



**HAL**  
open science

# Participation et tourisme : quelle place pour la population ? Une étude exploratoire d'initiatives participatives au Brésil.

Daiane Seno Alves

► **To cite this version:**

Daiane Seno Alves. Participation et tourisme : quelle place pour la population ? Une étude exploratoire d'initiatives participatives au Brésil.. Géographie. Université Paul Valéry - Montpellier III, 2018. Français. NNT : 2018MON30009 . tel-01893860

**HAL Id: tel-01893860**

**<https://theses.hal.science/tel-01893860>**

Submitted on 11 Oct 2018

**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.



# THÈSE

Pour obtenir le grade de  
Docteur

Délivré par **Université Paul Valéry, Montpellier 3**

Préparée au sein de l'école doctorale ED 60 -  
Territoires, temps, sociétés et développement

Et de l'unité de recherche ART-Dev UMR 5281

Spécialité : **Géographie et aménagement de  
l'espace**

**Présentée par Daiane SENO ALVES**

**PARTICIPATION ET TOURISME :  
QUELLE PLACE POUR LA POPULATION ?  
UNE ETUDE EXPLORATOIRE  
D'INITIATIVES PARTICIPATIVES AU  
BRÉSIL.**

**Soutenue le 26 juin 2018 devant le jury composé de**

- |  |              |
|--|--------------|
| M. Dominique CROZAT, Professeur des Universités, HDR,<br>Université Paul Valéry Montpellier 3                    | Directeur    |
| Mme. Claire DELFOSSE, Professeur des Universités, HDR,<br>Université Lumière Lyon 2                              | Rapporteuse  |
| M. Alessandro DOZENA, Professeur des Universités, HDR,<br>Universidade Federal de Natal, Brésil                  | Rapporteur   |
| Mme. Maria Tereza PAES, Professeur des Universités, HDR,<br>Universidade Estadual de Campinas, Brésil            | Examinatrice |
| M. Eduardo CHIA, Directeur de Recherches, HDR, Institut<br>National de la Recherche Agronomique, UMR Innovation. | Examineur    |



## **Participation et tourisme : Quelle place pour la population ? Une étude exploratoire d'initiatives participatives au Brésil.**

Les débats autour du "durable" détournent le regard du développement vers la participation des habitants à la prise de décision sur les projets pour leur territoire. Le tourisme reste pourtant une activité dans laquelle la participation est encore peu étudiée. Cette thèse offre une entrée sur une problématique majeure du tourisme et plus largement sur les logiques de gouvernance, au moyen d'une démarche réflexive et qualitative. Dans cette recherche, nous nous intéressons aux enjeux de la participation des habitants au développement du tourisme et plus particulièrement, en s'appuyant sur le Brésil comme terrain d'étude, aux choix politiques en matière de développement touristique qui se traduisent par des projets participatifs, et leurs résultats en termes de pouvoir accordé aux habitants. Quelles sont les raisons qui amènent la participation aux débats autour du développement touristique dans les territoires étudiés ? Qu'y a-t-il derrière cette association ? Pour répondre à ces questions, cette thèse étudie à la fois la façon dont la participation s'exprime au Brésil et ses manifestations dans le tourisme. Elle se fonde sur sept études de cas et des entretiens menées à différentes échelles dans ce pays : à l'échelle des villes pour Foz do Iguaçu, Poá et Recife, et à l'échelle des États fédérés, dans le Ceará, le Maranhão et le Piauí. Une recherche bibliographique et une analyse critique de la participation sont également menées à l'échelle nationale. Derrière des ensembles nationaux en apparence homogènes, se dissimule une diversité de contextes et de pratiques locales. À travers le tourisme, cette thèse propose donc d'ouvrir une réflexion sur des enjeux de la participation qui touchent aujourd'hui de nombreux domaines, au sein de différents contextes spatiaux, culturels et politiques.

**Mots-clés** : participation, tourisme, Brésil, pouvoirs publics, population locale, développement durable.

## **Participation and tourism: What place for population? An exploratory study of participatory initiatives in Brazil.**

Debates around the sustainability of development concentrate on the participation of inhabitants in decision-making on projects for their territory. Nevertheless, participation remains hidden in the shadows in some domains such as tourism. This thesis uncovers little-explored aspects of major tourism issues and more broadly of governance concerns, through a reflexive and qualitative approach. This research is interested in participation in tourism development as well as in political choices for tourism that translate in participative projects, as well as their results in terms of power granted to the local population, taking Brazil as area of study. What reasons bring together participation and debates on tourism development in the territories of the study? What does this association represent? This dissertation aims to answer these questions by investigating how participation is expressed in Brazil and its manifestations in tourism through seven case studies at different scales: at city scale in Foz do Iguaçu, Poá and Recife, and in three Federated States – Ceará, Maranhão and Piauí. Moreover, bibliographic research and critical analysis of participation are conducted at the national level. Behind seemingly homogeneous national ensembles, singular local contexts are home to a diversity of practices. Through tourism, this thesis launches a reflection on issues of participation which affect today numerous domains, in different spatial, cultural and political contexts.

**Key words:** participation, tourism, Brazil, public authorities, local population, sustainable development.

Cette these a été réalisée au sein de l'unité de recherche ART-Dev : acteurs, ressources et territoires dans le développement.

**ART-Dev - UMR 5281**

Université Montpellier Paul Valéry

Site Saint-Charles

Route de Mende, 34199

Montpellier cedex 5

## REMERCIEMENTS

Je tiens en premier lieu à remercier Dominique Crozat de m'avoir accueilli d'abord au master TDDT puis d'avoir accepté de me suivre pour ce long voyage que l'on appelle thèse et d'avoir défendu mon sujet auprès de l'école doctorale. Son suivi à la fois bienveillant et exigeant m'a aidé à mûrir mes réflexions tout en gardant ma part de liberté.

Je remercie aussi les membres du jury, M. Eduardo Chia, Mme. Claire Delfosse, M. Alessandro Dozena et Mme. Maria Tereza Duarte Paes, d'avoir accepté de prendre du temps pour lire, corriger et discuter mon travail. Leur contribution m'a permis de raffiner mon travail en améliorant ainsi le rendu final.

Ce travail n'aurait pas été possible sans la contribution de toutes les personnes interviewées. À chacun d'entre eux, mes sincères remerciements d'avoir pris du temps, parfois très tôt le matin ou pendant plusieurs heures, pour répondre à mes questions et échanger sur mon travail. Leur amabilité, sympathie et expérience ont renforcé mon envie de poursuivre avec les recherches, me montrant que j'étais sur la bonne voie.

Je souhaite aussi exprimer toute ma gratitude envers les chercheurs et doctorants que j'ai rencontrés durant ces années en France et ailleurs. Leurs connaissances, expériences et critiques m'ont aidé à construire ma démarche de recherche.

Je souhaiterais remercier particulièrement deux personnes qui ont participé activement à la relecture de ce manuscrit et à toute ma vie en France : Cynthia Le Baron et Mathilde Kessouri. Je leur remercie pour les leçons de français, d'amour et d'amitié.

J'ai une pensée toute particulière pour les différentes personnes que j'ai eu l'occasion de côtoyer à titre professionnel ou amical. Elles m'ont permis de garder la motivation, de faire avancer ma réflexion ou simplement de me vider la tête autour d'un petit verre ou d'une belle danse. À vous tous, *olé con olé* ! Je souhaiterais remercier en particulier, par ordre chronologique, Monique et Jonathan, Dany, Annick et Anne-Lise, de m'avoir reçue avec autant d'amour dans leurs maisons et dans leurs vies.

Je profite de ces quelques lignes pour saluer et remercier toute l'équipe pédagogique et administrative du master TDDT, notamment Daniel Bartement, Hélène Guérin et Sandrine Jérôme, pour leur patience, enseignement et confiance dans mon travail. Je salue également les camarades TDDT et les remercie pour l'accueil chaleureux il y a presque sept ans déjà et tous les moments que nous avons pu partager ensemble.

Au Brésil, je tiens à remercier à tous les amis qui m'ont soutenu durant ces années, avec leurs encouragements à distance. J'ai une pensée spéciale à deux professeurs à l'USP, Célia Dias et Renê Correia. Je me souviens du jour de ma soutenance de mémoire de licence, quand je leur ai dit que j'arriverais jusqu'au doctorat. Me voilà ! Je les remercie pour la bienveillance et le soutien. Renê, quand vous nous avez quittés je venais à peine de commencer la thèse, mais elle est aussi dédiée à vous. Merci de m'avoir toujours soutenue.

Enfin, je voudrais dédier ce travail à mes parents, Hélio et Sueli, mes principaux supporteurs, *meu tudo. Espero dar-lhes orgulho com mais esta vitória.* À Juan, pour sa patience et pour être toujours là sans jamais me laisser tomber. À toute ma famille, merci pour votre soutien et amour. À mon grand-père qui ne comprend pas pourquoi je suis partie. À mes grand-mères qui ne sont plus là. À ma famille en Argentine. Merci. Vous me manquez tous les jours.

## SOMMAIRE

<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>8</b>
--------------------------	----------

<b>PARTIE I - APPROCHER LE DÉVELOPPEMENT DURABLE ET LA PARTICIPATION AU TOURISME</b>	<b>21</b>
--	-----------

---

<b>CHAPITRE 1 - LE DEVELOPPEMENT DURABLE ET SON INFLUENCE SUR LE TOURISME</b>	<b>22</b>
---	-----------

1. Introduction.....	24
2. Développement durable et les questionnements sur l'avenir.....	26
3. Regard sur le développement au-delà de l'aspect économique.....	37
4. Impact du développement durable sur le tourisme : changement de modèle de développement touristique.....	45
5. Développement durable, un changement participatif.....	60
6. Conclusions.....	68

<b>CHAPITRE 2 - PARTICIPATION ET TOURISME PARTICIPATIF</b>	<b>69</b>
--	-----------

1. Introduction.....	70
2. Approche à la participation.....	72
3. Participation et démocratie.....	79
4. Innovation, allié du développement durable participatif.....	94
5. Approche du développement participatif dans les projets territoriaux.....	113
6. Participation et tourisme.....	127
7. Conclusions.....	137

<b>CHAPITRE 3 - CADRE METHODOLOGIQUE DE L'ETUDE</b>	<b>139</b>
---	------------

1. Introduction.....	141
2. Caractérisation de la recherche.....	142
3. Modèle de science, méthodes et théories.....	145
4. Outils et moyens de recherche.....	160

<b>CHAPITRE 4 - CADRE CONTEXTUEL ET CHOIX EMPIRIQUES : LES CAS D'ETUDES</b>	<b>175</b>
---	------------

1. Introduction.....	176
2. Choix empiriques variés et placés à plusieurs niveaux.....	177
3. Cadres de l'étude au Brésil.....	179
4. Sept pratiques vers l'inclusion de la population locale dans le tourisme.....	188

<b>PARTIE II - PARTICIPATION AU BRÉSIL À TRAVERS LE PRISME DE LA POLITIQUE ET DU TOURISME</b>	<b>208</b>
---	------------

---

<b>CHAPITRE 5 - PARTICIPATION DANS LE SCENARIO POLITIQUE BRESILIEN</b>	<b>209</b>
--	------------

1. Introduction.....	211
----------------------	-----

2.	Constitution de l'État républicain démocratique et de la modernité au Brésil .....	212
3.	Démocratie participative au Brésil .....	219
4.	Participation sociale dans la politique institutionnelle : Conseils et Conférences .....	228
5.	Conférences municipales du Tourisme (CMT) .....	241
6.	Présentation et analyse de la CMT à Foz do Iguaçu .....	248
7.	Programme intégré d'éducation au tourisme (PIET) .....	256
8.	Conclusions .....	262

**CHAPITRE 6 - DEMOCRATISATION DE LA DECISION POLITIQUE : LE CAS DES BUDGETS PARTICIPATIFS** **264**

1.	Introduction .....	266
2.	Présentation générale du dispositif .....	267
3.	Premier modèle de BP à Porto Alegre et développement ailleurs dans le Brésil .....	273
4.	Développement de budgets participatifs à l'étranger .....	283
5.	Budget participatif du tourisme : l'expérience à Recife .....	297
6.	"Olha! Recife", projet de sensibilisation touristique .....	312
7.	Conclusions .....	323

**CHAPITRE 7 - DEVELOPPEMENT ET CADRE POLITIQUE DU TOURISME AU BRESIL : VERS UNE DECENTRALISATION DE L'ACTIVITE TOURISTIQUE** **326**

1.	Introduction .....	328
2.	Évolution du tourisme au Brésil .....	329
3.	Caractérisation du tourisme au Brésil .....	335
4.	Gestion, politiques et planification touristiques au Brésil .....	352
5.	Conseils municipaux du Tourisme et les limites de la gouvernance touristique locale ..	373
6.	Conclusions .....	390

**CHAPITRE 8 - PLANIFICATION TOURISTIQUE AU BRESIL ET PARTICIPATION : ANALYSE DES PLANS NATIONAUX DE TOURISME ET DU PROGRAMME DE REGIONALISATION DU TOURISME** **392**

1.	Introduction .....	393
2.	Plans nationaux de Tourisme .....	394
3.	Programme de régionalisation du Tourisme .....	406
4.	Programme " <i>Rota das Emoções</i> " (Route des émotions) .....	414
5.	Projet " <i>Nós fazemos a diferença no desenvolvimento sustentável da Rota das Emoções</i> " (Nous faisons la différence dans le développement durable de la Route des émotions) .....	421
6.	Analyse du programme Route des émotions et du projet de Care Brasil .....	430
7.	Conclusions .....	438

**CHAPITRE 9 - TOURISME DURABLE ET PARTICIPATIF AU CEARA : LE CAS DU RESEAU TUCUM ET SON PROJET DE TOURISME COMMUNAUTAIRE** **440**

1.	Introduction .....	442
2.	Tourisme côtier au Ceará et émergence d'un tourisme communautaire .....	443
3.	Prainha do Canto Verde, une communauté pionnière du TBC au Brésil .....	447
4.	Réseau <i>cearense</i> de tourisme communautaire (Tucum) .....	451
5.	Développement de la relation avec les gouvernements : blocage majeur au TBC .....	464
6.	Possibilités et intérêt du développement des réseaux dans le tourisme .....	470
7.	Conclusions .....	473



**PARTIE III - PARTICIPATION AU DÉVELOPPEMENT DU TOURISME :  
REALITÉ OU UTOPIE ? DISCUSSIONS ET CONSIDÉRATIONS FINALES 475**

---

**CHAPITRE 10 - ANALYSES ET DEBATS AU SUJET DES PRATIQUES PARTICIPATIVES AU  
BRESIL 476**

1. Introduction.....	477
2. Différentes approches à la participation par les sphères de gouvernement .....	478
3. Discussion autour des particularités historiques, politiques et territoriales des cas.....	484
4. Participation : différents formats pour des objectifs spécifiques .....	487
5. Analyse des projets par leurs approches participatives.....	508
6. Évaluation de la participation dans les projets .....	520
7. Acteurs du tourisme et de la participation au Brésil .....	527
8. Conclusions.....	540

**CHAPITRE 11 - POUR UN DEVELOPPEMENT TOURISTIQUE DURABLE, PARTAGE ET  
PARTICIPATIF 542**

1. Introduction.....	543
2. Changer les mentalités et les systèmes sociopolitiques et économiques .....	544
3. Établir une vraie gouvernance entre toutes les parties prenantes.....	552
4. Développer la participation communautaire dans le tourisme ? .....	562

**CONCLUSION GÉNÉRALE ..... 576**

**ANNEXES..... 593**

**RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES..... 613**

**TABLE DES SIGLES.....644**

**TABLE DES FIGURES.....647**

**TABLE DES TABLEAUX.....649**

**TABLE DES ENCADRÉS.....650**

**TABLE DES ANNEXES.....651**

**TABLE DE MATIÈRES.....652**

## INTRODUCTION

L'année 2017 a été une année importante pour le tourisme, marquée par plusieurs manifestations dans le monde de la part des habitants contre un tourisme prédateur, qui envahit les villes et nuit à la qualité de vie locale. Les habitants de différentes villes notamment européennes sont donc allés dans les rues pour manifester leur mécontentement face à un développement touristique peu contrôlé et, surtout, à l'encontre de leurs envies. Barcelone a été probablement le cas le plus médiatisé. Néanmoins, des manifestations ont également eu lieu aux Pays-Bas, au Portugal, en Allemagne, pour ne citer que quelques pays.

Les conflits entre résidents et touristes ne sont pas un objet d'étude nouveau dans les sciences humaines et sociales. Plusieurs textes et recherches montrent, depuis au moins trente ans, les impacts négatifs possibles du tourisme sur les populations locales et l'importance de prendre en compte leur bien-être et qualité de la vie lors de la planification des activités touristiques sur les territoires<sup>1</sup>. Le texte de Charles Tyler sur "Geographical" de 1989 attirait déjà l'attention des conséquences négatives du modèle de tourisme qui fut développé depuis les années 1950, sans se préoccuper des destinations touristiques et leurs populations.

L'ouvrage publié en 2016 par Claire Colomb et Johannes Novy, *Protest and Resistance in the Tourist City (Contemporary Geographies of Leisure, Tourism and Mobility)*, est une avancée remarquable vers la compréhension de ces conflits, notamment si on s'intéresse aux raisons qui se trouvent à leur origine. Lors d'une rencontre à Paris en 2017<sup>2</sup>, Johannes Novy soulignait ainsi quatre raisons principales de conflits que l'on voit aujourd'hui.

La première raison est la forte hausse des activités touristiques – "over tourism" – dans les villes ces derniers temps. Néanmoins, et deuxièmement, ces conflits font moins référence à la quantité de touristes et plutôt à la qualité – ou le type – de touristes qui se rendent sur les villes. Les touristes qui sortent souvent la nuit et font constamment la fête sont ceux qui, en général, se trouvent au centre des plaintes de la part des habitants.

Ensuite, il convient de regarder les conflits dans le contexte (social, géopolitique, etc.) où ils s'insèrent. Ainsi, des changements urbains contemporains ou autres conflits locaux peuvent avoir une influence sur les conflits avec les visiteurs. À Berlin, par exemple, les conflits ont souvent lieu dans des endroits où le tourisme n'était pas pratiqué avant. Enfin, la quatrième raison, la touristification, est liée à la mobilité et à la consommation de lieux qui impactent la vie urbaine. Néanmoins, l'auteur attirait l'attention au fait que parfois, il n'existe pas de séparation entre touristes et résidents, et les habitants eux-mêmes peuvent être la source des nuisances à la vie locale.

Les manifestations de 2017 ont ainsi attiré davantage l'attention internationale sur les problèmes d'un tourisme qui, d'après nous, est mal planifié et mal géré. Sous la pression à la fois des habitants et des acteurs internationaux, les autorités politiques en matière touristique des villes se sont manifestées et ont promis des changements. En effet, par la suite, plusieurs mesures ont été mises en œuvre afin de "contrôler" le tourisme de masse, depuis des

---

<sup>1</sup> Par ailleurs, d'autres textes publiés sur le binôme touriste et habitant, portent sur des questions diverses : Gravari-Barbas et Jacquot (dir.) (2013), *Touristes et habitants dans les sites du patrimoine mondial* ; Bessy (2016), *Le touriste, "l'habitant" absent des réflexions territoriales* ; Delaplace et Simon (2017), *Touristes et habitants. Conflits, complémentarités et arrangements* ; Crozat et Alves (2017), *Le touriste et l'habitant*.

<sup>2</sup> Il s'agissait des Rencontres Internationales des Jeunes Chercheurs en Tourisme (RICJT) organisées par l'EIREST - EA 7337, auxquelles nous avons participé.

changements de vols desservant les villes, jusqu'à la réduction du nombre de visiteurs dans certaines attractions.

À Amsterdam, par exemple, différentes mesures reflétaient l'adoption d'une nouvelle stratégie : l'inclusion de destinations plus éloignées dans le pass tourisme, le changement de nom de certaines destinations afin d'inciter le déplacement des touristes (par exemple, la zone côtière de Zandvoort a été renommée "plage d'Amsterdam"), l'encouragement pour que le touriste visite des lieux moins fréquentés ou qu'il évite les heures de pointe, etc.

Bien que les actions développées soient pertinentes voire nécessaires, force est pourtant de reconnaître que l'habitant reste un acteur passif qui subit les effets d'une activité touristique, pour laquelle les décisions sont prises par des acteurs publics et privés. Or, il semble qu'impliquer ces résidents dans la définition de projets et activités touristiques pour leur territoire est une démarche essentielle, bien que ce ne soit pas l'unique manière de le faire, pour atténuer les conflits et prévenir d'autres problèmes. C'est cette démarche de développement du tourisme avec la participation des habitants que cette thèse entend analyser.

### **Vers un développement participatif du tourisme ?**

Le contexte touristique mondial actuel change à la même vitesse que celle qui permet d'aller d'un bout à l'autre de la planète. Ces changements ne se produisent pas uniquement dans des questions temporelles, spatiales, culturelles ou commerciales, mais également dans la gestion de l'activité. Bien que le pouvoir décisionnel en matière de tourisme sur les territoires soit souvent accordé au secteur public, parfois en codécision avec des acteurs privés, nous voyons apparaître sur la scène touristique locale aujourd'hui de nouveaux acteurs prêts à mettre en œuvre leurs "capacités" (dans le sens d'Amartya Sen) pour construire de nouvelles réalités : les habitants.

L'idée d'un tourisme participatif peut pourtant être comprise de deux façons différentes et il convient de les clarifier rapidement ici. Dans le langage des acteurs économiques du tourisme, le tourisme participatif représente l'immersion des visiteurs dans les modes de vie locaux et en contact avec les résidents. Cette pratique associe souvent une partie de la population à l'accueil des visiteurs et aux activités et services proposés durant leur séjour.

Dans la deuxième signification du terme, qui est celle de cette thèse, à savoir d'un développement participatif du tourisme, la population participe au tourisme en tant que décideur aux côtés des autres acteurs, publics et privés. Elle prend ainsi part aux débats autour du développement touristique et des politiques du secteur pour décider de l'avenir de son territoire. Cette question sera abordée dans le chapitre 2 du manuscrit.

Pareillement, la participation est un vocable largement utilisé aujourd'hui et qui peut prendre différentes formes : publique, citoyenne, populaire, sociale... Ainsi, l'idée de participation communautaire est celle qui représente le mieux notre perspective dans cette thèse puisqu'elle fait référence à "[...] l'implication des personnes d'une communauté dans des projets objectivant la solution de leurs problèmes" (Harvey et al., 2002, p. 177), sans pour autant limiter cette participation à des groupes spécifiques. Cette participation est représentée dans nos études empiriques, par des dispositifs institutionnalisés volontaires, qui sont des formes moins rigides de participation que pratiquent des personnes, seules, en groupes structurés ou en rassemblements spontanés (Lanmafankpotin et al., 2013). Ces aspects liés à la participation seront débattus dans le chapitre 2 de la thèse.

Le développement participatif du tourisme prône de nouveaux moyens de gestion (ou de gouvernance) à travers le rapprochement entre acteurs touristiques (publics, privés, institutionnels, etc.) et non-touristiques (les habitants ordinaires) d'un territoire lors de débats et prises de décision. Pourquoi impliquer les habitants dans le développement touristique ? Comment légitimer cette participation au tourisme ? La réponse à ces questions renvoie nécessairement à la façon dont l'activité touristique s'est développée en Occident et l'intérêt à développer un tourisme plus durable.

Le tourisme qui commençait à être développé dans les années 1950 était utilisé comme moteur pour favoriser la croissance économique des pays. Cependant, il s'est montré autodestructeur, un cas classique où l'on "tue la poule aux œufs d'or" : les impacts provoqués détruisent les raisons pour lesquelles les touristes se rendent dans les destinations (Tyler, 1989, p. 38). L'émergence de ces problèmes a montré la nécessité de changer les stratégies adoptées et de chercher un développement plus durable du tourisme. Or, développement durable et participation sont deux notions inséparables aujourd'hui.

Les deux concepts se sont notamment rapprochés suite au Sommet de la Terre de Rio. Avec la Déclaration sur l'environnement et le développement, rédigée en 1992, la participation était toutefois défendue surtout pour les décisions en matière d'environnement. Cependant, aujourd'hui, la participation est reconnue comme l'une des conditions pour atteindre un développement durable et pour toute question capable d'influer le cadre de vie des habitants. Or, si le tourisme est une activité qui impacte, positivement ou négativement, les destinations, les communautés locales devraient pouvoir se prononcer et participer à la prise de décision.

Par ailleurs, le rapprochement des administrés de leurs gouvernements va à la rencontre de l'idée de gouvernance (action de gérer, de gouverner de façon décentralisée), condition sine qua non d'opérationnalité du développement durable (Combe, 2015). Certains auteurs (Létourneau, 2009) affirment même que l'objectif du développement durable est de rallier les acteurs, économiques, politiques et sociaux.

L'abondante littérature sur le thème énonce plusieurs avantages de la participation. Concernant la communauté et la qualité de vie locale, la participation consolide les relations sociales et le bien-être dans la communauté tout en construisant le capital social nécessaire pour le développement dynamique local et la poursuite d'objectifs plus larges de la communauté (Lebovics, 2007).

Au niveau politique, l'ensemble du processus politique peut être amélioré en faisant ressortir les hypothèses, les intérêts et les valeurs cachées derrière les différentes opinions (HarmoniCOP, 2005). Parallèlement, faire intervenir directement les habitants peut aider les élus à prendre des décisions plus pertinentes et adaptées aux nécessités locales, et donc plus acceptées par les gouvernés car ils aident à formuler lesdites décisions (Blatrix, 2010).

Dans le tourisme, certains auteurs soulignent l'importance majeure de prendre en compte la satisfaction de la population locale (Cacomo, 2007) ainsi que de promouvoir une collaboration élargie de toutes les parties prenantes (Lopez Lopez et De Esteban Curriel, 2010) en vue d'un tourisme durable et des produits touristiques moins consommateurs du territoire. Dans la pratique, quels enjeux existent dans les processus participatifs du tourisme ?

### **Une analyse sur les relations entre État et population dans un contexte de dynamisme vis-à-vis de la participation et du tourisme**

Pour répondre à cette question et analyser ce développement du tourisme avec la participation des habitants, ce travail se concentrera sur la mise en place d'actions et projets dont l'objectif est de rapprocher les habitants et le tourisme, en l'observant dans un contexte précis : le Brésil. Le choix de travailler sur le Brésil est dû à la fois au dynamisme du pays en termes de participation et à un mouvement de décentralisation de la gestion touristique non négligeable depuis les années 1990.

Force est de reconnaître qu'aujourd'hui, le domaine de la participation est plutôt avancé au Brésil. Néanmoins, le pays reste un cas ambigu pour ces questions : d'un côté, plusieurs processus et dispositifs se développent, tels que les budgets participatifs, les e-gouvernements, les plateformes collaboratives, etc., mais de l'autre côté, les intérêts particuliers et les luttes pour le pouvoir l'emportent souvent sur la question sociale. Quoi qu'il en soit, l'effervescence politique que l'on voit au Brésil actuellement montre que les choses ne sont pas statiques.

La tradition de la participation au Brésil remonte aux années 1950, avec le premier Conseil national de politique publique (celui de la Santé) auquel participaient, bien que de manière limitée, des représentants de la société civile. La participation a pourtant commencé à se développer dans le pays notamment à partir de la fin des années 1980, grâce à la mobilisation de la société pour la défense de leurs droits et intérêts. La participation a émergé dans le pays en tant que nouveau modèle de système démocratique étendu aux citoyens en réponse à un désordre dans la représentation de la démocratie.

Le régime politique militaire instauré dans le pays dans la deuxième moitié du XX<sup>ème</sup> siècle a provoqué des crises à plusieurs niveaux (politique, économique, social, etc.). Suite à la redémocratisation après la fin de la dictature (fin des années 1980), qui a été suivie d'une décentralisation politique, plusieurs politiques et projets participatifs ont émergé. Non seulement une nouvelle Constitution (1988) instituait des directives et institutions pour une participation populaire à l'élaboration, au suivi et au contrôle de politiques publiques (les Conférences et les Conseils), mais aussi diverses formes de participation locale émergeaient, telles que les budgets participatifs.

Dans ce contexte, à partir des années 1990, on voit émerger des politiques et projets qui prônent une planification participative également pour l'activité touristique. Le Programme national de municipalisation du Tourisme de 1994 a été le premier exemple pratique de cette volonté. Il a initié le processus de décentralisation du pouvoir décisionnel et gestionnaire du tourisme vers les villes. Avant le PNMT, le développement du tourisme se caractérisait par une relation verticale et un monopole du gouvernement national sur les actions et les politiques touristiques. Avec cette première démarche de déconcentration du pouvoir de gestion et de décision vers les villes, une relation plus horizontale était développée.

Celle-ci a été renforcée, au fur et à mesure, par d'autres politiques qui accordaient plus de responsabilités aux gouvernements municipaux mais aussi régionaux, dont l'exemple majeur est le Programme de régionalisation du Tourisme, principale politique nationale qui travaille pour un développement intégré des régions touristiques du pays.

En 1996, la nouvelle Politique nationale de Tourisme mettait l'accent sur une coordination entre les différents acteurs du secteur public (Oliveira, 2008). Le texte innove également par la place accordée aux habitants des régions touristiques, qui étaient désormais considérés comme étant également "responsables de la planification du tourisme" (Brasil, 1996, p. 18). Dans les années 2000, avec la création du ministère du Tourisme (2003) et du système national de Tourisme (2008), une nouvelle phase s'initiait, de soutien à la création d'instances

locales de gouvernance (processus démarré avec le PNMT), dans une conception de gestion décentralisée et participative du tourisme, comme l'annonçait le gouvernement.

L'émergence d'instances de gouvernance à plusieurs niveaux (villes, États fédérés, régions, macro-régions et pays) a l'objectif d'intégrer au développement de cette activité non seulement les acteurs publics mais aussi les acteurs économiques. Aujourd'hui, l'union de ces instances autour d'une gestion décentralisée est connue sous le nom de système national du Tourisme.

En effet, la création d'instances locales et régionales de gouvernance a permis aux acteurs du secteur économique et du tiers secteur de participer aux débats et à la prise de décision, aux côtés des acteurs publics et politiques. Parmi les formes que ces instances peuvent avoir, nous pouvons citer des forums, des conseils, des associations, des comités, des consortiums, entre autres. Aujourd'hui, ces organisations sont présentes à tous les niveaux de gouvernement, aux côtés des organismes publics officiels de gestion du tourisme, et sont censées réunir les principaux acteurs du tourisme autour de la même table.

L'État énonce également, dans ses discours, plans et politiques, une volonté d'inclure les populations des destinations touristiques dans les débats et prises de décisions, mais qu'en est-il vraiment ? Quelle est la place pour la population locale dans ce développement participatif du tourisme brésilien ? Bien que depuis les années 1990 l'accent soit mis sur une démarche de partage du pouvoir décisionnel de l'État, la décentralisation, seule, ne permet pas d'exprimer les vœux des habitants. Il est donc important d'envisager et de débattre de leur participation à la prise de décision aux côtés des autres acteurs.

Il sera donc question dans cette thèse d'approfondir cette question et d'étudier les transformations induites par les actions du gouvernement pour comprendre si elles ont vraiment provoqué le changement annoncé, faisant du tourisme une activité développée actuellement de façon participative. L'objectif de la recherche consiste ainsi, au travers d'analyses d'actions concrètes, à mettre en lumière les enjeux de la participation des habitants au développement du tourisme au Brésil.

En quoi consiste alors le processus de décentralisation du tourisme encouragé par le gouvernement national brésilien ? Quelles sont les approches de la participation dans les différents échelons de gouvernement ? Le processus de décentralisation a-t-il un rapport avec les actions participatives dans le tourisme que nous étudions ? Quels supports pour la participation existent de la part des pouvoirs publics ? Qui sont les acteurs mobilisés dans ces processus et comment la participation s'y manifeste ? Quelles ont été les motivations, les attentes et les conséquences des ces actions ? Il s'agit d'explorer une forme de politique participative en tourisme qui semblerait n'avoir été touchée que superficiellement, en raison peut-être de sa propre évolution. C'est de cela dont il sera question dans les pages à venir.

Cette question de la participation des habitants au développement du tourisme nous intrigue pourtant depuis fort longtemps, plus précisément depuis le moment où nous réalisons notre licence en Tourisme au Brésil, vers la fin des années 2000. La question du rôle des habitants dans un projet touristique nous est venue par une expérience de terrain : une équipe d'une vingtaine d'étudiants (dont nous faisons partie) devait réaliser les études afin de proposer un Plan directeur pour le développement du tourisme dans une petite commune près de São Paulo, nommée Descalvado.

Cette mission était d'autant plus délicate que la commune traversait une crise économique suite à la fermeture de sa principale usine<sup>3</sup>, dont les conséquences étaient assez importantes : une économie mono-industrie qui devrait alors être remplacée par une nouvelle activité, des centaines de personnes qui se sont retrouvées au chômage du jour au lendemain<sup>4</sup>, des activités annexes (restauration, hôtellerie, etc.) qui ont connu une baisse importante de leurs chiffres d'affaires, etc. La municipalité espérait alors redonner du souffle à l'économie locale via l'activité touristique.

Cependant, au fur et à mesure que notre recherche empirique avançait, on s'est aperçu que le projet était porté uniquement par les pouvoirs publics et quelques acteurs économiques locaux. Les avis, les envies et les attentes de la population locale n'étaient pas pris en compte dans le développement du projet initialement envisagé par la municipalité. Notre équipe, en suivant les consignes pour un développement local et durable, a essayé de réunir tous les acteurs, y compris la population, afin d'entendre les différentes opinions sur le thème. Cependant, le jour de la réunion, aucun habitant n'est venu.

On s'est alors rendu compte de la nécessité de mener, avant toute action, un vaste travail de sensibilisation et d'éducation au tourisme auprès des habitants. Celle-ci a été donc l'une de nos principales recommandations aux pouvoirs publics locaux, suivie de celle pour la création d'un Conseil municipal du Tourisme, une instance de gouvernance locale qui est censée permettre la concertation entre les différentes parties prenantes du tourisme (chapitre 7).

Cette expérience nous a personnellement marquée et à ce moment-là, nous avons compris l'un de principaux enjeux du tourisme : la population locale ne peut pas être exclue du développement de cette activité et doit être impliquée assez tôt dans les projets touristiques sur son territoire. De retour à notre ville natale (São Paulo) et à l'université, cette réflexion a davantage pris de la force car nous nous sommes rendu compte que nous n'étions pas impliquée dans le tourisme local, ni en tant qu'habitant, ni en tant qu'étudiante dans le domaine.

Ces expériences nous ont amené à vouloir poursuivre nos études pour développer nos connaissances sur le tourisme durable, lors de notre Master en France, et plus particulièrement, à nous lancer dans le monde de la recherche pour pouvoir approfondir la question de la participation que nous avait interpellée quelques temps auparavant.

### **Inscription de l'objet de recherche dans les sciences humaines**

Cette recherche s'inscrit dans la pluridisciplinarité, dans la mesure où les axes de recherche (développement durable, démocratie, tourisme, etc.) qui articulent l'objet d'étude (participation) sont largement étudiés par différentes disciplines. L'étude de la participation de la population locale au développement du tourisme peut paraître insolite au premier abord tant il est vrai que cet objet de recherche a été peu abordé. Néanmoins, il n'est pas particulièrement nouveau en sciences humaines et sociales, dans lesquelles une littérature abondante (bien que relativement récente) analyse les effets des dispositifs de participation dans les portages de projets, dans les argumentaires de l'action et dans les impacts pour les territoires, notamment dans l'urbanisme et l'aménagement (Faburel et Chevallier, 2015).

---

<sup>3</sup> Il s'agissait d'une coopérative avicole, la plus grande de l'État de São Paulo avec cinq unités et dont le siège était à Descalvado.

<sup>4</sup> Mille quatre cent employés de la coopérative et environ quatre mille cinq cent employés indirects ont été licenciés. Source : *Estadão*, "Coperfrango suspenderá abate e demitirá 1,4 mil em SP", le 20 février 2009.

Une recherche sur les thèses en France<sup>5</sup> ayant un rapport avec la participation met en lumière les différents domaines qui s'intéressent à cette question : géographie, aménagement, sciences politiques, architecture et urbanisme, sociologie, droit, psychologie, sciences économiques, histoire, etc. Environ six cent thèses ont été repérées avec les mots clés "participation des habitants", "participation des citoyens", "participation citoyenne" et "participation communautaire", dont quatre vingt neuf étaient des thèses en géographie (quatre thèses en préparation). Ce nombre est plus important si on considère les travaux enregistrés comme des thèses en aménagement (quarante six thèses en plus).

L'aménagement est l'objet d'étude privilégié des géographes en France (Rieux, 2010). Durant les années 1960 et 1970, participation et aménagement étaient étudiés de façon séparée, mais ce scénario a changé depuis les années 1980, avec la multiplication de pratiques qui y sont associées. L'aménagement de l'espace, en tant que politique publique, est directement concerné par la participation et la délibération, notamment parce que dans la pratique, on est confronté aux difficultés dans l'élaboration des règles et leur application. La question qui émerge alors au sein des administrations et de l'aménagement des territoires, est de savoir comment mieux prendre les décisions et fixer des règles, et la participation se présente comme une possible réponse (Rieux, 2010).

La géographie politique, elle-aussi, a longtemps négligé les logiques de pouvoirs individuelles locales ou ascendantes, étant plutôt présentée comme une science des rapports de force et de la maîtrise stratégique des territoires (Bussi, 2007). Néanmoins, force est de reconnaître qu'aujourd'hui, la démocratie est une perspective importante dans les rapports de pouvoirs territoriaux. Ainsi, la géographie de la démocratie s'intéresse non seulement aux élections, mais également aux conditions d'émergence de la coopération territoriale et, plus globalement, du contrat social (Bussi, 2007).

Parmi les travaux sur la participation en géographie qui ont influencé notre recherche, nous pouvons citer notamment ceux d'Hervé Gumuchian et al. (2003) et de Joseph Salamon (2008) sur la question des acteurs du territoire, et de Philippe Barret (2012) sur le dialogue territorial. Par ailleurs, des publications plutôt "techniques" nous ont aidé également à mieux comprendre les enjeux de la mise en place de processus participatifs, dont notamment celles de Timothy Sisk (2001), HarmoniCOP (2005) et Involve (2005).

Également en sciences politiques, avec les travaux remarquables de Sherry Arnstein (1969) sur la catégorisation de la participation populaire aux politiques aux États-Unis, ou encore ceux de James Cunningham (1972). Certains auteurs transitent entre plusieurs disciplines et apportent donc un regard croisé qui a également enrichi notre travail, dont Pierre Teisserenc (2002), notamment sur les politiques de développement local.

Au Brésil, plusieurs chercheurs se consacrent à cette thématique dans le contexte brésilien, dont Leonardo Avritzer (1999, 2003, 2005, 2007), Maria da Gloria Gohn (2005), Tania Krüger (2005, 2008), Eveline Dagnino et Luciana Tatagiba (2007). Leur travaux sur la question de la participation dans le scénario politique brésilien ont été les bases fondamentales pour notre recherche.

La participation est souvent présentée aujourd'hui comme étant un domaine de travail en expansion. Ainsi, rouvrir le débat sur de nouvelles conceptions de participation (Matos, 2012) et de nouveaux domaines semble être une démarche importante afin de contribuer à l'avancée

---

<sup>5</sup> Réalisée sur <<http://www.theses.fr>> le 28 février 2018.



des réflexions sur cette question. Cette thèse s'inscrit dans cette logique, incitant l'adoption de dispositifs de participation dans le domaine du tourisme.

Cette thèse permettra alors d'observer et de réinterroger des enjeux qui traversent à la fois les études d'aménagement et les études politiques en géographie sur la question de la participation à travers le prisme du tourisme. Cette réflexion paraît d'autant plus importante que les questions participatives et touristiques jouent dorénavant un rôle de premier plan au sein des villes et pays occidentaux où l'action politique est menée.

En France, par exemple, l'importance de la participation dans plusieurs domaines de la géographie est évidente en raison, entre autres, de son institutionnalisation. On peut citer, à titre d'exemple, la loi SRU de 2000 (loi no 2000-1208) relative à la solidarité et au renouvellement urbains, dont l'un des exigences étaient le renforcement de la démocratie, ou encore la loi Vaillant de 2002 (n° 2002-276), qui instaurait des directives sur la démocratie de proximité.

Le tourisme, quant à lui, est souvent perçu comme un moyen de contribuer au développement local, en plaçant les territoires dans la concurrence régionale, nationale ou mondiale, comme le souligne, par exemple, la Région Occitanie : "[...] la Région veut mettre en œuvre une politique touristique performante et innovante pour ses entreprises et ses territoires, concourant à la compétitivité régionale, à la qualité de vie de ses habitants et à la valorisation de ses atouts et de son patrimoine naturel et culturel." <sup>6</sup> Néanmoins, force est de reconnaître qu'en renforçant l'attractivité des territoires, le tourisme n'est pourtant pas sans conséquences sur l'environnement et le tissu social local. Il peut alors participer au développement de certains espaces ou, inversement, au renforcement de certaines fractures.

La force acquise par le tourisme dans le développement local peut être illustrée, entre autres, par le nombre de marques et labels qui ont été créés depuis quelques années. Ainsi, on cherche à donner aux territoires une image d'attractivité (Petites Cités de Caractère, Villes et Villages Fleuris, Villes d'Art et d'Histoire, etc.), de qualité (Qualité Tourisme, Tourisme et Handicap, etc.), de responsabilité (comme Hôtels au Naturel, pour la valorisation des établissements implantés dans des sites adaptés au tourisme de nature), etc. On voit notamment une multiplication des labels en matière de développement durable, tels que Green Globe, Qualification environnementale de Clévacances, Chouette Nature (Cap France), Écolabel Européen, Station Verte, pour n'en citer que quelques-uns.

Concernant donc le tourisme, notre étude a été facilitée par l'existence de plusieurs recherches, dans la continuité desquelles cette thèse a pu s'insérer. Néanmoins, force est de reconnaître que bien que la participation soit souvent mentionnée comme étant un aspect essentiel du tourisme durable, peu de travaux approfondissent vraiment la question avec des études empiriques.

La principale exception est probablement la question du tourisme communautaire, qui fait l'objet de nombreux travaux (Coriolano et Lima, 2003 ; Payen, 2003 ; Carvalho, 2007 ; Bartholo et al., 2009 ; Brasil, Ministério do Turismo, 2010 ; Barbosa, 2011 ; Borges et Lima, 2011). Un deuxième thème souvent étudié est l'importance d'actions de sensibilisation au tourisme (Hanai et Espíndola, 2011 ; Klein et Santos, 2012). La participation a été également le sujet du mémoire de Suélin Joris (2010), qui pour son Master recherche a analysé la participation au tourisme à Balneário Barra do Sul (Santa Catarina), et de la thèse de Doctorat

---

<sup>6</sup> Texte sur le nouveau SRDTL de la région (2017-2021) disponible sur <<https://www.laregion.fr/Schema-Regional-de-Developpement-du-tourisme-et-des-loisirs-de>> (Page consultée le 26 février 2018).

d'Adriana Moraes (2016) sur la question de la participation dans le cadre des Conseils municipaux du Tourisme.

Par ailleurs, des recherches ont été menées sur la perception du tourisme par les habitants et l'impact de cette activité sur la vie locale (Cabral et Cyrillo, 2008 ; Nijs, 2017). Elles révèlent que la plupart des habitants ne perçoivent pas le tourisme comme une menace mais de façon positive, et se disent intéressés à participer davantage aux décisions et à la planification de cette activité. Ces résultats confirment la pertinence d'étudier le développement de la participation des habitants aux décisions en matière touristique. Pour ce faire, il faut prendre en compte le contexte particulier dans lequel chaque processus participatif est développé et, plus globalement, tenir compte du contexte libéral qui encourage le développement du tourisme sous une perspective économique.

On verra, à travers notre recherche, que les processus évoqués dans ces travaux y trouvent un écho. Toutefois, si la plupart d'entre eux portent sur un projet ou territoire (souvent une ville ou une communauté) spécifique, l'enjeu dans notre travail sera d'articuler ces réflexions, à travers les études de cas dans différentes villes et régions. Ainsi, notre objectif est plutôt de montrer comment derrière des ensembles nationaux, en apparence homogènes, se dissimule une diversité de contextes et de pratiques locales.

### **Intérêt de la recherche, problématique et hypothèses**

La motivation première de cette étude concerne la nécessité soulignée par les principes du développement durable, d'impliquer les habitants dans la prise de décisions. Ainsi, notre premier questionnaire était le suivant : Pourquoi la participation de la population est-elle nécessaire en vue du développement d'un tourisme plus durable ? Puis, un deuxième questionnaire a émergé : Quelle est la réalité de la participation à la prise de décision en matière touristique au Brésil ? Deux questions centrales ont alors été ciblées et auxquelles notre analyse essaie de répondre : Quelles sortes d'expériences participatives peuvent exister dans le tourisme ? Comment légitimer la participation dans ce domaine ?

Par ailleurs, ces questions visent à comprendre si, dans le contexte particulier des politiques publiques, l'engagement des habitants, favorisé par des mécanismes de participation directe, a un rapport avec la stratégie de développement du tourisme adoptée par le gouvernement d'un territoire. Cette thèse a donc un caractère exploratoire et cherche à développer une meilleure compréhension du rôle de la participation au tourisme.

Plusieurs analyses sur ce thème s'intéressent surtout aux populations, menant une approche par le bas. Au contraire, dans cette thèse, nous nous intéressons plutôt aux choix politiques en matière de développement touristique qui se traduisent par des projets participatifs. Ce sont ces choix et leurs résultats en termes de pouvoir accordé aux habitants que nous avons choisis comme sujet de thèse.

Cette thèse abordera donc peu l'impact des actions participatives sur la population locale. En effet, notre objectif n'est pas d'étudier spécifiquement les effets de cette participation sous l'angle des habitants (bien qu'il soit pris en compte) mais de comprendre comment ce processus a lieu, avec quels discours, sous quelles contraintes et dans quels objectifs. Quelles sont les raisons qui amènent la participation aux débats autour du développement touristique dans les territoires étudiés ? Qu'y a-t-il derrière cette association ?

Cette perspective montrera les intérêts qui se cachent derrière les actions participatives et mettra en évidence les différents enjeux sur lesquels se construit la participation. Cela nous

permettra de construire une étude qui converge vers une analyse de la participation en tant que processus (chapitre 10) et outil du développement durable du tourisme (chapitre 11), et d'apprécier précisément la pertinence de ces approches. Il s'agit alors de sélectionner des cas qui puissent rendre compte de la diversité des contextes de pratiques participatives au tourisme dans le pays. Néanmoins, cette étude n'aura pas pour vocation de donner un portrait exhaustif de chacune des localités étudiées.

Bien que le cadre du tourisme national ne soit pas négligé dans notre travail, nous avons choisi de placer notre recherche empirique plutôt à l'échelle locale, étant donné l'impossibilité d'analyser le rôle de la société civile sans pour autant définir sa relation avec l'État aussi à cette échelle-là (Moulaert et al., 2005). Les pratiques choisies pour notre recherche sont des exemples ayant des profils complémentaires sur deux plans : en tant qu'espaces – ville, État fédéré, région touristique et région géographique – et en tant que processus participatifs – sensibilisation et éducation (trois actions), consultation (une action), concertation (deux actions) et contrôle citoyen (une action).

Les trois actions de sensibilisation au tourisme étudiées sont le "Programme intégré d'éducation au Tourisme" à Foz do Iguacu, le projet "Olha! Recife" dans la ville de même nom et le projet "Nous faisons la différence dans le développement durable de la Route des émotions" dans les États du Ceará, du Piauí et du Maranhão. Malgré le fait qu'il s'agit de trois actions de sensibilisation, elles sont assez différentes dans leurs méthodologies et approches à la participation des habitants.

Le programme à Foz do Iguacu réalise des actions de sensibilisation avec trois groupes principaux : acteurs économiques, population et écoliers. Le projet à Recife propose des visites gratuites de la ville à ses habitants. Le dernier projet a réalisé des actions à la fois de sensibilisation et de formation avec différents acteurs de cette route touristique, l'objectif étant de réveiller leur intérêt pour le tourisme et de développer/renforcer la gouvernance locale. Les deux premières ont, par ailleurs, été primées par le ministère du Tourisme en tant que "bonnes pratiques en tourisme".

L'action de consultation est un formulaire en ligne dans la ville de Poá (São Paulo). Ce cas attire l'attention par la simplicité de la proposition mais qui reste malgré cela une action rare dans les destinations touristiques. Les exemples de concertation en tourisme sont la Conférence municipale de Tourisme à Foz do Iguacu et la participation aux réunions du Conseil municipal de Tourisme de Poá.

Dans les deux cas, il s'agit d'analyser deux actions assez intéressantes pour l'implication des habitants dans les débats et prises de décisions en tourisme. La première est une sorte de forum semi-ouvert auquel tout habitant peut participer et faire des propositions pour le tourisme dans la ville. La deuxième concerne la participation communautaire aux réunions de la principale forme d'instance de gouvernance locale de tourisme dans le pays.

Enfin, le cas de contrôle citoyen que nous étudions est celui du réseau Tucum de tourisme communautaire dans l'État du Ceará. Il s'agit d'un regroupement de quinze communautés de la côte de cet État fédéré qui donne plein pouvoir aux habitants pour décider sur le développement du tourisme dans leur territoire. Ces communautés se sont regroupées dans un objectif de résistance, de lutte contre le tourisme conventionnel qui, de plus en plus, se développe dans la région avec l'implantation de grands projets notamment hôteliers. Grâce à la mobilisation et l'implication de la population locale dans le développement touristique, de nouvelles pratiques touristiques émergent, respectueuses du territoire, des habitants et des modes de vie locaux.

Pour tous les niveaux de participation étudiés, nous tiendrons également compte d'autres expériences participatives similaires dans le pays, l'objectif étant d'ouvrir l'analyse et de comparer des pratiques diverses, ainsi que de croiser nos observations avec celles faites par d'autres chercheurs.

Au cours de notre analyse, c'est donc cette diversité de cas et d'enjeux qui sera abordée. Si la multiplicité des terrains ne permettra pas toujours d'aborder ces éléments de manière exhaustive, elle portera un regard nouveau sur les enjeux qui entourent aujourd'hui la pratique de la participation dans les villes brésiliennes, et ceci dans le contexte particulier du développement touristique. À travers le tourisme, cette thèse propose donc d'ouvrir une réflexion sur des enjeux de la participation qui touchent aujourd'hui de nombreux domaines, au sein de différents contextes spatiaux, culturels et politiques.

La problématique centrale de la thèse est de questionner l'encouragement de la participation des habitants au développement du tourisme par les autres acteurs de cette activité, notamment les pouvoirs publics. Peut-on dire que le tourisme au Brésil est développé de façon décentralisée et participative ? Sinon, quels sont les freins ? Nous souhaitons donc, d'une part, étudier la façon dont la participation se manifeste au Brésil (dans la politique en général et plus spécifiquement dans le tourisme) et, d'autre part, analyser le rôle et les impacts positifs d'actions participatives au tourisme. Pour ce faire, nous menons à la fois des analyses de textes officiels (lois, plans, etc.) et des recherches empiriques sur la participation.

Après avoir posé les bases théoriques fondamentales sur la participation, le développement durable et le tourisme (première partie), des analyses globales sur la participation au Brésil sont menées, suivies par des études plus axées sur le développement du tourisme dans le pays (deuxième partie). Pour chaque chapitre, nous présenterons une étude de cas empirique (parfois il s'agira de deux cas d'un même territoire) en rapport avec le thème abordé. L'intérêt est également de pouvoir faire émerger des éléments qui serviront de base aux analyses développées par la suite (troisième partie), de manière critique et pragmatique, sur les caractéristiques, les enjeux et les impacts/résultats de la participation dans les cas étudiés.

Pour mener à bien cette recherche, nous nous sommes appuyée sur plusieurs hypothèses. Tout d'abord, la première hypothèse suggère que le tourisme au Brésil est perçu davantage par la valeur économique qu'il peut générer et la façon dont son développement s'appuie sur cet objectif. La seconde hypothèse, liée à la première, prétend que les politiques touristiques ne soutiennent pas de façon concrète la participation de la population locale au développement de cette activité. Enfin, nous émettons comme dernière hypothèse que, malgré une participation peu encouragée par l'État, le développement de quelques actions participatives au tourisme, bien qu'encore limité, est le signe d'une mutation, d'une évolution en cours.

### **Plan de la thèse**

La thèse s'articule autour de trois grandes parties. La première partie sera l'occasion d'exposer le cadre théorique global. Dans le chapitre 1, nous présenterons la manière dont le développement durable remet en question notre rapport au progrès et aux modes de production, en dépassant notamment l'accent mis sur l'aspect économique du développement. De manière plus approfondie, nous exposerons le changement participatif induit par le développement durable et l'appel à une gouvernance participative. Puis, nous nous concentrerons sur l'impact des principes de développement durable sur l'activité touristique et l'émergence de pratiques plus responsables vis-à-vis des territoires et leurs populations.

Le chapitre 2 sera consacré à l'objet central de cette thèse, la participation. Nous chercherons, tout d'abord, à mieux définir et délimiter cet objet. Puis, nous nous concentrerons sur le rapport entre participation et démocratie, en analysant également de nouvelles formes de démocratie participative qui s'appuient sur les NTIC et l'innovation. De manière approfondie, nous présenterons les principales caractéristiques de la participation afin de mieux comprendre ses principes, objectifs, formes et enjeux. Enfin, il sera question d'exposer le lien entre la participation et le tourisme qui guide le propos de cette thèse.

Ensemble, les théories du développement durable<sup>7</sup> (chapitre 1) et d'une démocratie décentralisée (chapitre 2) tentent de reconstruire la participation comme étant une approche légitime et transformatrice du développement (Hickey et Mohan, 2005). À travers ces deux thèmes, nous essayons de placer les expériences participatives dans des débats théoriques plus larges sur le développement et la politique afin également de répondre aux réactions critiques plus récentes contre la participation. Parmi les principales critiques se trouve l'échec des approches participatives à réaliser des changements sociaux significatifs parce qu'elles ne réussissent pas à traiter les questions de pouvoir et de politique (Hickey et Mohan, 2005).

Le chapitre 3 sera dédié à la présentation du cadre méthodologique : nous détaillerons la méthodologie employée, ainsi que la caractérisation de la recherche et les théories sur lesquelles elle s'appuie. Dans le chapitre 4 de la première partie, nous préciserons le cadre contextuel et les choix empiriques. Ce sera l'occasion d'élargir le contexte global et local de la recherche et puis de dévoiler les terrains de recherche dans ses différentes dimensions.

La deuxième partie de la thèse s'attachera à décrire et à analyser la participation dans le contexte brésilien. Ce sera également l'occasion de présenter les études empiriques qui sont, d'une certaine façon, liées à chaque thème de chapitre. Cette partie s'articule autour de deux axes principaux : les chapitres 5 et 6 seront dédiés au lien entre participation et démocratie au Brésil, et les chapitres 7, 8 et 9 seront consacrés à l'étude de la participation dans le domaine du tourisme.

Nous estimons que parler de politiques et d'actions de participation dans le domaine du tourisme renvoie tout d'abord à la constitution de l'État brésilien actuel et de l'institutionnalisation de la participation dans son système politique démocratique. Ainsi, dans le chapitre 5, nous chercherons à comprendre l'évolution politique du pays pour y trouver le moment où la participation émerge, notamment via deux dispositifs participatifs : les conseils et les conférences. Ce sera l'occasion de présenter deux études de cas empiriques, celui de la Conférence municipale de Tourisme à Foz do Iguaçu et de l'une de ses propositions, le Programme intégré d'éducation au Tourisme (PIET).

Dans le chapitre 6, nous nous concentrerons plus particulièrement sur les enjeux liés à la participation dans ce système à travers l'analyse des budgets participatifs. Après une présentation globale de ces dispositifs, nous exposerons quelques expériences au Brésil et dans le monde, l'objectif étant d'illustrer la diversité des expériences. Puis, il sera question de décrire et d'expliquer le seul cas national de budget participatif du Tourisme, dans la ville de Recife. Ce sera l'occasion de présenter, par la suite, notre troisième étude de cas : il s'agit du projet de sensibilisation touristique "Olha! Recife" et qui est directement lié au budget participatif du Tourisme.

---

<sup>7</sup> Nous pouvons également parler des théories du développement humain et du post-développement, qui se rapprochent de celle du développement durable.

Le chapitre 7 sera consacré à la présentation du contexte politique national de décentralisation du tourisme. Nous exposerons, dans un premier temps, l'évolution de cette activité dans le pays et ses principales caractéristiques. Puis, nous nous concentrerons sur les enjeux de la gestion touristique, en montrant notamment la présence croissante de l'État national malgré les politiques de décentralisation. L'un des résultats les plus remarquables de ces politiques sont les instances régionales et locales de gouvernance, telles que les Conseils municipaux du Tourisme. L'analyse des enjeux de la participation à ces organismes qui sera menée nous donnera l'occasion d'introduire, par la suite, les deux études de cas qui portent sur des actions mises en place par le Conseil municipal du Tourisme dans la ville de Poá.

L'analyse présentée dans le chapitre 8 sera dédiée aux principaux outils du gouvernement national pour mettre en œuvre de projets et programmes touristiques à l'échelle local : les Plans nationaux de Tourisme. Nous détaillerons chacun des trois plans qui ont été publiés jusqu'à présent, essayant de cerner leur approche à la participation des habitants au tourisme. Puis, nous nous concentrerons sur un programme issu de ces plans, le Programme de régionalisation du Tourisme, qui est devenu la principale politique en matière d'aménagement et de développement touristique du pays. Ce programme sera illustré par un de ses produits nommé "Route des émotions", à laquelle correspond notre sixième étude de cas : le projet de sensibilisation et de gouvernance "Nous faisons la différence dans le développement durable de la Route des émotions" de l'ONG Care.

Ensuite, le chapitre 9 s'attachera à expliquer les enjeux vis-à-vis d'un haut degré de participation (ascendante) dans le cadre du tourisme à base communautaire, plus particulièrement dans l'État du Ceará qui est le terrain de notre dernière étude empirique. Nous y exposerons les raisons pour lesquelles ce type de tourisme a émergé et présenterons l'une des premières initiatives dans le pays, qui aujourd'hui intègre le réseau cearense de tourisme communautaire, Tucum. Puis, notre étude de cas sur ce réseau permettra de mieux saisir les enjeux et les blocages au développement de ces pratiques dans le pays, tout comme d'analyser les effets de cette participation directe à la prise de décision peut avoir sur le tourisme et les cadres de vie locaux.

La dernière partie permettra de faire dialoguer les différentes études de cas et d'ouvrir des perspectives pour un développement participatif du tourisme. Le chapitre 10 sera consacré à une analyse croisée des pratiques que nous analysons dans cette thèse. Nous montrerons les possibles dialogues entre elles ainsi que leurs spécificités concernant les approches participatives de chacune.

Nous présenterons une évaluation de la participation dans ces actions, en faisant écho au chapitre 2, et nous en exposerons les répercussions, entre autres vis-à-vis de la gouvernance et des relations entre les différents acteurs du tourisme. Cela nous conduira à montrer qu'au Brésil, malgré la dimension entrepreneuriale attribuée à l'activité touristique, l'union des acteurs, leur travail coordonné et la reconnaissance de leurs compétences spécifiques sont des aspects qui peuvent porter ses fruits et favoriser le développement participatif du tourisme.

Enfin, le chapitre 11 présentera quelques idées globales à retenir à partir de nos études de cas et permettra de poser quelques principes à prendre en compte en vue d'une plus grande implication des habitants dans le tourisme. Nous y montrerons également pourquoi une participation au tourisme serait nécessaire et comment mettre en place de processus participatifs au tourisme. Par ailleurs, nous exposerons les principales menaces pour cette démarche, ainsi que ses possibles contributions au tourisme durable. Cela nous amènera à conclure que le rapport entre participation et tourisme durable mérite d'être plus étudié, mettant plus en valeur les impacts des expériences participatives.

# **PARTIE I**

## **APPROCHER LE DÉVELOPPEMENT DURABLE ET LA PARTICIPATION AU TOURISME**

# **Chapitre 1**

## **Le développement durable et son influence sur le tourisme**



"Vis-à-vis de la nature comme de la société, on ne considère principalement, dans le mode de production actuel, que le résultat le plus proche, le plus tangible ; et ensuite on s'étonne encore que les conséquences lointaines des actions visant à ce résultat immédiat soient tout autres, le plus souvent tout à fait opposées."

Frédéric Engels, *Le rôle du travail dans la transformation du singe en homme.*

## 1. Introduction

Entre la fin des années 1960 et le début des années 1970, une nouvelle préoccupation vis-à-vis de l'avenir de la planète et des ressources a émergé dans le scénario mondial. Il s'agissait d'une remise en question des formes de faire développement et des moyens employés par les pays, notamment les nations riches, pour atteindre une certaine croissance économique. Ce nouveau rapport au développement a été nommé développement durable et est l'objet central depuis les années 1980, des Sommets de la Terre organisés par les Nations Unies.

Le développement durable est aujourd'hui un thème présent dans la scène internationale tout comme à l'intérieur de chaque pays. Selon plusieurs auteurs et spécialistes, l'un "de grands mérites du développement durable est d'avoir introduit la démocratie participative, de favoriser la consultation et l'information des opinions publiques" (Brunel, 2004, p. 68). Si ce concept a été abordé de façon sceptique par les gouvernements et les entreprises pendant plusieurs années, depuis les années 2000, il a commencé à influencer sur les pratiques, notamment à l'échelle des territoires (Theys, 2002).

Le tourisme est une activité qui a été impactée par les principes du développement durable, notamment depuis les années 1980. Entre les années 1950 et 1970, le modèle de tourisme développé était amplement utilisé comme moteur pour favoriser la croissance économique des pays. Ainsi, depuis la fin du XX<sup>ème</sup> siècle, le tourisme destiné aux masses et le développement irrationnel, parfois incontrôlé, de cette activité dans les destinations touristiques sont remis en question en raison des impacts importants sur les territoires et les populations locales.

Ce chapitre d'ouverture a l'objectif premier d'introduire la participation à partir du prisme du développement durable et de la nécessité de construire de nouveaux rapports au développement qui prennent en compte les envies et les avis des habitants. Puis, à partir de ces considérations générales sur le développement durable, nous nous concentrerons plus spécifiquement sur l'impact de ce dernier sur le tourisme, son développement et ses pratiques.

Ainsi, nous divisons ce chapitre en quatre parties. D'abord, nous analyserons le contexte de la période des Trente Glorieuses et les enjeux qui ont poussé l'émergence des principes du développement durable et une mobilisation mondiale pour leur adoption. Pour ce faire, nous rappellerons notamment les résultats ainsi que les évolutions du concept au travers des sommets de la Terre des Nations Unies.

Par la suite, nous explorerons tout particulièrement quelques idées liées au concept de développement durable qui dépassent l'objectif purement de croissance économique et proposent de nouveaux regards vis-à-vis du développement. Pour ce faire, nous débattons autour du développement, de l'Antiquité Grecque jusqu'à nos jours, notamment des idées telles que le développement humain, le bien-être et la qualité de vie. Nous chercherons également à saisir les possibles liens entre ces idées-là et la question de la participation.

Dans la troisième partie, nous essayerons de lier ensemble les questions débattues auparavant et l'activité centrale de cette étude, le tourisme. Nous aborderons ainsi la question de l'influence du concept de développement durable sur l'activité touristique, dans une logique de changement de modèle et de rapport avec le territoire. Dans un premier moment, nous exposerons le contexte et les problèmes issus du modèle touristique conventionnel afin de comprendre les raisons qui ont favorisé l'émergence de pratiques dites plus durables. Ensuite, ces pratiques seront mieux détaillées. Nous présenterons ces formes de tourisme, en citant quelques exemples, afin de comprendre les différents aspects de la durabilité qui sont présents dans chacune d'entre elles.

Enfin, la quatrième partie clôturera ce premier chapitre en posant les principales idées vis-à-vis de la participation qui sont présentes dans les fondements du développement durable. Il sera question de mieux comprendre dans quelles mesures ce dernier prône une gouvernance participative dans laquelle différents acteurs, y compris les habitants, sont engagés. Cette dernière partie ouvre ainsi sur la question de la participation pour faire le pont vers le deuxième chapitre de la thèse, qui sera dédié à cette question-là.

## 2. Développement durable et les questionnements sur l'avenir

"The world has enough for everybody's need, but not for everybody's greed."<sup>8</sup>

Mahatma Gandhi

Les bases de la civilisation industrielle furent posées avec la renaissance italienne et surtout avec le XVIII<sup>ème</sup> siècle. Le profit peut être ainsi caractérisé comme un projet de société (plutôt qu'une catégorie économique) qui trouve dans le capitalisme "sa forme économique achevée et indépassable, pour autant que nous conservions la même définition de progrès humain" (Zaoual, 1998, p. 84).

La civilisation matérielle qui en résulte finit par détruire la diversité des écosystèmes et des modes de vie, en utilisant aveuglement les sciences et les technologies au nom d'un certain développement. "L'homme moderne ne maîtrise plus sa propre maîtrise" (Zaoual, 1998, p. 85), laissant des traces d'un déséquilibre planétaire aussi bien dans les sociétés dites avancées que dans celles les moins développées.

Cette "crise de civilisation" (Zaoual, 1998, p. 85), qui en réalité dépasse la simple question environnementale énoncée au départ, déclencha des contestations et des mobilisations à l'échelle planétaire et qui réclamaient un développement plus durable pour l'avenir. Au centre des préoccupations relatives à ce développement se (re)trouvent les êtres humains (Agenda 21, Principe 1).

### 2.1 Limites du progrès technique et du modèle productiviste des Trente Glorieuses

Les faits qui ont abouti aux débats autour du développement durable remontent notamment au XX<sup>ème</sup> siècle en Occident, plus précisément au moment qui a suivi la seconde guerre mondiale. La guerre froide représentait un moment d'incertitudes et d'inquiétudes, de reconstruction surtout pour l'Europe, mais aussi de restructuration du monde. La période comprise entre les années 1945 et 1975, nommée par l'économiste Jean Fourastié les "Trente Glorieuses", marque définitivement la plupart des économies occidentales et les relations entre les pays.

Pendant la période de reconstruction de l'après-guerre, l'économie européenne, appuyée sur l'aide américaine à travers le Plan Marshall<sup>9</sup> et les accords de Bretton Woods<sup>10</sup>, a connu des taux de croissance exceptionnels et réguliers – du moins comme ont pu le ressentir pendant quelques années les pays concernés. Une période de prospérité, dirait-on : la population

---

<sup>8</sup> "Le monde en a assez pour les besoins de tous mais pas pour l'avidité de tous." (Traduction libre de l'auteure)

<sup>9</sup> En anglais *European Recovery Program*. Programme à l'initiative du général George Catlett Marshall et adopté par une loi d'avril 1948 par le président Harry Truman. Il a été prévu pour une durée de quatre ans, du 1<sup>er</sup> avril 1948 au 30 juin 1952, afin que les pays européens puissent rééquilibrer leurs balances des comptes et recouvrer leur indépendance économique et financière.

<sup>10</sup> Accords conclus après la conférence monétaire tenue à Bretton Woods, New Hampshire, États-Unis, en juillet 1944, entre quarante quatre pays. Ils ont instauré un système monétaire basé sur la libre convertibilité des monnaies et la fixité des taux de change. Le Fond monétaire international (FMI) et la Banque internationale de reconstruction et de développement (BIRD) sont aussi nés de ces accords.

augmente, l'espérance de vie s'accroît, la population active reste stable, le taux de chômage reste faible... en même temps qu'un nouvel ordre économique et politique s'installe.

Par ailleurs, on assista au grand transfert du secteur primaire d'abord vers le secteur secondaire, puis vers la tertiarisation, la salarisation, l'augmentation du pouvoir d'achat, les nouveaux modes d'organisation du travail marqués par le fordisme<sup>11</sup>, l'ouverture des économies (entre autres grâce à la création de la Communauté économique européenne, CEE, qui servirait plus tard de pilier pour l'Union européenne), mais aussi à un État<sup>12</sup> présent, comme c'est le cas en France, qui ne cesse de prospérer dans différents domaines.

En économie, le débat théorique concernant la croissance pendant les Trente Glorieuses opposait deux groupes : les keynésiens et les néoclassiques. Les premiers, influencés par les théories des années 1930 de J. M. Keynes, considéraient le système capitaliste comme voué à la crise et dénonçaient le plein emploi des ressources. L'avenir sur le long terme apparaissait incertain. Les keynésiens préféraient ainsi miser sur la rentabilité à court terme par le biais d'une forte intervention de l'État et de versements aux classes populaires, dans une perspective d'investissement des capitalistes.

Les néoclassiques, représentés fortement par R. M. Solow à partir des années 1970, considéraient que les problèmes des ressources soulevés par les keynésiens étaient résolus et qu'il fallait donc penser aux conditions de maintien d'une économie déjà en équilibre. Discrédités et éclipsés pendant un certain temps en raison des conséquences de ces politiques pendant la grande crise des années 1930, leur retour devient possible par la promotion habile de leurs idées, portée en grande partie par l'école de Chicago<sup>13</sup> à partir des années 1960.

Cette économie tendait à un régime semi-stationnaire de croissance équilibrée sur le long terme grâce à l'accumulation de capital et au progrès technique, mais sans tenir compte des contraintes posées par la nature. La puissance des théories néoclassiques a été telle que bien qu'aujourd'hui dépassé, ce corpus idéologique vieux de presque cinquante ans se révèle si solide. Franck-Dominique Vivien (2005) considère que leurs propositions en matière de croissance et de commerce international ont représenté une menace pour le développement.

Cependant, les objectifs visés à ce moment-là, notamment ceux de croissance économique, d'augmentation de la productivité et d'innovations techniques ne représentaient pas uniquement les intérêts des entrepreneurs en quête de l'augmentation du capital. Ulrich Beck considère qu'ils contribuaient surtout à la reconstruction de la société et à l'augmentation des opportunités de consommation individuelle. Dans un contexte où les sociétés sont marquées par les destructions de la guerre, le lien entre les intérêts économiques, sociaux et individuels dans la réalisation du progrès (économique et scientifique-technique) "fut un succès dans la mesure où la croissance prit réellement, et où l'ampleur des innovations techniques sembla calculable" (Beck, 1986, p. 431).

---

<sup>11</sup> Dans le fordisme, le travail est organisé en grandes unités de production avec une succession d'opérations standardisées – le travail à la chaîne. La politique commerciale qui accompagne cette théorie de la production de masse est l'ouverture complète des marchés. Pour certains économistes, le fordisme correspond au régime d'accumulation intensive, de consommation de masse et de régulation étatique qui a prédominé dans les pays capitalistes durant les Trente Glorieuses.

<sup>12</sup> L'État est l'ensemble d'institutions permanentes (tribunaux, organismes législatifs, armées, etc.) qui rendent possible l'action d'un gouvernement. Le gouvernement assume ainsi les fonctions d'État pendant une période déterminée au travers d'un ensemble de programmes et projets proposés à la société.

<sup>13</sup> Pensée économique libérale opposée au keynésianisme et souvent associée à la théorie néoclassique des prix, au libre marché et au monétarisme.

L'auteur dénonce, par ailleurs, les effets pervers de cette poursuite du progrès et de la modernité, dont la production sociale de richesses est corrélée à la production sociale de risques. Ces derniers, "tôt ou tard [...] touchent aussi ceux qui les produisent ou en profitent" en générant des situations de menace (Beck, 1986, p. 41). Ainsi, à partir de la fin des années 1960, le mode de développement propre à la période des Trente Glorieuses – caractérisé par la consommation et la production de masse et assez dépendant de l'énergie fossile – commence à montrer ses limites et crée un bouleversement économique et social.

Les pays rentrent dans une période de ralentissement voire de régression marquée par le tassement de la croissance et de l'investissement, la montée du chômage, l'accélération de l'inflation... et qui est frappée par deux chocs externes : l'un, monétaire avec la fin du système monétaire de Bretton Woods entre 1971 et 1973, l'autre, pétrolier avec les hausses du prix du baril en 1973 et 1979. Par ailleurs, on commençait alors à se poser des questions sur l'effet de l'épuisement de ressources naturelles sur le rythme de la croissance des économies.

Les choix et les modèles de société issus de la "science économique qui s'est installée aux commandes de la civilisation globale" répondaient alors de moins au moins aux attentes des populations, tant celles du Sud et du Nord de la planète, puisqu'ils débouchaient "sur le chômage, la pauvreté, les exclusions, la destruction des écosystèmes et des systèmes sociaux et symboliques, les violences, les migrations forcées, etc." (Zaoual, 1998, p. 83).

Ce n'est que quand les situations sociales et les conflits sociaux d'une société "distributrice de richesses" commencent à croiser ceux d'une société "distributrice de risques", que nous voyons naître une rupture entre les catégories et les cadres de pensée et d'action en vigueur (Beck, 1986, p. 38). À la fin des Trente Glorieuses, les pays occidentaux entrent dans une crise profonde – économique, politique et de confiance – et vont donc s'interroger sur les évolutions contemporaines du capitalisme.

La prise de conscience des limites du progrès technique et du modèle productiviste avec un fort impact sur l'environnement amène à une réflexion à propos de la possibilité d'un autre type de progrès social et de développement : "Les êtres humains réagissent à des menaces éminentes en changeant leur façon de penser et d'agir." (Leisinger, 1998, p. 97). Ce nouveau rapport au développement apparaît donc comme le revers de la médaille (Vivien, 2005), un phénomène de rattrapage par rapport au modèle qu'incarnent les économies occidentales (Rostow, 1963) bien que toujours marqué par la présence de l'eurocentrisme dans les théories élaborées par ses économistes (Sachs, 1993).

Il s'agit, initialement, de résoudre des problèmes induits par le développement techno-économique lui-même et de savoir "comment les risques et les menaces qui sont systématiquement produits au cours du processus de modernisation avancée peuvent être supprimés, diminués [...], de sorte qu'ils ne gênent pas le processus de modernisation ni franchissent les limites de ce qui est "tolérable" (d'un point de vue écologique, médical, psychologique et social)" (Beck, 1986, p. 36).

Ces préoccupations, parmi d'autres, déclencheront les premières mobilisations planétaires pour une prise de conscience et un changement d'attitude vis-à-vis des modes de développement et de production adoptés jusqu'à ce moment-là par les sociétés industrielles : "Nous sommes à un moment de l'histoire où nous devons orienter nos actions dans le monde entier en songeant davantage à leurs répercussions sur l'environnement." (Paragraphe 6 de la Déclaration de Stockholm, 1972).

C'est aussi le moment de transition entre la "Première Modernité" et la "Deuxième Modernité" désignées par Ulrich Beck dans son *"Pouvoir et contre-pouvoir à l'ère de la mondialisation"*. La première est représentée par un nationalisme méthodologique où la préoccupation de "l'Autre" est absente. La deuxième représente un moment où "nous sommes tous devenus solidaires par les risques que nous nous imposons les uns aux autres"<sup>14</sup>, avec l'ouverture des frontières et une sociologie transnationale désétatisée où "l'Autre" est présent.

Selon Fabrice Flipo (2005, p. 297), trois ensembles de critiques cherchent à montrer que "les forces productives semblaient désormais dérégler le monde plutôt que de l'améliorer". La première critique est l'échec social du réductionnisme technique et scientifique. La seconde critique est issue des écologistes (entre autres, avec le rapport Meadows de 1972), dont l'analyse finale, selon l'auteur, "a finalement bien peu vieilli". La troisième critique est l'échec de l'universalisme développementaliste.

Par la suite, nous nous concentrerons sur la seconde critique, selon laquelle le développement visé par les pays développés n'est pas durable et que donc le mode de vie dans ces pays ne peut pas servir de modèle pour la planète entière. Nous reconnaissons pourtant que l'opposition entre écologistes et industrialistes n'est évidemment qu'une facette des enjeux du développement durable et que d'autres questions aussi importantes restent en débat.

## **2.2 Appel à un développement plus durable : les sommets de la Terre des Nations Unies**

Nous reconnaissons dans ce travail l'extension et l'ouverture des débats liés au développement durable même après longue date. Il nous serait ainsi impossible d'aborder ici ce sujet de manière exhaustive, considérant les différents points de vue et arguments. Pour autant, nous avons choisi de camper une ambiance en nous concentrant sur quelques faits liés au début de ce débat à travers les Sommets de la Terre des Nations Unies pour leur importance.

C'est à Stockholm qu'a lieu, en 1972, la première conférence des Nations Unies sur l'environnement, plus tard appelée Sommet de la Terre<sup>15</sup>, qui laisse entrevoir des problèmes liés à la croissance de la population et au niveau des ressources naturelles disponibles. Ce sommet donne naissance au Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) et fait émerger le concept d'économie du développement.

Ce concept émerge moins dans un contexte de décolonisation et de rapport entre pays développés et sous-développés (comme ce fut le cas entre les années 1945 et 1960) mais davantage dans l'idée d'une amélioration du niveau de vie des habitants à travers un développement économique mesuré. Cependant, comme le révèle Franck-Dominique Vivien (2005), à Stockholm, les oppositions entre Nord et Sud, Est et Ouest restaient assez marquées.

Les coûts environnementaux et sociaux de la croissance économique, dénoncés par Erza J. Mishan en 1967 et bien d'autres auteurs, sont finalement pris en compte au niveau planétaire, et développement et environnement commencent à être traités comme un seul et même problème, nécessitant une reconduite du modèle et des modes de pensées :

---

<sup>14</sup> Bruno Latour (2001), "Préface", dans Ulrich Beck, *La société du risque. Sur la voie d'une autre modernité*, p. 11.

<sup>15</sup> Rencontres décennales entre dirigeants mondiaux organisées depuis 1972 par les Nations unies avec l'objectif de définir les moyens de stimuler le développement d'une culture mondiale de respect de l'environnement à travers une capacité collective à gérer les problèmes planétaires.

"Nous avons la conviction que la prise de conscience des limites matérielles de l'environnement mondial et des conséquences tragiques d'une exploitation irraisonnée des ressources terrestres est indispensable à l'émergence de nouveaux modes de pensée qui conduiront à une révision fondamentale, à la fois du comportement des hommes et, par suite, de la structure de la société actuelle dans son ensemble." (Meadows et al., 1972, p. 293-294)

Même si ce Sommet n'a pas vraiment débouchés sur des résultats pratiques, il a le mérite d'avoir posé quelques premiers principes de l'approche qui liait développement humain et écologie. Ceci à une époque où la question des ressources restait cependant encore influencée par un paradigme malthusien<sup>16</sup>. Cette première rencontre marque également l'engagement de dirigeants à se rencontrer tous les dix ans afin de faire le bilan de l'état de la planète.

Peu après Stockholm, le dialogue Nord-Sud est abordé de nouveau par Maurice Strong à travers la proposition du concept d'écodéveloppement (voir encadré 1). À l'origine, le concept de l'écodéveloppement correspondait à une stratégie de développement rural dans le Tiers Monde, fondée sur l'utilisation ingénieuse des ressources locales et du savoir-faire paysan.

Par la suite, ce terme a pris les traits "d'un développement endogène et dépendant de ses propres forces, soumis à la logique des besoins de la population entière et non de la production érigée en fin en soi, enfin conscient de sa dimension écologique et recherchant une symbiose entre l'homme et la nature" (Sachs, 1978, p. 17).

Ignacy Sachs (1993) se réfère au concept non comme une théorie, mais comme une "philosophie du développement" adressée aux actifs sur le terrain, un outil de prospective et d'exploitation d'options de développement remettant en cause les tendances qui prédominaient à l'époque ainsi que les buts inégalitaires que la croissance nourrit.

Souvent, on voit une comparaison entre ce concept et le développement durable. Parfois ils sont même mis en concurrence (pour certains, le concept de développement durable a été plus accepté car il semblait politiquement plus correct). Nous ne rentrerons pas dans ce débat et retiendrons ici simplement que les deux concepts sont assez proches et suivent la même tendance, même s'il peut y avoir quelques différences (Figuière, 2006).

En 1974, l'Assemblée des Nations Unies appelle à l'instauration d'un "nouvel ordre économique international" (NOEI), plus humain et équitable, composé de modes de vie et de systèmes "moins arrogants dans leurs exigences matérielles", dans une "recherche collective de la manière de respecter les limites internes des droits fondamentaux de l'homme [*qui*] passe par l'édification de structures sociales pour exprimer ces droits et par un patient travail d'invention de techniques" qui aboutit à une démocratie socioéconomique planétaire (PNUE, 1981, p. 119).

Avec une approche qui rejoint l'objectif du développement de satisfaire les besoins et les aspirations de l'être humain (Brundtland, 1987, p. 40), cette idée a été parallèlement renforcée, entre autres, par la notion de "*basic needs*", en référence aux besoins immédiats et fondamentaux des personnes et au développement de la communauté : nourriture, eau, abri et habits (Denton, 1990). Une liste plus extensive des "*basic needs*" inclut également l'hygiène publique, l'éducation et les services de santé.

---

<sup>16</sup> Selon l'économiste anglais Thomas Malthus, la croissance de la population est intrinsèquement circonscrite par des contraintes de ressources. Pour lui, la population d'un pays augmente toujours plus vite que la production des ressources nécessaires pour assurer son existence.



Cette notion, présente dans le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), est toutefois critiquée en tant que méthode de développement étant donné qu'elle peut s'orienter vers une augmentation de la consommation afin d'éradiquer la pauvreté<sup>17</sup>. On peut, par ailleurs, questionner la relation entre consommation et pauvreté. La consommation a-t-elle vraiment l'objectif de mettre fin à la pauvreté ? Selon la vision de Fabrice Flipo (2005, p. 106), c'est bien le contraire : "la croissance de la pauvreté est un moteur nécessaire à l'expansion économique". Ainsi, on ne cherche pas vraiment à éradiquer la pauvreté mais à encourager une consommation qui apparaît comme étant une solution qui, en réalité, ne sert qu'à compenser temporairement un état d'infériorité.

Par ailleurs, concernant le concept de développement, encore faut-il rappeler que celui-ci est un produit de la guerre froide qui est né, entre autres, dans un souci de la part des nations "riches", notamment les États-Unis, d'éviter un basculement des pays pauvres vers le communisme (Brunel, 2004). Ce concept a été introduit pour la première fois par Harry Truman lors d'un discours prononcé au lendemain de la seconde guerre mondiale (Flipo, 2005). Néanmoins, l'auteur constate que l'usage politique du terme est plus ancien, avec son utilisation par Karl Marx pour se référer à l'appropriation croissante par l'humanité des forces physiques de la nature.

De ce fait, certains considèrent que l'idée de "développement durable" apparue plus tard a servi à relativiser le développement économique notamment dans une relation Nord-Sud : il s'agissait d'un moyen pour les pays développés de maintenir leurs cadres de vie face à une concurrence économique nouvelle avec le Sud, qui vivait un dynamisme démographique et commençait à "partager" les ressources avec le Nord.

Toutefois, à partir de la fin des années 1970 et notamment dans les années 1990 (avec la chute du communisme et le triomphe du modèle capitaliste libéral), ce mouvement est amorcé et on témoigne une réduction importante du montant de l'aide publique au développement : de 0,33% du PIB à la fin de la guerre froide jusque 0,22% en 2002. Un exemple non négligeable fut la suspension de la contribution des États-Unis à l'Unesco (soit 25% du budget total de l'institution) pendant plusieurs années sous prétexte de mauvaise gestion de son directeur (africain et altermondialiste). Sylvie Brunel (2004) soutient que cette diminution coïncide aussi avec la multiplication d'analyses et de discours contestant le développement : des mouvements écologistes au départ et un peu plus tard, les adeptes du développement durable.

La première utilisation du terme remonte probablement à un document publié en 1980 par l'Union internationale de conservation de la nature (UICN) avec le PNUE et le World wide fund for nature (WWF) intitulé "La stratégie de la conservation", sous-titré "La conservation des ressources vivantes au service du développement durable", considérée d'une certaine manière comme un "brouillon lointain" (Vivien, 2005) de la Convention signée à Rio de Janeiro douze ans plus tard.

Il convient ici peut-être de rappeler la différence qu'il peut y avoir entre le terme original en anglais *sustainable development* et sa traduction en français "développement durable". Selon le dictionnaire Oxford, *sustainable* fait référence à ce qui peut être défendu et maintenu avec

---

<sup>17</sup> D'après Dharam Ghai (1978 : 16), "[...] la méthode manque de rigueur scientifique ; est anti-développement et orientée sur la consommation ; est une recette pour perpétuer le retard économique, négliger l'industrie et favoriser une technologie dépassée ; va contre le nouvel ordre économique international ; ignore les conflits de classes et de groupes ; et donne l'impression que l'éradication de la pauvreté est par trop facile". D'autres auteurs pourtant la regardent avec un autre point de vue : Kátia Sara Henriques Xavier (2010) la considère comme une alternative au modèle libéral de développement adopté dans les années 1980 tandis qu'Amartya Sen (2010) parle plutôt de "*capabilities*" [capacités] que de consommation.

un certain taux de réussite. C'est la même définition du mot "soutenable" dans le dictionnaire Larousse. Le vocable durable, quant à lui, se réfère plutôt à une durée sur le temps, à une certaine stabilité. Pour certains, ce sont des notions équivalentes. Pour d'autres, ce sont deux notions avec des distinguos subtils.

Nous ne rentrerons pas dans ce débat et, pour notre part, nous utiliserons l'adjectif durable par simple choix et car il est celui le plus souvent employé, mais sans pour autant se référer à la définition réduite de faire durer le développement. Nous le définissons comme une action de soutenabilité qui permet de mettre l'accent sur de nombreuses autres questions.

Le terme commence à se démarquer avec son apparition en 1987 dans un nouveau rapport commandé par les Nations Unies, le rapport Brundtland. Néanmoins, certains auteurs (Leisinger, 1998, p. 73) rappellent que des noms importants tels que Thomas Malthus et Justus von Liebig doivent être associés aux premières réflexions autour de ce concept. Au début du XX<sup>ème</sup> siècle, des scientifiques sociaux tels que Thorstein Veblen et des économistes tels que Arthur Cecil Pigou et Karl William Kapp attiraient l'attention aux coûts externes des activités économiques (Leisinger, 1998, p. 73).

Avec son apparition dans le rapport Brundtland, le développement durable se présente comme "un principe normatif sans norme" d'après Jacques Theys (2001, p. 273), une "énigme" posée aux nations, mais qui va donner quand même un nouveau sens et contenu à la notion dégradée de développement (Vivien, 2005). Il est défini dans le chapitre II du rapport comme "un processus de transformation dans lequel l'exploitation des ressources, la direction des investissements, l'orientation des techniques et les changements institutionnels se font de manière harmonieuse et renforcent le potentiel présent et à venir permettant de mieux répondre aux besoins et aspirations de l'humanité" (Rapport Brundtland, 1987, p. 42).

Ce rapport réaffirme alors ce qui avait été déjà posé à Stockholm par rapport à l'association entre l'environnement et le développement (y compris économique et social), avec pourtant une nette prédominance des préoccupations écologiques (le changement climatique et le gaz à effet de serre, la couche d'ozone et les produits fluoro-chlorés...) et des "limitations que l'état de nos techniques et notre organisation sociale impose sur la capacité de l'environnement" (Rapport Brundtland, 1987, p. 40), malgré la présence du concept de besoins essentiels (surtout des plus démunis) à plusieurs reprises.

Cependant, le développement durable est considéré quand même comme le point de départ de ce que Etienne Rodary et Christian Castellanet (2003, p. 24) appelle "troisième temps des politiques de conservation", caractérisé par une "conservation intégrée"<sup>18</sup> qui se traduit par une référence à la participation des populations locales. Etienne Rodary (1997, p. 41) représente ce moment sur l'équation "conservation + participation = développement durable".

Dès les années 1990, les ONG environnementales internationales montent en puissance et aident à diffuser le concept avec la déclinaison de protection d'une nature menacée (Brunel, 2004). À partir de ce moment-là, nous assistons à une augmentation de l'aide à la protection de la biodiversité. Mais cet argument écologique est dénoncé par certains auteurs, comme Jean-Marie Albertini, comme étant une protection d'autres intérêts (économiques, stratégiques, fonciers...) du Nord : "Perfidement, sous prétexte de protéger les baleines, la forêt tropicale ou encore d'imposer des méthodes de production évitant la pollution, on vise en réalité l'arrêt des échanges commerciaux." (Albertini, 1993, p. 14).

---

<sup>18</sup> Nécessité de lier la protection du patrimoine à l'aménagement du territoire et de l'adapter aux besoins de la société.

En 1992, le concept revient, basé plus que jamais sur les trois piliers déjà présents dans le rapport Brundtland : la nécessité d'associer environnement, économie et société. Lors de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED) à Rio de Janeiro, plus connue comme le troisième Sommet de la Terre<sup>19</sup>, 172 États se sont réunis, en plus des 1 500 ONG qui ont été représentées. Ce sommet a été conclu par la signature de la Convention de Rio qui reconnaît la souveraineté des États à exploiter leurs propres ressources selon leur politique d'environnement et de développement.

Lors de cette rencontre, d'autres documents importants ont été proposés, telle que la Déclaration sur la gestion, la conservation et le développement durable des forêts et la gestion durable des forêts, ainsi que trois conventions : la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification et la Convention sur la biodiversité.

Cette dernière, qui entre en vigueur en décembre 1993 avec la signature de 168 pays (aujourd'hui elle compte 193 Parties – les gouvernements ou institutions en faisant fonction), est considérée comme le principal instrument international relatif au développement durable de par ses trois objectifs principaux : la conservation de la diversité biologique, l'utilisation durable de la diversité biologique et le partage juste et équitable des avantages découlant de l'utilisation des ressources génétiques (Nations Unies, 2014).

Force est de reconnaître que Rio 1992 a guidé le chemin vers Kyoto et la mise en place de son protocole (1997), assez concret et suivi d'applications. Bien que celles-ci n'aient pas atteint le niveau de ce qui avait été annoncé initialement, elles ont néanmoins permis une rupture majeure et quelques résultats ainsi que la réorientation des politiques de nombreux pays, parfois de manière assez ambitieuse et contraignante (comme dans l'UE et plus largement en Europe) notamment à partir des années 2010.

Le quatrième Sommet, officiellement appelé Sommet mondial sur le développement durable, s'est tenu en 2002 à Johannesburg et avait pour objectif de dresser un bilan avec les points positifs et négatifs, de compléter le programme lancé à Rio en 1992, ainsi que d'inciter les États à réitérer leur engagement politique pour le développement durable. Cependant, la critique faite à cette rencontre s'appuie sur le fait que les débats se sont concentrés sur le climat, avec une prise en compte plus discrète et moins dynamique d'autres nécessités telle que la déforestation.

Par ailleurs, ce sommet a réitéré la nécessité de prendre en considération l'aspect social du développement et de promouvoir la participation des citoyens. Selon le rapport de Johannesburg (2002, p. 73-74), "en particulier, la dimension sociale du développement durable devrait être renforcée" et l'un des objectifs des mesures en faveur du développement durable est "le renforcement de la participation et la contribution effective de la société civile et d'autres parties prenantes".

À ce sujet, la rencontre a été plutôt marquée par des intentions que par des objectifs exacts et contraints. Franck-Dominique Vivien (2005) critique aussi l'écart entre les promesses d'aide aux pays du Sud et les réels montants alloués, tout comme le fait que cette déclaration finale ne fasse que reprendre les déclarations précédentes : sur le rapport Brundtland, page 56, on

---

<sup>19</sup> Le deuxième sommet a eu lieu à Nairobi en 1982, mais il est peu (ou pas) évoqué comme un sommet officiel car il n'a débouché sur aucune décision, probablement en raison d'événements de la guerre froide et du désintérêt du président Nord-Américain Ronald Reagan.

lisait déjà que la poursuite du développement durable exige, entre autres, "un système politique qui assure la participation effective des citoyens à la prise de décisions".

Les promesses des gouvernements vis-à-vis du développement durable est, en effet, une question importante qui relève de la démocratie, de la participation et de l'appropriation de ses promesses par les populations. Nous soutenons ainsi la vision de Fabrice Flipo (2005, p. 108) selon laquelle "la capacité des États à tenir leurs promesses dépend du caractère démocratique des décisions prises dans ces États et de la capacité des citoyens à faire en sorte que les promesses puissent être tenues." L'auteur illustre cette idée à partir des promesses de réduction des gaz à effet de serre : il sera impossible à un gouvernement de tenir ces promesses si sa population continue de vouloir se déplacer davantage.

La sixième rencontre a eu lieu de nouveau à Rio de Janeiro en 2012 et est plus connue sous l'appellation Rio+20 en référence au Sommet de 1992. Cette fois-ci, la conférence portait un "nouveau" drapeau : l'économie verte. Elle devait également porter sur le cadre institutionnel du développement durable et la lutte contre la pauvreté. Toutefois, selon le regard critique international, elle a manqué d'innovation et d'ambition en termes de principes de développement durable. De sorte qu'en fin de compte, ce Sommet a uniquement permis de lancer un processus pour établir les Objectifs du développement durable (ODD).

En outre, trois des principaux dirigeants les plus attendus, Barack Obama, Angela Merkel et David Cameron, n'étaient pas présents. À l'époque, même avant la rencontre, le président français François Hollande avait déjà déploré "le risque de divisions entre pays développés, pays émergents et pays pauvres". En effet, l'imposition des normes des pays du Nord vis-à-vis des pays du Sud était frappante et les divergences n'ont pas tardé à émerger.

Cette imposition était faite de deux manières : d'un côté, par le poids des pays développés dans les négociations internationales : le représentant de l'UE possède vingt neuf voix (vingt sept pays de l'UE ainsi que Monaco et Andorre) à lui seul lors des votes et il entraîne plus d'une vingtaine d'autres votes (pays de l'Association européenne de libre-échange et la moitié des pays africains francophones) dans le même sens. Néanmoins, l'action la plus efficace provient de la mise en place de normes plus strictes dans les pays développés qui imposent aux pays fournisseurs (moins développés) de plus ou moins les respecter. On vérifie, par exemple, un vif mouvement de délocalisation d'activités polluantes des pays développés vers les pays en développement.

Le Programme des Nations Unies pour le développement, dans son bilan d'analyse des vingt ans des débats après Rio 1992, attire l'attention sur la difficulté à atteindre les objectifs fixés au départ : quatre des quatre vingt dix objectifs avaient enregistré des progrès significatifs ; quarante objectifs ont enregistré quelques progrès ; quatre vingt objectifs ont connu très peu, voire aucun progrès ; huit objectifs ont connu une dégradation et quatorze n'ont pas pu être évalués faute de données disponibles (PNUE, 2012).

Est-ce parce qu'ils étaient trop exigeants ? Ou serait-ce en raison d'un manque de volonté d'agir pour le bien commun et d'une vision sur le long terme de la part des dirigeants mondiaux ?<sup>20</sup> Avons-nous vraiment dépassé le libéralisme qui régnait sur nos économies et la concentration du pouvoir au sein de l'État ? Nous estimons que plusieurs raisons peuvent expliquer ces résultats et il serait impossible de les épuiser ici. Néanmoins, un aspect nous

---

<sup>20</sup> À titre d'exemple, les énergies fossiles dans le monde ont reçu des subventions directes d'un montant total de 312 milliards de dollars en 2009, selon l'Agence internationale de l'énergie, une valeur douze fois supérieure aux subventions destinées aux énergies renouvelables.

paraît essentiel à prendre en compte : les différentes perceptions vis-à-vis d'un développement durable et les subséquentes priorités politiques.

En effet, les barrières auxquelles font face les pays en voie de développement/peu industrialisés et les pays développés/industrialisés ne sont pas les mêmes. Pour les premiers, il s'agit notamment de résoudre des problèmes tels que la pollution des eaux potables, les conflits pour les ressources naturelles ou l'érosion des sols. Ces problèmes étant globalement résolus dans le cas des pays développés, l'accent est alors mis sur la protection de la couche d'ozone, le réchauffement climatique, etc. Le problème semble être, entre autres, d'arriver à établir des priorités qui ne sont pas les mêmes selon les pays.

L'atteinte du développement durable, selon les principes du concept, ne peut pas se faire de manière uniforme et simultanée entre les différents pays. Il s'agit d'un long processus, d'élimination de freins primaires au développement pour arriver à un niveau souhaitable et durable. Par ailleurs, il convient que l'attention cesse de se focaliser exclusivement sur la pauvreté matérielle et peut s'attacher à d'autres types de pauvreté, cognitive, affective, spirituelle.

Dans ce débat, les avancées grâce aux progrès technologiques sont nécessaires mais ne sont pas une condition suffisante pour atteindre un développement durable global (Leisinger, 1998, p. 93). Une voie de réflexion et d'action vers durabilité sociale est ainsi envisageable, pour autant que la discussion qui s'en suit soit menée avec les pauvres eux-mêmes (Flipo, 2005, p. 305). Comment inspirer des changements sociaux décisifs ? Comment innover vraiment ? Comment échapper à la répétition du même ?

"Le cerveau humain n'est pas programmé pour appréhender les problèmes de long terme. C'est normal : *Homo Sapiens* a appris à fuir devant le danger, pas à imaginer les dangers à venir", déclarait Dennis Meadows en interview au *Libération* en 2012<sup>21</sup>. Dans ce sens, anticiper et prévenir les problèmes est peut-être la première mesure pour pouvoir atteindre un développement plus durable. "Notre vision à court terme est en train de se fracasser contre la réalité physique des limites de la planète", exposait Meadows.

Dans son analyse critique de l'état actuel des négociations mondiales sur l'environnement publiée sur *Libération*, le co-auteur du rapport "Les limites de la croissance" affirmait pourtant que les pays s'engagent sur de nombreux projets qui, en fin de compte, ne voient jamais le jour, et que notamment "les pays riches promettent toujours beaucoup d'argent et n'en versent jamais". Ainsi, cinq aspects, émergeant des expériences dans le secteur privé, devraient être adoptés aussi par les gouvernements : faire des choix difficiles, avoir des priorités claires, avoir un haut degré de responsabilité, avoir de la discipline et une tolérance zéro vis-à-vis de la corruption, et réduire la bureaucratie (Leisinger, 1998, p. 84).

Certes, ledit rapport s'est montré erroné dans sa prédiction "apocalyptique" de l'avenir et des ressources de la planète, tout comme d'autres études publiées vers les années 1970. Néanmoins, nous ne pouvons pas nier que la Terre est limitée dans ses ressources et ne peut pas supporter des charges illimitées. Enfin, dans tous les cas, "les prophètes de la tragédie semblent gagner : si une catastrophe éclate, ils nous auront prévenu ; si elle ne se matérialise pas, c'est grâce à leur avertissement"<sup>22</sup> (Leisinger, 1998, p. 91).

---

<sup>21</sup> Pour voir l'interview en intégralité : <[http://www.liberation.fr/futurs/2012/06/15/le-scenario-de-l-effondrement-l-emporte\\_826664](http://www.liberation.fr/futurs/2012/06/15/le-scenario-de-l-effondrement-l-emporte_826664)> (Page consultée le 04/02/2016).

<sup>22</sup> Traduction libre de l'auteur.

### Encadré 1. Les critères pris en compte par le concept d'écodéveloppement

Ignacy Sachs (1994) insistait sur le fait que l'écodéveloppement était une démarche opérationnelle plutôt qu'un modèle rigide (Sachs, 1990) qui devait harmoniser les critères suivants :

- **Critères sociaux** : action concertée de tous les acteurs sociaux, homogénéité sociale, distribution équitable des revenus, plein emploi ou emploi assurant un niveau de vie acceptable, accès équitable aux ressources et aux services sociaux ;
- **Critères culturels** : changement qui équilibre entre le respect des traditions et l'innovation, des solutions culturellement acceptables, la possibilité de concevoir un programme national de façon indépendante en évitant d'imposer des modèles exogènes mais, en même temps, en refusant de s'enfermer dans le traditionalisme immobile ;
- **Critères écologiques et environnementaux** : protection des capacités de renouvellement des actifs naturels et d'autoépuration des écosystèmes naturels, contrôle des limites d'utilisation des ressources non renouvelables, protection et amélioration des capacités ;
- **Critères territoriaux** : équilibre entre aménagements ruraux et urbains (renverser les tendances favorisant l'allocation des fonds publics aux zones urbaines), amélioration des paysages urbains, lutte contre les disparités régionales, application des stratégies de développement respectueuses de l'environnement pour les zones écologiques fragiles ;
- **Critères économiques** : rééquilibrage des pouvoirs et des rôles au sein de l'économie entre la société civile, l'Etat et les entreprises ainsi qu'une articulation explicite entre les espaces du développement et ses différents échelons, efficacité économique (le macrosocial et non simplement de rentabilité micro-économique), développement équilibré de différents secteurs, sécurité alimentaire, capacité de modifier sans cesse l'appareil de production, autonomie en matière de recherches scientifiques et technologiques, intégration au marché international dans le respect des souverainetés nationales ;
- **Critères politiques** : application de principes démocratiques fondés sur les droits de l'homme, capacité de l'Etat à partager avec tous ses partenaires sociaux la mise en œuvre des projets de développement, niveau de cohésion acceptable, planification participative et utilisation de techniques appropriées provenant de l'identifications des besoins locaux spécifiques ;
- **Critères internationaux** : ONU capable d'empêcher les guerres et de promouvoir efficacement la coopération au niveau international, pacte Nord-Sud pour un partage du développement fondé sur le principe de l'équité, contrôle institutionnel efficace des finances internationales, du commerce mondial, des mesures de protection de l'environnement et des ressources naturelles, prévention des impacts négatifs des changements prévisibles à l'échelle du globe, conservation de la diversité biologique (et culturelle) et la gestion du patrimoine mondial en faveur des générations futures, système efficace de coopération scientifique et technologique internationale.

### 3. Regard sur le développement au-delà de l'aspect économique

"Mais, à elle seule, la croissance ne saurait suffire."

Rapport Brundtland, Chapitre 2, p. 41

La réelle capacité du développement durable à trouver des solutions aux problèmes qu'il pose est questionnée depuis longue date. Néanmoins, malgré les controverses et le scepticisme qui entourent le concept, force est de reconnaître que le développement durable a une capacité à poser et à lier ensemble plusieurs questions centrales auxquelles les sociétés sont confrontées (Theys, 2002, p. 2) : la question du temps (concurrence entre court terme et long terme, présent et futur), celle des identités spatiales (articulation entre logiques de globalisation et d'autonomisation des territoires locaux) et celle des finalités de la croissance.

Cette dernière question renvoie au compromis recherché entre les intérêts (souvent divergents) de l'économique, du social et de l'écologique. Ainsi, il convient de réinterroger le principe gagnant-gagnant et en montrer les limites dans le contexte de libéralisme économique omniprésent aujourd'hui. Pour qu'il y ait développement durable, il faut tout d'abord qu'il y ait développement. Pour qu'il y ait développement, il faut, certes, de la croissance, à condition que celle-ci respecte certains principes et certaines limites.

Le risque réside finalement dans le fait qu'il y ait croissance sans développement, étant donné que les rapports entre croissance et développement ne sont ni directes, ni simples. Le développement a un sens donné dès le départ (Rist, 1996). Il s'agit d'un processus sur le long terme qui permet "à un nombre croissant d'êtres humains de passer d'une situation de précarité à une meilleure maîtrise de leur propre destin, comme des aléas de la nature" (Brunel, 2004, p. 55). La rentabilité et la richesse matérielle, caractéristiques de la croissance économique, ne suffisent donc pas pour définir le développement.

Cette partie a pour objectif premier de débattre sur cette idée. Il s'agira d'abord de comprendre la différence entre développement et croissance économique et, dans un deuxième temps, de vérifier comment ce développement dépasse sa seule finalité économique et révèle une ambition plus ample : dépassant la seule rentabilité, la notion de développement possède le potentiel d'améliorer des aspects d'un territoire dont notamment les dimensions liées à la vie de ses habitants.

Dans ce sens, les notions de développement et de progrès se rapprochent. Selon la définition du dictionnaire Larousse, le développement est le fait pour quelque chose de s'accroître, de prendre de l'importance, de *progresser*. Ce dernier vocable est défini comme étant une transformation vers un degré supérieur, de *se développer*. En effet, développer et progresser sont deux notions qui se chevauchent non seulement dans les dictionnaires mais également pour certains auteurs.

Maurício R. Mullor (2011, p. 6) affirme, par exemple, que "le progrès est du développement, et le développement est du progrès", dans un monde où "l'histoire humaine est seulement l'accomplissement successif en états sociaux ascendants d'un potentiel (*le progrès*) qui ne se

manifeste que dans une poursuite incessante de la plénitude de son développement"<sup>23</sup>. Le développement perçu en tant qu'amélioration des conditions et de la qualité de vie d'une population (notion utilisée dans les sciences sociales), est alors l'objectif même du progrès et des transformations qu'il engendre.

La première partie de ce chapitre nous a permis de comprendre les idéaux qui guidaient l'humanité dans sa quête de perfection au long du XX<sup>ème</sup> siècle, perfection fortement représentée par les idées de progrès et de développement. Toutefois, nous avons pu appréhender qu'il s'agissait, en réalité, d'une poursuite à tout prix de croissance économique illimitée plutôt que d'un réel idéal de développement.

Dans ce contexte, "le bonheur humain y est réglé sur l'horloge du productivisme et du profit dont les limites et méfaits socio-économiques et écologiques sont aujourd'hui évidents." (Zaoual, 1998, p. 84). La préoccupation environnementale ne s'est imposée que récemment et, dans le même temps, la dimension sociale est en recul – alors qu'elle a été pendant presque un siècle (grâce à Marx, Engels et d'autres) la préoccupation dominante qui avait mis environ cinquante ans à s'imposer et environ un siècle (1850-1945) pour que des politiques véritablement efficaces soient développées.

C'est seulement quand ce système a laissé entrevoir ses limites que les experts ont proposé un changement avec des principes pour un développement plus durable. Un développement qui doit permettre un progrès "multi sphère" (au-delà même des trois volets du concept). Ainsi, nous estimons que l'on peut parler de développement si on observe des améliorations sur différents aspects (économiques, sociaux, culturels, politiques, etc.). Le développement ne peut pas être limité à la croissance économique, même si malheureusement ces vocables sont parfois employés ou perçus comme étant des synonymes.

Cette différence est centrale dans notre propos également vis-à-vis du tourisme. En effet, nous considérons le tourisme comme étant une activité capable de contribuer au développement et à la qualité de vie locaux sous plusieurs angles, et non comme un facteur qui provoque uniquement une croissance économique (d'ailleurs souvent très inégalement répartie).

À quoi sert la croissance économique si la qualité de vie de la population ne s'améliore pas? Le Brésil des années 1990, par exemple, est cité par Amartya Sen (2010) comme étant une nation qui a eu une forte croissance économique, mais sans succès dans l'amélioration de la qualité de vie (fait qui a pourtant connu un changement dans cette dernière décennie).

Le terme croissance économique est davantage une notion quantitative qui fait principalement référence à l'augmentation du PIB et du PNB, tandis que développement et progrès prennent aussi en compte des objectifs sociaux, en termes de bénéfices et de bien-être. Cette notion a servi à la conception de l'approche du développement humain dans les années 1990, dont l'objectif est le bien-être social acquis par la capacité des personnes à faire leurs choix librement, en tenant compte de leur vie en société.

Cette idée était néanmoins déjà présente dans la Grèce antique d'Aristote (même si c'était avec d'autres approches et objectifs) et visait à "rechercher le meilleur régime politique, celui qui pourrait à lui seul permettre de mener effectivement une vie bonne" (Guibet Lafaye, 2009, p. 67). Dans un idéal de gestion patriarcale d'un domaine (une famille élargie sur plusieurs

---

<sup>23</sup> "[...] la historia humana no es más que la plasmación sucesiva en estados sociales ascendentes de un potencial que no hace sino manifestarse en una búsqueda incesante de la plenitud de su desarrollo". (traduction libre de l'auteure).



générations), la recherche du gain maximal était déconseillée pour plutôt favoriser la construction lente et régulière d'un équilibre qui permettait de durer. On n'était pas loin de l'objectif du développement durable appliqué à une échelle familiale.

### 3.1 Progrès et développement dans la pensée aristotélicienne

Dans la pensée aristotélicienne, l'accumulation de la richesse, le bien-être matériel ou les capacités productives, bien qu'utiles, n'étaient pas considérées comme étant un indicateur de développement (Mullor, 2011). Aristote faisait une distinction entre l'économie qui cherche à fournir ce qui est nécessaire pour une bonne vie (aux familles ou à la ville) et la "chrématistique", une activité guidée par une volonté d'accumuler des propriétés, des biens et de l'argent de façon illimitée.

En concentrant sa pensée autour de l'idée du développement humain, Aristote considérait que les moyens pour un individu pour favoriser son bien-être, qu'ils soient matériels ou autres, doivent toujours être soumis à la pleine réalisation de ses capacités et de son potentiel de développement. Pleinement et non infiniment, cette dernière étant une idée étrangère à la pensée grecque classique qui postule qu'une fois atteinte la limite du développement, elle ne peut pas et ne devrait pas être dépassée.

Pour Aristote, cette limite n'était autre que "devenir un citoyen qui se développe et cultive son potentiel en tant que partie fonctionnelle d'un ensemble harmonieux qui n'est autre que la polis." (Mullor, 2011, p. 10). Cette polis qui n'a évidemment rien à voir avec l'idée de l'État moderne, étant une petite unité sociale. La polis regroupe ainsi à son intérieur des individus qui, selon leur nature, se sont pleinement développés et qui se complètent, formant un ensemble autosuffisant.

Dans la pensée aristotélicienne, il existe une idée importante de perfection de l'être humain en tant qu'espèce. Néanmoins, cette perfection ne peut pas être atteinte par tous les peuples en raison de leur nature – ce qui va donner aux grecs leur position supérieure et de domination sur les "barbares" et la possibilité de développer pleinement la polis.

Cette manière de penser l'être humain est, en réalité, une application d'une philosophie plus vaste d'Aristote, une idée naturaliste du développement selon laquelle il existe une potentialité ("*potentia*") qui se déploie naturellement ("*fisis*") pour atteindre la fin du développement (Mullor, 2011). Cette essence contient en elle-même à la fois le besoin et les lois fondamentales du développement. Ainsi, le développement des choses a une logique qui guide leur évolution.

Ce concept caractéristique de la pensée grecque classique du développement provenait de l'observation des processus de la vie organique (Mullor, 2011). En opposition à l'idée moderne de progrès, cette notion classique incluait également une limite du développement mentionnée auparavant ainsi que le déclin subséquent (ou "crise"), impliquant le redémarrage du "cycle vital" des sociétés.

Cette idée suppose que toutes les sociétés vieilliront et seront déplacées par de nouveaux États – à la manière du vieil arbre qui meurt et de la graine qui donne origine à un nouvel arbre. Il serait alors peut-être possible, bien qu'utopique, de considérer que les sociétés les plus développées ont atteint la limite de leur progrès et qu'un nouveau cycle démarrera, avec des sociétés ayant une nature différente.

Plus tard, au XX<sup>ème</sup> siècle, ces idées se retrouvent dans les bases de l'approche des capacités et de l'épanouissement de chaque personne : le développement humain, avec Amartya Sen comme son grand représentant, pour qui "une conception appropriée du développement doit aller au-delà de la richesse [...] et d'autres variables liées à la rente. [...] Le développement doit surtout être lié à l'amélioration de la vie que l'on a et à des libertés dont on jouit." (Sen, 2010, p. 28-29).

### 3.2 Développement humain

D'après la vision d'Amartya Sen, développer, c'est donner la capacité aux personnes, agents potentiels de leur vie, de prendre leur sort en main à partir de ce qu'ils sont, de formuler et de mener eux-mêmes leurs plans d'action. Contrairement à ce que l'on pouvait imaginer, il ne nie pas l'importance de la croissance économique. Il cherche plutôt à analyser la relation entre la richesse économique et la possibilité de vivre comme on le souhaite. Il ne confond pas la valeur économique mesurée par les marchés avec les valeurs humaines que l'activité économique contribue à promouvoir (Grosjean, 2000).

Amartya Sen défend surtout l'idée que le niveau de vie ne doit pas être simplement déterminé par le rendement, mais par les capacités ("*capabilities*" dans les écrits en anglais<sup>24</sup>) des personnes à vivre la vie qu'ils apprécient. Ces capacités sont soutenues par cinq libertés fondamentales qui se renforcent mutuellement : libertés politiques, dispositifs économiques, opportunités sociales, garanties de transparence et sécurité (protection) sociale.

C'est avec cette idée qu'il a collaboré au programme des Nations Unies pour le développement afin de créer une nouvelle façon de mesurer la qualité de vie des personnes, basée sur des facteurs autres que le PIB. L'Indice de développement humain (IDH) a été effectif en 1990 et continue aujourd'hui à être une référence pour "mesurer" le développement d'une localité.

Ainsi, pour Amartya Sen, le succès d'une société ne doit pas être mesuré par le niveau de richesse du pays mais plutôt à partir des libertés fondamentales dont jouissent ses membres. Ces libertés les transforment en des êtres sociaux plus complexes, qui interagissent avec le monde où ils vivent et influencent ce monde (Sen, 2010, p. 29).

L'auteur affirme, par exemple, qu'un homme noir américain, faisant partie de la nation la plus riche de la planète, a une espérance de vie inférieure à un chinois ou à un costaricain, ainsi qu'un accès catastrophique à la sécurité physique personnelle ou à la formation – un indice de développement humain très faible. En contre-exemple, il cite l'État du Kerala, en Inde, qui a atteint des résultats exceptionnels en termes de développement humain, tout en ayant un faible revenu par habitant.

Amartya Sen délimite les différences entre l'analyse de développement centrée sur la croissance du produit *per capita* et celle de l'expansion de la liberté humaine à partir de deux caractères : celui du processus et celui de l'opportunité. Pour le premier, il s'agit de ne pas considérer la participation aux décisions politiques et aux choix sociaux comme un simple moyen de développement mais aussi comme un but. Le deuxième caractère analyse jusqu'à quel point les personnes ont l'opportunité de produire des résultats grâce à leurs valeurs.

---

<sup>24</sup> L'idée de Sen pourrait aussi être comprise en français dans l'idée de "rendre capable de", que nous simplifions à travers l'usage du nom "capacités".

Par ailleurs, il considère le développement sous deux angles différents : le premier, à partir d'un processus "violent" afin d'éviter les "tentations" et marqué par une rigueur et une discipline (les régimes autoritaires et anti-démocratiques). Le deuxième – qui pose les bases de son approche de développement humain – à partir d'un processus "amical", avec des échanges qui bénéficient à toutes les parties, une liberté politique et un développement social.

Dans ce sens, il soutient que l'État doit, dans une certaine mesure, perdre son monopole dans l'action sociale et agir avec des entités privées, sociales et médiatiques, dans un contexte de liberté politique déjà mentionné auparavant. Les capacités des individus peuvent alors être augmentées par les politiques publiques et peuvent être, en même temps, influencées par l'usage effectif des capacités participatives du peuple – une relation à double sens.

Néanmoins, Amartya Sen défend que la promotion de la participation signifie tout d'abord renforcer la nécessité des potentialités élémentaires des personnes (lecture, écriture, bonne information, etc.) et de vraies opportunités de participation libre. Il étend ce rôle, indispensable en termes d'efficacité sociale et de réalisation du développement humain, à toute action de développement, dans les pays en développement comme dans les pays développés.

L'une de ses préoccupations centrales est ainsi "l'aspect du statut d'agent" ("*agency aspect*", en anglais), défini comme la personne qui agit et provoque le changement. En opposition à l'usage plus commun du terme "agent" (surtout en économie) comme étant celui qui agit au nom de quelqu'un d'autre, il parle plutôt d'un individu qui agit concrètement, tant dans ses choix que dans ses actions, et non simplement un récepteur passif de l'aide gouvernementale.

Cet aspect fait d'abord référence au rôle de l'individu en tant que membre d'une société, avec la possibilité de participer à des actions économiques, sociales et politiques, et permet l'étude des barrières qui empêchent cette participation. En outre, cet aspect permet d'insister sur le fait que la participation, le débat public et la responsabilisation vont de pair avec le bien-être, celui-ci étant l'affaire de tous puisqu'il induit une meilleure santé, l'éducation, la liberté de choix et la participation.

Les points qui précèdent et les libertés évoquées précédemment, permettent aux individus d'accéder à la condition d'agents de leurs propres vies (Alkire, 2005), à la formulation et à la réalisation des valeurs qu'ils poursuivent et dont ils bénéficient. Pour Amartya Sen, le développement signifie, en quelques mots, que les populations peuvent être libres et capables d'agir. Cette liberté de participer aux discussions publiques et aux interactions sociales peut jouer un rôle constructif dans la formation des valeurs et de l'éthique. Reste à savoir si les gouvernements aujourd'hui sont vraiment intéressés par le développement de cette formation.

### **3.3 Bien-être, bonheur et qualité de vie**

Nous avons compris, à partir des idées d'Amartya Sen, que le développement prend également en compte les objectifs sociaux en termes de bénéfices et de bien-être. Ce dernier, selon lui, est l'affaire de tous et comprend, entre autres, la liberté de choix et la participation. Mais comment définir le bien-être ? La joie ? Le bien vivre ? La richesse ? Les opportunités ? Ce terme est, en effet, souvent confondu avec d'autres notions notamment celle de bonheur.

Le bonheur est un concept étudié dans plusieurs disciplines (notamment en philosophie, psychologie, sociologie et politique) et qui, de manière globale, fait référence à un état de complète satisfaction, de joie stable (en opposition au caractère éphémère de plaisir). Luce

Proulx (2005) rappelle, par ailleurs, que l'idée du bonheur individuel apparaît à l'époque du Romantisme, où le nouveau regard des aristocrates vis-à-vis de la Nature considère non seulement sa valeur thérapeutique mais aussi la valeur esthétique du paysage. La campagne, par exemple, devient un espace de bonheur (Proulx, 2005).

En tant qu'objectif politique, le bonheur fait sa première apparition dans le XVIII<sup>ème</sup> siècle, aux États-Unis. En Europe, le sens politique du bonheur apparaît quelques années plus tard, au moment de la Révolution française<sup>25</sup>. Dans le XX<sup>ème</sup> siècle, notamment durant la période des Trente Glorieuses, le bonheur se matérialise afin de répondre aux attentes matérielles de la population. Néanmoins, un courant critique se développe vis-à-vis de la contribution de la croissance économique au bonheur. Dans cette pensée, la satisfaction sans cesse des besoins matériels de la société de consommation en génère d'autres, provoquant ainsi une nouvelle forme d'aliénation.

Aliénation qui est d'ailleurs présente dans la lecture marxiste du bien-être, ce dernier étant perçu comme un idéal de la société petite bourgeoise : on accepte une aliénation forte en échange d'une promesse, non de bonheur (aussi critiqué par le marxisme comme une illusion égoïste) mais de bien-être, une demi-mesure susceptible de légitimer beaucoup de renoncements (la liberté en particulier).

En réponse à cette société de consommation, un autre bonheur est recherché notamment au travers d'une vie dégagée de contraintes, des modes de vie plus communautaires, du retour à la nature, etc. Un bonheur lié aux désirs classifiés selon Épicure comme étant nécessaires (pour la vie et pour la tranquillité de l'âme et du corps) ou naturels (pour la recherche de l'agréable), et non aux désirs vains et artificiels (richesse, gloire, consommation). Dans ce mouvement, par exemple, le président de la République française Valéry Giscard d'Estaing, en insistant sur l'épanouissement personnel, met en place le ministère de la Qualité de la vie.

Dans cette logique, il est peut-être possible de considérer le bonheur en tant que dimension affective du bien-être, qui correspond davantage aux émotions et aux humeurs du moment (Davoine, 2012). C'est ce qui analyse l'économie du bonheur. D'après Tibor Scitovsky dans son "*The Joyless Economy*" (1992), l'économie du bonheur analyse la satisfaction des hommes au-delà du confort matériel et de la consommation de biens et de services, et s'intéresse aussi à une certaine stimulation, à la nouveauté et à la possibilité de créer.

Selon ce concept, il ne suffit pas de comprendre l'économie comme la satisfaction procurée par les biens marchands ; il faut l'étendre, entre autres, à la démocratie, à la participation civique et à la liberté, des aspects qui rendent les citoyens plus heureux selon les économistes Bruno Frey et Alois Stutzer (dans Davoine, 2012, p. 76). On y retrouve alors des idées présentées auparavant autour du développement.

Lucie Davoine (2012), en référence à l'économie du bonheur, renforce également le postulat d'Amartya Sen sur la nécessité de remettre en cause l'exclusivité de la croissance économique comme objectif politique et d'adopter des indicateurs autres que le PIB qui sont souvent négligés et pourtant cruciaux pour le bien-être, tels que la santé, la cohésion, etc. Néanmoins, la croissance est toujours l'objectif dominant dans le monde actuel. À titre d'exemple, la Commission européenne a proposé en 2009, quelques actions pour mieux mesurer le progrès au-delà du PIB – mais sans pour autant renier l'objectif central de croissance.

---

<sup>25</sup> Cf. Maximilien de Robespierre (2000), *Pour le bonheur et pour la liberté*, Paris, La Fabrique Éditions, 350 p. Robespierre, soutenu par Saint-Just, défendait que l'homme est né pour la liberté et que la société a pour but la conservation de ses droits et la perfection de son être.

Quid alors du concept de bien-être ? Dans les dictionnaires (Le Petit Robert, Larousse, etc.), le bien-être est souvent lié à la satisfaction de besoins physiques et l'absence de tensions psychologiques. Jef Breda (1997) complète ces notions avec trois autres dimensions intéressantes : la participation à la vie sociale, l'intégration dans la société moderne et le développement d'une personnalité autonome.

D'après cet auteur, "le bien-être est la mesure dans laquelle non seulement les besoins "primaires" comme l'alimentation, l'habillement, la santé, le logement et un climat social positif sont satisfaits, mais aussi la mesure dans laquelle l'individu participe à la vie sociale et prend part à sa culture et ses valeurs, et où il peut s'épanouir pour développer une personnalité faisant face aux contraintes sociales" (Breda, 1997, p. 88). Cette idée du bien-être va à la rencontre des notions de *basic needs* et de *capabilities* mentionnées auparavant.

Le Conseil de la Santé et du Bien-être du Québec (1998), par exemple, adopte cette idée dans ses stratégies d'action, dans une approche renouvelée de développement social (Proulx, 2005). Il s'agit de la participation sociale des individus ou des groupes d'individus (surtout des groupes marginaux), leur intégration à la vie collective et leur émancipation grâce au développement d'un sentiment d'appartenance.

Une analyse intéressante sur ces différents aspects du bien-être est possible à partir du prisme des loisirs. Certains chercheurs (Sue, 1980 ; Proulx, 2005) ainsi que des organismes (tel que l'Association canadienne des loisirs/parcs) essaient depuis plusieurs années d'analyser les contributions des loisirs au bien-être. Roger Sue (1980) considère, par exemple, que les loisirs sont essentiels à l'équilibre psychologique de l'individu grâce à ses fonctions de détente, divertissement et développement (nature psychologique).

Parallèlement, les loisirs ont des fonctions thérapeutiques, symboliques (affirmation personnelle et appartenance) et de socialisation (nature sociale). On défend ainsi que les loisirs, grâce à leurs différentes fonctions ainsi qu'à leur valeur récréative et sociale, peuvent provoquer des bienfaits individuels et sociaux en termes de développement personnel et local.

Le bien-être n'est donc pas uniquement une préoccupation individuelle. Il relève d'une dimension collective à travers laquelle la collectivité doit répondre aux besoins de sa population en assurant une meilleure qualité de vie (Proulx, 2005). Dans le cadre des politiques publiques, le vocable bien-être est souvent utilisé en référence à la qualité de vie des habitants, terme davantage explicite malgré son manque de définition consensuelle en raison de la globalité de l'approche.

L'utilisation de ce deuxième terme au long de ce travail de recherche sera ainsi directement lié aux idées attachées au bien-être des personnes, ayant pour base la tentative de définition de l'Organisation mondiale de la Santé dans les années 1990 : la qualité de vie est "la perception qu'a un individu de sa place dans l'existence, dans le contexte de la culture et du système de valeurs dans lesquels il vit, en relation avec ses objectifs, ses attentes, ses normes et ses inquiétudes"<sup>26</sup>.

Quoi qu'il en soit, "pour certains auteurs, le critère de bien-être subjectif serait démocratique, il tiendrait compte des opinions du peuple, à l'intérieur d'une nation, et non des experts ou des puissances extérieures" (Davoine, 2012, p. 103). Il s'agit, de manière globale, d'un état lié à différents facteurs : à la santé, à la réussite sociale ou économique, au plaisir, à la réalisation

---

<sup>26</sup> Cf. <<http://cms.unige.ch/isdd/spip.php?mot59>> (Page consultée le 24 février 2016).

de soi, etc. La New Economics Foundation, au Royaume Uni, propose une modélisation autour de quatre pôles pour comprendre les dimensions qui interagissent pour le bien-être :

- 1<sup>er</sup> pôle : ressources personnelles (santé, détermination, optimisme, estime de soi...)
- 2<sup>ème</sup> pôle : conditions extérieures (conditions matérielles, travail et productivité, revenus...)
- 3<sup>ème</sup> pôle : bon fonctionnement et moyens de satisfaire les attentes (être autonome, compétent, en bonne santé...)
- 4<sup>ème</sup> pôle : sentiments positifs au quotidien et dans l'ensemble, très relatifs (bonheur, joie, satisfaction...)

Cependant, la question que l'on peut se poser très rapidement est la suivante : Le développement peut-il mener au bien-être ? Une question délicate et à laquelle nous ne pouvons pas avoir ici la prétention de répondre. Nous estimons pourtant que cette question peut parfois être considérée comme étant une évidence, un truisme dont on ne questionne guère les réussites ou les échecs. Ainsi, il convient de se montrer prudent avec ces évidences, qui ne sont pas toujours scientifiques, et d'analyser dans quelles mesures la formule "développement = bonheur" peut se révéler réelle.

Klaus Leisinger (1998, p. 90) suggère que les chances pour une meilleure qualité de vie dans les pays sont favorisées par la connaissance, l'expérience, la bonne gouvernance et les compétences innovantes. Par ailleurs, la New Economics Foundation propose cinq actions afin d'atteindre le bien-être : être connecté, être actif, s'informer, continuer à apprendre et donner. Il existe alors une dimension cognitive qui introduit le sujet (et l'expérience du sujet) dans la pensée en place d'un individu anonyme. Dans ce sens, le développement peut faciliter et maintenir ces processus, de réflexion globale du sujet sur sa propre vie. On y retrouve, d'une certaine manière, les idées d'Amartya Sen dont celle de *agency aspect*.

En conclusion, nous retenons que le développement et notamment les principes du développement durable sont des objectifs qui ne peuvent pas se limiter à la question économique. Ils prennent en considération de nombreux autres facteurs d'ordre politique, environnemental, culturel et social, et demandent une participation plus importante des personnes aux décisions et choix politiques, sociaux, etc. de leur territoire de vie.

Cette idée constitue le pilier central de l'approche d'Amartya Sen, qui a traduit ces questions en terme de développement humain, de participation, de bien-être et de qualité de vie. Dans leur quête de développement et de bien-être social, les individus doivent être en mesure de prendre part à la prise de décision dans un contexte où l'État partage son pouvoir d'action avec d'autres acteurs et avec les habitants. Pareillement, un individu qui est agent de sa vie peut également influencer les politiques publiques, construisant ainsi des échanges bénéfiques à toutes les parties et contribuant à l'amélioration des cadres des vies locaux.

Nous estimons que la perspective d'Augusto Franco (2000, p. 19) résume de manière pertinente les différentes attentes vis-à-vis du développement : "Le développement doit améliorer la qualité de vie des personnes (développement humain), de toutes les personnes (développement social), de celles qui vivent aujourd'hui comme de celles qui vivront demain (développement durable)". De cette manière, bien que nécessaire, l'intervention de l'État ne suffit pas pour promouvoir le développement. Pour être réellement humain, social et durable, le développement requiert l'implication des protagonistes locaux qui sont les personnes habitant le territoire.

#### **4. Impact du développement durable sur le tourisme : changement de modèle de développement touristique**

Le déplacement de l'homme sur la Terre est un phénomène qui a toujours existé mais qui prend aujourd'hui des dimensions gigantesques et devient une pratique sociale généralisée et reconnue sous le vocable "tourisme". Si le tourisme est de nos jours une activité relativement accessible, cela n'a pas été toujours le cas.

Dans les pays occidentaux, les mouvements reconnus comme étant les premiers antécédents du tourisme apparaissent au XVIII<sup>ème</sup> siècle notamment en Angleterre. Dans ce pays, deux pratiques avient émergé et qui sont, aujourd'hui, considérées les premières manifestations du tourisme tel que nous le connaissons. La première s'agissait d'une pratique sociale qui permettait aux jeunes aristocrates de voyager sur le continent européen pour apprendre et découvrir. Ces déplacements sont connus sous le terme de "grand tour".

La deuxième était liée à une envie d'évasion de l'aristocratie anglaise, manifestation qui avait, en réalité, l'objectif de fuir la situation sociale défavorable dans laquelle elle se trouvait (Proulx, 2005). L'excuse retrouvée afin de justifier ces départs fut la santé. Le tourisme thermal prit alors de l'ampleur et les sources thermales devinrent les destinations préférées de ces aristocrates déliquescents.

Durant le siècle suivant, sous forte influence à la fois de la révolution industrielle et du développement technologique, en particulier dans les communications et les transports, le tourisme commençait à se structurer en tant qu'activité économique, avec des formes plus proches à celles qu'il a aujourd'hui. Parallèlement, les individus devenaient plus mobiles et les premières entreprises du voyage étaient créées. L'exemple le plus notable est probablement Thomas Cook, qui démarre son entreprise en Angleterre au milieu du XIX<sup>ème</sup> siècle.

Le XX<sup>ème</sup> siècle marqua définitivement l'évolution de l'activité, notamment vers des formes connues par la catégorisation "de masse", impulsées par un changement dans l'organisation du travail : les travailleurs commençaient à avoir plus de temps libre et à acquérir de nouvelles habitudes, notamment celle du voyage pour des fins de loisir et de bien-être (Proulx, 2005). Par ailleurs, dans les pays développés d'abord puis, progressivement pour l'ensemble des classes moyennes de la planète, le droit aux congés payés acquis dans la période entre les deux guerres mondiales et consolidé après la Seconde Guerre favorisa l'accès des classes ouvrières et moyennes au tourisme (Dumazedier, 1988).

Peu à peu, le tourisme se généralisa et devint une activité importante, constituant vers la fin du XX<sup>ème</sup> siècle, une habitude instituée et commune (Ferreira, 1995), raison pour laquelle certains considèrent le XX<sup>ème</sup> siècle comme "le siècle du tourisme". Cependant, ce siècle-là ne fut malheureusement pas glorieux en termes d'effets issus du tourisme développé, notamment entre les années 1950 et 1970. En effet, le tourisme qui commença à être développé à ce moment-là, se montra (auto)destructeur.

Fortement et amplement utilisé comme moteur pour favoriser la croissance économique des pays, il finit par détruire les raisons pour lesquelles les touristes se rendaient dans les destinations, un cas classique où l'on "tue la poule aux œufs d'or", selon les mots de Charles Tyler (1989, p. 38). Ainsi, depuis la fin du XX<sup>ème</sup> siècle, l'accessibilité à la pratique du tourisme à un plus grand nombre de personnes ainsi que le développement irrationnel et incontrôlé du tourisme dans les destinations touristiques (le tourisme de masse) sont remis en question en raison des impacts importants sur les régions touristiques et les populations locales.

## 4.1 Modèle conventionnel du tourisme de masse

Ce modèle touristique a laissé, depuis son essor vers les années 1960 et 1970, de mauvaises empreintes sur les territoires, étant donné son objectif de croissance économique et de progrès basé sur l'activité (tel que le modèle de développement des Trente Glorieuses), sans vraiment la mesurer et planifier sur le long terme. Il a pour conséquences la déprédation de l'environnement, le déséquilibre social et les dommages aux cultures et au patrimoine historique. C'était une époque où les acteurs du tourisme international, publics et privés, ne se préoccupaient pas de conséquences liées à ce développement touristique dans les destinations.

Dans un contexte de progrès et de croissance économiques à tout prix, leur unique objectif était l'attractivité des destinations et leur rentabilité, mesurées et dictées par la masse de touristes souvent internationaux. Ainsi, se définissaient les critères d'implantation d'équipements de standard international au détriment à la fois des particularités et des nécessités locales. Souvent, ces projets avaient l'appui financier de grands investisseurs nationaux et internationaux, comme des banques mondiales.

Cette démarche s'insère dans un processus de développement qui veut faire disparaître des particularismes dans tous les domaines pour épouser les standards internationaux, dans l'objectif de rassurer le touriste. Cela devait permettre d'accueillir plus de touristes internationaux alors que paradoxalement, ceux-ci demandaient au contraire de l'exotisme. Les touristes nationaux (et les prestataires de tourisme), eux-aussi, voulaient bénéficier de ces normes internationales pour ne pas se sentir des touristes au rabais, contribuant également à pousser le mouvement.

Sur le court terme, les résultats de plusieurs de ces investissements se montraient significatifs d'un point de vue économique (notamment pour les investisseurs) et les pays avaient la fausse impression (entretenu par les autorités en matière touristique) que ce modèle avait ses mérites. Cependant, dès les années 1970, les effets négatifs de cette politique de développement touristique ont été contestés par certains acteurs du tourisme (notamment des associations), des chercheurs ainsi que des touristes. Ils s'appuyaient sur le fait que ce modèle était construit pour les grandes entreprises du système touristique mondial et qui, en réalité, il ne portait aucun intérêt aux populations locales, exclues de l'activité, voire chassées de leurs territoires.

La destruction de richesses et de paysages naturels ou encore de patrimoine culturel est l'un des premiers effets négatifs du tourisme lorsqu'il ne fait l'objet d'aucune régulation locale, lorsque ces richesses ne bénéficient pas d'une réglementation protectrice, ou lorsqu'il n'existe aucune infrastructure adaptée pour absorber les effets de la fréquentation touristique. Le tourisme de masse est également consommateur de ressources naturelles au détriment des populations locales, pour qui elles sont parfois source de revenus. Il produit une augmentation du coût de vie dans les sites touristiques et entraîne la délinquance et la prostitution parmi les plus pauvres.

Selon le cadre local, les retombées économiques locales peuvent être également assez faibles. Il suffit, par exemple, de considérer que la plupart de ces voyageurs achètent les services touristiques dont ils auront besoin sur place avant de voyager et qu'une partie considérable des dépenses (sinon la totalité) n'atteignent pas les pays visités : les agences ne travaillent pas avec des prestataires locaux et c'est le tour-opérateur qui récolte les dépenses effectuées – une constatation ancienne qui reste pourtant d'actualité<sup>27</sup>. Seule une manifestation de la population

---

<sup>27</sup> Cf. Charles Tyler (1989), "The destructive side of tourism world wide", *Geographical*, n°LXI-10, p. 38-43.



importante peut empêcher le déploiement de ces pratiques, comme en Gambie, où les populations locales sont parvenues à convaincre le gouvernement de mettre un frein à la prolifération de ces "voyages tout compris" (Suresh, 2006).

Ce système de voyage est encore plus effrayant dans des chaînes hôtelières qui gardent les touristes "enfermés" et sans contact avec les réalités locales, ou même des entrepreneurs étrangers qui achètent des locaux, parfois des bâtisses typiques, et les détruisent pour faire place à un bâtiment moderne et pour le confort des touristes (souvent des lieux "hors contexte" local). Ils offrent des services standardisés, des produits importés et éloignés des caractéristiques locales (comme les fameux T-shirts partout à la mode : I ♥ NY, Barcelone, Paris, Rome, mais aussi des sacs, des tasses, etc. "*made in China*" ou ailleurs).

Souvent le discours annonce la création d'emplois pour les populations locales, mais sans préciser quel type d'emploi : il s'agit, dans la plupart des cas, d'emplois temporaires pour la haute saison, de basse qualification (les meilleurs postes sont souvent réservés à des connaissances ou à des personnes spécialisées venues d'ailleurs) et avec des contrats précaires. Par ailleurs, il existe, généralement, une expansion considérable d'emplois informels (sous-payés et sans protection sociale) qui sont particulièrement attractifs pour les populations sous-qualifiées et qui viennent s'installer autour des zones touristiques (formant ainsi des bidonvilles), et qui constituent une population en marge et mal intégrée à un modèle qui se dit "de croissance".

Dans son étude sur l'impact social du tourisme sur les populations locales à Sauípe<sup>28</sup>, Brésil, Rosalina Couto (2003) dénonce le non-respect des objectifs sociaux préalablement prévus dans le projet ainsi que les effets négatifs de l'activité : aucune démarche de valorisation et d'intégration de la population locale, un fort processus de migration, un sous-emploi de la main d'œuvre locale, de faibles salaires, une augmentation de demande de services de première nécessité, une hausse des prix, la prostitution, les drogues, la pollution, la dégradation de l'environnement, etc.

Costa do Sauípe (encadré 3), Acapulco et Cancun (encadré 2), et de nombreux complexes se construisent en complet décalage avec les réalités locales. Ce phénomène n'est pourtant pas une particularité de grands projets hôteliers. Nous observons dans le tourisme, des destinations construites à l'image d'autres, qui vendent du rêve et qui ne sont pas "réelles" par rapport aux territoires : ce sont des cas de disneyfication (Majorque vers 1960, Florence en 1980), d'hyper-réalité (Las Vegas, Lascaux 3 puis 4, Dubaï), de mise en scène (voir l'encadré 4 pour le cas du Tibet) qui constituent une poursuite superficielle d'expériences créées, composées d'images dissimulant le monde réel, les "pseudo-événements" (Boorstin, 1964).

Il est intéressant de remarquer que la population considère souvent ces types de lieux "destinés aux touristes" comme une construction, un produit, des images faites pour les personnes qui cherchent un monde mythifié (Perret, 1992), s'excluant ainsi de la formation identitaire du lieu d'accueil et de ses habitants<sup>29</sup>.

Pourtant, le tourisme ne doit pas fonctionner comme une vitrine qui expose toutes les cultures ensemble, ou qui vend des images adoptées pour attirer l'attention du touriste sans qu'elles aient un rapport avec l'idée que la population se fait d'elle-même et du territoire. Il doit plutôt

---

<sup>28</sup> Costa do Sauípe, grand complexe touristique de la côte nord de l'état de Bahia, inauguré en 2000, avec plusieurs hôtels, restaurants, magasins, agences de voyages, terrain de golf et d'autres sports, parcs à thème, etc.

<sup>29</sup> Nous reconnaissons pourtant que tout n'est pas noir ou blanc. Le cas du Tibet mentionné ultérieurement, par exemple, pose l'ambiguïté de ce type de pratiques touristiques : la mise en scène des funérailles permet peut-être à des familles pauvres d'accéder à un rituel prestigieux qui serait inaccessible pour elles.

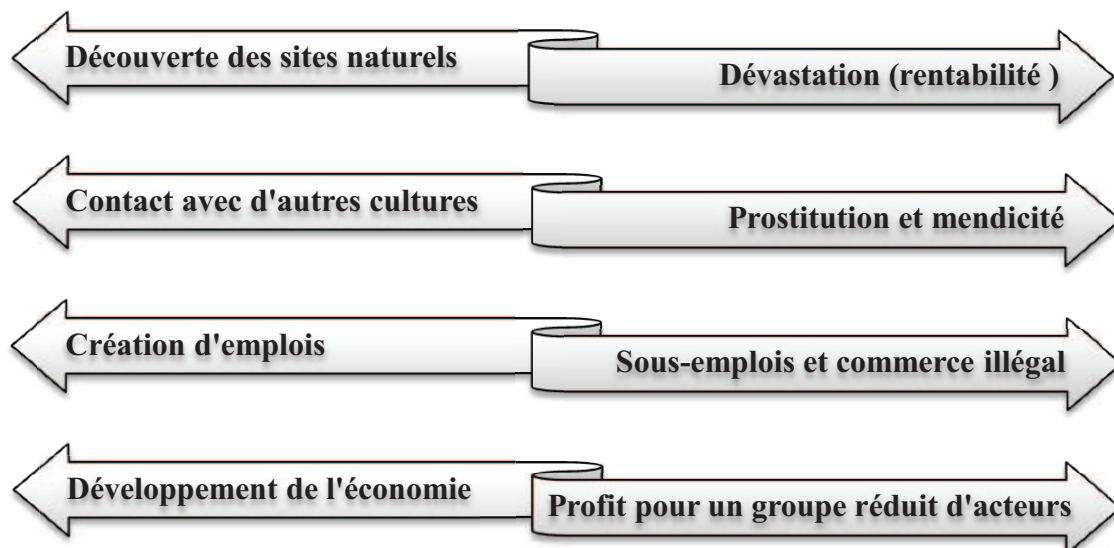
être un outil de valorisation et de préservation des cultures et des réalités locales, et cela doit passer nécessairement par la reconnaissance du processus et l'implication de la population.

Enfin, il est essentiel d'aborder la problématique de l'impact culturel de ce développement touristique et du rôle du tourisme sur la destruction des valeurs culturelles locales (Smith, 1992 ; Shaw et Williams, 1994). Ainsi, nous évoquons l'imposition progressive d'un mode de vie consumériste et d'argent facile, la "touristification" des lieux et des cultures traditionnelles, la perte du sens de l'artisanat (transformé en objet touristique), la "folklorisation" des traditions, entre autres.

Des effets qui, au-delà de la marchandisation touristique, mettent à l'épreuve le système de valeurs d'un pays (Hiernaux, 2006). Quelle que soit sa forme, "le tourisme n'est jamais l'élément clé de l'organisation spatiale" ; il doit s'insérer "progressivement et harmonieusement dans le tissu socio-économique préexistant" et ne doit pas devenir "le prétexte pour la recherche ou pour l'invention d'une identité à tout prix, d'une certaine légitimité du cadre spatial que l'on s'est donné" (Vitte, 1998, p. 69 ; 81).

La dualité de l'impact du tourisme est frappante (figure 1). D'une part, en même temps qu'il permet la découverte des sites naturels, il les dévaste en préférant la rentabilité à la protection. Par ailleurs, il permet le contact avec d'autres cultures mais entraîne la prostitution et la mendicité. Ensuite, il crée des emplois mais uniquement pour les personnes qualifiées, tandis qu'il génère aussi beaucoup de sous-emplois et le commerce illégal. Enfin, il permet le développement des secteurs économiques mais qui profitent à un groupe réduit d'acteurs. Il est alors temps de s'interroger sur les conséquences de ce tourisme.

**Figure 1. Dualité de l'impact du tourisme**



Cette prise de conscience a suscité un changement d'attitude des acteurs touristiques et des touristes. Ensemble, ils font émerger des formes de tourisme plus "durables", avec un souci notamment de respect et de protection de l'environnement – comme l'écotourisme ou le tourisme vert – mais également des projets plus proches des populations locales (ici, surtout dans une relation Nord-Sud de post-colonisation), qui profitent désormais d'une part plus importante des bénéfices de l'activité, comme le tourisme solidaire et d'autres.

## Encadré 2. Le modèle de développement touristique au Mexique

Le Mexique est un bon exemple du type de modèle de développement touristique que nous abordons sur cette partie. Il était caractérisé en quelques mots, selon Daniel Hiernaux (2003), comme étant un "projet d'intervention intensive qui se situait dans le cadre de l'effort du gouvernement mexicain pour mettre en place un système d'accumulation de type fordiste". Depuis les années 1950, le gouvernement mexicain a adopté une politique de développement touristique qui essayait de placer le pays dans une dynamique de tourisme international.

Ainsi, des prêts avantageux pour la construction de nouvelles infrastructures hôtelières étaient offerts aux investisseurs surtout internationaux dans l'objectif de développer des destinations balnéaires, axe central du plan national de Tourisme. Sous prétexte d'aider le pays à aborder un nouveau modèle de croissance touristique, la Banque mondiale s'est également associée au projet. En résultat, le pays s'est endetté et a perdu progressivement ses repères (traditions folkloriques, objets traditionnels, etc.).

Acapulco en est l'un des principaux exemples. Après la Seconde Guerre mondiale, elle était la principale destination des célébrités américaines et mexicaines, mais en complet décalage avec la réalité locale, une vitrine de mode à l'américaine. En 1970, Acapulco a commencé à connaître une crise et à perdre sa compétitivité : étendue sans aucun contrôle, la destination rencontrait de graves problèmes de trafic urbain, d'eau potable, de pollution, de saturation des plages et de bidonvilles derrière le cordon hôtelier du littoral, au service de ce tourisme mais "gênants" pour son image... sans mentionner la drogue et la prostitution, en particulier infantile, qui ont toujours été présentes dans les grands centres touristiques (Hiernaux, 2003).

À partir des années 1982, avec la crise pétrolière dans le pays, il était nécessaire de passer à des politiques de marché plus libérales. Le résultat : des établissements publics vendus (hôtels, centres de convention, etc.), la libération aérienne (les charters ont commencé à affluer vers le pays), de projets nouveaux (marinas, développements résidentiels en bord de mer, etc.), et un nouveau boom hôtelier (chaînes internationales dont Hilton).

Vers la fin des années 1990, avec les inquiétudes mondiales sur l'avenir de la planète, ce modèle est rejeté et les vieilles destinations telles qu'Acapulco sont abandonnées par le marché du tourisme international. Seul Cancun survit, volontairement recyclé par ses promoteurs. Cependant, la destination a souffert d'un changement de marché : d'un marché de grand luxe à un autre marché de moindre niveau économique, suivi de nouveaux problèmes dont les dommages physiques et moraux de fameux "*spring breaks*"<sup>30</sup> américains.

Les nouvelles orientations de la demande internationale ont contribué au développement de modalités "alternatives" de tourisme (tourisme écologique, culturel, d'aventure, pour les retraités<sup>31</sup>). Cependant, pour certains spécialistes, il s'agit d'un tourisme "différent" mais toujours centré sur des populations à hauts revenus et avec des mécanismes de fonctionnement du tourisme de masse – une alternative économique plutôt qu'une alternative sociale (Hiernaux, 2003). Au final, c'est toujours le tourisme de plage qui continue à imposer les orientations de développement et à occuper la première place du tourisme mexicain.

<sup>30</sup> Semaine de vacances des étudiants américains au mois de mars où ils font la fête sur les plages des États-Unis et d'ailleurs. Le succès du Mexique a une double explication : ce pays bénéficie de prix intéressants et permet d'échapper à la législation américaine contraignante en matière de consommation d'alcool des jeunes.

<sup>31</sup> David Truly (2002), "International retirement migration and tourism along the Lake Chapala Riviera: Developing a matrix of retirement migration behavior", *Tourism Geographies*, vol. 4, n° 3, p. 261-281.

### **Encadré 3. Les mégas complexes hôteliers *all inclusive* - Le cas de Sauípe, Bahia, Brésil**

Ce type de destination (ainsi désigné car il s'agit dans la plupart du temps de la motivation principale et parfois même unique du voyage) trouve ses origines dans les bains et spas de la Grèce et de la Rome antiques, et s'est développé après la Seconde Guerre mondiale. La première a été le Club Med en Espagne, en 1950, construit avec un capital français. L'originalité, à l'époque, était le fait d'accéder à toutes les attractions dans l'hôtel, sans avoir ainsi besoin d'en sortir, réduisant le sentiment de peur et d'étrangeté dans un autre pays. Il s'agissait, dans un premier temps, d'une offre pour les vacanciers les plus aisés.

Leur dissémination a eu lieu vers les années 1970, à la fois géographiquement et socialement : ils ont connu beaucoup de succès en Amérique centrale (notamment aux Antilles) et ont changé de clientèle, élargissant l'offre à d'autres catégories sociales avec des services et des installations plus simples. Au Brésil, les premiers complexes sont arrivés à cette époque-là, dont un Club Med à Itaparica. Grâce à l'immense côte brésilienne, ils se sont vite développés, notamment dans la région Nord-est du pays.

La révolution en territoire brésilien s'est faite quand des projets conséquents de ce genre ont commencé à s'installer, comme le cas de Costa do Sauípe, avec cinq grands hôtels gérés par trois grandes chaînes hôtelières internationales. Depuis son installation, en 2000, ce complexe impacte 1 755 hectares d'une Aire de protection environnementale, huit communautés (de deux villes différentes), et environ huit mille habitants (dont 55% employés en 2005). Parmi les impacts négatifs de ce projet sur le territoire, nous pouvons citer (Couto, 2003 ; Andrade et al., 2003 ; Cardoso, 2005) :

- Conflit socio-environnemental pour le traitement d'effluents liquides du complexe, car le système d'assainissement n'a pas été soumis à un processus d'autorisation environnementale et lâche ses effluents dans l'Estuaire de la rivière Sauípe (impacts sur la pêche local, le loisir, l'économie) ;
- Restriction d'accès des communautés à certaines plages et mangroves (privatisées) ;
- Déstructuration des systèmes locaux de production sociale (agriculture, artisanat...) par la "modernité" et la restriction d'accès aux réserves naturelles ;
- Main d'œuvre "importée", salaires bas pour les gens des communautés, postes en décalage avec les réalités locales ;
- Artisanat vendu dans le complexe, mais pas dans les marchés des communautés ("les touristes ne viennent pas") ;
- Spéculation immobilière et acteurs économiques venus d'ailleurs (peu d'opportunités pour les locaux) ;
- Perte des coutumes et des traditions (artistes venus d'ailleurs) ;
- Sentiment d'exclusion et conflit avec les individus venus d'ailleurs ;
- Crimes, violence, prostitution, grossesses pendant l'adolescence ;
- Problèmes politiques et de gouvernance (corruption, autoritarisme, consultations des populations sans effet postérieur, population qui accepte tout...), etc.

On espère simplement qu'après les erreurs précédemment évoquées, les nouveaux projets dans la région seront élaborés de manière plus vigilante vis-à-vis du territoire et des communautés, ainsi que plus régulés par les autorités locales, et que les populations – plus mobilisées et impliquées qu'avant – sauront s'imposer davantage et exiger le respect de leurs droits.

#### Encadré 4. Disneyfication et mise en scène - Le cas des "sépultures de ciel" au Tibet

Les fêtes et les traditions locales sont souvent perçues comme des atouts pour l'activité touristique, qui devrait contribuer à leur valorisation ainsi qu'à leur préservation. Toutefois, et malheureusement, nombreux sont les cas où ces traditions se transforment en objet ou produit touristique et perdent leurs vraies valeurs. Ainsi, des manifestations se produisent dans des contextes hors-temps ou hors-espace, c'est-à-dire à n'importe quel moment et endroit (et non au moment dicté par les traditions, ni dans le territoire d'où la tradition est originaire), et dans l'objectif de les montrer aux touristes.

Un reporter anonyme<sup>32</sup> dénonce le cas d'une ancienne tradition tibétaine d'ascension de l'âme au ciel et de réincarnation connue comme étant une "inhumation céleste" (ou encore "funérailles célestes", *jhator* en tibétain). Il s'agit, à la base, d'une cérémonie d'élimination des corps très codifiée et chère qui consiste à exposer les corps des défunts à l'air libre sur le haut d'une montagne afin qu'ils soient dévorés par des vautours.

Pour les plus démunis, le rituel s'effectue dans une montagne à proximité du village. Pour ceux qui peuvent se l'offrir, un véritable rituel se déroule souvent dans un monastère. Dans les deux cas, le corps est exposé pendant qu'un moine chante en tournant autour du corps et brûle de l'encens. Puis le corps est découpé, la chair est séparée du squelette et les rapaces sont appelés à manger : il ne doit rien rester.

En 1986, une loi avait interdit le rituel aux étrangers, mais des témoignages sur Internet montrent qu'il n'est pas impossible de violer la loi<sup>33</sup>. Pearl Sydenstricker affirme que, dans certains monastères, cette tradition est aujourd'hui vendue aux touristes (surtout chinois) pour cinq dollars.

Ce tarif est difficile à vérifier, mais le fait qu'il soit dérisoire montre comment ces opérations sont une négation complète des valeurs des populations. Par ailleurs, ce prix dérisoire explique également la massification, indispensable pour générer un bénéfice confortable : pour le tour opérateur surtout, le monastère un peu moins et probablement pas grand-chose pour la famille.

En tout cas, nous ne pouvons pas nier le fait que cette tradition, à la base très intimiste et réservée uniquement aux moines et à la famille du défunt, devient une attraction touristique, voire de masse. Il est facile de retrouver des textes sur des blogs qui racontent les expériences des voyageurs étrangers en Chine et qui mentionnent souvent la présence de nombreux touristes (la plupart chinois) à la cérémonie (comme à Larung Gar Gompa<sup>34</sup>), une sorte de "show morbide et sans intimité".

Par ailleurs, le tour opérateur Sorigtour propose un voyage de cinq jours<sup>35</sup> lors duquel on peut visiter le monastère de Sertang pour assister à des funérailles célestes : il y a toujours un défunt décédé pour satisfaire la curiosité du touriste.

---

<sup>32</sup> Pearl Sydenstricker est le nom fictif du reporter qui écrit ce texte anonyme pour protéger ses sources au Tibet et en Chine. Cf. "La Disneyfication du Tibet, ou comment le tourisme devient un outil de l'occupation", disponible sur <<https://blogs.mediapart.fr/edition/tibet/article/120314/la-disneyfication-du-tibet>> (Page consultée le 27/11/2015).

<sup>33</sup> Cf. <<http://www.ciolek.com/wwwvlpages/tibpages/tib-burial.html>> (Page consultée le 11/02/2016).

<sup>34</sup> Cf. <<http://voyageravecmoi.com/sky-burial-lenterrement-traditionnel-tibetain/>> (Page consultée le 11/02/2016).

<sup>35</sup> Pour plus de détails sur l'offre : <<http://www.sorigtour.com/tibetan-sky-burial-of-sertang-monastery-in-kham-tibet/>> (Page consultée le 11/02/2016).

## 4.2 Nouveaux modèles pour un tourisme durable

Il s'agissait au départ d'un ensemble de voix encore minoritaires qui réclamaient un nouveau modèle économique et de développement qui devrait tenir compte des effets sur le long terme des activités réalisées à présent afin de ne pas épuiser les ressources. Dans le cas du tourisme, cette transformation était liée à la prise de conscience de son rôle sur les modes de croissance des économies nationales et de son impact pour les territoires et les populations. Cette prise de conscience inspirait à la fois un changement dans la posture des touristes, qui cherchaient des pratiques plus respectueuses et alternatives à la masse, et par conséquent, dans les politiques et les attitudes des autorités touristiques.

Au fur et à mesure, l'image du tourisme s'ouvrait à d'autres perspectives et il visait à passer d'une activité prédatrice et consommatrice des lieux à un instrument de croissance verte et de développement local. Pour ce faire, il vise à ne plus imposer des investissements ou des modèles destinés à répondre à une clientèle internationale sans possibilité de choix par les populations locales. Au contraire, il participe à une stratégie globale de développement (durable) et de valorisation des ressources patrimoniales du pays.

Le tourisme interpelle tout autant les cultures que les économies, les individus que les espaces, l'environnement dans toutes ses acceptions. Georges Cazes (2006, p. 91) considère le tourisme comme l'activité humaine la plus attentive à la préservation et à la valorisation du milieu-support, la plus ouverte aux exigences d'un développement authentiquement durable – sans nier, bien entendu, les impacts et "les conséquences souvent préoccupantes de la pression touristique sur l'espace".

Ce n'est qu'à la fin du XX<sup>ème</sup> siècle que l'Organisation mondiale du tourisme (OMT) définit officiellement la manière dont le concept de développement durable devrait être appliqué au tourisme (définition revisitée et adaptée plus tard). Les principes du tourisme durable ont été adoptés à New York en 1999 par la 5<sup>ème</sup> session de la Commission sur le développement durable des Nations Unies. Lors de la réunion, les gouvernements ont été appelés à les appliquer dans leurs pays respectifs afin de gérer le tourisme de manière responsable. Ainsi, selon l'OMT<sup>36</sup>, le tourisme durable doit :

- 1) Utiliser de manière optimale des ressources environnementales qui sont un élément clé du développement du tourisme, en préservant les processus écologiques essentiels et en contribuant à la conservation des ressources naturelles et de la biodiversité ;
- 2) Respecter l'authenticité socioculturelle des communautés d'accueil, conserver leur patrimoine culturel bâti et vivant, ainsi que leurs valeurs traditionnelles, et contribuer à la tolérance et à la compréhension interculturelles ;
- 3) Garantir des activités économiques viables à long terme en apportant à tous les acteurs des retombées socio-économiques équitablement réparties, notamment des possibilités d'emploi et de revenus stables, des services sociaux aux communautés d'accueil, et en contribuant à la lutte contre la pauvreté.

Le tourisme durable est également présent dans d'autres domaines : la Convention sur la diversité biologique porte elle aussi sur le développement de ce tourisme dans les écosystèmes fragiles et dans les aires protégées. Du côté patrimonial, la Charte internationale du tourisme

---

<sup>36</sup> Organisation mondiale du Tourisme, s.d., *Sustainable development of tourism*, disponible sur <<http://sdt.unwto.org/fr/content/definition>> (Page consultée le 20 septembre 2014).

culturel, mise en place par le Conseil international des monuments et sites et soutenue par l'Unesco, met l'accent sur le respect de la culture et des traditions locales dans des sites historiques. De nombreux codes et chartes pourraient être cités ici comme des initiatives qui devraient être plus soutenues par les gouvernements et qui, malgré leur caractère purement moral et sans force légale, les inspireraient à créer des cadres normatifs pour appliquer les principes d'un tourisme durable.

Or, appliquer les principes du développement durable au tourisme est aujourd'hui l'un des défis principaux des acteurs ; il ne s'agit pas d'une mission simple. Nous soutenons l'idée que l'une des principales difficultés pour arriver à un tourisme durable est l'amplitude de cette activité et la complexité de relations entre ses nombreux acteurs (plusieurs acteurs économiques du territoire ainsi que le secteur public, des associations, les universités, les populations, etc.), et pourquoi pas leur jeu de pouvoir. C'est d'ailleurs probablement la raison pour laquelle on a souvent préféré focaliser sur les dimensions environnementales (écotourisme) parce qu'elles étaient plus faciles à développer dans des endroits peu peuplés où l'enjeu social se révélait moins complexe à mettre en œuvre.

Cette interaction est représentée par un système de fonctionnement, connu sous l'appellation "système de tourisme"<sup>37</sup>, dont le modèle montre l'influence exercée par les relations entre société, environnement, culture et économie sur les actions opérationnelles de l'activité, ainsi qu'entre demande, offre et marché (production, distribution, consommation, etc.). Ces relations sont d'ailleurs impactées par les actions, que ce soit pour la superstructure ou l'infrastructure.

Une autre difficulté rencontrée pour faire du tourisme une activité durable est le fait qu'il s'agit, en réalité, de transformer des activités et non une seule activité, étant donné que le tourisme regroupe des pratiques diverses (tourisme d'aventure, nautique, urbain, culturel, communautaire, etc.). En d'autres termes, les problèmes de l'écotourisme ne doivent pas être traités de la même manière que ceux du tourisme urbain, ou encore ceux du tourisme nautique. C'est pourquoi il faudrait des démarches multidimensionnelles et des professionnels familiarisés avec des enjeux du développement local pour que le tourisme joue un rôle plus affirmé dans les processus de développement (Tobelem, 2010).

Les principes du développement durable doivent être adaptés aux différentes pratiques ainsi qu'aux divers segments spécialisés (agences, tours opérateurs, hôtels, etc.). Le Certificat pour la Soutenabilité Touristique (CST) au Costa Rica en est un exemple ([www.turismo-sostenible.co.cr](http://www.turismo-sostenible.co.cr)). Porté par des organismes touristiques officiels et dans l'objectif de transformer le concept de durabilité en pratique, le CST catégorise et différencie les entreprises fonctionnant sur un modèle de durabilité selon leurs activités (agences de voyages, hôtellerie, location de véhicules, restauration/gastronomie et opération marine côtière) et selon leurs niveaux d'implication pour la durabilité. L'évaluation prend en considération quatre domaines fondamentaux : environnement physique-biologique, site "services" (pour l'hôtellerie), gestion du service (pour les agences), client et environnement socio-économique.

Par ses retombées directes, et selon les caractéristiques du territoire, le tourisme durable participe à la lutte contre la pauvreté, à la création d'emplois stables pour les populations locales (commerces, artisanat, savoir-faire locaux, etc.), à la qualification professionnelle, à la protection de la nature, à la sauvegarde et à la valorisation des cultures et des patrimoines, à l'implantation d'infrastructures qui doivent bénéficier aussi – et surtout – aux habitants

---

<sup>37</sup> Mário Carlos Beni, *Análise estrutural do turismo*, São Paulo, Editora Senac, 2006, 539 p.

(routes, aéroports, réseaux de distribution d'eau et d'énergie, équipements de loisir, etc.) ; enfin, à une amélioration de la qualité de vie (et du bien-être) des populations concernées.

Le concept de tourisme responsable ou durable a fait émerger des pratiques (tourisme solidaire, communautaire, participatif, etc.) qui malgré leur diversification de méthodologies et de mises en œuvre, ont toutes les soucis de prendre en compte la façon dont elles sont intégrées localement, d'inciter les habitants à participer et de répartir équitablement les recettes touristiques en faveur de ces derniers. Cependant, ces pratiques ne représentent pas exclusivement le tourisme durable. Celui-ci n'a pas pour but d'être un segment isolé mais une application des principes du développement durable pour toutes les formes de tourisme (urbain, culturel, rural, etc.) et toutes les sortes de touristes, renforçant la nécessité de produire et de consommer différemment, durablement.

Par ailleurs, sont souvent mises au centre des problématiques les questions de la participation éclairée de tous les acteurs concernés et de la gouvernance (thèmes abordés plus tard dans ce chapitre). En France, par exemple, la charte d'éthique du tourisme conçue en 2000 par le ministère délégué à cette activité, ayant pour base le Code mondial d'éthique<sup>38</sup>, engage les professionnels signataires à associer les pays d'accueil et leurs populations locales aux activités touristiques, ce qui peut favoriser leur développement et leur qualité de vie.

Si nous parlons du rôle de l'État dans le tourisme durable, il n'est plus aussi puissant qu'avant mais il devient une entité réglementatrice du secteur, qui encourage son développement et assure la formation et le développement des compétences, et qui assume le rôle de catalyseur pour une meilleure concertation et coordination des acteurs. L'OMT, à ce propos, rappelle aussi la nécessité d'une volonté et d'une action politiques fortes pour que cette participation des acteurs soit élargie et maintenue.

Quant au rôle des acteurs économiques locaux, il porte sur les politiques d'achat de productions locales, la formation de personnels locaux, l'utilisation de transports moins polluants, la protection du patrimoine naturel, culturel et social, et la mise en œuvre d'un marketing responsable et de retombées économiques réparties sur le territoire. Le tourisme étant une activité réactive aux changements extérieurs et donc très variable elle aussi, il est possible de considérer, par ailleurs, que sa durabilité demande des efforts conjoints, permanents et adaptables à ses transformations et à ses effets sur les territoires, avec à la fois des mesures préventives et des actions correctives.

Par ailleurs, il est important, comme le souligne Gérard Ruiz (2013), de placer l'analyse de ces évolutions dans une perspective de moyen et long termes, car même si les transformations que le tourisme a subies ces dernières décennies sont plutôt positives (une orientation vers la durabilité, l'économie inclusive, un changement de modes de consommation et de production, de nouveaux outils de communication et d'échange, etc.), l'évolution des comportements de prochaines générations de touristes et des modes de production des professionnels peut demander du temps. Ainsi, la mission est encore loin d'être accomplie : il faut encore remettre en cause certains principes du développement touristique contemporain et penser aux vrais objectifs ainsi qu'aux moyens pour y parvenir, sans négliger ce qui fait un territoire.

---

<sup>38</sup> Conçu par l'OMT et adopté en 1999 lors de son assemblée générale au Chili. Ce Code a le mérite d'exister car, comme l'affirme Bernadette Ducret (2000), il essaye d'affirmer de grands principes et d'inciter une prise de conscience d'un tourisme respectueux. Toutefois, des critiques sont faites notamment relatives à la diversité des acteurs, aux différents intérêts et aux valeurs énoncées, qui ne sont pas forcément les mêmes dans tous les pays (Chabloz, 2006).



**Tableau 1. Comparaison entre modèles touristiques de masse et durables**

MODÈLE(S) DE MASSE	MODÈLE(S) DURABLE(S)
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pas de préoccupation au sujet des conséquences dans le futur ni sur la destination en tant que territoire et ses habitants ;</li> <li>- Standardisation de services (fordisme) : structuration en "filiales", création de "produits", etc.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Préoccupation concernant les modes de production et de consommation ainsi que l'avenir de la planète (ressources) et des futures générations (reflet des actions du présent) ;</li> <li>- Attention portée sur le territoire.</li> </ul>
<p><b>Objectifs :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Progrès et croissance économiques ;</li> <li>- Rentabilité ;</li> <li>- Positionnement dans le marché international ;</li> <li>- Répondre aux intérêts des investisseurs et à la demande du tourisme international.</li> </ul>	<p><b>Objectifs :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Développement local (humain, social, économique...) éthique et équitable ;</li> <li>- Respecter la destination dans son ensemble pour pouvoir minimiser les impacts négatifs ;</li> <li>- Valoriser et protéger les particularités locales.</li> </ul>
<p><b>Modes de fonctionnement :</b></p> <p>Alternative entre :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Contrôle fort de l'État, qui donne des avantages aux grands investisseurs nationaux et mondiaux et favorise l'implantation de structures du macro-tourisme sans considérer les intérêts locaux ;</li> <li>- État qui donne son accord pour que les grands acteurs économiques s'imposent face aux petits acteurs locaux ;</li> <li>- Dans les deux cas, la population est un fantôme, un jouet à la merci des acteurs publics et privés.</li> </ul>	<p><b>Modes de fonctionnement :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Le tourisme s'insère dans la dynamique locale et participe à une stratégie de développement durable, sans éliminer les autres activités mais en travaillant avec elles ;</li> <li>- État présent, volontaire et initiateur d'un travail partenarial avec les acteurs économiques et les habitants ;</li> <li>- Acteurs économiques sensibilisés à la durabilité de leur activité et de leur rôle sur le territoire ;</li> <li>- Inclusion des populations dans les débats et la prise de décision.</li> </ul>
<p><b>Résultats :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Résultats à court terme avec première impression positive, mais les effets négatifs ne tardent pas à apparaître : pollution et dégradation de la nature, faible qualité d'emplois pour les locaux, touristification et folklorisation de la culture, augmentation du coût de vie, prostitution, drogues, décalage avec le local, exclusion de la population locale (géographique, économique et sociale) ;</li> <li>- Les devises ne restent pas sur place ;</li> <li>- Contestation d'une partie de la population ;</li> <li>- Risque d'un cycle de vie court pour la destination.</li> </ul>	<p><b>Résultats :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- La majorité des résultats sont attendus plutôt sur le moyen et long terme ;</li> <li>- Environnements, nature, populations et cultures protégés et valorisés par une activité bénéfique à l'ensemble du territoire ;</li> <li>- Préservation des intérêts et volontés locaux face au marché international (ou national) ;</li> <li>- Travail fluide de l'ensemble des parties prenantes : réponse aux intérêts de chacun (public, privé et société) ;</li> <li>- Les revenus restent sur place et sont employés pour une amélioration globale de la vie sur le territoire.</li> </ul>

Réalisation : Auteure.

#### ***4.2.1 Aperçu de quelques pratiques touristiques dites durables***

Il est toujours difficile de bien préciser le moment où les différentes formes alternatives au tourisme de masse ont vu le jour. Les premiers essais datent des années 1950 mais elles gagnent en force au fur et à mesure et ce notamment à partir des années 1980, avec le questionnement sur l'avenir de la planète et la demande de voyager autrement – raison pour laquelle elles sont souvent associées au terme de "tourisme alternatif", en contraposition au tourisme traditionnel pratiqué à ce moment-là.

Même si les préconisations de l'OMT pour la durabilité du tourisme affirment que celle-ci doit être appliquée à toutes les formes de l'activité, y compris le tourisme de masse ou "traditionnel", certaines pratiques sont plus reliées au thème que d'autres, chacune mettant l'accent sur un aspect en particulier du développement durable. Nous allons ainsi décrire rapidement les principales caractéristiques de quelques-unes de ces pratiques afin de mieux comprendre comment les principes du développement durable y sont présents.

**Tourisme responsable** et tourisme durable sont des notions assez proches. Le tourisme responsable fait référence notamment à la conscience sociale et à la façon de voyager du touriste, et ses valeurs reposent sur le respect (de l'environnement, des cultures et des modes de vies locaux), l'échange et la rencontre, en essayant de minimiser les impacts chez l'autre.

L'**écotourisme** (ou **tourisme vert**) est l'un des précurseurs des formes alternatives de tourisme qui se développe parallèlement à la nouvelle conscience environnementale mentionnée en première partie de ce chapitre. Le concept a été créé dans les années 1980 par des biologistes au Costa Rica et est principalement lié à l'intérêt des touristes pour l'environnement et donc pour les formes de tourisme pratiqué en milieu naturel (par le biais de petites structures), ainsi qu'à la notion d'apprentissage.

Le respect de la nature et la préservation du patrimoine culturel et naturel sont les bases de cette forme de voyage, qui a pour but la protection des espaces naturels et sauvages en limitant l'empreinte écologique laissée par les voyageurs sur l'environnement des pays ou régions touristiques. Son côté apprentissage est dirigé vers l'éducation à l'environnement et cherche à sensibiliser les voyageurs ainsi que la population locale au respect de la nature et de l'écosystème et à la nécessité de préserver le capital naturel des destinations touristiques.

Cependant, le terme "écotourisme" n'étant pas une marque déposée, tout acteur peut se servir de celui-ci comme il le souhaite. Ce terme, largement utilisé dans beaucoup de pays en développement, recouvre généralement des pratiques douces se démarquant du tourisme de masse mais sans répondre aux "critères costa ricains". Il s'agit d'un tourisme de nature, parfois (mais pas toujours) à connotations un peu plus sociales.

Des organisations et des associations compétentes en la matière se démènent pour pouvoir identifier les offres qui respectent vraiment les principes et les objectifs de ce tourisme. C'est le cas, par exemple, de l'Association française d'écotourisme, chargée du regroupement de ces offres ([www.voyagespourlaplanete.com](http://www.voyagespourlaplanete.com)) et qui propose aux entreprises touristiques le titre de "Membre de l'Association française d'écotourisme", marque agissant comme gage de qualité et pour le respect des normes environnementales. Par ailleurs, l'association présente et explique les labels existants en termes de tourisme durable – mais tout en reconnaissant que d'autres organismes non-labélisés peuvent être également engagés.

Finalement, la notion d'écotourisme est souvent confondue avec d'autres termes liés aux pratiques alternatives qui seront détaillées par la suite. C'est le cas dans certaines régions en

Asie, comme à Flores en Indonésie avec le tourisme communautaire, où le projet touristique utilise les deux termes comme des synonymes. Dans d'autres cas, cette différence est signalée, comme à Prainha do Canto Verde, au Brésil, qui insiste bien sur le fait que son projet est à la fois écotouristique et communautaire. Une définition claire des vocables serait peut-être nécessaire pour pouvoir atteindre les objectifs spécifiques de chaque pratique.

Le **tourisme communautaire** (ou **autochtone**) est directement associé aux populations d'accueil, responsables directes de l'offre touristique sur leurs territoires. Ce tourisme mise sur l'intégration des autres activités de la communauté, sur la diversification du travail et sur le fait que les bénéfices puissent être utilisés par les populations locales. Cet atout économique permet aux résidents d'avoir des revenus supplémentaires mais surtout de mettre en œuvre des projets bénéficiant à toute la communauté (voir l'exemple de l'Hôtel du nord dans l'encadré 5).

Le tourisme communautaire s'est fait connaître par les voyageurs soucieux des cultures traditionnelles locales et qui désirent partager la vie quotidienne des communautés locales et s'imprégner de leurs cultures. L'idée étant que les touristes s'intègrent à la communauté et effectuent un voyage d'immersion. Ils logent le plus souvent chez l'habitant ou en gîtes gérés par la communauté et découvrent ainsi leurs coutumes et modes de vie traditionnels.

Le **tourisme solidaire** est associé à des projets de solidarité et les voyageurs contribuent directement à l'amélioration des conditions de vie des communautés visitées, soit par le soutien des actions de développement, soit parce qu'une partie du prix du voyage sert au financement d'un projet de réhabilitation ou d'un projet social, ou parce que le voyageur est bénévole dans un programme spécifique.

"L'implication des populations locales dans les différentes phases du projet touristique, le respect de la personne, des cultures et de la nature et une répartition plus équitable des ressources générées sont les fondements de ces types de tourisme", énonce l'Union Nationale des Associations de Tourisme et de plein air (UNAT). L'une des principales critiques adressées à ce type de voyage est son coût assez élevé car il est souvent présenté sous la forme de voyages organisés en groupe, et donc accessible uniquement à une certaine élite.

Le "**slow tourism**" ("tourisme lent" en français) est un concept de voyage plus récent qui s'inspire du "*slow food*". Il s'agit de prendre le temps de découvrir une destination, d'apprécier les paysages, de se reposer, de ne plus être dans le stress des transports ou de la course pour ne rien rater. Les destinations proches et les moyens de transports moins polluants sont privilégiés. Ce type de tourisme, caractérisé par certains comme étant authentique, permet en outre de vivre au plus près de la population locale et d'apprendre davantage sur elle.

Le **tourisme participatif** a pour vocation la refonte des relations entre les touristes et les résidents grâce à la participation de la population d'accueil aux activités touristiques ; l'identité locale et les habitants sont alors remis au centre du processus. Il répond à une demande d'authenticité de la part des visiteurs et s'adresse à un voyageur qui souhaite rencontrer les habitants, au-delà de toute relation marchande, pour découvrir le pays de l'intérieur. Il met au centre du voyage la rencontre et favorise la découverte à l'écart des flux touristiques et des séjours standardisés.

L'objectif est ici de créer un véritable lien social et de retrouver une hospitalité (ou de réinventer son sens) parfois oubliée lorsqu'il s'agit de tourisme de masse. Plus largement, certains le considèrent comme une activité touristique associant la population d'accueil au développement du tourisme. Pour d'autres, il s'agit même d'un "nouveau marketing touristique" où l'humain se trouve au cœur de la communication.

Le tourisme participatif est une pratique assez récente qui, bien que présente dans tous les milieux (rural, littoral, etc.), se développe de plus en plus en milieu urbain. Il s'agit de découvrir différemment une ville et des quartiers non touristiques à travers des balades et des lieux facilitant les rencontres avec les habitants de la ville visitée (cafés, salles de concert, etc.) ou même guidé par des résidents. C'est une façon de montrer que la ville peut aussi être un lieu de rencontre avec la population locale, même si, en effet, cette rencontre se fait plus difficilement qu'en milieu rural, par exemple.

En général, les gens qui pratiquent ce type de tourisme sont en quête de sens et ont un désir de mieux connaître le territoire et les gens qui y vivent ; parfois ils connaissent déjà le territoire et y reviennent avec une envie de partager la vie et le regard des habitants. L'une des formes de tourisme participatif les plus présentes aujourd'hui est le "Couchsurfing", qui permet de voyager autour du monde en logeant directement chez l'habitant. Des structures associatives se développent aussi dans le sens du tourisme participatif, comme le réseau des "Greeters", mettant en relation les visiteurs avec des habitants bénévoles qui deviennent guides et font découvrir la ville de façon conviviale.

Le **tourisme équitable** se réfère au concept et aux principes du commerce équitable afin que les populations locales des lieux touristiques bénéficient, d'une part, des revenus générés par ce secteur et d'autre part, qu'elles soient impliquées dans la mise en place de ses activités. Les opérateurs du tourisme équitable travaillent en privilégiant des prestataires de services locaux, respectant les valeurs sociales et culturelles de leur environnement. Ce tourisme suppose un partage équitable des bénéfices et favorise réellement la cohésion économique et sociale entre les peuples et les régions.

L'amélioration des conditions de vie des populations locales s'effectue avec l'embauche de personnel local, l'achat local et la redistribution équitable des revenus d'opération, particulièrement parmi les groupes défavorisés. L'Association pour un tourisme équitable et solidaire (ATES) a franchi une nouvelle étape en créant le label "Garantie tourisme équitable et solidaire", dans le but de "prouver aux voyageurs" que chaque voyage est conforme aux engagements pris dans la Charte du Tourisme équitable et Solidaire. Avec ce label, le réseau améliore l'accès à l'information pour le voyageur et garantit la transparence nécessaire à un tourisme plus responsable.

Les pratiques mentionnées dans cette partie révèlent l'amplitude du champ d'action du développement durable dans l'activité touristique. Bien que les principes du concept soient globalement présents dans toutes ces formes, chacune met l'accent sur un objectif particulier. Celui-ci peut aller de la contemplation de la nature à l'action dans un projet social, de l'utilisation des services locaux à la rencontre de l'habitant et son mode de vie. Quoi qu'il en soit, elles mettent en évidence des changements de posture, de mentalité et d'action dans le développement de l'activité touristique, influencés par le concept de développement durable.

Certes, les résultats acquis jusqu'à présent sont encore loin de l'idéal. Certes, la majorité des habitants sont encore exclus de ce processus. Néanmoins, les problèmes ont été posés et des solutions sont désormais recherchées. Il semble que, dans tous les cas, la condition de base est une communauté locale consciente de ce qui se passe ; une communauté locale éduquée aux effets du tourisme ; une communauté capable de décider du développement du tourisme sur son territoire, notamment si on parle de zones et/ou de communautés fragiles (Selwyn, cité dans Tyler, 1989, p. 43).

### **Encadré 5. Hôtel du Nord, un tourisme communautaire français**

Une escale à Marseille à la rencontre de ses habitants : une nuit en chambres d'hôtes et une balade urbaine pour porter un autre regard sur la ville. Les habitants de la coopérative Hôtel du Nord accueillent les visiteurs dans des chambres à l'image de la diversité des quartiers nord de Marseille. Ils proposent de découvrir avec eux, en balades, leur cadre de vie et l'intimité de leurs quartiers.

Ils ont retrouvé une manière de valoriser leur patrimoine au service d'un développement local ainsi que de permettre une ouverture positive de ces quartiers. Le visiteur se balade autrement, découvre des productions locales faites par des artisans et des créateurs locaux ainsi que les textes, les images et les sons issus de la recherche menée dans ces quartiers.

La coopérative patrimoniale Hôtel du Nord a été créée le 1<sup>er</sup> janvier 2011 à Marseille afin de valoriser économiquement le patrimoine présent dans les 2<sup>ème</sup>, 3<sup>ème</sup>, 13<sup>ème</sup>, 14<sup>ème</sup>, 15<sup>ème</sup> et 16<sup>ème</sup> arrondissements de Marseille et à Vitrolles, pour le conserver en vie et améliorer la qualité de vie de ceux qui y vivent et y travaillent. Elle s'inscrit dans la poursuite d'un processus patrimonial initié en 1995 dans ces quartiers nord<sup>39</sup>. La coopérative siège aussi à la commission patrimoine des 15<sup>ème</sup> et 16<sup>ème</sup> arrondissements de Marseille et a en charge la préparation de la commission consacrée à la valorisation économique du patrimoine.

Les principes fondateurs de la coopérative sont l'adhésion libre, volontaire et ouverte ; le pouvoir démocratique exercé par les membres (un membre, une voix) ; le contrôle par les habitants (ils détiennent statutairement au moins 51% des droits de vote) ; l'échange de savoirs ; la mise en commun de moyens (site internet, marque) ; l'autonomie et l'indépendance.

Suite à la réponse favorable du ministère de la Consommation et de l'Economie sociale et solidaire, Hôtel du Nord élargit son offre d'hospitalité en développant une agence réceptive coopérative, la première en son genre : les sociétaires de la coopérative Hôtel du Nord ont voté en 2015 l'entrée de l'agence de tourisme social Ekitour comme sociétaire et partenaire pour la mise en place d'une version pilote d'Hôtel du Nord en région Poitou-Charentes.

Les initiatives d'Hôtel du Nord travaillent pour la dynamique et la valorisation territoriales ; une démarche de qualification territoriale par les habitants qui peut générer un développement des capacités d'action des personnes. Il s'agit d'un exemple d'engagement dans une pratique "par l'expérience" de la production collective. La communication, la connexion et le partage des informations, des expériences et des actions font que la coopérative contribue au développement local et à la conscience commune du droit au patrimoine, à la culture et au tourisme.

---

<sup>39</sup> Pour accompagner la mutation urbaine de la zone arrière portuaire marseillaise, en 1995, l'État, la ville de Marseille, l'Université, le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) et le Conseil de l'Europe ont créé la mission expérimentale européenne de patrimoine intégré. Ce processus s'inscrit jusqu'à aujourd'hui dans le cadre des Conventions culturelles Ville/État renouvelées avec les aménageurs urbains.

## 5. Développement durable, un changement participatif

Le développement est une réalité indéniable de nos jours ainsi qu'un but à renforcer. Tel que nous le concevons aujourd'hui, il est le résultat d'un changement d'ordre mondial suite à un processus de reconnaissance sociale des risques liés à la modernité à un moment déterminé, "même si on n'observe au départ que peu de changement dans les faits" (Beck, 1986, p. 139). Ce changement se déroule dans le temps, par étapes successives, dans le but de franchir une première phase pour pouvoir passer à la suivante – une dynamique sur laquelle on ne peut pas revenir en arrière (Rist, 1996).

L'idée de développement durable supporte une grande attente, celle de poursuivre le développement actuel sans compromettre celui des générations futures, d'améliorer et d'adapter les modes et les conditions de production en tenant compte non seulement de la sphère économique mais également environnementale et sociale. Son caractère normatif, qui considère certains actes comme désirables, souhaitables, une sorte de guide de l'action, porte des jugements sur des actions passées pour aider à diriger les actions présentes et futures.

Cependant, sa grande généralité et sa pluralité d'éléments a conduit à une recherche de critères et à des compréhensions variées de ses différents volets. Depuis le rapport Brundtland, l'accent a été mis sur les questions environnementales et écologiques – qui sont toujours un sujet d'actualité<sup>40</sup>. Il faudra attendre les années 2000 pour que le sens commun – au moins certains individus et groupes d'acteurs tels que les journalistes et les acteurs du tourisme – cesse de n'y voir que la dimension environnementale. Malgré ce changement, ses principaux axes de compréhension concernent toujours davantage les volets économique et environnemental.

À ce propos, Alain Létourneau (2009) cite l'exemple d'une étude menée au Québec francophone en 2006 à travers laquelle ont été analysés les usages du terme développement durable. Les résultats montrent que les aspects économiques et environnementaux sont bien représentés et de manière pratiquement égale, tandis que l'aspect social est tout à fait absent. L'idée d'un développement durable ne peut pourtant pas être dissociée des dimensions culturelle et sociale.

Par ailleurs, on constate que le concept de développement durable, bien qu'approprié aujourd'hui, est encore loin de provoquer les changements nécessaires, c'est-à-dire le renouvellement de notre référence au progrès et un nouveau rapport au monde, et ce notamment pour deux raisons (Combe, 2015) : d'un côté, parce que la grande majorité d'acteurs locaux et mondiaux restent attachée aux options prises antérieurement et ne modifient pas réellement leur cadre d'action.

D'un autre côté, parce que le développement durable appelle à une gouvernance participative qui retrouve une certaine résistance de la part des décideurs, des experts mais aussi des habitants. Dans le cas des deux premiers, les décideurs et les experts peinent encore à partager leur pouvoir décisionnel avec les habitants. Dans le second cas, certains groupes d'habitants (les jeunes, les minorités, etc.) sont réticents à participer parce que parfois "[...] les formes de débats sont très codées et construites en référence à des systèmes institutionnels dont la légitimité n'est plus considérée comme un dû absolu" (Combe, 2015, p. 9).

---

<sup>40</sup> Si cela avait été le point central de notre propos, il aurait certainement été nécessaire de mentionner d'autres événements, telles que les Conférences des parties (COP) signataires de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, et beaucoup d'autres.

Le développement durable correspondrait ainsi et tout d'abord à un changement des mentalités tout comme à une nouvelle posture à adopter. À ce sujet, nous soutenons l'idée de Dennis Meadows (*Libération*, 2012) sur le changement souhaité : la vraie question serait finalement de savoir comment nous allons modifier (moderniser) les idées qui ont bâti nos systèmes économiques (et qui résistent volontairement à cette transformation) afin de pouvoir créer de (nouvelles) politiques qui, certes, auraient un coût important sur quelques décennies, "mais qui rapporteraient sur des siècles".

Comme le propose Jacques Theys (2002, p. 9), cette modernisation passe par l'articulation de trois modes d'actions complémentaires : une incitation au développement d'initiatives décentralisées, une politique d'innovations institutionnelles et une orientation des interventions de l'État sur les risques majeurs de développement "non-durable". Sommes-nous prêts à une réorganisation (pouvoirs, rôles, attributions...) pour pouvoir mieux gérer les conflits (sociaux, environnementaux, économiques) ?

Le développement durable demanderait ainsi des changements mentaux, sociaux et structurels profonds au sein d'une population et des systèmes auxquels elle est attachée. Il implique des méthodes spécifiques dans l'objectif de reconstruire notre relation à la fois à nos modèles de production et aux autres habitants (et futurs habitants) de la planète. Il faudrait ainsi faire émerger "de nouveaux modes de pensée qui conduiront à une révision fondamentale, à la fois du comportement des hommes et, à la suite, de la structure de la société actuelle dans son ensemble" (Meadows et al., 1972, p. 294). Ce changement n'est pas encore suivi de tous ses effets, certes, mais la rupture induite par Rio-Kyoto, par exemple, est un fait assez universellement partagé.

Par ailleurs, la dimension territoriale est un autre aspect fondamental à prendre en compte dans les stratégies de développement durable. Jacques Theys (2002, p. 2) affirme que c'est à l'échelle des territoires que peuvent "être construites, démocratiquement, les articulations [...] entre les dimensions sociales et écologiques du développement durable", à l'exemple de plusieurs politiques (Agendas 21, plans de déplacement urbain, etc.). Selon la vision de l'auteur, s'abstraire de cette échelle réduit le développement durable à une politique de gestion économique des ressources communes ou des risques.

Cet auteur soutient que la bonne articulation entre les échelles territoriales (entre global et local) ainsi que la question institutionnelle (le fonctionnement démocratique des territoires) sont centrales pour le développement durable (Theys, 2002, p. 11). Il défend que le niveau local assure la transversalité nécessaire au développement durable. Par ailleurs, la recherche de réponses aux attentes locales immédiates et à des problèmes (locaux) concrets, tout comme l'anticipation de crises spécifiques à chaque territoire, favorise le décloisonnement des logiques institutionnelles.

Néanmoins, selon le même auteur, il existe également un mépris vis-à-vis du territoire, une "ignorance volontaire des logiques sectorielles et spatiales" qui ne conduisent à gommer la dimension politique du développement durable (Theys, 2002, p. 5). Il mentionne, à titre d'exemple, l'absence du territoire sur un important document de présentation des travaux sur le développement durable engagés par l'OCDE<sup>41</sup>. Cette remarque a été également faite par nous lors des analyses des documents cadres du développement du tourisme au Brésil (les Plans nationaux de Tourisme) et qui seront présentées dans le chapitre 8 de cette thèse.

---

<sup>41</sup> Cf. L'Observateur de l'OCDE, *Développement durable : les grandes questions*, OCDE, octobre 2001.

Le développement durable n'est donc pas une finalité en soi (Combe, 2015) mais un regroupement de principes à suivre de manière ample afin de provoquer la transformation désirée. En tant que principes globaux, le développement durable insiste sur une action de chaque individu (comme le soulignent les textes adoptés à Rio en 1992) et non uniquement de la part des institutions internationales (comme l'insiste le rapport Brundtland de 1987).

Certains auteurs affirment même que l'objectif du développement durable, l'une de ses principales composantes aujourd'hui, est de rallier les acteurs économiques, politiques et sociaux (Létourneau, 2009) autour d'un mode de gouvernement local plus participatif (Theys, 2002). Pour ce dernier auteur, le défi majeur des démarches du développement durable est de revaloriser le débat sur les projets à long terme et de relancer un dialogue démocratique aujourd'hui affaibli (Theys, 2002, p. 11).

La gouvernance apparaît ainsi comme étant l'une des conditions sine qua non d'opérationnalité du développement durable (Leisinger, 1998 ; Combe, 2015). Cela veut dire que ce dernier doit passer non seulement par une mobilisation institutionnelle (publique et privée) mais aussi sociale, tout comme par une implication à la fois personnelle et collective de chaque individu.

## 5.1 Gouvernance, mot-valise pluridisciplinaire

Le terme gouvernance est emprunté du latin "*gubernantia*", dérivé du verbe "*gubernare*" qui, lui, est né du verbe grec "*kubernân*", qui veut dire piloter un navire ou un char. Ce dernier fut utilisé pour la première fois de façon métaphorique par Platon pour désigner le fait de gouverner les hommes<sup>42</sup>. Le verbe latin revêtait les mêmes significations et, aujourd'hui, la gouvernance correspond à l'action de gérer (gouverner) de façon décentralisée, avec la multiplication des lieux et des acteurs impliqués dans la prise de décision.

La gouvernance est une notion polysémique dont "le transport du monde anglo-saxon au monde francophone n'a pas contribué à améliorer les précisions tant les références sont diverses" (Bassan et al., 2001, p. 30). Globalement, elle présente une double tradition de l'usage plus ou moins ouverte à l'inclusion de nombreux acteurs (Bassan et al., 2001).

Ainsi, pour les uns, la gouvernance est présente si un système de gouvernement articule et associe des institutions publiques, des organisations privées et des acteurs sociaux. Pour les autres, la gouvernance se définit avant tout par l'inclusion d'acteurs privés. Dans les deux cas, on observe que la question fondamentale est, de toute façon, le rôle de différents acteurs (publics, privés, société civile) dans les processus de prise de décision aux côtés de l'État.

La gouvernance est un mot-valise qui présente une origine pluridisciplinaire. Le terme anglais *governance* apparaît en économie au milieu du XX<sup>ème</sup> siècle. La notion de *corporate governance* développée se réfère à la mise en œuvre d'un ensemble de dispositifs (règles, normes, protocoles, conventions, contrats...) pour une meilleure coordination des parties prenantes d'une organisation. Cette coordination implique un partage du pouvoir par les parties prenantes dans l'objectif de lancer des actions concertées.

Une partie prenante (*stakeholder* en anglais) peut être définie comme quelqu'un ayant un intérêt et donc qui a un rôle à jouer dans la conception stratégique et le modèle de gouvernance. Le terme anglais de *stakeholder* s'oppose, d'une certaine manière, à celui de

---

<sup>42</sup> Cf. Corinne Huynh-Quan-Suu, Service traduction de la Commission européenne. Disponible sur <<http://ec.europa.eu>> (Page consultée le 09 avril 2017).



*shareholder* (actionnaire), ce qui peut être compris par un dépassement (de la part du *stakeholder*) de seuls intérêts financiers.

À la fin des années 1980, deux concepts font leur apparition notamment dans le champ des relations internationales : ceux de *good governance* et de *global governance* (Leloup et al., 2005). À la même époque, les sciences politiques s'approprient du terme gouvernance pour caractériser les modalités de gouvernement régissant l'action publique territoriale et les agglomérations notamment métropolitaines (aussi connu comme l'*urban governance*). Plus précisément, l'usage du terme est lié à l'analyse du gouvernement local ainsi qu'à une perspective normative en management des affaires publiques.

La notion de gouvernance en sciences politiques repose globalement sur une dénonciation du modèle de politique traditionnel descendant et centralisé. L'accent est alors mis sur la multiplicité d'acteurs qui sont associés à la définition et à la mise en œuvre de l'action publique ainsi qu'aux processus d'interaction, de collaboration et de négociation entre des intervenants hétérogènes (Leloup et al., 2005, p. 325).

Dans le champ des relations internationales et du management public, la notion de gouvernance renvoie à l'idée de "bonne gouvernance" des années 1980. Cette approche, plutôt normative, est associée aux pratiques et à la pertinence de techniques d'action. Ce terme est notamment employé par les institutions financières internationales pour définir les critères d'une bonne gestion publique dans les pays soumis à des programmes d'ajustement structurel.

Par le biais de cette notion, les institutions de prêt internationales préconisent les réformes institutionnelles nécessaires pour réussir leurs programmes économiques (Leloup et al., 2005). L'État de droit, la bonne administration, la responsabilité et l'imputabilité (*accountability*) et la transparence sont quelques aspects principaux pris en compte.

La gouvernance est également abordée en relations internationales à travers la notion de gouvernance globale. Il s'agit d'un système pour pallier l'incapacité des États-nations et des organisations internationales héritées de l'après-guerre à faire face aux demandes de la société contemporaine (Leloup et al., 2005). Ce système fait appel à un mode de régulation collectif pour faire face à une crise de la gouvernabilité à l'échelle supranationale.

Au niveau européen, par exemple, le Livre blanc de la gouvernance énonce les principes sur lesquels doivent s'appuyer la gouvernance, à savoir l'ouverture, la participation, la responsabilité, l'efficacité et la cohérence (Commission of the European Communities, 2001). L'ouverture correspond à un souci de transparence du fonctionnement des institutions vis-à-vis des États-membres et des citoyens. La participation des citoyens doit permettre leur implication dans la conception et la mise en œuvre des politiques. La responsabilité porte le souci de définition des rôles dans les processus législatifs et exécutifs. L'efficacité implique l'évaluation des politiques mises en œuvre. Finalement, la cohérence facilite la coordination des actions entre les différents niveaux de prise de décisions.

Dans son approche parmi les diverses sciences sociales, le concept de gouvernance fait référence à une transformation des formes de l'action publique en conséquence d'une crise de gouvernabilité où l'État devient un facilitateur du système de prise de décision auquel la société civile est désormais intégrée. Ainsi, certains perçoivent la gouvernance en tant qu'instrument pour limiter le rôle de l'État et des élus. Pour d'autres, la gouvernance représente une voie à la démocratisation du fonctionnement de l'État, à la mobilisation de la population et aux initiatives locales (Dubus et al., 2010).

Dans la déclaration de la Conférence Internationale de Rio de 1992, la gouvernance est comprise comme les relations entre l'État et la société civile. Ainsi, la participation de la société civile est nécessaire à la gouvernance (on parle à ce propos de démocratie participative), et la gouvernance est indispensable au développement durable, comme nous l'avons exposé auparavant.

Pareillement, en géographie, la gouvernance est l'un des aspects centraux du volet social du développement durable selon lequel les citoyens participent aux débats notamment au niveau local, pour décider de leur vie quotidienne et en essayant de réguler les effets pervers du libéralisme (Dubus et al., 2010). Pour que ce partage de la décision fonctionne, cette démarche passe par une information et une formation des habitants, pour permettre une compréhension élargie des enjeux de la question.

Plus en rapport avec le territoire, on voit émerger également les termes de gouvernance locale et de gouvernance territoriale. Le premier apparaît comme une forme de régulation territoriale et d'interdépendance dynamique entre agents (Leloup et al., 2005, p. 324). Dans cette approche, le territoire constitue un niveau pertinent pour coordonner les actions collectives en raison à la fois d'une efficacité comptable (réduction des coûts de transaction) et de facilitation de la coordination entre agents par des institutions non économiques.

La question de la gouvernance territoriale renvoie à celle du développement local, se situant dans un contexte d'implication croissante des acteurs locaux dans les dynamiques de développement (Leloup et al., 2005, p. 322) où la politique descendante ne prévaut plus : "Il s'agit d'emprunter de nouvelles voies de consultation, de participation et de légitimité afin de faire émerger non seulement des avis mais des processus et des décisions." (Leloup et al., 2005, p. 330).

La gouvernance territoriale désigne ainsi un mode d'organisation et de gestion territoriale alternatif aux démarches descendantes classiques de gestion politique locale. La coordination et la négociation deviennent alors nécessaires pour faire évoluer le territoire. La gouvernance territoriale cherche à répondre à ces évolutions au travers d'une prise en compte de différents enjeux locaux et des dynamiques locales, et d'une diversification des acteurs, en assurant le respect des dispositifs institutionnels.

Dans cette démarche, l'acteur public a la responsabilité de rendre possible une mobilisation de l'ensemble des acteurs et institutions sur des objectifs communs de développement dans le cadre d'un projet intégré (Leloup et al., 2005, p. 329). Il ne s'agit pas seulement de demander les avis mais de susciter l'adhésion des acteurs, leur participation et leur implication, dans une idée de construction collective des systèmes d'action publique. Dans ce processus de coopération et de coordination entre nombreux acteurs, la collectivité locale a donc un rôle d'orientation, d'animation, de pilotage et de régulation (Leloup et al., 2005, p. 330).

Quelle que soit la perspective adoptée par les différentes approches, le concept de gouvernance veut que les décisions soient prises par une multiplicité d'acteurs. Ces acteurs interagissent et négocient dans une gestion décentralisée qui substitue la démarche centralisée et descendante du modèle traditionnel, qui est aujourd'hui considérée comme inefficace. Ainsi, nous estimons que globalement, trois idées centrales peuvent être associées à la gouvernance : décentralisation de la gestion, multiplicité des acteurs et partage de la décision.

Nous reconnaissons pourtant ici que le terme "gouvernance" peut être utilisé avec un sens faussé. Dans l'idéologie ultralibérale, par exemple, ce terme représente une déconcentration du pouvoir qui délègue à des managers locaux la gestion et la mise en oeuvre (adaptée au

contexte local) de décisions globales prise au sommet. L'utilisation massive avec cette idée, finit par fausser l'appréciation du terme "gouvernance", le déconsidérant aux yeux de la population.

## 5.2 Appel à une gouvernance participative

Si le rapport Brundtland affirmait déjà que la poursuite du développement durable exige "un système politique qui assure la participation effective des citoyens à la prise de décisions" (p. 56), ce n'est qu'à partir de 1992 que l'on voit apparaître des textes (tels que les Agendas 21) qui appuient davantage sur la nécessité d'une (large) participation du public à la prise de décision pour réaliser du développement durable. Ce public concerne notamment certains groupes de la société civile tels que les femmes, les jeunes, les ONG, les collectivités locales, les travailleurs et les syndicats, etc.

Encore faut-il considérer que la question du rôle de la société civile est aussi présente dans beaucoup d'autres textes et rencontres (mondiales mais aussi au niveau local). Ces derniers attirent l'attention sur le développement et critiquent à la fois le manque de prise en compte des besoins réels des populations et l'approche *top-down* des systèmes – du haut vers le bas, c'est-à-dire des décisions imposées et sans concertation, voire sans effet significatif sur le niveau de vie des populations.

Il serait possible de mentionner à ce titre la Loi d'Orientation d'Aménagement et de Développement Durable du Territoire de 1999 en France, avec l'importance donnée à la concertation ainsi qu'à la prise en compte du processus de co-construction permanente avec les citoyens, ou encore des textes produits lors des sommets du G8<sup>43</sup>, comme celui de 2007 à Heiligendamm. Selon les documents issus de cette rencontre, la société civile joue un rôle constitutif aux côtés de l'État et du marché.

La participation des populations locales à la prise de décisions se développe sur les bases d'une démocratie, d'une liberté d'opinion et d'expression, mais qui ne supprime pas pour autant la responsabilité de l'État. Ainsi, les habitants doivent être mobilisés pour prendre des initiatives et avoir des responsabilités. Par ailleurs, cette mobilisation doit leur permettre d'aider activement à moduler leurs sociétés avec des conditions et des possibilités assurées (et parfois fournies) par l'État, avec le soutien d'autres acteurs (privés, université, etc.).

La participation des bénéficiaires, qui était initialement une préoccupation marginale au cours du développement (Hickey et Mohan, 2005), est aujourd'hui perçue comme étant nécessaire pour que le développement soit pertinent et durable. L'approche à la participation dans le développement souligne l'importance de placer les réalités locales au cœur des interventions de développement. Dans ce contexte, les agents du développement passent d'un rôle d'experts au rôle de facilitateurs des connaissances et des capacités locales.

La participation, qui était souvent évoquée dans le domaine de l'environnement<sup>44</sup>, est reconnue aujourd'hui comme l'une des conditions à l'atteinte d'un développement durable et pour toute question capable d'influer le cadre de vie des habitants. Il convient de rappeler ici

---

<sup>43</sup> Certaines critiques sont pourtant faites à ce recours à la société civile dans les débats économiques, en argumentant que cette démarche permet de légitimer le recul de l'État comme régulateur et ainsi d'imposer une société hyper libérale.

<sup>44</sup> "La meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qui convient. [...] Les États doivent faciliter et encourager la sensibilisation et la participation du public en mettant les informations à la disposition de celui-ci" (Nations Unies, 1993).

que la gouvernance n'est pas un cadre institutionnel (tel que la démocratie) mais une méthode utilisée dans le cadre d'un projet ou d'une démarche collective qui interroge les procédures de décision et les cadres de la représentation (Combe, 2015, p. 4).

Bien que différents, les groupes se chevauchent et sont constitués l'un par rapport à l'autre (Young, 1993). La gouvernance considère ainsi cette diversité et la nécessité de respecter les différences entre les groupes, de manière libre, sans oppression et sans chercher à les fusionner. Telle que nous la concevons ici, la gouvernance renvoie à la co-élaboration de la décision et à la répartition des engagements entre les différentes parties prenantes grâce à des modes de régulation plus souples et fondés sur le partenariat (Combe, 2015). Hélène Combe (2015) affirme également que deux notions constitutives des fondamentaux du développement durable renvoient à la notion de gouvernance. La première est la responsabilité et la deuxième est la solidarité.

Bien que la responsabilité puisse être envisagée dans une approche individualiste et libérale, en développement durable, elle impose une prise de conscience de la situation globale, de nos actes (comportements et pratiques) et de leurs conséquences pour tous. Ainsi, elle ne saurait être dissociée de la question de la gouvernance parce qu'elle exige une négociation avec les autres personnes et groupes concernés.

La solidarité renvoie à l'idée de communauté, où chaque membre se sent responsable de la vie et du bien-être de l'ensemble (Petrella, 2007). Riccardo Petrella (2007, p. 157) nous rappelle également que la solidarité n'est pourtant pas un concept moral mais un concept juridique "qui établit la coresponsabilité de chaque membre d'un groupe pour l'action du groupe pris dans son entièreté. [...] Un groupe dans lequel il n'y a pas de solidarité est une contre-société".

À ces idées-ci nous rajoutons que l'État, de son côté, doit lui-aussi être responsable et solidaire vis-à-vis du peuple. Le modèle responsable et solidaire en développement durable ne peut pas fonctionner si les gouvernements n'acceptent pas un nouveau mode de gouverner, impliquant une fragmentation de l'autorité et du pouvoir décisionnel.

Les contraintes normatives relevées par le développement durable ne suffisent alors pas pour assurer une exigence forte en durabilité. Cette dernière n'est possible que par une remise en cause des savoirs savants et de l'expertise, d'un côté, et par une adhésion d'autres individus concernés à la définition et à la mise en œuvre des processus de transformation, d'un autre côté. Pour atteindre un développement durable, avoir une société capable d'exercer son libre arbitre sans compromettre – et sans être soumis à la pression – des intérêts des autres est une condition de base.

Cependant, la participation du public aux processus décisionnels est souvent évoquée comme étant une solution aux problèmes majeurs des sociétés démocratiques plutôt qu'un signe d'incomplétude ou d'échec de ces systèmes. Or, les crises auxquelles font face les sociétés des XX<sup>ème</sup> et XXI<sup>ème</sup> siècles peuvent être considérées comme étant des manifestations de l'échec de notre rapport au progrès et au développement (plutôt perçus en tant que croissance économique). Ces crises conduisent à une fragmentation de l'autorité (Combe, 2015) qui remet en cause la capacité des décideurs politiques et économiques, tout comme des scientifiques, à prendre de bonnes décisions et à garantir seuls le nouveau modèle de société que prône le développement durable.

Le développement durable prône un nouveau rapport à l'expertise où chaque individu détient des qualités nécessaires pour dessiner un autre avenir (les capacités d'Amartya Sen). Certes, à un moment donné, cette contestation pour un partage du pouvoir décisionnel a été surtout

attribuée à des militants. Cependant, elle dépasse aujourd'hui ces milieux et de nouveaux acteurs apparaissent dans la scène démocratique locale. Ils sont prêts à mettre en œuvre leurs capacités pour construire de nouvelles réalités à travers le débat collectif ouvert et non sous pression de groupes d'intérêts spécifiques.

Aujourd'hui, la mise en place des dispositifs participatifs rencontre toujours des barrières. Néanmoins, "un de grands mérites du développement durable est d'avoir introduit la démocratie participative, de favoriser la consultation et l'information des opinions publiques" (Brunel, 2004, p. 68). Malgré les blocages, il paraît désormais évident qu'un citoyen doit pouvoir s'exprimer sur ce qui pourrait influencer son cadre de vie.

La question qui se présente est la suivante : Quels sont les agents-clés de cette gouvernance participative ? (Hickey et Mohan, 2005). Patrick Heller suggère que ni l'État ni les partis ne peuvent être les (seuls) agents de "projets transformateurs durables". L'auteur propose plutôt une "écologie des agents" qui associe "les capacités institutionnelles de l'État et les ressources associatives de la société civile" (Heller, 2001, p. 152 ; 158), dans le cadre d'un projet politique partagé et dynamique. Nous rajoutons à cette idée l'importante implication et mobilisation des acteurs privés (y compris du tiers secteur) et de l'université dans cette démarche.

## 6. Conclusions

Le développement durable est apparu comme une réponse à la crise de développement dans le XX<sup>ème</sup> siècle. Ce nouveau concept remet en cause la façon de gouverner et de penser le développement des territoires pour accompagner l'évolution politique et technico-économique. Il cherche également à sortir des modèles traditionnels encombrés, dessinés et mis en oeuvre par des experts et scientifiques qui détenaient jusqu'à alors le pouvoir de la décision. Dans ce sens, il prône une réflexion sur les activités et modes de production avec les habitants d'un territoire, en vue de bénéfices maximaux pour ces populations locales.

Si, au départ, le développement durable était plutôt lié à la protection de l'environnement, au fur et à mesure d'autres thèmes se sont appropriés le concept. Aujourd'hui, parmi les différentes questions que le développement durable pose et lie ensemble, on peut notamment mentionner la quête d'un compromis entre les intérêts divergents de l'économie, de l'environnemental et du social pour des finalités de croissance (Theys, 2002, p. 2). Certains auteurs (Létourneau, 2009) affirment même que l'objectif du développement durable est de rallier les acteurs, économiques, politiques et sociaux.

Le volet social, surtout les questions concernant l'implication des populations locales dans les débats et les prises de décisions pour l'avenir, a gagné une place spéciale dans les débats autour du développement durable notamment suite au Sommet de la Terre des Nations Unies à Rio de Janeiro en 1992. Dans la Déclaration sur l'environnement et le développement, est exprimée la nécessité première d'informer le public concerné, puis de faire participer les habitants aux débats et à la prise de décision pour les décisions en matière d'environnement.

Cependant, aujourd'hui, la participation est reconnue plus largement comme étant l'une des conditions à l'atteinte d'un développement durable et pour toute question capable d'influer le cadre de vie des habitants. L'idée de gouvernance qui y est présente, et qui représente l'action de gérer – ou gouverner – de façon décentralisée voire participative, est défendue comme étant une condition sine qua non d'opérationnalité du développement durable (Combe, 2015).

Après avoir analysé – même si pas de manière exhaustive – la question du développement durable et de remise en question des objectifs économiques accordés au développement, nous nous sommes retournée vers l'activité touristique afin de mieux comprendre l'impact du premier concept sur cette activité. Nous avons essayé de placer cette analyse de l'activité touristique et de son modèle de masse dans le contexte plus global des questionnements soulevés par les principes du développement durable.

Un parallèle a pu alors être établi : le mode de fonctionnement de ce modèle touristique (conventionnel, de masse) est caractéristique des activités du XX<sup>ème</sup> siècle, qui étaient mises en place dans un objectif de "développement" mais qui, en réalité, n'envisageaient qu'une croissance économique. Ce type de tourisme s'est révélé destructeur des destinations et irresponsable vis-à-vis des populations locales. Étant donné l'impact important qu'il provoque sur les destinations d'accueil et l'expansion rapide de ce secteur, le tourisme a été ciblé par les principes du développement durable. De cette façon, des pratiques plus responsables vis-à-vis des territoires et des communautés locales ont commencé à être envisagées.

C'est l'idée qu'énonce Fabrice Flipo (2005, p. 308), sur la nécessité, dans un contexte introduit par le développement durable, de réfléchir à des formes concrètes de "comment remplacer le tourisme de masse par des échanges émancipateurs entre pays ou communautés, qui se rencontreraient enfin sur un pied d'égalité et non dans une tentative de "folkloriser" l'autre". La prise en compte des opinions des habitants est un point fondamental pour y parvenir.

# **Chapitre 2**

## **Participation et tourisme participatif**

## 1. Introduction

La participation des habitants aux politiques, aux projets et à la prise de décision est un débat large et complexe de l'actualité politique et citoyenne mondiale qui peut être lié à des questions relatives au développement durable et à la gouvernance (chapitre 1), à la démocratie, aux modèles de représentation, aux systèmes politiques, entre autres. Elle émerge comme un nouveau modèle de système démocratique étendu aux citoyens en réponse à un désordre dans la représentation de la démocratie et va au-delà du simple acte de voter.

Les régimes politiques dictatoriaux instaurés dans plusieurs pays au XX<sup>ème</sup> siècle (comme en Amérique Latine et en Europe) et d'autres régimes centralisés, l'après-guerre, l'échec des approches décisionnelles *top-down* sans concertation avec les bénéficiaires finaux, etc. peuvent être considérés comme des exemples d'une crise des systèmes politiques et des modes de développement présents dans ce siècle-là dans les sociétés notamment industrielles.

Les questionnements commencent à apparaître et depuis au moins quatre décennies, gouvernements, chercheurs, organisations non gouvernementales (ONG), etc. font appel à un développement plus durable et participatif, et ce à un degré jamais observé auparavant. L'objectif étant de sortir des modèles traditionnels encombrés, rapprocher les citoyens des administrateurs et accompagner l'évolution politique et technico-économique. Les débats autour du développement durable et de la gouvernance remettent ainsi en cause la façon de gouverner et de penser le développement des territoires tout en réfléchissant aux activités et aux modes de production, ainsi qu'aux bénéfices pour les populations locales.

Les questionnements sur la participation sont insérés dans ce qui est une contestation du modèle de fonctionnement des sociétés en général (et pas seulement des économies), dont l'axe le plus ancien conteste globalement les inégalités et auquel on doit, à partir des années 1930-1950, les travaux sur le développement. Néanmoins, les connexions multiples avec d'autres sujets liés à la société et les interférences entre chaque contexte local montrent qu'il ne s'agit pas d'un concept simple.

Quoi qu'il en soit, la participation de la population est perçue aujourd'hui comme étant une ouverture du monde politique et des modes d'administration vers les administrés. Un moyen représentatif d'entendre et de faire intervenir directement les habitants qui pourraient ainsi approfondir l'idée de démocratie, renforcer la citoyenneté et aider les élus à prendre des décisions adaptées aux nécessités locales et plus acceptées par les gouvernés étant donné qu'ils aident à formuler lesdites décisions (Blatrix, 2010, p. 216).

Ce deuxième chapitre est ainsi dédié à l'étude multidisciplinaire de notre objet central pour cette thèse, la participation. Il est composé de trois parties principales. Dans la première partie, nous aborderons la participation de manière globale et en tant que thème transversal pour ensuite, la rapprocher de la question démocratique dans la deuxième partie.

Il sera alors question d'analyser comment les gouvernements cherchent se rapprocher des citoyens pour prendre des décisions ensemble, notamment à travers l'Internet. Encore ici, il s'agit d'un thème assez large, raison pour laquelle nous avons opté pour une analyse au travers de deux entrées qui peuvent, croyons-nous, contribuer à la réflexion sur le développement durable : la démocratie virtuelle (deuxième partie) et l'innovation (troisième partie).

Le choix d'analyser la démocratie virtuelle est dû, en grande partie, à notre intérêt central dans cette thèse de comprendre à la fois la participation dans son rapport avec les gouvernements et le secteur public et les nouvelles formes de démocratie participative qui s'appuient sur les



NTIC. Concernant l'innovation, nous nous pencherons notamment sur la question de l'innovation ouverte afin de vérifier comment celle-ci peut contribuer au développement local et à de nouvelles formes de participation. Par ailleurs, il sera question d'analyser l'innovation sociale et son rapport à la participation des habitants. Ces questions seront exemplifiées par le cas d'une participation virtuelle dans la ville de Reykjavík, en Islande.

Lors de la quatrième partie, la participation sera présentée en tant que stratégie et outil pour des projets territoriaux dans la perspective d'un développement local plus durable. Ainsi, nous débattrons quelques enjeux de la participation de différents acteurs au développement, y compris l'implication de la population locale. Ensuite, nous présenterons les principales caractéristiques et conceptions de la participation dans des projets territoriaux aujourd'hui. En raison de la vaste bibliographie qui existe actuellement sur ce thème, nous avons essayé de mettre en lumière les aspects centraux ainsi que les avantages et les difficultés couramment mentionnés dans la littérature.

Enfin, la dernière partie sera consacrée à l'activité touristique, prisme à travers lequel nous regardons plus en détail la participation dans cette thèse. Nous chercherons rapprocher la participation au tourisme à travers une réflexion sur la possibilité d'envisager un développement touristique plus participatif qui dépasse le seul objectif économique souvent attribué à cette activité.

Ce type de développement requiert une implication de toutes les parties prenantes y compris les habitants. Cette démarche est parfois nommée "tourisme participatif". Néanmoins, ce terme peut avoir différentes connotations, raison pour laquelle nous les différencierons à la fin de ce chapitre et précisons l'acception du terme que nous utilisons dans notre travail.

## 2. Approche à la participation

### 2.1 Émergence de la participation

Dans le chapitre 1, nous avons introduit la question de la participation via l'émergence du concept de développement durable. En 1992, le Sommet de la terre de Rio de Janeiro a souligné la nécessité de mise à disposition de l'information au public ainsi que de participation de ce dernier aux prises de décisions, en particulier pour les questions environnementales. En France, ce principe n'est intégré aux grands textes, notamment environnementaux, que dans les années 2000.

L'histoire de la participation date pourtant d'avant et représente une évolution : d'une approche coloniale au développement des communautés ; d'une opposition aux mouvements radicaux des années 1940 à l'appel d'une gouvernance participative axée sur la démocratie sociale et libérale, à une société civile forte et à un État réactif (Hickey and Mohan, 2005).

Cependant, pour le propos de cette thèse et l'approche que nous avons de la participation, c'est l'émergence du terme avec plus de force entre les années 1960 et 1970 (Merlin et Choay, 1988), qui nous intéresse davantage. Dans plusieurs pays et contextes, en Europe mais aussi en Amérique du Nord, les années 1970 ont été celles d'un certain spontanisme de la participation (Gaudin, 2007) inscrit souvent dans une démarche conflictuelle avec les pouvoirs publics centraux ou locaux.

Cette sollicitation des processus participatifs correspond à une demande sociale qui naît dans un contexte de dégradation du cadre de vie, suite à plusieurs crises que la démocratie représentative n'était plus apte à résoudre. Par la suite, les pratiques politiques se sont lentement modifiées dans les pays européens, mais force est de reconnaître que cette étape constitue un début du développement de la démocratie participative.

En France, un mouvement vers la démocratie participative a pris forme notamment dans les années 1960-1970 avec les luttes urbaines dans un contexte de réaction face aux frustrations et aux sentiments de révolte que le délaissement après la seconde guerre mondiale suscite dans un pays en plein redéveloppement (Wuhl, 2008). Dans les années 1980, c'est la promotion du "développement social" des quartiers (surtout les plus sensibles) qui se démarquent. On peut mentionner, entre autres, la création d'une Commission pour le développement social des quartiers, "chargée d'expérimenter à grande échelle des démarches innovantes dans les quartiers difficiles"<sup>45</sup>.

Dans les années 1990, une officialisation de la participation a débuté, avec des pouvoirs publics qui s'employaient "à formaliser, à institutionnaliser et à promouvoir une véritable ingénierie de la participation des usagers, y compris pour des projets importants qui requièrent des compétences techniques spécialisées"<sup>46</sup>. Selon Simon Wuhl (2008), il s'agissait, d'un côté, de reprendre le contrôle d'un mouvement grandissant de contestation dans le domaine du cadre de vie et d'un autre côté, d'une réponse partielle aux revendications d'une plus grande démocratisation dans la prise de décision.

---

<sup>45</sup> WUHL, Simon (2008), "La démocratie participative en France : repères historiques", Programme Coproduction du bien public et partenariats multi-acteurs, Institut de recherche et débat sur la gouvernance. Disponible sur <<http://www.institut-gouvernance.org/fr/analyse/fiche-analyse-418.html>> (Page consultée le 11 décembre 2017).

<sup>46</sup> *Ibid.*

Parmi les nombreuses initiatives issues de cette période, nous pouvons mentionner la création d'une Commission nationale du débat public (CNDP) en 1995, devenue indépendante de toute autorité administrative en 2002 avec la loi Vaillant sur la démocratie de proximité. Cette même loi a consacré institutionnellement l'idée de démocratie participative, obligeant à la création de conseils de quartier dans les villes de plus de quatre vingt mille habitants. La CNDP, quant à elle, a l'objectif de favoriser et d'organiser les débats avec des représentants de la société civile, au cours de l'élaboration de grands projets d'aménagement qui ont un impact sur l'environnement (Wuhl, 2008).

Par ailleurs, la notion de concertation a été incluse dans l'élaboration des documents tels que ceux pour des opérations d'urbanisme avec la loi du 13 juillet 1991 puis la loi du 2 février 1995. Cependant, des critiques affirment que cette concertation se résume souvent à une information voire à un dialogue, et non pas à une participation effective des habitants aux opérations qui les concernent.

## 2.2 Différentes définitions et les cadres de la participation

Globalement, la participation désigne des procédures et démarches qui donnent un rôle aux individus dans la prise de décision affectant la communauté. Une définition de la participation a été formulée par les Nations Unies en 1986 et la considère comme étant "un processus global, économique, social, culturel et politique, qui vise à améliorer sans cesse le bien-être de l'ensemble de la population sur la base de leur participation active, libre et significative au développement et au partage équitable des bienfaits qui en découlent".

Dix ans plus tard, la définition élaborée par la banque mondiale<sup>47</sup> reste assez proche à celle des Nations Unies mais inclue la notion d'acteurs : la participation est "un processus à travers lequel les acteurs influencent et partagent le contrôle sur le développement des initiatives, des décisions et des ressources qui les affectent". Le terme acteur en français fait référence à la fois aux termes anglais public et *stakeholder*.

L'acteur peut être compris comme étant une personne, un groupe ou une organisation qui, rassemblés ou pas, partagent un intérêt commun sur une question (Grimble et Wellard, 1997) et peuvent affecter ou être affectés par les décisions et les actions. L'acteur est un sujet qui se trouve en situation d'action, quels que soient le niveau d'implication et sa place dans les systèmes de décision. Il participe de façon intentionnelle à un processus, dans le cadre de la défense d'intérêts particuliers ou collectifs (Gumuchian et al., 2003, p. 110)<sup>48</sup>.

En sciences politiques, la participation est un terme qui recouvre les différents moyens par lesquels les citoyens peuvent contribuer aux décisions politiques. On parle ainsi de participation citoyenne. Sur ce dernier terme, nous comprenons qu'il inclut sans s'y limiter la participation publique (Lanmafankpotin et al., 2013). De la même façon, il est également possible de parler de participation publique et comprendre qu'il s'agit d'une forme de participation citoyenne en lien avec les affaires publiques. Les termes participation citoyenne et participation publique sont fréquemment employés pour faire référence à cette participation de l'habitant à la vie de son territoire.

La participation citoyenne est définie par Cunningham (1972) comme un processus dans lequel les personnes participent à la prise de décisions relatives aux affaires générales de leur

---

<sup>47</sup> Banque mondiale (1996), *The World Bank participation sourcebook*, Washington DC, 253 p.

<sup>48</sup> La question de l'acteur sera reprise et mieux développée ultérieurement dans ce chapitre.

communauté. Certains affirment, par ailleurs, qu'elle s'inscrit dans la recherche d'un modèle de démocratie plus proche des citoyens, s'approchant en ce sens de la démocratie participative.

La démocratie participative peut être comprise comme l'ensemble des dispositifs et des procédures qui permettent d'augmenter l'implication des citoyens dans la vie politique et d'accroître leur rôle dans les prises de décision. La démocratie participative se présente comme un système mixte dans lequel le peuple délègue son pouvoir à des représentants qui proposent et votent des lois, mais conserve cependant le pouvoir de se saisir lui-même de certaines questions.

Concernant la participation publique, bien qu'il n'existe pas une définition indiscutée de ce qu'elle constitue (Frankish et al., 2002), elle évoque l'idée d'une implication directe de la population dans des affaires publiques. Ainsi, la participation publique est souvent perçue comme étant l'action de prendre part aux décisions collectives au sein du gouvernement, d'une institution publique ou d'un organisme de la société civile (Thibault et al., 2000), dans des dispositifs formels régis par des règles établies et ayant des objectifs explicites. Ces dispositifs peuvent être des structures ou des processus, permanents ou ponctuels.

Nous entendons que ces idées ne sont pas identiques – même si souvent les deux se chevauchent (André et al., 2006) – dans le sens où la participation publique, avec une échelle territoriale bien définie, encadrées par des institutions publiques, serait plus limitée dans son champ d'actions (liée aux politiques publiques) que la participation citoyenne, qui concerne de multiples thèmes (non uniquement ceux liés aux politiques locales) et qui peut ainsi avoir lieu à plusieurs échelles, voire être mise en place par la propre communauté, sans passer nécessairement par les mains des pouvoirs publics.

Ainsi, la notion que nous retenons pour cette thèse est que, de manière générale, la participation citoyenne inclut sans s'y limiter la participation publique (Lanmafankpotin et al., 2013). À partir de là, il est possible de parler de participation publique et comprendre qu'il s'agit en même temps d'une forme de participation citoyenne, celle en lien avec les affaires (et les politiques) publiques.

Cependant, une question nous semble importante quand on parle d'affaire publique. Deux pays ont-ils les mêmes affaires publiques ? Peut-on parler d'affaire publique en France de la même façon qu'en Chine ou aux États-Unis ? Est-ce que cela ne serait finalement pas un concept global mais qui ne peut être bien défini qu'avec une prise en compte de l'organisation politique, sociale et culturelle du pays en question ?

Sans l'ambition de répondre à ces questions, nous nous baserons sur cette réflexion et nous utiliserons alors pour cette thèse le terme tout court de participation pour représenter la prise de connaissance sur les affaires de la communauté et l'inclusion d'individus et de groupes qui sont positivement ou négativement affectés ou intéressés par une intervention proposée (un projet, un programme, une politique, etc.) soumise à un processus de prise de décision (André et al., 2006).

Cette idée se rapproche à la notion de participation communautaire, qui est "[...] l'implication des personnes d'une communauté dans des projets objectivant la solution de leurs propres problèmes" (Harvey et al., 2002, p. 177), sans pour autant limiter cette participation aux

citoyens<sup>49</sup>. Souvent, les textes sur la participation prêtent peu d'attention à la différence entre ces termes (habitant, population, citoyen...). Nous estimons que la participation doit être libre et ouverte à toute personne qui se sent concernée par une question, une action ou un projet sur son territoire de vie. Des exceptions existent, notamment pour des processus liés au domaine politique, tels que les référendums, dans lesquels une participation citoyenne est plus légitime.

Nous comprenons, par ailleurs, que cette participation peut avoir lieu dans un cadre institutionnalisé (organisée sous l'initiative des membres de la société civile ou des décideurs) ou pas. Dans le premier cas, les dispositifs institutionnalisés se partagent entre obligatoires (juridiquement définis et qui obligent les personnes à participer) et volontaires (juridiquement ou administrativement définis et qui invitent les personnes à participer, tout en les laissant libres de le faire). Les dispositifs non institutionnalisés, quant à eux, sont des formes moins rigides de participation que pratiquent des personnes, seules, en groupes structurés ou en rassemblements spontanés (Lanmafankpotin et al., 2013, p. 6).

Compte tenu de notre propos, nous ne retiendrons pas pour cette étude les dispositifs institutionnalisés obligatoires car c'est plutôt la participation libre qui nous intéresse, plus dans un cadre de dispositifs institutionnalisés volontaires, étant donné que nos études de cas sont juridiquement ou administrativement définis et encadrés par un organisme public ou autre. Néanmoins, nous ne limitons pas la réflexion en excluant les dispositifs non institutionnalisés et les initiatives participatives générées au sein des communautés.

### **2.3 Importance de la communication pour le développement de la participation**

Nous estimons dans cette thèse que la participation est nécessaire pour rendre des questions (des problèmes ainsi que des solutions) visibles et des projets, viables, dans une quête de développement plus durable. La représentation de différentes opinions et valeurs est un aspect fondamental de ce travail commun, et la communication est un moyen fondamental pour y parvenir.

En effet, il semble impossible d'aborder la question de la participation sans parler de l'importance de la communication au sein du débat autour du développement durable et des processus participatifs. Nous pouvons même considérer que la participation est une stratégie de communication qui s'oppose à celle utilisée par les modèles de développement critiqués dès les années 1970 (chapitre 1) et qui consiste à une transmission verticale (du haut vers le bas) et unidirectionnelle d'information, connaissances et techniques à travers, notamment, les médias de masse.

Souvent cette communication est de type persuasive et a l'objectif de provoquer un changement de comportement des personnes (ou des consommateurs). La communication participative, de son côté, propose une approche par des moyens de communication horizontaux afin de construire une relation non hiérarchisée et une compréhension mutuelle entre les acteurs : nous parlons alors d'un échange constant d'informations, de réseaux d'accès à l'expérience et de contacts, des outils collaboratifs... et donc de lien entre les personnes.

À partir de là, nous soutenons Nobuya Inagaki (2007) dans l'idée que les programmes de développement et leurs actions sur les territoires sont plus effectifs s'ils sont construits avec des stratégies de communication qui permettront l'expression, le dialogue, la prise de

---

<sup>49</sup> On rappelle qu'en France, comme dans beaucoup de pays, y compris le Brésil, la qualité de citoyen est d'abord liée à la détention de la nationalité.

conscience de problèmes socio-structurels, et l'autoréflexion parmi les membres d'une société, y compris les plus marginalisés et démunis. L'auteur affirme, en se basant sur quelques études, que la communication horizontale permet aux personnes d'identifier, de reconnaître et de réfléchir à des problèmes communs dans la communauté, de produire des solutions du bas vers le haut et de revivifier leur relation avec des sujets sociaux pour améliorer leur bien-être.

De cette façon, les approches communicationnelles valorisent quelques aspects dans les modèles participatifs : le dialogue horizontal entre les parties prenantes, la participation à différentes phases du projet, la compréhension mutuelle et la connaissance locale, le rôle de facilitateur et non de décideur de l'expert en développement, l'articulation de relations sociales et le processus communicationnel plutôt qu'un résultat spécifique (Inagaki, 2007, p. 7).

L'une des stratégies souvent employées dans ce sens est la communication en groupe, un moment et un espace pour que des personnes ayant des vécus sociaux et culturels différents puissent débattre et faire émerger des solutions à des problèmes préalablement identifiés. Glyn Williams et al. (2003) réitèrent une critique à cette méthode et qui est faite à la base aux processus participatifs, soit celle que ce type de projet suppose une communauté homogène et ignorent l'exclusion ou la sous-représentation de certains groupes sociaux dans les débats.

Certes, les projets participatifs ne peuvent pas impliquer l'ensemble des habitants. Néanmoins, il convient de rappeler que la participation doit être libre et volontaire. Ainsi, un travail efficace de communication préalable et de sensibilisation des personnes doit être fait, entre autres, afin d'encourager et de développer la participation à ces espaces de débats. Le cas de l'Islande qui sera décrit ultérieurement en est un exemple. Le défi consiste à renforcer graduellement les capacités et les initiatives des individus à participer (Lebovics, 2007).

Une stratégie de communication demande une planification, avec une analyse du contexte et des objectifs afin de déterminer les méthodes et le public ciblé. Néanmoins, certains blocages peuvent s'imposer à la mise en place de ces stratégies, tels que des conflits sociaux ou encore, dans le cas où la technologie est un outil central, le niveau d'accès aux NTIC ainsi que la capacité des personnes pour se servir de ces outils (par exemple, les personnes âgées).

Malheureusement, la communication est souvent laissée au deuxième plan ou abordée de manière générique dans des projets (touristiques pour notre propos), comme nous l'avons pu vérifier dans nos études de cas pour cette thèse. Cette faiblesse est notamment vérifiée dans des projets ayant des ressources limitées (physiques, humaines, financières) ou se trouvant dans des contextes de restrictions bureaucratiques, de conflits politiques, etc. La barrière communicationnelle peut affecter la relation entre les porteurs du projet (surtout les pouvoirs publics) et la population locale tout comme empêcher le développement de processus participatifs au sein du projet ou territoire.

## **2.4 De la théorie à la pratique : un aperçu des niveaux de participation**

Si la participation requiert, d'un côté, une réflexion théorique de fond, de l'autre côté, son étude ne peut pas échapper à la question de sa mise en œuvre et aux méthodes mobilisées. En effet, le choix des méthodes à déployer s'avère essentiel à la réussite du processus participatif. En raison de la variété de méthodes participatives qui existent aujourd'hui, dont certaines seront abordées ultérieurement dans ce chapitre et au travers de nos études de cas empiriques, nous allons plutôt nous concentrer ici sur la question du niveau d'implication des habitants. Cette question, elle-aussi, sera plus approfondie dans la cinquième partie de ce chapitre.

Différentes approches et théories sur les niveaux de participation sont présentes dans la littérature actuellement. Dans notre recherche, nous nous sommes inspirée notamment – même si ce n'est pas exclusif – de premiers travaux réalisés dans les années 1960 par Sherry Arnstein ainsi que des publications plus récentes de l'Association internationale pour la participation citoyenne (IAP2) (Involve, 2005) et de l'Université d'Osnabrück en Allemagne (HarmoniCOP, 2005).

Selon la littérature, l'un des points les plus importants lors de la mise en place de processus participatifs est de bien comprendre l'objectif de la participation (Arnstein, 1969), pour résoudre tels ou tels problèmes (Steyaert et Lisoir, 2005) et dans l'attente de tels ou tels résultats (Involve, 2005). Quant aux niveaux de participation, ceux-ci peuvent varier d'une simple réception de l'information (une forme unidirectionnelle et passive de participation), d'une consultation (comme des audiences publiques), ou d'une participation directe et interactive (les ateliers, la négociation, la gestion, etc.).

L'un des modèles les plus utilisés en termes de type de pouvoir attribué aux participants est l'échelle de participation publique de Sherry Arnstein (1969), dans laquelle l'auteure suggère une progression de la participation selon le niveau de pouvoir accordé aux personnes<sup>50</sup> : d'une absence de participation (manipulation et thérapie), en passant par une participation populaire faible (information, consultation et apaisement), jusqu'à de hauts niveaux de participation (partenariat, pouvoir délégué et contrôle citoyen).

D'autres termes sont apparus depuis ce modèle-là et intègrent aujourd'hui les échelles de participation, tels que co-apprentissage (information), co-réflexion (consultation), coopération (engagement actif) (HarmoniCOP, 2005), entre autres. Tout comme le suggère le modèle de Sherry Arnstein, mais aussi le modèle de l'IAP2, nous considérons que la participation commence au moment où il existe au moins une simple démarche d'information et de sensibilisation, réaffirmant le terme de "non-participation" utilisé par la première auteure pour se référer à des niveaux d'implication inférieurs à ceux-ci.

Pour conclure sur cette première partie, nous proposons une synthèse de principaux aspects de la participation en rapport avec notre recherche. Nous considérons tout d'abord que la participation peut prendre différentes formes et être appliquée à plusieurs niveaux, de la sensibilisation au contrôle citoyen. Elle peut avoir lieu dans un cadre institutionnalisé, à travers des dispositifs obligatoires ou volontaires, et à travers des dispositifs non institutionnalisés, que pratiquent des personnes seules ou en groupes.

Dans tous les cas, la participation est née d'une volonté commune d'amplification de la communication et du dialogue entre pouvoirs publics et communautés, en faveur du développement durable et des bienfaits pour les populations locales. La participation prône une ouverture des systèmes décisionnels vers les habitants afin que ceux-ci soient, idéalement, impliqués dans la prise de décision aux côtés des autres acteurs.

Ce partage décisionnel n'est pas simple à mettre en place mais s'il est réussi et maintenu, il présente divers effets positifs pour l'ensemble du territoire : un développement et des interventions plus durables, élaborés à partir des ressources, des possibilités et des besoins locaux ; des politiques plus territorialisées ; des habitants plus engagés dans leurs communautés ; l'apprentissage collectif ; la promotion de la justice, de l'équité et de la collaboration (André et al., 2006).

---

<sup>50</sup> L'échelle de Sherry Arnstein est présentée dans le tableau 2, page 132.

Ces effets sont d'autant plus positifs qu'un suivi et une évaluation continue du processus sont planifiés dès le début des processus. Un suivi et une évaluation corrects permettent de vérifier la pertinence du contenu de la participation (ce qui est pris en compte et discuté), les relations et les rapports entre les acteurs de la participation (qui sont les acteurs et comment ils interagissent), et les réussites vis-à-vis des processus mis en place (comment les choses sont organisées). Cette analyse s'avère essentielle car elle permet d'adapter ou de corriger les points faibles du processus et d'en tirer des conclusions pour l'avenir.



### **3. Participation et démocratie**

L'avancée des questionnements autour de la durabilité a parallèlement introduit la question de la participation des habitants aux politiques, aux projets et à la prise de décisions, un débat qui est toujours de l'actualité politique et citoyenne mondiale. Ces préoccupations remettent en cause la façon de gouverner et de penser le développement des territoires tout en réfléchissant aux bénéfices pour les populations locales, comme nous s'avons mentionné auparavant.

La participation est perçue aujourd'hui comme étant un moyen d'entendre et de faire intervenir directement les habitants en approfondissant ainsi l'idée de démocratie, dans le but de renforcer la citoyenneté et d'aider les élus à prendre les bonnes décisions, qui sont mieux acceptées par les gouvernés et davantage adaptées à leurs besoins (Blatrix, 2010). De cette façon, plus qu'une méthode technique de travail de projet, la participation doit être traitée comme étant une méthodologie politique d'autonomisation (Hickey et Mohan, 2005).

Bien que l'association de ces deux notions, de démocratie et de participation, puissent paraître logique aujourd'hui, les différentes théories démocratiques n'ont pas toujours reconnu la participation directe et libre des habitants comme étant une pratique à encourager. Selon la théorie démocratique de l'après-guerre, par exemple, il existe une contradiction entre la gouvernabilité démocratique et la participation politique (Avritzer, 1999).

Cette contradiction est née des débats autour des concepts de souveraineté populaire et de publicité (dans la société de consommation de masse) pendant l'entre-deux-guerres, par des auteurs tels que Max Weber, Carl Schmitt et Joseph Schumpeter. Ces critiques ont donné origine à un courant connu comme élitisme démocratique et qui est à l'origine d'alternatives politiques d'organisation du système démocratique et de réflexion sur la pratique de la démocratie (Avritzer, 1999, p. 24).

#### **3.1 Discussion démocratique au XX<sup>ème</sup> siècle : républicanisme et élitisme démocratique**

Au début du XX<sup>ème</sup> siècle, la conception démocratique qui régnait était issue du républicanisme. La conception républicaine de politique peut être attribuée à l'antiquité, à qui elle empruntait deux éléments principaux : d'un côté, la forme de vie de la communauté en tant qu'élément central (d'organisation) dans la constitution de la société, et d'un autre côté, l'importance fondamentale donnée à l'autonomie des citoyens (Avritzer, 1999).

Dans l'antiquité puis dans le républicanisme moderne, cette liberté était conçue comme l'indépendance de l'individu face aux autres (personnes et État) et aux nécessités du monde. Ainsi, dans la modernité, le républicanisme s'opposait au monarchisme, à l'autoritarisme et au despotisme en défense de cette absence de domination. Cette liberté était pourtant un statut plutôt qu'un droit naturel tel que l'on le conçoit dans la démocratie (Urbinati, 2012).

Pour le républicanisme, la liberté constitue une forme d'autogouvernement de la communauté (Avritzer, 1999). Cependant, et contrairement à l'idée de la démocratie d'autogouvernement en tant que principe, il s'agit ici d'un moyen pour former les vertus et la bonne citoyenneté qui sont les bases pour le bon fonctionnement des institutions politiques (Urbinati, 2012). On y voit alors une contradiction importante entre souveraineté et institutionnalisation du pouvoir. Cette contradiction n'était pourtant pas nouvelle puisqu'elle était déjà vivement critiquée au

XVIII<sup>ème</sup> siècle, par exemple, par Jean Jacques Rousseau<sup>51</sup>, défenseur de la souveraineté populaire, d'une démocratie directe et sans l'intermédiaire de représentants.

Dans le républicanisme, contrairement à la démocratie, les citoyens avaient un rôle d'inspection et de contrôle de l'État plutôt que d'auteurs des actions. Dans ce sens, l'idée de liberté en tant que "non domination" ne présentait pas de connexion avec l'idée démocratique d'intervention directe dans la politique. Cette dernière était d'ailleurs signalée par les républicains comme étant l'un des défauts de la démocratie (aux côtés de la démagogie et du populisme) : une interprétation de la liberté en tant qu'accomplissement de participation qui empêchait la production de décisions à la fois bonnes et sensées (Urbinati, 2012). Ainsi, les processus démocratiques étaient plutôt reconnus par l'opportunité qu'ils donnaient aux citoyens pour exprimer librement leurs opinions plutôt que par leurs résultats.

Néanmoins, la critique républicaine considérait la démocratie comme étant un régime excessif, régit par les règles des classes les plus basses : un bateau dirigé par des marins sans connaissances et qui navigue avec les vents de l'opinion publique (Urbinati, 2012, p. 608). Ainsi, pour le républicanisme, liberté ne voulait pas dire égalité politique ; elle avait plutôt un rapport avec la construction d'institutions politiques efficaces et soutenues par les citoyens, et auxquelles ils faisaient confiance (Urbinati, 2012, p. 609).

Nous soutenons les critiques faites par Nadia Urbinati concernant cette question d'égalité vis-à-vis du pouvoir politique : il s'agit d'une condition essentielle à la liberté. Pour l'auteure, une liberté assurée inclut non seulement les qualités des liens des normes légales mais aussi les processus d'opinion et de formation de volonté auxquels tous les citoyens peuvent participer avec les mêmes droits (Urbinati, 2012, p. 608). En opposition à cette liberté assurée, on aurait simplement une obéissance à des lois dont la création n'implique pas directement les citoyens.

Aussi d'après la vision de Leonardo Avritzer (1999, p. 21), le républicanisme se montrait résistant à repenser et à adapter sa conception de participation face au processus de complexification progressive de la société et à l'émergence de la représentation. Le républicanisme n'acceptait pas l'idée que le processus de complexification progressive de la société impliquait de repenser la participation. Il n'a pas su non plus adapter sa conception de participation à l'émergence de la représentation.

Pour ces raisons et bien d'autres, la théorie démocratique du républicanisme fut cible de nombreuses critiques au début du XX<sup>ème</sup> siècle. Max Weber, économiste et sociologue allemand, fut probablement le principal théoricien à avoir critiqué la conception de la souveraineté des deux siècles précédents, non seulement celle du républicanisme mais aussi celles de la théorie démocratique de Rousseau et de la tradition marxiste (Avritzer, 1999). Il affirmait qu'une gestion participative de l'économie n'était pas possible, d'où la nécessité d'avoir une forme d'administration bureaucratique où des professionnels spécialisés remplaçaient les fonctionnaires aristocratiques.

L'œuvre de M. Weber était, en effet, guidée par une recherche sur la rationalité<sup>52</sup> et le processus de rationalisation de l'action pratique. Pour lui, l'Occident était marqué par un type particulier de rationalité – la rationalité en finalité. Il voyait dans ce processus une cause

---

<sup>51</sup> Une souveraineté qui repose sur le peuple, qui est l'exercice de la volonté générale, qui ne peut pas être représentée ni aliénée. Les élus ne peuvent pas ainsi être des représentants du peuple ; ils ne sont que ses agents et ne peuvent pas prendre de décisions finales (Rousseau, 2012).

<sup>52</sup> En sociologie et en philosophie, la rationalité désigne la qualité de ce qui, dans l'ordre de la connaissance, ne se comprend que par l'usage de la raison ou de l'intellect et de ce qui, dans l'ordre de la pratique, relève du raisonnable. (Cf. Christian Godin (2004), *Dictionnaire de philosophie*, Paris, Éd. Fayard, 1534 p.)

majeure du déploiement du capitalisme et, en conséquence, de l'industrialisation et de la bureaucratie. Ainsi, d'après lui, il existait une contradiction importante dans la pratique démocratique du XX<sup>ème</sup> siècle, entre l'augmentation de la citoyenneté politique et sociale, et la croissante impossibilité de l'exercice de la souveraineté dans de telles conditions (Avritzer, 1999, p. 22).

Une deuxième critique à la pratique de la démocratie à la fin de la première moitié du XX<sup>ème</sup> siècle émanait d'une nouvelle variante démocratique de l'entre-deux-guerres qui amena à la particularisation des intérêts dans les débats politiques et à la substitution de la rationalité<sup>53</sup> par l'intérêt particulier (Avritzer, 1999, p. 23). Carl Schmitt fut l'un des premiers à comprendre l'impact de ce fait sur la démocratie en tant que pratique rationnelle : "Les partis [...] ne s'opposent pas pour débattre sur leurs opinions mais en tant que groupes de pouvoir économiques-sociaux qui calculent leurs intérêts mutuels et opportunités de pouvoir." (Schmitt, 1926, p. 6)

Une nouvelle théorie de la démocratie connue comme élitisme démocratique, émergea à partir de ces critiques, ayant Joseph Schumpeter comme son principal théoricien (Avritzer, 1999). Joseph Schumpeter transforma les problèmes cités ci-avant, qui étaient a priori perçus comme une impossibilité à la démocratie, en une nouvelle théorie démocratique. Selon cette théorie, et en s'appuyant sur les questions soulevées par Max Weber, la souveraineté en tant qu'exercice de la volonté générale était impossible, la démocratie étant une méthode politique et non une fin en soi (Schumpeter, 1942, p. 242).

Pour l'élitisme démocratique, la pratique de la démocratie devrait transformer la souveraineté populaire en processus pour la sélection et l'autorisation des gouvernants. Le rôle du peuple était ainsi de produire des gouvernements, c'est-à-dire de sélectionner, à l'intérieur des élites, le groupe qui lui semblait le plus capable de gouverner. Sous cet angle, la démocratie ne serait qu'un moyen pour que les élites s'alternent au pouvoir (Avritzer, 1999, p. 26).

Selon l'argument de Joseph Schumpeter, l'individu moderne, même dans sa position de consommateur, était incapable de formuler ses volontés sans être influencé par les mécanismes de publicité et de persuasion (Schumpeter, 1942, p. 280). Les élites politiques assureraient alors l'accès des personnes les mieux qualifiées aux postes de direction politique. Ainsi, le processus de sélection de l'élite serait libre de l'irrationalité typique de la société des masses.

Ce discours n'était pourtant pas nouveau. On le retrouve dans le XVIII<sup>ème</sup> siècle, par exemple, en faveur de gouvernements représentatifs, ainsi qu'aujourd'hui. D'après nous, c'est le même argument tenu par les gouvernements actuels afin que le citoyen ordinaire se sente inapte à devenir acteur politique. Par ailleurs, nous y voyons un parallèle possible entre l'élitisme démocratique et le développement du tourisme.

Une non participation au tourisme pourrait être observée à partir de cette théorie, selon laquelle le citoyen n'a pas la légitimité pour prendre de décisions en matière touristique. Cette responsabilité est alors attribuée aux personnes de l'élite (politique, financière et intellectuelle) qui se disent aptes pour choisir selon l'intérêt commun de la communauté mais qui, au final, prennent des décisions selon leurs intérêts particuliers.

---

<sup>53</sup> Dans la sphère politique, la rationalité implique le rejet du souverain illégitime et, en conséquence, l'idée que sa légitimité est liée à une autorisation à travers un processus public de formation de la volonté générale (Avritzer, 1999).

L'élitisme démocratique a été pourtant questionné dès la fin des années 1970. Selon Leonardo Avritzer (1999, p. 19), deux raisons principales expliquent ces questionnements. La première est le changement des formes de mobilisation des masses, de celles de l'entre-guerre vers celles de la troisième vague de démocratisation dans les pays d'Amérique du Sud et de l'Europe de l'Est, avec des formes d'actions collectives de nature démocratique (droits de l'homme en Argentine, mouvements communautaires au Brésil, etc.).

La deuxième est l'importance des formes publiques, en dehors de l'arène politique officielle, de responsabilité et de transparence dans ces nouvelles démocraties. Néanmoins, l'auteur souligne que ce débat a méprisé d'autres formes de participation démocratiques, telles que la théorie de la sphère publique que nous aborderons plus en détail dans le chapitre 3.

Quoi qu'il en soit, on peut considérer que ce débat démocratique participatif a gagné un nouveau souffle avec l'essor du concept de développement durable et la nécessité d'implication des habitants dans la prise de décision sur leur territoire pour toute affaire – non seulement politique – touchant leur cadre de vie.

### **3.2 Démocratie participative sous la perspective du développement durable**

Un développement plus durable et participatif prône des changements dans les modèles traditionnels actuellement encombrés ainsi qu'un rapprochement des habitants aux pouvoirs publics et gouvernements ; une évolution politique et technico-économique dont le but majeur est de revoir le rapport entre les sociétés et de celles-ci aux modes de production. Elle peut être également comprise par la contestation du développement durable sur l'expertise et les sciences en tant que guides pour la décision, suite à la crise d'un développement qui se croyait "scientifique" (Flipo, 2005, p. 298).

L'une des solutions proposées fut alors mettre les sciences en démocratie (Flipo, 2005). Le représentant le plus célèbre de cette école est probablement Bruno Latour. Néanmoins, la solution préconisée par Bruno Latour, est limitée et, quelque part, réductionniste (Flipo, 2005, p. 297), étant donné qu'elle se limite au recrutement d'experts qui ne sont pas passés par la voie académique classique, n'étendant pas la question de la démocratie à toute la société.

La participation a été mobilisée au nom de diverses perspectives idéologiques et institutionnelles différentes sur le développement tout au long des années, d'une approche coloniale au développement des communautés dans les années 1940 et 1950 à la forme actuelle de gouvernance participative et de participation citoyenne (Hickey et Mohan, 2005).

L'approche coloniale proposait des techniques susceptibles d'encourager des initiatives locales si celles-ci n'existaient pas. Ceci a été, par exemple, le cas de l'Afrique anglophone vers la moitié du XX<sup>ème</sup> siècle, qui, sous incitation des services techniques coloniaux, a vu naître les premiers comités villageois pour des projets de développement communautaire. La stratégie coloniale de développement communautaire était pourtant axée sur la participation des populations à la phase d'exécution des projets.

Plus participative et ouverte, la stratégie postcoloniale propose une participation populaire également aux phases d'identification et de planification des projets (Bourque et al., 2007). L'approche moderne du développement est axée sur la démocratie sociale et libérale, avec une société civile forte et un État réactif (Hickey et Mohan, 2005). Par ailleurs, différemment de la perspective coloniale, la conception moderne prend en compte l'idée d'une compétence des populations acquise, entre autres, grâce aux progrès de l'éducation.

Elle se manifeste par une convergence de participation sociale et politique, par des partenariats public-civil, par une décentralisation et par une mise à l'échelle de méthodes participatives, dont les interventions peuvent porter sur les budgets participatifs, les audiences des citoyens, les stratégies de réduction de la pauvreté, entre autres. La participation devient ainsi principalement un droit de citoyenneté auquel s'engagent les habitants, la société civile organisée, les agences et les institutions de l'État (Hickey et Mohan, 2005, p. 240).

La citoyenneté est, en effet, l'une des principales notions qui nous ont guidée dans cette recherche. Elle offre une forme d'analyse politique, sociale et historique utile dans laquelle se situe la compréhension de la participation dans la formation d'un contrat social entre la société et l'autorité politique dans une communauté<sup>54</sup> (Hickey et Mohan, 2005, p. 257).

La citoyenneté passe par la reconnaissance de la part des pouvoirs publics des modes de vie et des attentes de la population et est directement liée aux questions de développement territorial, puisqu'elle sous-entend l'existence d'un sentiment d'appartenance à un territoire donné (Auclair, 2010).

La gouvernance locale (chapitre 1) est l'une des bases de la citoyenneté (André et al., 2006) qui se rapproche de la démocratie locale<sup>55</sup>. Ces notions sont alors essentielles à notre étude car elles mettent l'accent sur un processus plus participatif et laissent entrevoir l'action locale comme étant plus proche des populations, en laissant une part de l'initiative aux habitants.

Les liens entre participation et citoyenneté sont fondés sur l'engagement collectif et participatif des citoyens dans la détermination des affaires de leur communauté (Hickey et Mohan, 2005). Placer la participation au sein de la citoyenneté veut dire la situer dans un éventail plus large de pratiques sociopolitiques à travers lesquelles les individus peuvent étendre leurs droits en tant que membres de la communauté afin d'augmenter leur "pouvoir effectif" (Arnstein, 1969) de prendre les décisions sur les affaires locales.

Cette idée renvoie à la démocratie antique, "qui admettait que la question des finalités communes était une affaire commune, discutable, et faisait de la participation à la discussion une garantie démocratique" (Flipo, 2005, p. 298). Pour l'auteur, la démocratie moderne a plutôt inscrit ses finalités dans l'ordre de la science et de la technique, sans impliquer les citoyens et en leur imposant un cadre de vie "que les techniciens façonnent pour eux [...] en laboratoire".

La citoyenneté peut alors être définie comme étant "un ensemble de pratiques (juridiques, politiques, économiques ou culturelles) qui définissent une personne en tant que membre compétent de la société et qui, par conséquent, façonnent le flux de ressources pour les personnes et les groupes sociaux" (Turner, 1993, p. 2).

La notion participative de la citoyenneté offre la possibilité que celle-ci soit revendiquée du bas par les efforts des citoyens eux-mêmes plutôt que d'attendre qu'elle soit conférée d'en haut. Par ailleurs, cette notion essaie de surmonter la question (et les problèmes issus) du partenariat public-privé à travers lequel les formes dominantes de citoyenneté ont eu la

---

<sup>54</sup> Les questions de la participation des groupes minoritaires ainsi que des politiques d'inclusion et d'exclusion sont également pertinentes mais n'étant pas l'objet central de notre étude, nous ne les abordons que très superficiellement dans certains passages.

<sup>55</sup> Aussi nommée "démocratie de proximité", la démocratie locale voit le transfert du pouvoir de décision dans certains domaines de compétences de l'État à une collectivité locale et parfois même la participation des citoyens à la vie locale. C'était le cas en France, par exemple, où les citoyens font partie de l'administration locale et ce depuis notamment la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.

tendance à exclure de nombreuses catégories de citoyens (Hickey et Mohan, 2005). En effet, la représentation contemporaine est une forme électorale importante mais incapable de prendre compte de l'ensemble des relations de représentations entre les acteurs sociaux et l'État (Avritzer, 2007)<sup>56</sup>.

Qui dit inclusion de nouveaux acteurs, dit décentralisation. En effet, dans les principes de la bonne gouvernance, on voit émerger la notion de la décentralisation (démocratique), qui apparaît comme étant un moyen technocratique pour délimiter ou réduire le pouvoir central de l'État (Hickey et Mohan, 2005). Néanmoins, il convient de signaler ici le fait que certaines formes de décentralisation (partage du pouvoir décisionnel) se révèlent, en fait, plutôt de déconcentration (essaimages des centres de décision toujours pilotés par le pouvoir central).

Cela peut se montrer, par exemple, par des limites de pouvoir d'agir sur les normes, qui restent définies par le pouvoir central, ou d'indépendance financière réelle puisque les transferts de compétences sont financés par des dotations budgétaires qui sont également décidées par le pouvoir central. Ceci est le cas des échelons régionaux et micro-régionaux en France dans le cadre de la politique de décentralisation initiée dans les années 1980 : on parle de décentralisation quand il s'agit, en réalité, d'une déconcentration.

D'après la vision de Samuel Hickey et Giles Mohan (2005), la politique participative (de l'identité culturelle, de la redistribution matérielle et de la justice sociale) n'est pas une simple alternative mais fait partie d'un projet politique vaste et précis. À partir d'une analyse de deux projets démocratiques de réforme de la gouvernance locale, les auteurs arrivent à la conclusion que leurs réussites sont étroitement liées à l'adoption d'un paradigme de développement qui défie directement les inégalités structurelles.

Le premier se situe en Inde. Les États du Bengale Occidental et du Kerala se distinguent par une participation et une justice sociale accrues en faveur de groupes minoritaires et de localités marginales qui sont assurées par une décentralisation démocratique. Les réformes ont contribué à réduire l'abus du pouvoir politique par les élites du foncier, tout en augmentant l'espace politique dans lequel les groupes des plus démunis pourraient participer, à l'intérieur et au-delà des institutions formelles du pouvoir de l'État (action qui renvoie à la théorie de la sphère publique de Habermas qui sera abordée dans le chapitre 3). Ces projets de décentralisation démocratique se situaient dans des programmes politiques plus larges de réforme de l'État et les formes participatives de gouvernance sont intégrées dans des projets plus larges d'une politique de redistribution et de justice sociale.

Leur deuxième exemple porte sur les budgets participatifs au Brésil, dont le succès peut être situé dans un projet politique radical plus large. Dans le cas du Brésil, les cas les plus réussis se trouvent dans des villes où le Parti des Travailleurs (PT) a été au pouvoir (chapitre 6). Grâce à ces dispositifs, il est possible de vérifier une évolution des modes d'investissement en faveur de secteurs sociaux progressifs comme le logement, l'éducation, l'assainissement et la santé, ainsi qu'une efficacité accrue en termes de planification et de mise en œuvre. Par ailleurs, les auteurs affirment que les populations des quartiers défavorisés ont la possibilité d'entrer dans le processus politique. Les budgets participatifs remettent ainsi en question les relations patronales (Heller, 2001) et concèdent aux habitants un statut de citoyens, où chaque personne fait partie de la solution, plutôt que de clients qui attendent tout de l'État<sup>57</sup>.

---

<sup>56</sup> La question de la représentation sera abordée plus en détail dans le chapitre 3.

<sup>57</sup> Déclaration faite par Luiz Felipe Pondé (dans Cortella et al., 2016, p. 54), en comparaison avec la perception de *taxpayer*, de participation, dans la société nord-américaine.

Nous soutenons alors l'affirmation de Patrick Heller (2001, p. 139) sur la caractéristique déterminante du succès d'un projet participatif : il s'agit d'un "projet politique dans lequel une force politique organisée [...] soutient la décentralisation". Au Brésil, depuis la fin des années 1990, plusieurs dispositifs dits participatifs ont émergé et se sont rapidement diversifiés : différents types de conseils (de quartier, municipaux, régionaux, nationaux, des jeunes, des étrangers, du développement, du transport, du tourisme...), de nombreuses commissions consultatives des services publics locaux, des assemblées, etc.

Cependant, peu de ces instances prennent vraiment compte de la participation dans leurs analyses et préconisations (Combe, 2015). La participation, affirme cette auteure, y est souvent limitée au recueil des avis des acteurs locaux sur les stratégies et les politiques publiques, et la mise en œuvre de ces derniers est déléguée aux acteurs politiques. De cette façon, afin qu'un projet participatif soit pertinent, il ne peut pas se dire attaché à un ensemble de valeurs. Il doit être enraciné dans une approche normative et théorique du développement (Hickey et Mohan, 2005) dont la clé est la capacité des populations à construire la règle. L'État n'est donc pas le seul acteur légitime pour décider des règles.

Aujourd'hui, on nourrit l'idée que le choix en matière de territoire n'appartient plus uniquement aux élus et techniciens. Ces choix relèvent d'une négociation avec d'autres acteurs dont notamment la population, une sorte de mise en démocratie des sciences, comme nous l'avons mentionné auparavant. Il s'agit de dépasser la rationalité technique pour introduire d'autres aspects en politique tels que les expériences, les émotions, etc. (Rancière, 2000). Les expériences apparaissent, en effet, comme des ressources aux habitants (pour la participation), notamment pour les plus éloignés de la vie politique et qui manquent de légitimité dans les arènes publiques (Faburel et Chevallier, 2015, p. 99).

Les "savoirs habitants" entrent alors en scène territoriale (Faburel et Chevallier, 2015). Néanmoins, nous ne pouvons pas négliger le fait que le concept de développement durable a été construit et diffusé par quelques scientifiques et responsables institutionnels, qui ont proposé des changements à partir de principes et valeurs qui ne sont pas toujours partagés par tous (Theys, 2002, p. 4). Il convient alors de s'interroger sur la portée réelle des expériences d'ouverture démocratique issues des stratégies, surtout locales, de développement durable.

Si elles sont efficacement mises en place, ces expériences donnent une légitimation plus démocratique aux politiques que les approches nationales voire internationales (Theys, 2002). Même si de nouveaux lieux de décision peinent à émerger ou à fonctionner pleinement sous les principes du développement durable et de la démocratie participative, les expérimentations qui existent sont précieuses et doivent être soutenues, renforcées et développées. Leur objectif, de créer un lien entre les citoyens et les institutions politiques, est fondamental et crucial pour toute transformation sociétale (Petrella, 2007, p. 99) ainsi que pour la "métamorphose" à laquelle invite le développement durable.

La démocratie se révèle indispensable pour la continuité du développement (Marchesin, 2013) et rien ne se fera en terme de développement durable sans une implication et un appui clair du public (Theys, 2002, p. 4). Il s'agit d'élaborer une démarche vers et à partir des habitants, qui s'appuie sur leurs savoirs et ne les enlèvent pas de leur habiter (Faburel, 2013).

Nous ne sommes peut-être qu'aux prémices d'une démocratie participative et collaborative. Cette démocratie s'exprime par une motivation des acteurs à contribuer au développement et par une mobilisation libre et volontaire "de la société dans sa diversité (y compris représentants élus) pour coproduire, conduire et évaluer collectivement un projet d'intérêt sociétal" (Combe, 2015, p. 8).

Il est temps de comprendre que l'ouverture du débat sur les affaires publiques ne constitue pas un risque mais une nécessité étant donné qu'aucune démocratie "ne peut exister sans une volonté commune de maintenir vivantes les bases de l'intercompréhension" (Flipo, 2005, p. 302). Par ailleurs, cette ouverture est peut-être la principale voie pour renouveler le système démocratique et pour définir à plusieurs niveaux (dans les territoires et à l'international), un nouveau pacte éthique global (Tremblay, 2009).

De nouvelles pistes pour impulser la démocratie surtout au niveau local, même si elles ne sont pas les seules, sont aujourd'hui envisageables grâce à l'avancement des technologies et notamment le large usage d'Internet. Ainsi, la "démocratie virtuelle" ou la "démocratie 2.0" a le potentiel d'informer les habitants sur les affaires de la communauté (politiques, programmes, services, agendas, décisions, etc.), de fournir plus efficacement des services, et de faciliter l'implication des résidents dans la prise de décision (Sisk, 2001).

L'usage du Web est une démarche qui permet d'instaurer le dialogue avec les habitants (des échanges plutôt qu'une communication unidirectionnelle), de mener des études et des enquêtes en ligne, d'organiser des initiatives citoyennes et si on parle de tourisme, de promouvoir l'image de la ville auprès de ses propres habitants et de l'industrie touristique.

### **3.3 Démocratie virtuelle et participation via le Web 2.0**

L'expression "Web 2.0" désigne, de manière simple, les fonctions et les usages d'Internet caractérisés par plus de simplicité d'utilisation et d'interactivité permettant même aux personnes ayant peu de connaissances techniques sur le Web de se l'approprier. Toute personne peut alors devenir active et contribuer à l'échange d'informations et interagir (partager, échanger, etc.) de façon simple au niveau du contenu.

Dans d'autres cas, les internautes sont aussi actifs par la création du Web social, dont l'une des fonctions principales est de faire interagir les utilisateurs entre eux afin d'assurer une production ininterrompue de contenu. Il est particulièrement associé à différents systèmes sociaux tels que les réseaux sociaux, les blogs ou les wikis.

À partir du développement du Web 2.0, de nouvelles formes de participation ont émergé ces dernières années à travers les médias digitaux (Smyth, 2001) : des discussions online, des sondages via le Web, des systèmes de support à la prise de décision online, etc. Ces formes, aussi connues sous les appellations de "e-participation" ou encore de "démocratie virtuelle", sont les composants d'une échelle basée sur les mêmes principes que celle de Sherry Arnstein (Smyth, 2001), où la base représente la délivrance du service public, et plus on monte, plus la communication devient bidirectionnelle et interactive.

En relation avec le système politique, le Web 2.0 (et plus largement Internet) a trois caractéristiques principales. Tout d'abord, il facilite le contact entre citoyen et gouvernement ; il suffit d'avoir un ordinateur connecté à Internet. Dans un second temps, il permet le lien direct entre citoyen et gouvernement et la transmission de l'information sans intermédiaires. Enfin, la communication qui passe par Internet est plus interactive que par d'autres moyens de communication : le citoyen sort de son rôle de spectateur et passe à l'action aux côtés des élus.

Mais pourquoi la démocratie virtuelle, tout en respectant les réalités locales et leurs limites, est-elle perçue aujourd'hui comme étant une stratégie plus intéressante que d'autres processus participatifs ? D'abord, nous pensons qu'elle intègre parfaitement le comportement journalier des citoyens, la plupart déjà habitués à l'usage des technologies : elle peut être ludique et ne



demande pas un déplacement. En outre, elle est accessible à n'importe quel moment, a contrario des processus plus classiques qui ont un lieu et un horaire bien définis.

Puis, il s'agit normalement de se focaliser sur la génération d'idées et non sur un consensus : les individus se sentent alors plus capables de collaborer et moins fatigués que dans un processus où le consensus est nécessaire à la fin. Elle peut aussi impliquer une population plus large qu'un processus traditionnel, sans pour autant demander un budget plus important. C'est d'ailleurs l'inverse : ces processus sont en général peu coûteux, que ce soit pour les porteurs ou pour les participants.

Fernando Harto de Vera (2006) souligne, par ailleurs, que cette nouvelle forme de démocratie renforce la politique communautaire et les relations entre gouvernements et gouvernés à travers les retours faits par les derniers. Toutefois, pour que les deux côtés – gouvernement et citoyens – soient gagnants, il est recommandé que cette participation à travers le Web soit, comme n'importe quel autre processus participatif, une initiative libre et volontaire des participants. On rentre, semblerait-il, dans une nouvelle ère de la démocratie et de la politique.

### ***3.3.1 Systèmes sociaux et politique 2.0***

Dans l'actualité, l'une des principales manifestations du Web 2.0 peut être observée dans les systèmes sociaux, qui se propagent dans le monde entier mais qui peuvent présenter des configurations et des objectifs différents ainsi qu'une diversification concernant le publique cible. Parmi les plus célèbres aujourd'hui, nous ne pouvons pas échapper à la mention de Facebook, Twitter ou Youtube. Ces softwares ont commencé à se développer en 1997 avec SixDegrees, selon l'historique décrit par Danah Boyd et Nicole Ellison (2007).

Deux ans plus tard, en 1999, d'autres sont apparues, comme LiveJournal, AsianAvenue et BlackPlanet. En 2000, Mi-Gente surgit, suivi par Cyworld et Ryze en 2001. En 2002, on assista à l'émergence de Fotolog et Friendster et, en 2003, de LinkedIn, MySpace, Tribe.net, Last.FM et Hi5. L'un des plus célèbres surgit en 2004, Orkut, et dans la même année, Flickr et Piczo. Youtube fut développé en 2005, tandis que Twitter et Facebook vit le jour en 2006, avec également Windows Live Spaces. Depuis, beaucoup d'autres softwares ont émergé : Google +, SoCl, etc.

L'approche de réseaux attire l'attention des chercheurs notamment par la dynamique générée dans ce type d'interaction, qui révèle des aspects sociaux et des structures permettant d'utiliser les réseaux comme source de transformations sociales (Castells, 1999) : la création et la manutention de capital social, la coopération et la compétition, les fonctions des structures créées, les différences entre les groupes et leur impact sur les individus, etc. (Recuero, 2009)

D'après Luciano Junqueira et Maria Misoczky (2009), étudier les réseaux sociaux, c'est étudier les formes de communication exprimée dans l'espace virtuel et comprendre les éléments de composition des groupes sociaux. La coopération se révèle le facteur essentiel à l'organisation et à la manutention de ces structures (Recuero, 2006).

Par ailleurs, depuis quelques années, ces réseaux assument justement un rôle de grande importance dans l'aspect politique d'une société (Junqueira et Misoczky, 2009) et du développement de la démocratie, étant donné qu'ils sont employés par les gouvernements dans un objectif d'établir le dialogue avec les citoyens et de se rapprocher d'eux.

Le développement de groupes et la participation politique peuvent être à l'origine de cas connus de villes intelligentes, de e-gouvernements (Lemos et Lévy, 2010) et même de votes via le Web (Lévy, 2002). Les réseaux sociaux se présentent, en effet, comme des outils favorables à l'environnement politique en raison de leur praticité et de la propagation rapide de l'information. Ils donnent également la possibilité d'un changement de position de la société civile, jusqu'ici plutôt consommatrice d'information politique, vers une sphère imprégnée de citoyens plus participatifs (Gomes, 2005b).

De cette façon, il est possible d'affirmer qu'il existe deux approches de la politique par les réseaux sociaux : une unidirectionnelle, où ils fonctionnent comme un "journal informatif" et où le citoyen n'est qu'un spectateur ; et une autre bidirectionnelle, qui permet le dialogue, avec une stratégie du débat préétablie pour retirer des bénéfices de cette participation.

La politique 2.0 peut être envisagée, premièrement, comme une nouvelle formulation de l'action des élus à travers le partage d'expériences pour pouvoir toucher les différents électeurs présents sur les réseaux sociaux (Feltrin et Raminelli, 2012). Ainsi, les élus 2.0 (Tavares et Almeida, 2014) se servent d'Internet et des outils que sont les réseaux sociaux virtuels pour développer stratégiquement une nouvelle façon de faire de la politique, avec une vaste divulgation, une publicité sociale gratuite et une dynamique dans le contact.

Ils peuvent désormais interagir de façon plus directe et informelle auprès des citoyens (Maniscalco, 2001) et même conquérir un nouvel électorat – notamment les jeunes, principal public des réseaux sociaux et le moins impacté par d'autres canaux plus traditionnels (La Torre et Dillon, 2012). L'idée étant non seulement une promotion de sa campagne politique, mais surtout l'échange d'information, la consultation et le débat direct, rapide et sans barrières bureaucratiques (Gomes, 2005a), tout cela à un coût réduit.

Le premier élu à se servir des possibilités du Web 2.0 fut Barack Obama pour sa candidature à la présidence des États-Unis en 2008 (Feltrin et Raminelli, 2012 ; La Torre et Dillon, 2012), grâce auquel il a pu bénéficier à la fois d'un grand contact direct avec les électeurs et de fonds pour sa campagne (sans utiliser donc le financement public). Cependant, concernant cette question, nous ne sommes pas entièrement d'accord avec l'idée soutenue par certains auteurs (La Torre et Dillon, 2012 ; Tavares et Almeida, 2014) qui consiste à démontrer que la virtualité de l'élu peut être plus efficace que sa présence physique dans la rue.

En effet, elle peut être moins coûteuse, mais Internet ne substitue pas le besoin de la rencontre physique entre citoyens et élus, possiblement une simple nécessité de la nature humaine. Dans cette idée, l'élu 2.0 serait un complément de l'élu traditionnel, et non un remplaçant, sa virtualité étant utilisée pour faire connaître ses actions dans les quartiers et auprès des citoyens<sup>58</sup>. De l'autre côté de l'écran, cette politique 2.0 fait également référence à l'effort mené par les citoyens pour participer à l'évaluation, au développement et à la formulation des politiques publiques par le biais de l'intelligence collective présente dans les réseaux sociaux.

La figure 2 ci-après représente un exemple de cette appropriation des réseaux sociaux par les gouvernements et de l'ouverture vers une démocratie virtuelle : il s'agit d'une publication de la page Facebook de la mairie ("*prefeitura*") de São Paulo datant du 16 mars 2016. La

---

<sup>58</sup> Comme exemple, il est possible de mentionner le profil public sur Facebook de l'ancien secrétaire des Droits de l'homme à São Paulo, sénateur, député et conseiller municipal Eduardo Suplicy, figure politique très active : <<https://www.facebook.com/EduardoSuplicy/?fref=ts>>. Dans son propos de transparence, il fournit même ses numéros de téléphone professionnels et personnels sur sa page Web personnelle (<<http://eduardosuplicy.com.br/>>). (Pages consultées le 06 mai 2016>)

publication avait pour but la divulgation d'une "consultation publique"<sup>59</sup> avec les habitants de la ville sur le plan municipal de la culture et permettait l'accès à la page d'inscription à travers le réseau social.

**Figure 2. Exemple d'usage des réseaux sociaux par les gouvernements**



Source : Facebook.

La plupart du temps, les pages des gouvernements des villes dans les réseaux sociaux sont dédiées à informer les habitants sur les actions des premiers, mais en étudiant les publications, on se rend compte qu'il existe peu de retours aux questions et demandes des citoyens. Est-ce plutôt en raison d'une incompréhension de la fonction de ces réseaux par le propre citoyen, ou un réel manque d'attention de la part du gouvernement ?

Il semble qu'à l'heure actuelle, malgré les avantages, le développement et l'utilisation croissante de ces réseaux ne soient pas accompagnés d'une formalité et d'une rigueur qui seraient nécessaires. Ainsi, leurs objectifs ne sont pas encore bien définis et cela peut finalement avoir un effet contraire à leur objectif premier, créant (ou renforçant) une désillusion et une incrédulité de la part des citoyens vis-à-vis des gouvernements.

---

<sup>59</sup> Il nous a semblé que ceci relevait davantage d'une concertation car les participants pouvaient dire s'ils étaient d'accord ou pas avec une proposition, les commenter, suggérer des modifications ou encore y contribuer avec d'autres propositions. Cela est peut être une évidence du manque de connaissance et de rigueur de la part des gouvernements actuels sur les questions participatives.

### 3.3.2 Plateformes participatives et leur emploi par les gouvernements

#### Encadré 6. "En Finlande, chacun légifère en ligne"

Depuis mars 2012, la Constitution finlandaise laisse à tout citoyen ayant atteint la majorité la possibilité d'inscrire des propositions de loi sur l'agenda parlementaire. Ces dernières sont examinées par les élus à condition de recevoir le soutien de 50 000 autres Finlandais (soit 1 % de la population).

Afin d'optimiser l'usage et l'impact de ce dispositif de participation, l'ONG Open Ministry a lancé en octobre 2012 une plateforme facilitant l'implication de tout un chacun. Participation en ligne, ateliers de travail ouverts ou tables rondes sont autant de techniques utilisées à cette fin. "*Quand les résultats issus de ces échanges conviennent à tout le monde, des avocats bénévoles nous aident à rendre le texte conforme au format des propositions de loi*", explique le coordinateur de l'ONG, Joonas Pekkanen.

Cinq propositions de loi accompagnées par Open Ministry ont franchi le cap des 50 000 signatures. Soumises aux parlementaires, elles concernaient notamment le mariage gay ou l'évolution de la législation finlandaise sur le copyright. Sur ce dernier point, plus de 1 141 contributeurs ont été impliqués dans la co-rédaction du projet de loi citoyen.

(Article apparu le 25 novembre 2013 sur Le Monde, consulté le 03 mars 2016)<sup>60</sup>

Tout comme le cas finlandais, et d'autres qui seront mentionnés plus tard dans cette partie (le Parlement français, le Brésil, le Royaume Uni, Amsterdam, etc.), des gouvernements se servent de plus en plus du "*crowdsourcing*" et des plateformes collaboratives pour connaître l'opinion et échanger avec les habitants sur des thèmes déterminés.

Afin de mieux comprendre l'usage, les faiblesses et les atouts de ces plateformes, le laboratoire Manor Labs, en collaboration avec le Persuasive Technology Lab de l'Université de Stanford, ont identifié l'existence de deux groupes distincts de plateformes collaboratives pour la collecte d'idées : des plateformes d'idées motivées par des tâches spécifiques (*Specific-Task Motivated Idea Platforms*) et des plateformes pour la collecte d'idées structurées (*Structured-Idea Collection Platforms*). Nous détaillerons rapidement par la suite les principales différences entre les deux.

#### a) Plateformes d'idées motivées par des tâches spécifiques

Ce type de plateforme (comme Ideascale, Userveice, Votenaweb, etc.) est une bonne source de recueil d'idées pour un objectif spécifique. C'est le cas, par exemple, de votes en ligne. Après avoir voté, les individus ne sont plus motivés pour revenir sur la plateforme, ou bien uniquement pour voir les idées qui occupent les premières positions. Ainsi, les experts considèrent que bien qu'il existe une gestion d'idées et une analyse assez pauvres, ce type de plateforme peut être utile pour de petits sondages et pour des questions à une petite échelle.

L'avantage réside surtout dans la réduction du coût payé en avance. C'est le type de plateforme utilisée par Ideas4Haiti (ideas4haiti.ideascale.com), un outil de génération d'idées destiné au public et où les idées, même si partagées dans des catégories différentes, avaient comme préoccupation centrale la récupération de Haïti après la catastrophe naturelle de 2010.

<sup>60</sup> Cf. <[http://www.lemonde.fr/actualite-medias/article/2013/11/25/cinq-experiences-de-democratie-2-0\\_3519922\\_3236.html#fXuGj0BDswlH4sIC.99](http://www.lemonde.fr/actualite-medias/article/2013/11/25/cinq-experiences-de-democratie-2-0_3519922_3236.html#fXuGj0BDswlH4sIC.99)> (Page consultée le 15 février 2016)

## **b) Plateformes pour la collecte d'idées structurées**

Ce genre de plateforme (tel Spigit) collecte et gère des idées à une grande échelle parmi les multiples départements d'une organisation. Contrairement au premier type, ici les usagers sont libres pour soumettre des idées à n'importe quel moment et peuvent avoir des motivations autres que des tâches spécifiques : ainsi, on utilise souvent des classements et des récompenses qui motivent les personnes à participer, à voter, à commenter, etc.

Pour les experts de Manor Labs, ce mécanisme de récompense est vital pour la durabilité de la collecte d'idées sur de longues périodes de temps dans une entreprise. Les idées sont alors conduites par les participants, par exemple à travers un canalisateur, qui filtre les idées les plus intéressantes. Les avantages de ces plateformes sont notamment la collecte large d'idées, le coût réduit sur le long terme, et l'excellente capacité de gestion des idées et des analyses. Cependant, elles peuvent présenter des coûts initiaux importants.

Quelle que soit la plateforme utilisée, pour un objectif précis ou à un moment déterminé, l'innovation (partie 5), la participation et la collaboration sont toujours présentes. Nous avons mentionné plusieurs types de plateformes collaboratives mais il en existe une dernière qui mérite notre attention, d'une part pour son caractère d'innovation et son développement assez rapide, d'autre part pour les avantages offerts aux gouvernements et aux services publics.

### ***3.3.3 Colab, exemple de plateforme collaborative au Brésil***

Colab et SeeClickFix sont deux exemples de plateformes collaboratives qui offrent à la fois une opportunité pour l'habitant de dénoncer de petits problèmes quotidiens qu'il rencontre, en allant au travail ou en faisant du sport, et la possibilité pour les gouvernements de "surveiller" de plus près la ville et de répondre aux demandes des habitants : les deux acteurs travaillent alors ensemble pour une meilleure ville.

Malgré quelques petites différences, souvent selon le territoire où la plateforme est implantée, les fonctionnements sont assez similaires : pour les habitants, il suffit de télécharger l'application mobile pour pouvoir y contribuer. Ils prennent en photo le problème (cela peut être un panneau mal placé, un trottoir non adapté, des poubelles jetées par terre, etc.), en choisissent la catégorie (encombrants, parking irrégulier, nettoyage urbain, etc.) et la localité, et peuvent en faire une description plus détaillée. Cette proposition d'idée est alors publiée sur la plateforme et devient accessible aux autres habitants qui en font partie et qui peuvent laisser des commentaires et/ou la soutenir.

Le gouvernement de la ville, ayant subi en amont des formations nécessaires sur l'usage de la plateforme et avec une équipe dédiée à ce travail, est en mesure de faire un suivi constant des problèmes publiés, de les transmettre aux services responsables et faire des retours aux habitants directement sur la plateforme. Pour les gouvernements, ces plateformes sont un outil qui permet d'améliorer la gestion des services publics à travers une communication avec les résidents mais aussi au sein même de l'administration.

Le gouvernement qui adhère à ce type de plateforme reçoit normalement des supports et un accompagnement de la part d'un expert de l'entreprise, qui l'aidera à comprendre l'outil et à en faire bon usage, tant au niveau externe, avec les habitants, qu'à l'interne, entre les différents services. En quelques mots, ce type d'outil permet aux organisations publiques de :

- Collecter les demandes de services via les applications mobiles, formulaires online, etc. (selon la plateforme), designer et transférer les demandes selon type ou localisation ;
- Gérer la communication avec les habitants et le personnel, du moment de la soumission à la résolution, à travers une seule interface ;
- Gérer le flux du travail et l'équipe par le biais d'une communication simple et rapide à l'intérieur de l'organisation ;
- Utiliser des applications pour centraliser l'information, les services et les notifications en les intégrant aux outils de gestion de l'organisation ;
- Analyser les données avec des outils adaptés afin de pouvoir prendre de meilleures décisions.

Il s'agit finalement d'un outil de communication et de la gestion de celle-ci qui accroît la participation, maximise l'efficacité et améliore la qualité des services : "essentiel pour une ville plus ouverte, collaborative et connectée", explique Rodrigo Neves, maire de Niterói, Rio de Janeiro, et "un moyen pour consolider une nouvelle relation avec les habitants et améliorer les services locaux", affirme Jonas Donizette, maire de Campinas, São Paulo.

Ces deux villes se trouvent parmi les plus de cent villes brésiliennes qui utilisent la plateforme Colab, créée en 2013 par des jeunes de la ville de Recife, pôle d'innovation digital du pays (chapitre 6). À Niterói, ville de plus de 496 mille habitants, ce sont plus de trois mille contributeurs, la plupart ayant entre trente et cinquante ans. Campinas compte avec la collaboration de plus de sept mille résidents (sur une population d'un peu plus d'un million d'habitants) dont la moitié se retrouve dans une tranche d'âge de 30-50 ans.

Ces chiffres sont plutôt positifs si on considère la nouveauté du service, mis en place pour tenter de relever le défi de rétablir la relation brisée depuis longtemps entre les pouvoirs publics et les citoyens (méfiance et une incrédulité vis-à-vis de la politique) ainsi que d'impliquer davantage ces derniers dans les affaires publiques de leurs villes.

Une nouvelle application a été développée en 2016 par Colab dans l'objectif d'aider les villes à lutter contre les épidémies de Dengue, de Zika et de Chikungunya dans le pays. Le mode d'emploi pour les habitants est le même, sauf que dans ce cas-ci, il s'agit de dénoncer les endroits propices à la reproduction des moustiques.

Cette application intègre la plateforme déjà existante dans les villes adhérentes dans une sorte de "nouvel onglet", mais permet aussi à d'autres villes qui n'utilisent pas la plateforme collaborative de base, comme São Paulo, de mettre uniquement ce service à disposition de sa population. Elle compte déjà plus de trente villes au Brésil et un dialogue semble être établi avec d'autres villes en Amérique Latine.

Colab réalise également des enquêtes et des consultations publiques en partenariat avec d'autres acteurs via sa plateforme. Les résultats servent de base à des documents transmis au gouvernement local dans l'objectif d'exercer une certaine influence sur ses décisions. Avec cet outil, il est également possible de croiser les données sur les participants (sexe, âge, géo localisation, etc.), avec leur accord, pour pouvoir creuser l'analyse.

Ainsi, une enquête (réalisée en juillet 2015) sur la fermeture aux voitures de l'avenue Paulista, à São Paulo, tous les dimanches a montré que 77,44 % des participants étaient à faveur de la

mesure. Grâce au croisement des données, il a été possible d'identifier, par exemple, que parmi ceux qui étaient à faveu, 42,13 % étaient des femmes et 57,87 % des hommes, et que la grande majorité des participants avaient entre 26 et 35 ans.

Toujours à São Paulo, une nouvelle enquête (octobre 2015) a porté sur le projet du gouvernement qui consistait à utiliser des aliments bios dans les cantines des écoles publiques de la ville. Les résultats montraient que 79,19 % étaient à faveu, que 54 % des participants étaient des hommes, que seulement 7 % des participants avaient entre 36 et 45 ans, et que c'était le public de moins de 25 ans et celui entre 26 et 35 qui avaient le plus participé (29 % et 28 % respectivement).

Ce type de plateforme offre ainsi différentes propositions de services : le plus basique est normalement gratuit et permet aux gouvernements de le connaître et de l'essayer. Puis, selon les nécessités rencontrées, des solutions "sur mesure" payantes peuvent être proposées et développées. Malheureusement, cet outil rencontre (du moins dans certains pays, comme le Brésil) la difficulté récurrente dans le secteur public de la lenteur du processus de sa mise en place, qui peut prendre parfois plus d'un an.

Il existe pourtant un système assez similaire et indépendant, où il suffit de connaître quelqu'un qui maîtrise le langage informatique pour créer des outils à travers des logiciels libres : les logiciels en "*open source*" ont alors les codes disponibles en ligne et accessibles à tous. Dans ce cas, ce sont les utilisateurs eux-mêmes qui collaborent à l'amélioration des logiciels et essaient de trouver des solutions pour les difficultés rencontrées.

La page Web GitHub œuvre dans ce sens et proportionne le partage et la collaboration dans le développement de logiciels. Dans le cas bien connu de l'Islande, présentée dans la prochaine partie, une organisation sans but lucratif a utilisé "Your Priorities" (disponible sur GitHub<sup>61</sup>) au moment des élections et cela a été le facteur central de la victoire du Best Party.

Ce thème étant tellement vaste, nous ne pouvons malheureusement pas décrire en détail toutes les initiatives intéressantes qui se développent dans le monde dans l'objectif de mobiliser et de donner plus de voix aux habitants : Cidade Democrática, Avaaz, Change.org, Nossas Cidades, Tummi, Loomio, Occupy, Liquid Feedback...en seraient d'autres exemples. Quoi qu'il en soit, il semblerait que les habitants sont plus disposés et intéressés à participer aux questions concernant leur territoire de vie, et que les gouvernements sont de plus en plus ouverts au dialogue, notamment via le Web depuis quelques années.

Ce processus se trouve au cœur d'une transformation non seulement technologique, mais de modèles d'innovation dans les organisations (publiques mais aussi privées), qui se retrouvent face à des défis nouveaux et sont amenées à chercher des solutions rapides, efficaces et positives vis-à-vis des usagers. Pour arriver à une transformation structurelle sur le long terme, le premier pas consiste à s'intéresser aux habitants et travailler avec eux. Le développement durable aurait alors deux nouveaux partenaires pour mettre les habitants au centre du projet et générer plus d'impacts positifs sur leur vie : la technologie, certes, mais aussi l'innovation ouverte et le design, qui seront analysés par la suite.

---

<sup>61</sup> Codes disponibles sur <<https://github.com/rbjarnason/open-active-democracy>> (Page consultée le 22 mars 2016)

## 4. Innovation, allié du développement durable participatif

Dans le premier chapitre de cette thèse, nous avons pu comprendre que le XX<sup>ème</sup> siècle a été marqué par des changements importants sur plusieurs plans – politique, économique, technologique ou encore socioculturel. Dans ce contexte turbulent, le concept de développement durable est apparu comme moyen pour repenser l'économie et le projet de développement de nos sociétés. Parallèlement, une autre notion s'est imposée comme moteur de développement des sociétés (Corneloup, 2009) : l'innovation.

Les processus innovants sont abordés de différentes façons par les sciences (en gestion, sociologie, économie, géographie, etc.). L'innovation peut se caractériser, de manière générale, par une transformation d'une logique et, notamment en entreprise, la production d'une nouveauté. Dans ce sens, il est important de ne pas confondre invention et innovation, cette dernière n'ayant lieu que si un changement social significatif des usages sociaux est vérifié (Corneloup, 2009, p. 118).

Dit autrement, le processus d'innovation n'a de succès que s'il produit des résultats désirables et qui sont assimilés par le public. Il est possible alors d'avoir différents types d'innovation : innovation de processus, innovation institutionnelle, innovation conceptuelle, innovation technologique, innovation organisationnelle et systèmes d'innovation.

### 4.1 Innovation entrepreneuriale

En entreprise et en marketing, l'innovation se réfère à la mise en marché d'un nouveau produit, d'une nouvelle organisation ou activité. L'économie classique considère que l'entreprise est au centre de la production de la nouveauté ; les processus innovants, ainsi que les facteurs qui les rendent possibles, sont étudiés en interne (Corneloup, 2009). Ainsi, des travaux ont essayé de comprendre les différences des réussites des entreprises à s'adapter à l'économie postindustrielle.

La réussite du modèle japonais est souvent mentionnée au travers du toyotisme. Toyota a su innover dans la manière de penser l'organisation du travail en modifiant, entre autres, les relations entre la direction, les cadres et les ouvriers, dans une approche plus participative (identification de problèmes et leur résolution) de ces derniers à la définition de modèles de production plus adaptés. L'innovation n'était donc plus attachée à la figure de l'entrepreneur, comme le considéraient les travaux de Joseph Schumpeter<sup>62</sup>.

Ainsi, les formes d'organisation de l'entreprise se transformaient afin de favoriser la production d'innovations, dans un contexte d'une économie de connaissance en pleine ascension (Corneloup, 2009, p. 114). Dans ce contexte, la vision mécanique et le modèle dominant de la logistique taylorienne et fordiste, d'une chaîne descendante où la valeur produite dépend d'une bonne organisation du travail, commençaient à toucher leur fin.

Un changement important s'est produit dans les années 1980, plaçant l'innovation comme moteur de la dynamique entrepreneuriale (Corneloup, 2009, p. 115). Selon l'auteur, le changement principal a été la recomposition des liens entre acteurs au sein de la société qui a modifié les relations entre les collectivités territoriale, les financeurs, les entreprises, les consommateurs, la société civile et les médias. On passait d'une logique linéaire à une

---

<sup>62</sup> SCHUMPETER, Joseph (1999), *La théorie de l'évolution économique*, Paris, Dalloz, 371 p.



approche systémique de l'innovation où les différents éléments sont en interaction créatrice (Corneloup, 2009, p. 115).

Aujourd'hui, l'efficacité d'une entreprise dépend non plus seulement de sa productivité et de la baisse des coûts mais aussi de sa capacité innovante à créer de valeurs, dans un processus dynamique et en introduisant de nouveaux services et biens de consommation. Par ailleurs, il est possible de considérer que la réussite est directement liée à la capacité d'une entreprise à produire de la valeur émotionnelle<sup>63</sup> pour répondre aux attentes diversifiées de la clientèle.

Jean Corneloup (2009, p. 116) souligne dans ce sens que le renforcement de la communication et de la participation au sein des organisations est un élément clé, et que les savoirs tacites rendent possible l'émergence de nouvelles stratégies, dans des contextes spécifiques d'actions vécues dans le quotidien. Par ailleurs, d'autres théoriciens suggèrent que l'innovation ne se décrète pas mais, au contraire, qu'elle doit laisser de la place aux logiques ascendantes et au détournement des associations classiques qui définissent la valeur et la fonction des produits (Robinson et Stern, 2000).

Ainsi, non seulement le secteur de la recherche-développement mais l'ensemble de l'organisation doit être mobilisé et plus en contact avec à la fois son environnement interne et externe. Cette approche pratique, qui s'appuie sur une intelligence collective, a l'objectif de développer des produits et services plus en phase avec leurs usages sociaux et les attentes de la clientèle.

À partir des résultats de ses études sur l'univers des entreprises, Henry Chesbrough (2003) estime que, la plupart du temps, seulement un choc est capable de montrer la nécessité de changer, d'innover, de transformer une crise en opportunité (comme dans le cas de Toyota ou encore de l'Islande) et que le changement doit s'effectuer sans imposition et à toute échelle, partant du haut et allant vers le bas de la pyramide.

Néanmoins, le changement peut être objet de tensions en lien avec les rapports de force, les identités, les appropriations sociales, etc. Dans le cas où le changement est nécessaire mais des résistances sont observables et persistent, il est possible de mettre en place des actions de "traduction" (Corneloup, 2009, p. 118) pour que les différentes parties comprennent les enjeux de l'innovation et acceptent de changer leur pratique. L'auteur attire pourtant l'attention à la fragilité des processus innovants, qui peuvent être remis en cause par ces jeux de tension, par manque de confiance ou de traduction convenable.

Outre la résistance, les processus d'innovation peuvent rencontrer d'autres freins, tels que manque de motivation, de ressources administratives, de suivi des actions et de priorité dans les problèmes, temps insuffisant et rigidité budgétaire et structurelle, non continuité des projets, absence des personnes avec un profil d'innovation, etc.

Enfin, il est possible de considérer qu'une organisation (ou un ensemble d'organisations) est innovatrice si elle favorise les interactions, les allers-retours permanents, les négociations qui permettent l'adaptation rapide (Akrich et al., 1988, p. 5). Pour y parvenir, le modèle ne peut pas être rigide, très structuré et mécanique, sans laisser de la place à l'improvisation. Par ailleurs, l'acteur collectif impliqué dans l'innovation doit être souple, réactif et en mesure de saisir les opportunités.

---

<sup>63</sup> Il s'agit de la notion de l'économie de l'expérience de Joseph Pine et James Gilmore (1999) qui sera mieux décrite dans la dernière partie de ce chapitre.

## 4.2 Innovation en dehors du cadre de l'entreprise

Bien que largement analysée dans l'univers de l'entreprise, l'innovation est également étudiée sous d'autres perspectives telles que le développement durable, le territoire et la sociologie. Le premier pose la question des vulnérabilités sociétales attachées à l'innovation et envisage le développement d'innovations soutenables. Comme le souligne Jean Corneloup (2009, p. 121), la priorité n'est pas forcément l'économie ; elle concerne aussi l'accessibilité, le développement local, etc., dans une dynamique qui s'inscrit fortement au niveau des pratiques récréatives. Le tourisme social, le tourisme éco-découverte, les éco-villages récréatifs, entre autres, sont quelques exemples d'activités qui s'interrogent sur les rapports et les bonnes pratiques développées sur un territoire.

Dans ce contexte d'innovation dans une perspective durable, l'innovation entrepreneuriale fonctionne sous des principes de qualité plutôt que sous une optique productiviste. Par ailleurs, la notion de responsabilité sociale des entreprises et les éco-labels font leur apparition, et les principes de la gouvernance sont instaurés dans la gestion des innovations (Corneloup, 2009, p. 121).

Dans le cas de l'innovation territoriale, il s'agit souvent d'une démarche qui commence par une nouveauté (dans un sens technique), par un changement en réponse à un problème, et qui finit par être socialement assimilée. L'accent est mis sur l'importance croissante des dynamiques socio-culturelles (Corneloup, 2009, p. 121) où se construisent des scénarios propices à l'expérimentation de nouveaux arrangements économiques, culturels ou politiques.

Si les études sur les systèmes productifs locaux ont révélé des territoires innovants ancrés sur le local, d'autres travaux portant sur les milieux innovateurs ont permis une approche plus globale du développement régional (Corneloup, 2009, p. 120). Dans cette perspective, chaque individu participe à la constitution d'un capital territorial spécifique qui est favorable à la production d'une dynamique innovante. Ceci permet la production de ressources spécifiques capables de produire un avantage compétitif. Les liens entre les différents acteurs ainsi que la présence d'une intelligence territoriale sont alors centraux pour développer les économies locales et rendre les territoires plus attractifs.

Néanmoins, certains auteurs, tels que Jean Hillier et al. (2004) attirent l'attention au fait que les outils traditionnels d'analyse économique restent insuffisants pour intégrer les aspects de différentes formes de capitaux – économique, social et humain<sup>64</sup> – à l'innovation. Révéler ces diverses formes de capitaux permettrait que plus d'attention soit accordée aux dynamiques non marchandes du développement territorial – celles non concurrentielles et non soumises à une logique unilatérale du rendement immédiat (Hillier et al., 2004, p. 141).

Les auteurs affirment, par ailleurs, que la littérature sur l'innovation territoriale est marquée par deux insuffisances principales (Hillier et al., 2004, p. 137-138). D'un côté, une prédominance de la vision technologiste du développement qui ne rend pas compte des autres dimensions de l'innovation. D'un autre côté, une importance accordée aux comportements et mécanismes marchands et concurrentiels, et un mépris d'autres processus sociaux fondamentaux pour le développement qui font intervenir d'autres formes d'innovation. Cette critique est d'ailleurs renforcée par l'influence de la sociologie sur l'innovation.

---

<sup>64</sup> Le capital social est ensemble de relations plus ou normées qui forment des ressources pour les individus. Le capital humain se réfère à l'ensemble des savoirs et savoir-faire intégrés par les individus (Hillier et al., 2004, p. 140).

La sociologie apporte un complément sur la lecture économique et entrepreneuriale de l'innovation et le rapport aux biens de consommation et aux organisations. En effet, les aspects sociaux de l'innovation sont essentiels et "le social ne peut pas être contourné pour comprendre le processus innovant", affirme Jean Corneloup (2009, p. 118). Comme nous l'avons mentionné auparavant, l'innovation n'a lieu que si un changement social est vérifié et assimilé. Ainsi, il n'est pas possible de limiter la réflexion sur le rapport entre innovation et développement à la contribution technologique et organisationnelle sur l'efficacité marchande des entreprises.

Bien qu'essentielles, les relations marchandes et l'efficacité concurrentielle ne forment qu'un aspect du développement territorial et régional. On ne peut pas négliger, par ailleurs, que l'accroissement des relations marchandes laisse une partie des populations en quelque sorte hors du champ de l'économie et du développement, créant une polarisation sociale (Hillier et al., 2004). Or, le développement est indissociable de l'augmentation générale du bien-être, de la qualité de vie et du sentiment de justice, comme nous l'avons souligné dans le premier chapitre. L'absence de cette condition peut être une entrave au développement.

Si les relations marchandes participent à la dynamique de développement mais ne la résument pas, il est donc nécessaire d'élargir le lien entre innovation et développement en parlant non seulement d'une analyse par le marché, qui implique une offre (innovation dans la production) et une demande (consommation de produits innovants), mais aussi par les besoins et la satisfaction de ceux-ci (chapitre 1).

Dans cette perspective, le processus innovant ne peut pas se concentrer exclusivement sur les innovations technologiques ; il doit porter sur un ensemble d'actions – sociales, culturelles, politiques, économiques et patrimoniales (Corneloup, 2009, p. 124). Il convient alors d'adopter une vision de l'innovation qui intègre les besoins non pris en compte par le marché concurrentiel.

Il est important de noter que l'innovation dans les relations sociales n'exclut pas l'existence de relations marchandes mais vise à les réguler dans l'objectif non seulement de développement du capital marchand mais aussi de satisfaction des besoins (Hillier et al., 2004, p. 142). C'est cette capacité à satisfaire les besoins, en mettant en relation plusieurs facteurs du bien-être, qui construit l'analyse de l'innovation sociale.

### **4.3 Innovation et la prise en compte des aspects sociaux**

L'innovation sociale est un concept multidimensionnel dont les dimensions sont analysées par différents domaines depuis les travaux de Joseph Schumpeter (1942)<sup>65</sup>. L'auteur est considéré comme le parrain de l'analyse de l'innovation en sciences économiques et a été le premier (Hillier et al, 2004) à souligner le lien entre l'innovation sociale et l'innovation technologique, la première étant nécessaire à l'efficacité de la dernière.

Un processus d'innovation est efficace s'il contribue à une plus grande productivité et compétitivité d'une entreprise, organisation ou communauté (Moulaert et al., 2005, p. 1976). Néanmoins, l'innovation sociale est moins simple à évaluer au travers de l'approche traditionnelle de l'innovation étant donné que ce concept intègre l'innovation dans les relations

---

<sup>65</sup> Veuillez consulter l'article de Jean Hilier et al. (2004) pour une analyse de l'évolution de l'innovation sociale dans la littérature scientifique.

sociales et dans la satisfaction des besoins (Hillier et al., 2004, p. 139) et devient ainsi plus dépendant du contexte et de la communauté où il se développe.

L'innovation sociale fait référence à des initiatives organisées collectivement, souvent du bas vers le haut, dans une logique intégrée de développement qui cherche des réponses aux problèmes et aux besoins locaux (Gómez et al., 2015). Il s'agit d'un développement de nouvelles idées (services, produits, modèles), relations ou collaborations, afin de répondre à des besoins sociaux (santé, éducation, sécurité, etc.) qui ne sont pas contemplés par les politiques publiques de l'État (Bepa, 2011).

Dans cette perspective, les initiatives d'innovation sociale dessinent de nouvelles formes institutionnelles (structures, espaces et moments) qui favorisent la participation communautaire. Ce changement, adapté et adaptatif, vise à améliorer le bien-être à plusieurs niveaux de la société – de la famille aux communautés (Hillier et al., 2004, p. 137).

Bien que l'innovation sociale ait plusieurs dimensions, trois sont notamment citées dans la littérature sur le thème (Hillier et al., 2004 ; Moulaert et al., 2005) et sont la base du principe structurant de l'innovation sociale. Ce principe (Hillier et al., 2004, p. 134) lie la satisfaction des besoins à l'innovation (dimension contenu ou finalité) dans les rapports sociaux de gouvernance (dimension processus), soulignant particulièrement la capacité sociopolitique et l'accès aux ressources nécessaires à la satisfaction de ces besoins, y compris la participation et la matérialisation des droits (dimension pouvoir – *empowerment*).

Concernant la dimension contenu ou finalité de l'innovation sociale, il est important de souligner qu'elle fait référence à la satisfaction des besoins humains non encore satisfaits parce qu'ils ne sont pas perçus comme importants par l'État, le marché ou d'autres agents. Il s'agit, en général, des besoins de base (chapitre 1) mais qui peuvent varier selon les contextes, les sociétés et les communautés.

La dimension du processus de l'innovation sociale se rapporte aux changements dans les relations sociales, notamment vis-à-vis de la gouvernance, et est directement liée à la dimension pouvoir. Une politique d'innovation implique une articulation entre divers niveaux de la structure de la société et le développement de nouvelles relations et formes de gouvernance locale. Ces formes sont souples et réactives, marquées par la diversité, par la culture et par les valeurs, et sont capables d'identifier les besoins et de mobiliser les capitaux nécessaires pour y répondre (Hillier et al., 2004, p. 141).

Ces nouvelles formes de gouvernance devraient permettre la satisfaction des besoins ainsi que la participation de groupes exclus à la prise de décision. Cette "intégration sociale" (Hillier et al., 2004, p. 137) répond à une condition d'exclusion au départ et certains auteurs (Moulaert et al., 2005, p. 1986) affirment qu'il n'existe pas d'innovation sociale sans une démarche, menée par des institutions publiques ou privées, qui cherche à dépasser ces situations d'exclusions. Ainsi, l'innovation sociale se manifeste dans le développement d'un mécanisme qui vise l'inclusion sociale (Hillier et al., 2004, p. 137).

D'après la vision de Denis Bourque et al. (2007), l'innovation sociale est un concept qui regroupe plusieurs aspects. Elle est une réponse ou une solution à un problème social au niveau micro ou macro, résultant de la mobilisation de plusieurs acteurs. Ainsi, elle se base sur des valeurs communes aux acteurs locaux et cherche des objectifs sociaux, parmi lesquels on trouve la diffusion des connaissances, des processus ou des produits vers d'autres réalités. Enfin, il est important que l'innovation sociale dépasse la phase d'expérimentation en vue d'une institutionnalisation.

Cette institutionnalisation des initiatives d'innovation sociale soulève pourtant des questions importantes en rapport avec la durabilité de l'innovation. Les analyses menées par Frank Moulaert et al. (2005) montrent qu'il existe des tensions entre l'innovation et l'institutionnalisation (souvent celle sous les ailes de l'État) des changements. Les auteurs affirment que les initiatives les plus innovantes sont celles de terrain, spontanées et créatives, qui cherchent à changer des pratiques établies à partir du bas.

Mais d'un autre côté, les mouvements les plus réformistes ont une vie plus longue, un impact spatial plus vaste et des bénéfices sociaux plus larges. Ces mouvements passent par un cycle de vie qui implique une formalisation et une professionnalisation, qui sont admis dans le système politique par cooptation. Contrairement aux initiatives de terrain, ces mouvements sont plus susceptibles à une bureaucratisation et donc à perdre leur ambition de base, c'est-à-dire celle d'innovation sociale (Moulaert et al., 2005, p. 1972).

Bien que de nouvelles formes de gouvernance soient créées avec une volonté initiale d'impliquer les populations locales, ces stratégies échouent parfois à provoquer des changements dans la dynamique des relations sociales, en particulier de pouvoir. Les blocages sont multiples. Jean Hillier et al. (2004, p. 148) attirent l'attention au pouvoir des "forces conservatrices, économiquement hégémoniques et réticentes face au risque". Ces forces sont issues autant de la pression du marché capitaliste que de l'État hégémonique qui cherche à maîtriser les innovations de gouvernance provenant de la société civile, et favorisent le retour à une vision technologiste du développement.

Comme le soulignent les auteurs, pour rendre les trois dimensions de l'innovation sociale mentionnées auparavant (contenu, processus et pouvoir) réalisables, les stratégies d'innovation sociale doivent être générées de façon démocratique, éthique et avec sensibilité, et développées de manière participative et inclusive (Hillier et al., 2004, p. 151). Nous soutenons leur affirmation que moins qu'une découverte, il s'agit d'une recomposition du rapport entre l'être, le faire, le social, le politique et l'économique.

#### **4.4 Contribution de l'innovation ouverte à la participation**

Déjà évoqué dans le premier chapitre, le bien-être demande prospérité et égalité, qui se matérialisent, entre autres, par des services publics de qualité et accessibles à tous. Dans ce sens, l'État joue un rôle central en tant que responsable (direct ou indirect) de la prestation de ces services.

Dans la ligne de raisonnement d'Amartya Sen, il est possible d'avoir une société plus heureuse si elle participe à la transformation de sa réalité, en sortant d'une logique bureaucratique et en allant vers une effective révolution dans la manière de résoudre des défis complexes qui émergeront au long du XXI<sup>ème</sup> siècle. Après tout, les vieilles méthodes du passé ne serviront pas à surmonter les nouveaux défis du futur.

Cette résolution de défis peut être encouragée par l'interaction et la participation de différents acteurs concernés qui contribuent à l'innovation. D'ailleurs, il n'existe pas d'innovation dans un environnement où prédomine une seule et unique vision des choses. Qui dit innovation dans la façon de gouverner, dit repenser la façon d'inviter la population à participer à la création de sa propre réalité.

On parle alors d'innovation ascendante ou d'innovation par les usagers : il s'agit d'un processus qui valorise la place de l'utilisateur aux côtés des concepteurs et des acteurs territoriaux

(élus, aménageurs, etc.) ; une co-construction de la connaissance dans une logique de plateforme d'innovation ouverte (Gwiazdzinski, 2015).

Dans le cas de l'innovation dans le secteur public, il s'agit moins d'une nouveauté (comme pour les entreprises) mais plutôt d'une transformation de la logique bureaucratique d'organiser et de fournir des services afin d'améliorer la vie des personnes. Ainsi, les défis sociaux peuvent être résolus et les besoins des habitants, satisfaits plus efficacement.

Le paradigme de l'innovation ouverte commence à être étudié surtout dans le secteur privé et dans la production (innovation en recherche et développement), entre autre pas les travaux de Henry Chesbrough<sup>66</sup>, mais attire aussi rapidement l'attention vers d'autres questions plus larges liées aux affaires (stratégie, marketing, etc.) ainsi qu'aux services publics.

À partir d'une analyse du comportement historique de grandes entreprises nord-américaines au long du XX<sup>ème</sup> siècle, Henry Chesbrough (2003) a constaté que le modèle de gestion des innovations (dit "traditionnel") utilisé dans ces entreprises était assez fermé par rapport à l'apparition d'idées et leur application dans le marché. Cependant, ces prémisses s'effondrent au fur et à mesure que des altérations sociales dans la dissémination des connaissances et dans la division du travail amènent vers un nouveau modèle d'innovation plus ouvert.

Henry Chesbrough (2003) affirme alors que les organisations ont besoin d'un regard vers l'extérieur afin de trouver de nouvelles idées pour innover à une vitesse supérieure de celle d'un travail exclusif avec leurs départements de recherche et développement. Ainsi, l'innovation ouverte intègre un processus collaboratif à double sens, de l'environnement interne vers l'extérieur et vice versa : un ensemble d'efforts tant dans la conception que dans le développement de produits ou services (Rahman et Ramos, 2010) ; un système ouvert où la coopération et la contribution des personnes à des sujets d'intérêt commun – le capital humain et la connaissance – sont deux facteurs fondamentaux pour faire avancer le processus.

#### ***4.4.1 Influence du design sur l'innovation ouverte***

Dans ce sens, il est possible de considérer que le modèle d'innovation ouverte est fortement influencé par le design. Pendant très longtemps, le design a été synonyme de création de produits ou encore de qualité esthétique. Néanmoins, des réflexions plus approfondies ont montré que le design est depuis toujours lié à l'innovation en raison, d'un côté, de sa capacité à résoudre des problèmes systémiques et d'un autre côté, de son rapport avec les personnes – d'ailleurs l'aspect le plus important du design (Papanek, 1985).

Dans cette perspective, Tim Brown, président et CEO de l'IDEO, une importante société de conseil aux États-Unis, cite l'exemple de la Great Western Railway<sup>67</sup>. Cette voie ferrée, construite en Angleterre au XIX<sup>ème</sup> siècle par Isambard Kingdom Brunel, avait le souci majeur d'offrir le meilleur voyage possible aux passagers.

Le design est une façon de penser et de résoudre des problèmes complexes à partir de la collaboration et de l'expérimentation. Le design en collaboration (Fortin et al., 2005, p. 149) consiste alors à créer des allers-retours entre les objectifs et les solutions, et entre les

---

<sup>66</sup> Henry Chesbrough (2003), *Open Innovation: The New Imperative for Creating and Profiting from Technology*, Boston, Harvard Business School Press, 272 p.

<sup>67</sup> TED talks, juillet 2009, "Tim Brown urge les designers à penser grand". Disponible sur <[https://www.ted.com/talks/tim\\_brown\\_urges\\_designers\\_to\\_think\\_big?language=fr](https://www.ted.com/talks/tim_brown_urges_designers_to_think_big?language=fr)> (Page consultée le 04 mars 2016)

différentes échelles d'intervention. Un exemple de ce type de démarche est présenté par ces auteurs sur la ville de Québec, lors de l'élaboration d'un projet développé au fil d'une série de rencontres entre différents acteurs : urbanistes, architectes, sociologues, fonctionnaires, élus et résidents.

Le projet consistait à dessiner, ensemble, un plan d'aménagement pour quatre arrondissements de la ville. La démarche consistait d'abord à identifier les réalités physiques, économiques et sociales du territoire du projet à travers des cartes "diagnostic" élaborées avec l'ensemble des participants. Ensuite, à partir de ces constats, les principaux enjeux de développement et problèmes étaient identifiés. Puis, des objectifs et critères pour guider les actions futures étaient formulés. Finalement, ces objectifs étaient traduits en propositions concrètes.

Les démarches de design contribuent à la construction de nouvelles relations entre les concepteurs et les publics à partir de simulations et d'expérimentations ludiques et participatives qui ont lieu dans les lieux du quotidien (Gwiazdzinski, 2015). Dans tous les domaines, on voit émerger de nouveaux acteurs porteurs d'initiatives variées. L'objectif étant de générer des résultats qui sont souhaitables et importants pour les personnes (et leur bien-être) d'un côté, et financièrement intéressants et techniquement possibles d'un autre côté.

Le design émerge ainsi comme nouvelle forme de penser l'innovation à partir d'une volonté d'introduire le client ou le public dans le processus novateur (Corneloup, 2009, p. 117). L'innovation en politiques publiques par le design défend une esthétique susceptible de "ré-enchanter" l'action publique et de la rendre "désirable" (Gwiazdzinski, 2015, p. 473). Les démarches du design, si ouvertes et participant au mieux-vivre ensemble, peuvent alors être des éléments non négligeables pour les stratégies de développement durable et collaboratif, ainsi que d'innovation sociale (Gwiazdzinski, 2015, p. 479).

#### **4.4.2 Modélisation de l'innovation ouverte**

Oliver Gassman et Ellen Enkel (2004) essayent d'établir une conceptualisation formelle des trois processus qui forment le modèle d'innovation ouverte : le processus "*outside in*" (de l'extérieur vers l'intérieur), qui enrichit la base de connaissances de l'organisation par l'ouverture des canaux de communication avec des clients, fournisseurs, etc. ; le processus "*inside-out*" (de l'intérieur vers l'extérieur), qui externalise les connaissances de l'organisation dans l'objectif d'amener ses idées au marché (et d'en retirer des profits) plus rapidement ; et le processus couplé, qui rassemble les deux stratégies (coopération sous forme d'alliances, consortiums, partenariats avec des universités et instituts de recherche, etc.).

Ce dernier est à la fois fondamental dans l'obtention de ressources et de résultats durables, et nécessaire pour l'innovation dans le secteur public. Même s'ils sont souvent en lien avec le secteur privé et la production de biens, ces processus peuvent également être appliqués au secteur public et aux services à la population (Eggers et Singh, 2009).

Pour Hakikur Rahman et Isabel Ramos (2010), les valeurs du modèle de l'innovation ouverte seraient : connexion et développement, coopération, collaboration en réseau et établissement de partenariats. Cependant, Henry Chesbrough affirme que les institutions performantes surestiment leurs habilités et sous-estiment celles des autres, et cette mentalité est le principal défi de l'innovation ouverte aujourd'hui. Il existe également la difficulté de la mise en place

d'un travail partenarial entre les différents acteurs (universités, entreprises, administrations publiques, etc.) qui est pourtant nécessaire dans le modèle de l'innovation ouverte<sup>68</sup>.

De manière pratique, à partir du modèle d'innovation ouverte, le processus d'innovation peut être imaginé comme un cycle de quatre phases principales : la proposition d'idées, la sélection des idées plus pertinentes, leur implémentation et finalement leur diffusion. William Eggers et Shalabh K. Singh (2009) suggèrent cinq stratégies pour encourager différentes sources d'innovation et aider les gouvernements dans leurs capacités à générer des approches normatives.

D'une orientation plus interne vers une autre plus externe, les auteurs proposent : de cultiver l'innovation à l'intérieur de l'organisation ; de reproduire et adapter une innovation déjà existante à un nouveau contexte ; de s'associer à d'autres acteurs ; de créer des relations formelles et informelles avec plusieurs organisations ; d'utiliser le "*open source*" (source libre) qui encourage les gens à collaborer volontairement et à créer des solutions disponibles gratuitement (souvent liés à l'usage de la technologie et des logiciels).

D'après les auteurs, les gouvernements ont longtemps utilisé les trois premières, qui n'ont pas eu les résultats et le succès attendus. Pour ce qui concerne les deux dernières, les gouvernements commencent à les explorer mais ils sont encore loin d'être conscients de leur vrai pouvoir – d'ailleurs devenu plus important avec Internet et d'autres technologies.

#### **4.4.3 Stratégies des gouvernements qui s'appuient sur l'innovation ouverte**

Aujourd'hui, les gouvernements (notamment dans des pays plus développés) s'efforcent de trouver des solutions pour répondre à des défis avec une stratégie basée sur l'innovation ouverte qui, au-delà d'un plus grand accès aux services publics de haute qualité et efficacité, garantit également une réduction des coûts : des solutions souhaitables, viables et durables à la fois pour les gouvernements et les habitants.

Le Royaume-Uni en est un exemple : un processus "*outside in*" fut capable de créer non seulement un agenda national cohérent mais aussi les conditions nécessaires pour influencer le comportement et les décisions gouvernementaux (Tellus, 2012). Le Parlement français, à travers la page "Parlement & Citoyens, ensemble faisons la loi" (<https://www.parlement-et-citoyens.fr>) invite les citoyens à collaborer avec les parlementaires afin de "rechercher ensemble des solutions aux problèmes" du pays (voir figure 3). Ce type d'initiative est connue sous le terme de "*crowdsourcing*" qui, dans plusieurs cas dont celui du parlement français, se fait sur des plateformes collaboratives.

Les parlementaires participants proposent de thèmes pour la consultation et/ou le débat (point 1, "présentation et suivi"), et les citoyens inscrits peuvent voter pour ou contre leurs propositions (point 2, "consultation"), en faire d'autres ou faire part de leurs points de vue ("arguments"). Les débats sont ouverts en général pendant un mois ou un mois et demi, et débouchent ensuite sur une "synthèse" (point 3), puis soit à un "rapport", soit à un "débat" virtuel (points 4) où les personnes peuvent envoyer des messages sous forme de vidéo.

---

<sup>68</sup> Henry Chesbrough, en entretien à la revue brésilienne "*Época Negócios*", le 02 mars 2009. Disponible sur <<http://epocanegocios.globo.com/Revista/Common/0,,EMI21426-16642,00-LEIA+A+INTEGRA+DA+ENTREVISTA+COM+HENRY+CHESBROUGH.html>> (Page consultée le 12 juin 2015).



**Figure 3. Innovation ouverte et "crowdsourcing" au Parlement français**



Source: <https://www.parlement-et-citoyens.fr>

Au Brésil, par exemple, le gouvernement a pour grand défi d'augmenter la valeur des services publics et ce, entre autres, à cause du nombre de transformations sociaux-démographiques de ces dernières années et de leur rapidité : entre 2000 et 2011, la proportion de "pauvres" a chuté de 38,7 % à 20,6 %, tandis que le taux de "extrêmement pauvres" est passé de 17,4 % à 6,9 % – ces chiffres représentent un total de 40 millions de brésiliens qui ont quitté une situation de pauvreté. La classe moyenne, de son côté, est passée de 38 % à 53 % entre 2002 et 2012, c'est-à-dire 104 millions de personnes en 2012<sup>69</sup>.

Malgré ces défis, des efforts ont été engagés à ce sujet. Depuis 2014, par exemple, il existe une plateforme collaborative entre gouvernement national, citoyens et institutions dont le but est de construire des politiques publiques plus fortes. Un autre exemple, au niveau régional, est le Réseau paulista d'innovation en gouvernement créé par le gouvernement de l'État de São Paulo avec son Conseil de l'Innovation. Il s'agit à la fois d'un environnement physique et virtuel où les agents publics peuvent partager des expériences innovatrices en termes d'amélioration de la gestion publique et des services prestés à la population.

Pour le premier environnement (physique), il s'agit d'une rencontre mensuelle (environ soixante-cinq agents publics de différents organismes) pour l'échange d'expériences à l'intérieur et en dehors du gouvernement connue comme "InovaDay". Cet événement est également transmis par Internet sur approximativement cent quarante ordinateurs et pour des écoles des gouvernements des États de l'Acre (région Nord du pays) et du Rio Grande do Sul (région Sud). L'environnement digital offre, de son côté, une gamme d'options de connexion entre les agents publics, tout comme un tutoriel avec des orientations pratiques sur les outils et les techniques d'administration et d'usage de la technologie.

Ces exemples montrent clairement que le phénomène de l'innovation ouverte est aujourd'hui renforcé par la croissante globalisation de la recherche, de la technologie et de l'innovation elle-même. Parallèlement, les personnes et organisations sont davantage connectées en réseau et l'échange d'informations est rapidement transformé en connaissance, qui est de plus en plus catalysée par les organismes.

<sup>69</sup> Tellus (2012), *A era do governo cidadão. Um novo caminho para os serviços públicos no Brasil*. Disponible sur <[https://gabrielaslotta.files.wordpress.com/2014/01/151112maisinovacao\\_miolo-2.pdf](https://gabrielaslotta.files.wordpress.com/2014/01/151112maisinovacao_miolo-2.pdf)> (Page consultée le 19 juin 2015).

Le terme d'innovation ouverte est souvent lié à d'autres phénomènes, qui même sans partager tous les concepts, ont en commun au moins le caractère d'ouverture du processus d'innovation pour que d'autres sources puissent être explorées : le "*open source*" (source ouverte) (West et Gallagher, 2006), l'innovation centrée sur l'utilisateur (Hippel, 2005), l'innovation distribuée (Sawhney et Prandelli, 2000) ou encore la co-création (Franke et Piller, 2004). Dans ce débat, la technologie, avec notamment les possibilités données par Internet, est un facteur clé de développement de l'innovation ouverte, comme nous l'avons mentionné auparavant.

Ainsi, il est commun d'utiliser le terme "systèmes d'innovation ouverte" en référence à des systèmes et à des plateformes virtuelles qui stimulent le citoyen-utilisateur et lui donnent la possibilité de contribuer à la résolution de problèmes – une stratégie souvent utilisée à l'heure actuelle par les gouvernements et à laquelle la génération Y<sup>70</sup> se montre prête à collaborer. Le large usage de nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC) est également le moteur du développement de "villes intelligentes" aujourd'hui.

#### **4.5 Innovation ouverte et le développement de villes intelligentes**

Les NTIC peuvent transformer la vie du territoire à travers des environnements interactifs et des systèmes innovateurs où les habitants ont une place centrale. Cette transformation, que nous vivons actuellement, est accélérée par l'accroissement de la population urbaine et les problèmes environnementaux. Les chiffres en sont une preuve : le taux d'investissement pour des villes intelligentes est passé de 8,1 milliards de dollars en 2010 à plus de 39 milliards de dollars en 2016, selon l'ABI Research<sup>71</sup>.

En 1998, les premières études sur la croissance des villes (projet intitulé "*Smart places*") ont eu lieu à l'Université de Pennsylvanie. Plus tard, on parlait de villes intelligentes. Les villes intelligentes attribuent la primauté aux NTIC dans le but de concevoir des espaces urbains innovants qui facilitent le développement durable et améliorent la qualité de vie de leurs résidents. Ce concept, fort et attractif, a pourtant besoin d'être opérationnel et mesurable. Ainsi, ces villes se structurent à partir de quatre vecteurs de développement : efficacité, développement durable, intégration d'infrastructure et NTIC.

Les NTIC ne sont pourtant pas une fin en soi mais un moyen de promouvoir une bonne gouvernance. La gouvernance est l'essence des villes intelligentes et les NTIC sont leur moyen d'existence. Quelques outils fréquemment utilisés sont : portails multi-accès, points sans fil municipaux, capteurs urbains pour des informations sur la circulation des personnes et des véhicules, les valeurs environnementales, les déchets générés, etc., et systèmes puissants de traitement des données pour gérer les informations recueillies auprès de ces capteurs.

Les villes intelligentes sont également marquées par leur capacité d'apprentissage et d'innovation, et sont représentées à partir de trois dimensions principales : la première est liée aux personnes et fait référence à la créativité et à l'inventivité – la "ville créative" de Richard Florida (2002). La deuxième est liée à l'intelligence collective de la population – les coopérations intellectuelles et l'apprentissage collectif rendus possibles et soutenus par les institutions publiques. Enfin, la dernière dimension est liée à l'intelligence artificielle mise à disposition de la population.

---

<sup>70</sup> Aussi connue comme "génération net", le terme fait référence aux personnes nées notamment après 1980 et qui ont grandi dans un monde digital, où les ordinateurs, Internet, etc. sont devenus de plus en plus présents..

<sup>71</sup> Source: <<http://www.atelier.net/trends/articles/concept-de-ville-intelligente-saffine-se-concretise>> (Page consultée le 11 mars 2016).

À partir des perspectives présentées tout au long de ce chapitre, nous considérons alors qu'une ville intelligente est une ville qui offre une meilleure qualité de vie à ses habitants en optimisant leur bien-être, leurs déplacements, les ressources partagées, la gouvernance, l'environnement, etc. Cette transformation se fait au travers de la créativité des acteurs y compris les habitants, de l'innovation ouverte et des coopérations soutenues par les gouvernements, et se sert des NTIC pour faciliter les processus.

Il est alors possible de considérer qu'il n'existe pas une forme unique de ville intelligente mais plutôt une pluralité de types de villes intelligentes qui sont structurées selon les possibilités et les nécessités locales. On retrouve des exemples d'actions vers la "ville de demain" partout dans le monde :

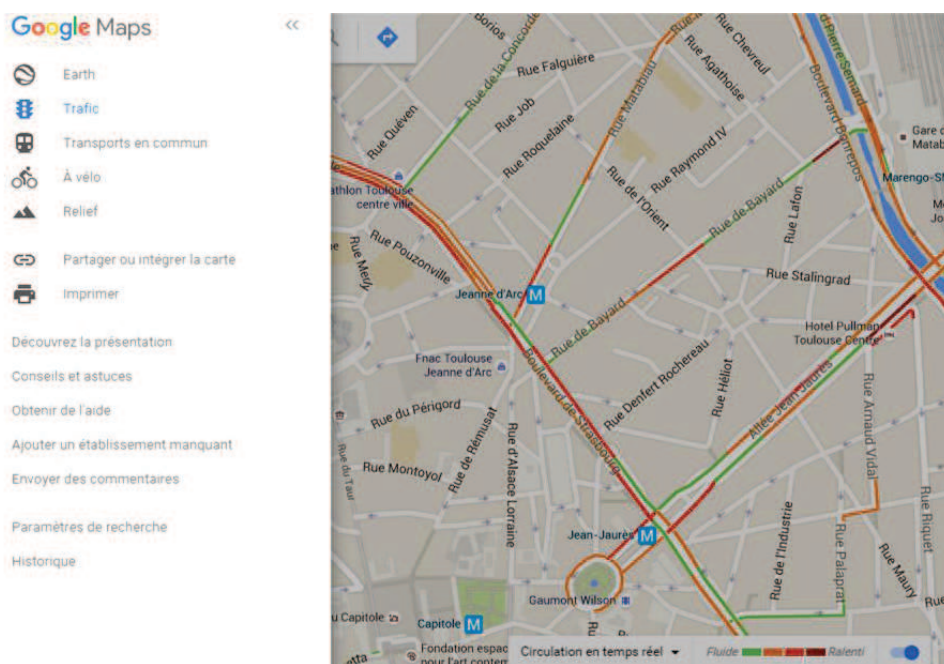
- Au Canada, grâce à des applications de réalité augmentée, il est possible de repérer les stations vélos les plus proches et de savoir combien de vélos y sont disponibles (Bixi), ou encore d'avoir un réseau Wi-Fi gratuit partout dans les déplacements (Zap Québec) ;
- À Amsterdam, c'est par exemple un projet environnemental qui a vu le jour, en partenariat avec des sociétés hollandaises d'innovation et d'opérateurs réseaux. En s'associant étroitement avec les habitants, les entreprises et les pouvoirs publics, la ville avait mis en place des mesures écologiques visant à diminuer sa production en CO<sub>2</sub> de 40 % entre 2011 et 2015 : des stations électriques pour les voitures et les bateaux permettant de réduire la consommation d'essence, l'installation de panneaux solaires pour se connecter à Internet ou encore le lancement d'études sur l'environnement dans les universités locales ;
- Helsinki expérimente des bus connectés qui envoient un signal de priorité à l'approche des feux de circulation, tandis qu'à l'intérieur des véhicules, les voyageurs ont accès à une information en temps réel grâce à un réseau Wi-Fi ;
- En France, les habitants des quartiers peuvent se retrouver sur la plateforme sociale "Peuplade.fr", qui permet de créer des contacts entre habitants et favorise l'entraide et la solidarité de proximité. C'est le même principe pour "Neighbourly", en Nouvelle Zélande ;
- Google Maps, technologie largement connue, permet de connaître les embouteillages dans les grandes villes en temps réel (remplaçant, par exemple, le bulletin de circulation à la radio ou le GPS) ainsi que l'offre des transports en commun et les voies cyclables (sentiers cyclables, pistes cyclables, voies douces et chemins de terre) (voir figure 4).

Si la ville est souvent perçue comme un amalgame d'infrastructure physique, grâce aux nouveaux outils mentionnés ci-dessus et bien d'autres, il est désormais possible aux acteurs publics et privés de faire l'agrégation des informations qui y circulent, pour mieux connaître ce qui se passe sur le territoire et ainsi pourvoir maximiser les services fournis aux habitants, mais aussi aux touristes.

En effet, dans ce contexte changeant, dominé par la nouvelle économie digitale et avec un profil de touriste plus exigeant, informé et hyper-connecté, les territoires misent également sur une transformation de leur modèle touristique en s'appuyant sur les concepts d'innovation, technologie, durabilité et accessibilité afin d'assurer le présent et l'avenir de leur tourisme.

Le ministre du Tourisme au Brésil en 2014, Vinícius Lage, affirmait à ce titre que le concept de villes intelligentes devrait être exploité même dans le tourisme afin de créer des destinations touristiques intelligentes. Il semble que plusieurs entreprises du secteur touristique ont déjà saisi cette opportunité.

Figure 4. Exemple d'état réel de trafic sur le centre-ville de Toulouse avec Google Maps



La plateforme Airb'n'b, qui gère une offre de parahôtellerie proposée par des particuliers à des voyageurs souhaitant séjourner dans un quartier particulier de leur destination, a acheté la plateforme Localmind d'information géo localisée, qui travaille pour répondre aux questions sur les destinations touristiques en temps réel. L'intérêt était évidemment d'avoir une expertise locale, de mieux savoir ce qui se passe dans les villes et d'améliorer ainsi leur offre.

Les gouvernements commencent alors à s'approprient les NTIC pour améliorer la ville et la vie des habitants, ainsi que le séjour des touristes. La ville de Varsovie a créé un réseau de balises de géolocalisation (*iBeacons*) qui permet d'envoyer des informations précises aux touristes concernant l'environnement qui les entoure. Dans la ville de New York, un projet, le LinkNYC, a mis en place un réseau Wi-Fi gratuit et ultra performant ainsi que plus de dix mille bornes interactives disséminées dans la ville. Le réseau offre également la possibilité pour les touristes d'appeler gratuitement des numéros de téléphone aux États-Unis.

La ville de Lisbonne a participé à l'organisation de concours avec des partenaires privés (tel que Vodafone) pour encourager la création d'applications mobiles. Des projets comme "*Spot in Lisbonne*" (un guide pour smartphone) ou "*Through my eyes*" ont pu voir le jour. Cette dernière est basée sur le *crowdsourcing* et permet aux touristes de découvrir la ville au travers des parcours créés par des habitants. Mais les touristes peuvent, eux-aussi, créer leurs parcours, comparer et commenter les restaurants et les hôtels, le tout sur fond de réseau social.

Ces villes et bien d'autres développent un "tourisme intelligent" (*smart tourism*) qui prône le développement d'une nouvelle offre touristique basée sur le *cloud* (stockage d'information à moindre coût), le *open data* (mise à disposition des données aux partenaires), l'Internet des objets (*Beacons*, informations contextualisées), des applications smartphones, etc.

Tout comme dans le concept des villes intelligentes, l'objectif du tourisme intelligent est d'apporter aux visiteurs une information personnalisée et en temps réel, mais également de pouvoir mesurer l'influence des lieux touristiques et de connaître les différents parcours des touristes. De cette nouvelle pratique émerge le concept de destinations touristiques intelligentes, qui se concentrerait sur la recherche d'un tourisme plus contrôlé, avec une

gestion plus efficace et durable, et une compétitivité plus importante dans l'ensemble de l'économie. Ce sujet tendance depuis 2015 a déjà fait, par exemple, l'objet d'une conférence de l'OMT à Murcia, Espagne, en 2017.

#### **4.5.1 De villes intelligentes à destinations touristiques intelligentes**

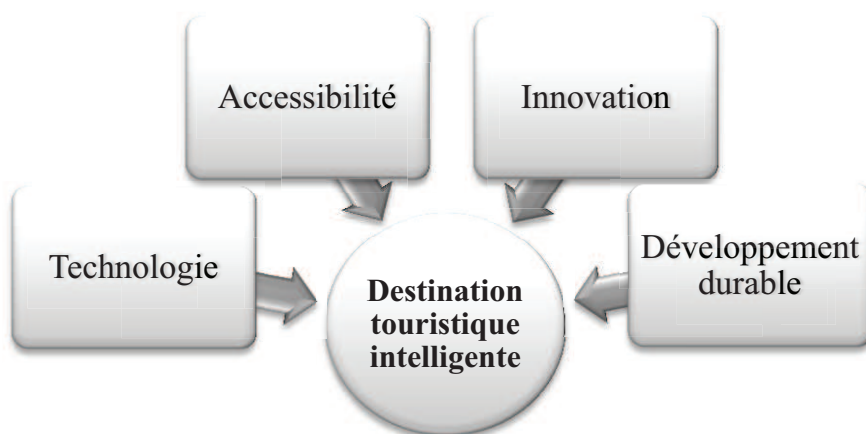
Une destination touristique intelligente (DTI) est définie par Antonio L. Ávila et Susana García (2013, p. 62) comme étant "un espace innovant, accessible à tous, établi sur une infrastructure technologique de pointe qui garantit le développement durable du territoire, facilite l'interaction et l'intégration du visiteur avec l'environnement et augmente la qualité de son expérience dans la destination, ainsi que la qualité de la vie des résidents." Bien que le concept de DTI soit né des villes intelligentes, il existe des différences importantes entre eux.

Il existe d'abord une différence concernant les objectifs des villes intelligentes et des DTI. Les DTI sont liées à l'augmentation de leur compétitivité et à l'amélioration de l'expérience touristique, leur principal public cible étant donc le touriste. Les villes intelligentes visent à améliorer leur gouvernabilité ainsi que la qualité de vie des résidents, tandis que les DTI sont plus orientées vers la réalisation d'une valeur intrinsèque attrayante pour les visiteurs – qui doit pourtant être compatible avec les intérêts et le bien-être des résidents.

Deuxièmement, on vérifie une différence concernant les limites géographiques des deux : celles des DTI peuvent coïncider ou pas avec celles de la ville. Enfin, la temporalité et la spatialité de l'interaction dans une DTI va plus loin que le séjour dans la ville elle-même : elle commence avant l'arrivée du visiteur à la destination et s'étend même après de son départ.

L'intention de devenir une DTI implique la mise en place d'une stratégie de revalorisation de la destination qui permet d'accroître sa compétitivité grâce à une meilleure utilisation de ses ressources et attractions, à la création de ressources innovatrices et à l'amélioration de l'efficacité des processus de production et de distribution. Tous ces aspects visent la facilitation du séjour du visiteur, en tenant compte des principes du développement durable. Les DTI sont structurées sur quatre piliers fondamentaux : la technologie, l'accessibilité, l'innovation et le développement durable (figure 5).

**Figure 5. Les piliers des destinations touristiques intelligentes**



Source : Antonio L. Ávila et al., 2013. Réalisation : Auteure.

La technologie peut être utilisée dans plusieurs domaines. En ce qui concerne la gestion, par exemple, elle permet la collecte et l'analyse d'informations en temps réel, facilite la durabilité et améliore l'accès. Elle permet également aux acteurs du tourisme d'être toujours connectés et d'interagir avec le visiteur, ainsi que de connaître ses attentes en amont afin de pouvoir fournir des offres personnalisées et des expériences satisfaisantes.

À titre d'exemple, afin d'améliorer la durabilité environnementale, une DTI peut envisager de mettre des capteurs et de géo-référencer les conteneurs pour une collecte des déchets plus efficace et en temps réel. La géolocalisation peut être étendue à chaque réceptacle de collecte de déchets (camion à ordures, poubelles...) afin d'optimiser les trajets de collecte. Des capteurs dans les parcs et jardins peuvent automatiser les systèmes d'irrigation, contribuant ainsi à l'économie d'énergie et à la réduction dans la consommation d'eau.

Pour mieux comprendre le comportement des touristes, la DTI peut automatiser la collecte de données à partir de tablettes ou de téléphones pour une analyse ultérieure, particulièrement à partir du système de sondage de satisfaction. Par ailleurs, une plateforme de données ouverte pour le secteur public et le secteur privé peut être développée afin que ces acteurs puissent partager leurs données pour créer de nouvelles stratégies touristiques. Les différentes bases de données peuvent être connectées via un système de tourisme intelligent et une fois toutes les informations traitées, il est possible de créer une série d'indicateurs qui serviront de base à la prise de décision par les gestionnaires de la destination.

Enfin, pour promouvoir la destination et améliorer l'expérience touristique, au-delà des sites Web de la destination et des pages des entreprises touristiques locales, une stratégie de communication sur les médias sociaux peut être développée, tout comme un contenu expérientiel pour les touristes via les applications mobiles, la réalité augmentée, les codes QR, etc. Une DTI devrait concevoir une zone interactive dans les offices de tourisme qui donnerait aux visiteurs les informations les plus pertinentes sur la destination, de manière dynamique et expérientielle. Plus largement, un système Wi-Fi gratuit avec plusieurs points de connexion répartis dans les principales zones touristiques doit être mis en place (tel que LinkNYC).

L'innovation, quant à elle, n'a pas forcément ici un sens de nouveauté et d'inédit mais plutôt de transformation de la logique bureaucratique d'organiser et de fournir des services afin d'améliorer la vie des personnes, comme nous l'avons mentionné auparavant. Bon nombre des innovations dans le secteur du tourisme ont trait à l'amélioration de la promotion, de la distribution et de la commercialisation des services, à la conception de nouveaux produits, plus personnalisés et alignés sur les attentes du client, à l'organisation et à la distribution du travail. On parle d'une recherche continue d'efficacité, de durabilité et de compétitivité.

L'accessibilité prône l'adaptation physique (infrastructure urbaine et touristique), de services (transports, etc.), de contenus et d'informations (sur des sites Web, dans les attractions, à l'office de tourisme, etc.) aux besoins des personnes handicapées, des enfants, des femmes enceintes, des personnes âgées, des malades, etc. Les actions les plus communes portent souvent sur l'infrastructure urbaine ayant un impact sur le secteur touristique, la formation de professionnels spécialisés en accessibilité, la création de lois et protocoles d'évaluation et de gestion pour développer et maintenir l'accessibilité.

D'autres actions mériteraient pourtant d'être mises en place telles que des campagnes de sensibilisation à destination de la population et la mise à disposition d'outils accessibles dans les offices de tourisme : des vidéos qui comprennent l'interprétation de la langue des signes, des modèles de principaux monuments de la ville afin que les personnes ayant un handicap visuel puissent les interpréter, des comptoirs adaptés et même un service de prêt de fauteuils

roulants. Par ailleurs, on ne peut pas oublier les personnes ayant des déficiences cognitives. Ainsi, il convient d'utiliser un langage simple et clair qui puisse être compris par tous.

Un exemple d'attraction accessible est le musée de la Vila Joiosa, en Espagne. Considéré le musée le plus accessible d'Europe (Antonio L. Ávila et al., 2013), il emploie un personnel qualifié et possède des éléments (portes, éclairage, toilettes, accessoires, etc.) choisis pour répondre aux normes internationales de fonctionnalité et d'accessibilité. Créé à partir du concept du *design for all*, il cherche l'accessibilité mais évite de concevoir des éléments spécifiquement pour les personnes ayant des handicaps physiques ou visuelles.

Il s'agit d'un musée préparé pour toute la diversité humaine (âges, cultures, connaissances...) et pas seulement pour les personnes ayant un handicap. Il est facile à comprendre, clair, interactif et transparent, puisque les visiteurs peuvent même voir le travail interne du musée – un projet pionnier en Espagne (Antonio L. Ávila et al., 2013).

Enfin, les principes du développement durable contribuent au développement des DTI de plusieurs manières. Pour des questions environnementales, il est possible d'envisager une maximisation du potentiel des énergies renouvelables, un éclairage efficace, l'utilisation de capteurs de mouvement pour mesurer l'intensité lumineuse requise dans les espaces publics, le recyclage des ordures et des déchets, des capteurs de niveau d'humidité du sol pour une irrigation efficace et durable, des systèmes de vidéosurveillance et de capteurs pour détecter les incidents dans les zones naturelles protégées (incendies, braconnage, dégâts...), etc.

Concernant l'économie (budget, revenus et travail durable), les DTI favorisent la création de niches d'emplois et le développement du commerce et de la petite industrie locaux, en le promouvant comme des éléments clés de la différenciation des destinations. Elles génèrent des possibilités de nouveaux produits et services touristiques et promeuvent les investissements en recherche et développement dans les entreprises, les universités et les centres de recherche, dans la quête de solutions plus efficaces, compétitives et durables dans tous les domaines.

Vis-à-vis de la culture, les DTI travaillent pour la création de stratégies permettant une immersion respectueuse du visiteur dans l'histoire et les traditions locales. Ainsi, des modèles orientés vers l'échange culturel et l'enrichissement mutuel entre les touristes et la population locale sont créés et promus dans les DTI. Dans ces modèles, la préservation et la valorisation du patrimoine culturel, architectural et naturel sont également un point fondamental.

Plusieurs pays aujourd'hui se servent des principes des DTI pour mieux structurer leurs offres touristiques et gérer de façon plus efficace les flux touristiques sur la destination. Certains mènent des démarches plus formelles dans ce sens, tel que l'Espagne, qui a été le premier pays à établir un système, appuyé sur des standards de qualité (les normes ISO), pour qu'une destination touristique puisse devenir "intelligente" (Antonio L. Ávila et al., 2013).

Cette initiative est due, entre autres, au fait que dans la vision espagnole, la qualification est la base pour améliorer la qualité, la durabilité et l'accessibilité dans les destinations (via l'innovation et les technologies de l'information). Dans cette perspective, les institutions touristiques en charge du développement des DTI travaillent dans la définition d'un système de gestion ainsi que l'exportation du savoir-faire et des technologies développées dans les DTI à d'autres destinations nationales.

Palma de Mallorca en est un exemple. Une zone Wi-Fi, le *SmartWifi* à Playa de Palma, constituait, au moment de sa mise en place, le plus grand espace continu de Wi-Fi gratuit en

Europe (Antonio L. Ávila et al., 2013). Au niveau administratif local, un "*Smart Office*" a été créé et réunit une équipe de coordination et de représentants techniques de chacun des départements de l'administration locale.

Toujours au niveau de la gestion et du développement, deux plateformes ont été créées : la première est une plateforme de suivi de l'expérience client qui étudie (via des applications mobiles) le comportement du touriste et réagit en temps réel. La seconde est une plateforme Business Intelligence qui met les données du secteur privé à la disposition d'autres entreprises.

D'autres villes espagnoles sont également sur le chemin pour devenir une DTI, telle que Marbella. Il existe dans la ville plusieurs projets dans ce sens, tels que le portail "Marbella Direct", qui fournit l'état des plages et la météo, et le "Marbella Open Data", des bases de données accessibles à tous les habitants. Par ailleurs, la ville développe des applications mobiles pour les touristes contenant des informations actualisées et met en place de nombreuses *iBeacons* (balises) dans des points touristiques ainsi que des écrans tactiles dans les offices de tourisme.

Au niveau de durabilité environnementale, l'île de El Hierro a mené des efforts pour sa production d'énergie verte avec la centrale hydro-éolienne "Gorona del Viento". La centrale a été annoncée pour satisfaire 100 % de la demande énergétique de l'île par des énergies renouvelables, mais pour des questions techniques<sup>72</sup>, elle ne peut satisfaire que 68 % de la totalité de la demande. En juillet 2016, par exemple, la production a couvert 67 % du total de la demande énergétique sur l'île.

Enfin, un quatrième exemple espagnol est la ville de Las Palmas de Gran Canaria. La ville mène plusieurs efforts dans divers domaines pour devenir une DTI : un portail Open Data pour résidents et entreprises ; un service municipal "Accessibilité" ; quarante-deux points Wi-Fi gratuits dans vingt zones touristiques et un office de tourisme totalement digitalisé ; plusieurs *iBeacons* dans des zones commerciales et des applications mobiles, dont l'application "LPA Accessible" grâce à laquelle résidents et touristes peuvent voir les zones accessibles et signaler celles qui ne le sont pas.

En conclusion, nous considérons que le concept de destination touristique intelligente prône une transformation du modèle touristique traditionnel, peu durable, en modèle intelligent, qui s'appuie sur une société de la connaissance et sur l'économie numérique. Les organismes de gestion touristique doivent aujourd'hui être en mesure d'obtenir des données en temps réel, de les analyser et de prendre des décisions. Ces décisions leur permettent d'être plus efficaces dans la gestion de la destination, dans sa promotion et son marketing, dans la création d'expériences uniques et personnalisées pour les touristes, et dans la promotion de la durabilité.

Dans ce sens, l'innovation et la technologie fournissent des outils qui sont précieux pour le développement et la structuration des DTI. Les exemples cités dans cette partie nous donnent l'impression que ces deux éléments se développent très rapidement dans le secteur touristique. Néanmoins, nous ne faisons qu'explorer sa surface. Il reste encore de nombreuses opportunités à saisir et d'énormes quantités de données à partager et à analyser.

---

<sup>72</sup> Cf. <http://www.diariorenovables.com/2016/08/verdad-sobre-gorona-del-viento-el-hierro-analisis-datos.html> (Page consultée le 01 novembre 2017).



#### 4.6 Participation et démocratie virtuelle à Reykjavík, Islande

L'Islande est connue mondialement pour le succès de ses projets innovateurs en s'appuyant sur une démocratie virtuelle. Le pays a attiré l'attention après son effondrement économique de 2008 et la mobilisation sociale qui s'est notamment manifestée au travers des plateformes digitales. Ainsi, dans la capitale Reykjavík, les citoyens ont élu en 2010, dans une sorte de protestation globale, le Best Party pour gouverner leur ville. Il s'agissait d'un parti politique récemment formé et constitué des membres ayant peu voire aucune expérience politique. Cela étant le cas, comment ce parti a-t-il pu gagner les élections ?

Tout d'abord, ils ont basé leur campagne sur une vidéo musicale rapidement diffusée sur les principaux réseaux sociaux et blogs. Puis, au moment d'entrer dans des débats plus sérieux avec la population, une organisation sans but lucratif (Citizens Foundation) a créé un site Web qui avait l'objectif de permettre aux habitants de faire des propositions (*crowdsourcing*) pour améliorer la ville et de promouvoir ainsi une démocratie innovatrice et ouverte. Les différents partis incitaient les citoyens à y participer et, au final, mille priorités ont été retenues.

Le Best Party a su répertorier correctement les idées proposées. Par la suite, il en a intégré quelques-unes à sa propre plateforme, comme, par exemple, améliorer les espaces verts, créer une page Web sur laquelle les citoyens puissent envoyer des notifications de réparations nécessaires dans leurs quartiers, etc. De cette façon, il a remporté les élections cette année-là.

Néanmoins, celle-ci n'était pas la première expérience participative dans la ville. Ces dernières années, Reykjavik a employé principalement trois méthodes volontaires de participation : des questionnaires, des planifications communautaires et des sondages d'opinion. Concernant la première technique, elle peut être questionnée en tant que méthode participative en raison de la communication unidirectionnelle (Arnstein, 1969) qui s'établit, permettant uniquement au gouvernement de poser des questions sur des sujets préalablement choisis par lui-même.

Les difficultés rencontrées pour la deuxième méthode étaient souvent liées aux horaires choisis (à Reykjavik, normalement en soirée ou en week-end), qui finissent par limiter le nombre de personnes. Cette faible participation des résidents amène à des résultats qui ne reflètent pas forcément les visions d'une large partie des habitants des zones concernées.

Enfin, l'expérience avec un sondage d'opinion informatisé sur la question de réallocation de l'aéroport de la ville a été plutôt satisfaisante, avec un taux de participation raisonnable. Un deuxième processus participatif a été utilisé pour la planification de la future localisation de l'aéroport à travers lequel les habitants ont pu également exprimer leurs opinions. Au-delà de ces trois méthodes, la loi du pays oblige qu'une présentation de tout projet de planification soit exposée dans les quartiers de la ville.

En comparant le nombre d'habitants ayant participé aux trois processus, c'est le référendum sur la question de l'aéroport qui affiche la participation la plus importante. Pour les responsables, cela suggère que si le sujet débattu est préalablement bien défini et précis, il éveille l'intérêt des habitants et ces derniers participeront davantage pour exprimer leurs points de vue. Une deuxième explication pourrait se baser sur le fait qu'il s'agissait d'un processus simple et direct.

Plus spécifiquement concernant les questions de démocratie virtuelle, une stratégie de participation avait également été mise en place dans la ville lors de la révision de l'Agenda 21 Locale en 2005 pour connaître l'opinion des habitants. Le Département de l'environnement de

la ville a validé la stratégie d'un processus participatif de communication avec les habitants via le Web après avoir étudié les données sur l'accès à Internet en Islande. Ceci s'est montré, en effet, assez favorisé : en 2005, neuf maisons sur dix avaient un ordinateur, 84 % des foyers étaient connectés à Internet et 73 % avait une connexion à haut débit.

Ainsi, par la suite, une page Web a été créée avec l'objectif de recueillir, sous forme écrite, les idées, les commentaires, les observations et les retours anonymes laissés par les habitants pour améliorer leur ville et la rendre plus durable. Pour ceux qui, pour des raisons diverses, ne pouvaient pas écrire, ils avaient la possibilité d'envoyer un message vocal. Si la personne ne voulait pas se servir d'Internet, elle pouvait envoyer une lettre, appeler directement le département ou demander un entretien.

Avant le démarrage officiel du processus de participation via ce site Web, une campagne de promotion avait été lancée et maintenue tout au long du projet (une période de deux semaines). Des annonces avaient été publiées dans les journaux locaux, à la radio et à la télévision, et des affiches avaient été distribuées dans des sites phares de la ville. Le but principal de cette campagne était de présenter le processus participatif aux habitants, de leur demander d'aller sur la page et de commenter les questions proposées.

Les porteurs du projet étaient pourtant conscients du manque global de connaissance de la population de l'idée de développement durable. Ils ont alors abordé le sujet en se focalisant sur des points précis, en exprimant plus spécifiquement sur quels sujets les habitants étaient invités à donner leur avis (transports, plan d'usage du sol, aires de loisir, qualité de l'air, conservation de la nature, etc.). Le résultat a été plutôt positif : trois cent trente-trois idées ont été collectées sur la base de données créée à partir des messages envoyés. On peut en déduire que le message avait été clair et efficace.

Concernant les acteurs économiques et politiques, des réunions ont été organisées et un consultant extérieur a été employé pour faciliter le débat. Au total, cent personnes ont participé aux ateliers (70 % des invités) et un document proposant des politiques pour encourager le développement durable dans la ville a été produit. Un retour des participants a montré que ce processus a bien fonctionné : les acteurs se montraient satisfaits des résultats et affirmaient qu'ils participeraient à un processus similaire si l'occasion se représentait.

À l'issue des processus avec les deux groupes, une analyse de la faisabilité des idées a eu lieu par la suite. Puis, à partir des idées données, une politique principale avec des objectifs précis a pu être condensée, son contenu a été analysé et l'énoncé de politique a été formulé. Enfin, il fallait obtenir l'approbation politique, mais étant donné que dès le départ, le travail avait eu la contribution des élus, cela n'a pas posé de problèmes majeurs.

Cette expérience de démocratie participative virtuelle à Reykjavik nous montre que l'emploi d'Internet, combiné avec une série de réunions avec les autres acteurs locaux, est une méthode pertinente dans des contextes où la population possède un large accès Internet et la municipalité est engagée dans la mise en place des processus de participation innovateurs.

Il s'agit également d'une méthode peu coûteuse et facile à déployer. Cependant, les responsables du processus participatif ne peuvent pas oublier qu'il existe une partie de la population qui n'utilise pas Internet ou qui ne veut pas s'en servir dans ces cas. Il est alors nécessaire d'offrir à ces personnes d'autres possibilités de communication. La participation aux décisions prises pour la ville est un droit de tous les habitants qui doit être assuré par le pouvoir politique.

## **5. Approche du développement participatif dans les projets territoriaux**

La participation, dans son idéal, prône une ouverture des systèmes décisionnels vers les habitants afin que ceux-ci soient impliqués dans la prise de décision aux côtés des autres acteurs. Parler alors de participation au développement territorial veut dire reconnaître les habitants en tant qu'acteurs de leur territoire, leur donnant la possibilité de contribuer à leur propre avenir. Mais comment l'habitant passe à un statut d'acteur dans son territoire ? Comment légitimer leur participation à la prise de décision ? De quelle manière cette participation est-elle développée dans les projets territoriaux ? Ce sont quelques questions auxquelles nous essayerons de répondre dans les pages qui suivent.

### **5.1 L'habitant en tant qu'acteur dans son territoire**

L'habitant n'est pas simplement celui qui réside quelque part ; l'habiter renvoie au rapport que l'homme entretient avec les lieux de son existence et signifie pratiquer l'espace, se l'approprier symboliquement et s'y investir émotionnellement (Barret, 2012). Dans ce sens, il est à remarquer que les demandes (territoriales) des habitants se déplacent vers l'élaboration du commun par les attaches à des lieux, par des projections affectives sur des espaces (Faburel et Chevallier, 2015, p. 99).

La notion d'habiter est dotée d'une dimension spatiale et temporelle tenant compte des transformations et des évolutions de cette relation homme-lieu. Habiter, c'est construire des systèmes d'action et de relation déterminés par des comportements, valeurs, pratiques, idéologies et positionnements, qui créeront les réalités territoriales locales (Di Méo, 2008). L'habitant peut ainsi être considéré comme sujet pensant et actif – donc un acteur – de son territoire de vie (Frémont, 1999).

Les constructions territoriales sont l'objet d'intentions, de discours, d'actions de la part d'acteurs qui se positionnent, se mobilisent et développent des stratégies pour parvenir à leurs fins (Gumuchian et al., 2003, p. 169). L'analyse du territoire, "l'espace des hommes" (Frémont, 1999, p. 18), implique ainsi une prise en compte de ces aspects, tout comme des dynamiques socio-spatiales et des acteurs.

Tout acteur a une compétence territoriale, qu'elle soit juridique, spatiale, sociale ou culturelle (Gumuchian et al., 2003). En tant que producteurs de l'espace, Roger Brunet (dans Gumuchian et al., 2003, p. 137) identifie cinq catégories d'acteurs : État, collectivités locales, entreprises, groupes, individus. Les acteurs sont marqués par des caractéristiques (intérêts, aspirations, émotions...) qu'ils mobilisent au moment d'agir. Cette perspective suppose alors de reconnaître les acteurs dans leurs diversités ainsi que dans la variété de leurs rôles.

Néanmoins, pour mener à bien un projet, il est possible que l'acteur adopte une "nouvelle position", dans une perspective différente de celle qui est, à l'origine, la sienne. Pour cette raison, et comme le soulignent Hervé Gumuchian et al. (2003, p. 69), "on ne peut pas, en matière d'aménagement ou de développement, considérer que chaque acteur est doté d'un seul statut, mais bien des statuts multiples", selon l'évolution du temps et du contexte de chaque projet.

Plusieurs domaines et chercheurs essaient de trouver la bonne définition pour la notion d'acteur. Nous n'avons pas la prétention, dans notre travail, d'approfondir cette question, qui

est abordée de manière beaucoup plus complète par d'autres auteurs<sup>73</sup>. Parler de l'acteur est, en effet, une mission délicate et difficile étant donné que les analyses peuvent varier énormément, selon que l'on s'intéresse, par exemple, aux raisons de l'action ou aux systèmes d'interaction dans lesquels elle s'exerce (Keerle, 2006).

Le rapport que la géographie entretient avec les autres disciplines anthroposociales joue également un rôle dans ces analyses. Bien que l'emploi de la notion d'acteur tend à devenir légitime en géographie, cette notion est clairement une invention de la sociologie (Keerle, 2006). Pour ce qui concerne notre travail, nous avons procédé à un usage de la notion d'acteur – en opposition à celle d'agent – qui s'appuie sur les analyses de Mark Hunyadi (2001), tout en étant consciente que d'autres approches sont également possibles.

### ***5.1.1 Acteur et agent : différence des notions à partir des usages de la règle***

Pour expliciter la différence entre acteur et agent, Mark Hunyadi analyse les deux notions à partir des usages de la règle. Il engage sa réflexion en partant de la constatation qu'une tendance de participation, émise par les concernés eux-mêmes, s'affirme aujourd'hui, quel que soit le domaine de régulation (politique, économique, etc.). Il affirme que les personnes souhaitent participer à l'élaboration des règles qu'ils utilisent ou dont ils dépendent – ils veulent aussi en être les auteurs. Toutefois, le type de point de vue que l'on adopte sur l'agir (objectivant ou performatif) modifie le sens de "suivre une règle".

Si on est observateur, on ne produit que des hypothèses explicatives. On découvre une règle au sens des régularités observées et il n'y a pas de point de vue performatif possible sur les causes. L'observateur ne peut pas donner les vraies raisons de l'action, car selon Mark Hunyadi, la raison d'une action ne peut être fournie que par celui qui agit. Dans ce cas, la règle ne résulte pas de la description d'une régularité (comme les lois de la nature), mais se réfère à l'adoption d'une convention (comme les règles d'un jeu). Il s'agit donc d'une règle au sens de convention instituée.

Sur la base de ces éléments, cet auteur propose les définitions suivantes : agent est celui pour qui la règle est une cause de son agir ; acteur est celui pour qui la règle est une raison d'agir (Hunyadi, 2001, p. 35). L'attitude intentionnelle face aux règles caractérise ainsi la position qui va de l'agent à l'acteur : les individus concernés par les règles, dans leur capacité d'acteur et leur pouvoir d'action sur les règles qu'ils utilisent, ne veulent plus être les agents d'une règle qu'ils n'approuvent pas (Hunyadi, 2001, p. 39).

Néanmoins, on ne peut pas oublier que l'acteur agit en fonction de normes et principes imposés par la dynamique collective et que l'action est le résultat d'une stratégie (individuelle ou collective) inscrite dans un territoire et contrainte par des logiques institutionnelles, déterminées par des processus politiques ou économiques (Gumuchian et al., 2003). Se pose alors la question de l'acteur en termes de liberté, qui est directement liée à une caractéristique ontologique de l'individu d'après la vision de Mark Hunyadi (2001, p. 35) : celle d'être libre, que ce soit en termes d'existence, de droits, de pouvoir, de capacités, etc.

Cette caractéristique d'être libre est, selon l'auteur, inévitablement confrontée au problème de ses limites, de la liberté individuelle et des contraintes sociales. L'approche à partir de règles ne présente pas ce problème parce que l'individu y est caractérisé selon l'usage qu'il fait des

---

<sup>73</sup> Sur l'usage de la notion d'acteur en géographie, voir Hervé Gumuchian et al., 2003 ; Guy Di Méo et Pascal Buléon, 2005 ; Régis Keeler, 2006.

règles et le rapport qu'il entretient avec elles. La question ici n'est pas de savoir si la règle contraint ou pas la liberté de l'individu mais plutôt de questionner le type de rapport que l'individu entretient avec les règles. Il n'y a donc pas d'opposition entre liberté et contraintes sociales, mais des usages possibles des règles qui structurent le monde (Hunyadi, 2001, p. 36).

Il existerait alors une exigence procédurale de participation, révélée par des conflits à propos de règles instituées, ainsi qu'une exigence morale, qui se concentrerait sur la capacité d'une communauté d'utilisateurs de la règle – les personnes concernées – de prendre en compte les aspirations à propos de cette règle. Ces aspirations expriment des choses sur les acteurs sociaux et leurs identités, et ils veulent donc en être les porteurs. Pour cette raison, affirme Mark Hunyadi (2001, p. 40), "le déni de reconnaissance [...] à une aspiration peut être vécu comme une marque de mépris [*qui*] consiste à nier chez l'individu sa capacité d'acteur, pour le réduire à sa simple condition d'agent".

L'auteur affirme ainsi que la démocratie – participative, dirions-nous – apparaît comme le système où l'espace normatif appartient aux acteurs sociaux eux-mêmes et où les utilisateurs des règles en sont aussi les auteurs (Hunyadi, 2001, p. 39). La démocratie ne garantit pas le succès d'actions ou de règles, mais, au moins, elle les préserve du pire, comme l'affirme Philippe Marchesin (2013). Même si elle n'apparaît pas comme une condition du démarrage du développement, elle se révèle indispensable pour sa continuité (Marchesin, 2013).

## 5.2 Envisager le territoire en tant que forme d'intelligence collective

L'une des questions qui se posent aujourd'hui est donc comment faire pour que les habitants et les citoyens soient plus impliqués sur l'avenir de leur territoire de vie, étant donné que "les personnes ont de moins en moins prise sur leur milieu (et) sont de plus étrangères à ce qui fait leur quotidien", comme l'affirme Fabrice Flipo (2005, p. 302).

Les projets envisagés dans l'idée du développement participatif posent ainsi la base d'un processus de développement endogène qui renforce les compétences (ou encore les *capabilities*) des populations locales, tout en obtenant une amélioration des conditions de vie. Les projets écotouristiques de Chambok, au Cambodge, de Prainha do Canto Verde, au Brésil, et de Boomkolbeh – Turkmen Ecolodge, en Iran, en sont des exemples renommés mondialement et qui montrent que cela est possible aussi par le biais de l'activité touristique.

Ils ont été récompensés par le prix allemand "*TO DO ! Contest*" qui, chaque année, décerne des prix à des projets touristiques socialement responsables. Ces projets ont su développer une activité durable à plusieurs niveaux, notamment sur le plan social, avec des bénéfices remarquables pour les communautés locales<sup>74</sup>.

Ces projets montrent également comment un développement touristique participatif aurait la capacité d'aider à éviter des situations conflictuelles voire de "folklorisation"<sup>75</sup> et "iconisation"<sup>76</sup> engendrées par le tourisme, et ce grâce à l'implication des habitants dans la conduite de leur avenir à travers la réappropriation d'une échelle locale de territorialité.

---

<sup>74</sup> Les détails du prix ainsi que les informations sur les projets récompensés sont disponibles sur la page officielle du concours: [www.todo-contest.org](http://www.todo-contest.org)

<sup>75</sup> Ici compris comme les formes de marchandisation d'une culture où les particularités locales, dépouillées de leur signification originale, deviennent des produits pour se démarquer dans le marché.

<sup>76</sup> Expression créée à partir du mot "icône" dans la langue anglaise "*icon*" (quelqu'un ou *quelque chose* vu comme un symbole représentatif) et qui signifie dans le tourisme créer des représentations symboliques (et souvent fausses) des lieux.

Le développement participatif est une approche où les projets s'appuient sur les communautés<sup>77</sup> pour qu'à partir de leurs valeurs, besoins et attentes, elles puissent s'organiser et participer<sup>78</sup> aux processus de développement. Les approches participatives territoriales ont pour objectif premier de faciliter, de manière ponctuelle ou permanente, l'expression de la population et le débat sur des thèmes capables d'impacter sa vie (problèmes, projets, politiques, etc.), aidant ainsi les pouvoirs publics à prendre de meilleures décisions et à les justifier, en les élaborant avec les principaux intéressés.

Cette participation peut trouver sa légitimité dans la question démocratique (prendre part dans les affaires publiques et territoriales qui nous concernent) et dans les savoirs liés au vécu et aux pratiques sociales, mais également parce que les habitants sont les principaux concernés par les décisions prises et par leurs retombées. Elle apparaît ainsi comme une démarche pour répondre au problème de décisions qui sont "de moins en moins adéquates à l'expérience de celles et ceux qui en subissent les conséquences" (Flipo, 2005, p. 302).

Les approches participatives envisagent le territoire dans sa dimension administrative, économique, sociale et politique tout en se référant à la notion de communauté et à une forme d'intelligence collective, de "conscience commune" (Bratosin, 2001, p. 203). Le PNUE (1981, p. 119) préconisait déjà la nécessité que la voie du développement passe par l'édification de structures sociales pour exprimer les droits fondamentaux de l'homme.

Ainsi, nous soutenons l'idée que l'élaboration d'une décision en matière de territoire doit compter sur une vision partagée de celui-ci, construite sur le croisement des regards et le partage d'informations (Barret, 2012) – le passage d'une connaissance partielle à une vision commune (Blatrix, 2010). Pour ce faire, comme le souligne Joseph Salamon (2008), tout débat sur le territoire et son développement devrait connaître et croiser les rythmes et les rôles de l'ensemble de ses acteurs, y compris les habitants. Cette complémentarité des rôles permet d'avoir des projets plus en rapport avec le territoire, engagés et durables dans leur mise en œuvre et tout au long de leur existence (figure 6).

### **5.3 Blocages et avantages de la participation**

Cependant, la mise en place de dispositifs participatifs est confrontée à des blocages qui peuvent perturber l'évolution du projet. L'un des blocages premiers est la peur émanant des autorités de ce "gain de pouvoir" des habitants. Il s'agirait, dans un premier temps, d'un changement d'une mentalité, assez centralisée et construite depuis fort longtemps sur des jeux de pouvoir (et aussi d'intérêts particuliers, corruption, clientélisme, etc.). Les processus participatifs cherchent justement à remplacer cette mentalité petit à petit par d'autres relations, moins compétitives et plus coopératives, entre pouvoirs publics et les autres acteurs.

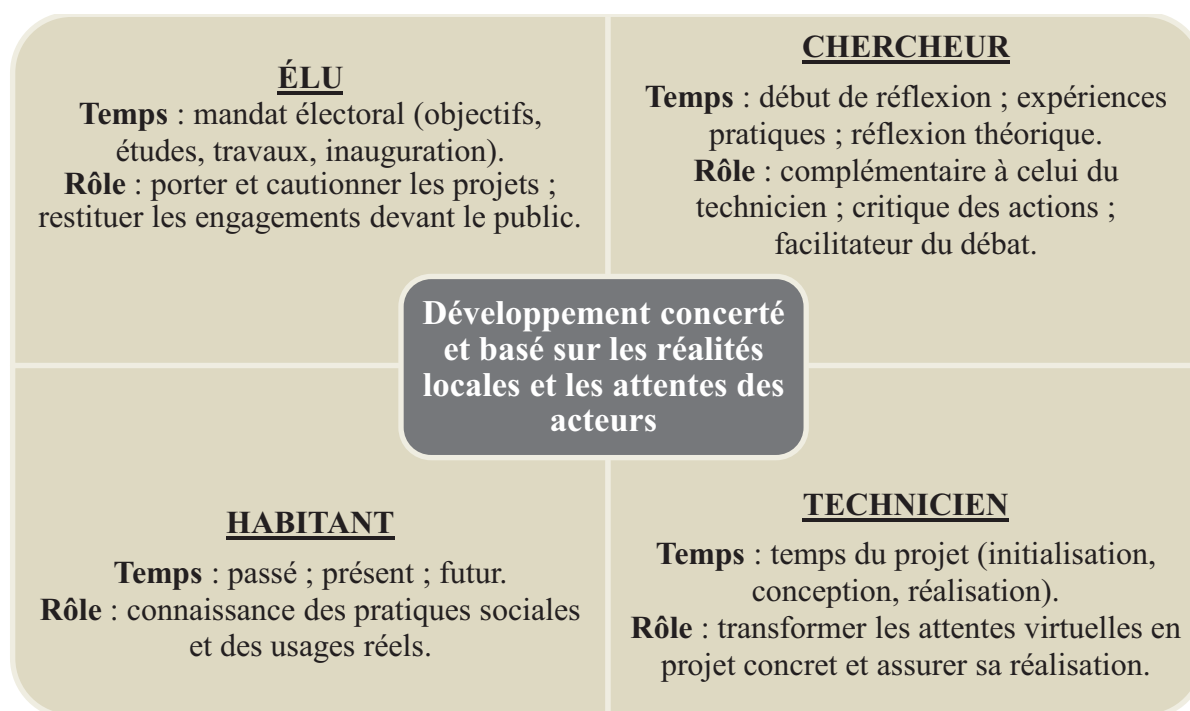
Ces nouveaux dispositifs ne partagent pas forcément le pouvoir (avec des exceptions, bien entendu, comme pour des cas de contrôle citoyen), et nous dirions que cela n'est même pas l'objectif principal du développement participatif. De manière générale, ces dispositifs représentent une valeur ajoutée pour le développement construite sur les réalités, valeurs et besoins de la société locale avec l'objectif de donner aux décideurs des références à la prise de décision, de mieux comprendre les enjeux du territoire et de se rapprocher des habitants.

---

<sup>77</sup> Ici entendu comme les groupes de personnes habitant dans la même localité et assujettis à un même gouvernement.

<sup>78</sup> Action concertée en vue d'aboutir à des objectifs communs, adaptée au contexte propre de chaque communauté.

**Figure 6. La complémentarité des rôles des acteurs du développement territorial**



Source : Salamon, 2008. Élaboration : Auteure.

L'exemple de Sauïpe (chapitre 1) met en avant d'autres obstacles : le manque de communication et de coordination entre les acteurs publics et privés, la dichotomie entre discours (ou compromis) et actions réelles, et la non-prise en compte des besoins de la communauté. D'autres cas, comme le projet écotouristique communautaire dans le Parc national de Loango au Gabon<sup>79</sup>, montrent également des difficultés de diffusion d'informations, du choix des outils (souvent non adaptés au contexte local), de participation en large échelle, et même de concurrence entre les acteurs.

Malgré les difficultés, il semble que des projets participatifs soient aujourd'hui nécessaires au développement (Brohman, 1996) et plus avantageux aux communautés que des projets dits traditionnels, conçus avec une approche du haut vers le bas. Les projets conçus dans une logique de développement participatif donnent plus d'autonomie et de capacités aux communautés et se préoccupent des corrélations sociales pour arriver à un développement durable dans toutes les sphères.

La participation en amont d'un projet ou d'une action permet également de minimiser les barrières et les problèmes qui peuvent se poser une fois le projet initié. En Suisse, par exemple, depuis 1966, la loi donne la possibilité à certaines organisations environnementales de recourir contre un projet. Le résultat est essentiellement le blocage voire l'annulation des projets et les dépassements de délais et budgets (Luyet et al., 2008).

<sup>79</sup> Cf. Ariane Payen (2013), *Les habitants : acteurs du développement dans les projets de mise en tourisme ? Cas du Parc National de Loango au Gabon*. Disponible sur <<http://www.viatourismreview.net/Article24.php>>, mis en ligne le 30 décembre 2013 (Page consultée le 23 mai 2014).

Pour certains auteurs, les conflits d'équipements et d'aménagement sont d'abord des conflits pour l'usage des territoires (Subra, 2007 ; Faburel et Chevallier, 2015). Les différentes dimensions et composantes de ces derniers viennent renforcer la difficulté de mettre en débat et de concilier les différentes opinions et attentes des acteurs. Ces dimensions sont notamment celles du territoire en tant qu'espace physique, espace vécu et espace social (Faburel et Chevallier, 2015, p. 98).

L'espace physique fait référence aux composantes géophysiques du territoire, telles que le contexte géographique, naturel et des aménagements matériels réalisés par l'homme. L'espace vécu relève de la question affective qui est liée aux rapports que les populations ont avec leur cadre de vie ainsi qu'au sentiment d'appartenance, aux histoires et à la mémoire des lieux et des cultures, etc. Enfin, il existe une composante organisationnelle constituée par des réseaux d'acteurs, leurs interactions et les logiques qui guident leurs actions : c'est l'espace social, d'enjeux socioculturels projetés sur l'espace géographique.

La participation des habitants aux débats offre aux autres acteurs le passage d'une connaissance partielle, voire partielle, à une vision globale et commune, et permettent d'obtenir une "meilleure décision", plus pertinente et acceptée par la société qui est ainsi capable de se l'approprier (Blatrix, 2010). Cette mise en lumière des "savoirs habitants" (Faburel et Chevallier, 2015) peut ainsi révéler de nouvelles réalités socio-spatiales des territoires. Elle peut aussi être considérée comme un outil pour rapprocher les habitants des décisions et les décideurs de projets afin qu'ils se réapproprient leur territoire.

Elle est directement liée à l'appel à la bonne gouvernance (chapitre 1) revendiqué par le développement durable qui demande une implication plus importante des acteurs locaux et une transparence au niveau décisionnel. "Il faudrait aussi promouvoir les initiatives des citoyens, donner du pouvoir aux associations et renforcer la démocratie locale", préconisait déjà en 1987 le rapport Brundtland (p. 55).

Il s'agit, en d'autres termes, de donner la possibilité aux personnes de participer au développement car tous les individus ont le droit au développement. Une première définition de l'expression a été formulée par les Nations Unies en 1986 qui la considère comme étant "un processus global, économique, social, culturel et politique, qui vise à améliorer sans cesse le bien-être de l'ensemble de la population sur la base de leur participation active, libre et significative au développement et au partage équitable des bienfaits qui en découlent". L'individu devient ainsi sujet central du développement.

La Déclaration des Nations Unies sur le droit au développement consacre les principes de l'égalité, du respect, de la non-discrimination, de la participation volontaire, de la transparence, de la responsabilité, de la répartition équitable des bénéfices ainsi que de la coopération internationale, "le tout dans un processus qui fait progresser l'exercice des autres droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels". Quand on parle du droit au développement, on parle alors d'autonomisation et de participation.

## **5.4 Caractéristiques et enjeux de la participation**

Les valeurs de la participation de nos jours se reposent sur trois piliers de base (Involve, 2005 ; HarmoniCOP, 2005). D'abord, les personnes ont le droit de participer aux décisions qui affectent leurs vies (protection des droits individuels, exigences légales, démocratie représentative, citoyenneté active, etc.). Puis, les bénéficiaires des politiques publiques peuvent ajouter de la valeur au développement et à l'implémentation de celles-ci (qualité des



plans et des programmes, amélioration de la mise en œuvre de mesures, réduction des contentieux et des retards, etc.). Enfin, la participation devrait amener à un changement pour le mieux global.

D'après la vision de Stefan Bratosin (2001), deux facteurs peuvent motiver les citoyens à la participation dans des projets territoriaux : le premier est l'intérêt pour certains aspects extérieurs à sa vie privée, et le deuxième, le besoin ressenti d'exercer un contrôle sur la construction de son environnement quotidien. Mais avec quels objectifs les acteurs surtout publics se tournent-ils aujourd'hui vers une stratégie de dialogue et de participation ? Parmi les objectifs et les bénéfices de cette stratégie, nous pouvons citer (André et al., 2006) :

- 1) Inviter le public concerné et intéressé au processus de prise de décision pour promouvoir la justice, l'équité et la collaboration ;
- 2) Informer et sensibiliser les parties prenantes sur l'intervention prévue et ses conséquences ;
- 3) Recueillir des données et des informations auprès du public sur leur environnement (y compris les dimensions culturelles, sociales, économiques et politiques), ainsi que sur les relations avec celui-ci (y compris celles liées aux connaissances traditionnelles et locales) ;
- 4) Obtenir des commentaires du public sur l'intervention prévue, y compris sur son ampleur, le calendrier et les moyens de réduire ses impacts négatifs, afin d'accroître ses résultats positifs ou de compenser les impacts qui ne peuvent être atténués ;
- 5) Mener une réflexion critique du sujet avec les parties concernées pour connaître leurs objectifs et leurs intérêts (individuels et collectifs), leurs idées sur la gestion et la manière dont leurs pratiques affectent les autres acteurs ;
- 6) Rechercher et évaluer de façon critique l'ensemble des solutions possibles sans limitations ;
- 7) Contribuer à une meilleure analyse des propositions conduisant à un développement plus créatif, à des interventions plus durables et, par conséquent, une plus grande acceptation et un soutien du public ;
- 8) Contribuer à l'apprentissage mutuel des parties prenantes (apprentissage collectif <sup>80</sup>) et à l'amélioration de la démarche.

Pour que ces objectifs soient atteints de manière satisfaisante, et par ses principes de base, la participation devrait être (André et al., 2006 ; HarmoniCOP, 2005 ; Involve, 2005) :

**Adaptée au contexte et volontaire.** Il faudrait considérer les institutions sociales, les valeurs, les milieux et la culture des communautés dans la zone du projet et inviter les personnes à participer (sans être une obligation) ;

**Informative, transparente et proactive.** L'information au public concerné et intéressé peut accroître l'intérêt et la motivation de participer (si transmise tôt et de manière significative) ;

**Adaptative et communicative.** Le public est hétérogène et il faudrait respecter tous les individus et les partis ;

**Inclusive et équitable.** Qu'elle soit représentative ou inclusive, la participation des groupes les moins représentés doit être encouragée et veillée à ce que tous les intérêts soient respectés (répartition des impacts, rémunération et avantages sociaux) ;

**Coopérative.** Elle doit promouvoir la coopération, la convergence et le consensus plutôt que la confrontation ;

---

<sup>80</sup> Définition conjointe d'une solution à un problème qui concerne les parties prenantes à travers un dialogue constructif et un échange d'informations et de points de vue (HarmoniCOP, 2005).

**Éducative.** La participation doit contribuer à un respect et à une compréhension mutuels des parties prenantes pour parvenir à une compréhension partagée des problèmes et des solutions envisageables ;

**Attribuable.** Il faut tenir compte des résultats du processus de participation et reporter aux parties prenantes sur les décisions prises suite au processus.

Par ailleurs, lors de sa mise en œuvre, il convient que la participation soit (André et al., 2006) :

**Initiée tôt et soutenue.** Le public devrait être impliqué tôt (avant que les grandes décisions soient prises) et régulièrement (permettre d'instaurer la confiance entre les participants) ;

**Bien planifiée et focalisée sur des questions négociables.** L'objectif est de connaître les règles, l'organisation, la procédure et les résultats attendus du processus de participation entrepris, et d'accorder de la crédibilité au processus pour tous les intéressés ;

**Un soutien aux participants.** Pour ce faire, il faudrait avoir une diffusion adéquate de l'information sur la proposition et renforcer les capacités, la facilitation et l'assistance ;

**Optimisée.** La participation est consommatrice de ressources (humaines, financières, de temps), d'où la nécessité de l'optimisation dans le temps et l'espace<sup>81</sup> ;

**Ouverte et transparente.** Il faut assurer l'accès à toutes les informations pertinentes ;

**Orientée sur le contexte.** La participation doit être adaptée à l'organisation sociale des communautés touchées, respect qui peut améliorer la confiance du public au processus ;

**Crédible et rigoureuse.** Le travail d'un facilitateur neutre améliore l'impartialité du processus, augmente la confiance du public à exprimer leurs opinions et réduit les tensions ;

**Profitable.** Toutes les parties devraient y voir un gain.

Il convient ici de rappeler qu'il n'existe pas de "bonnes pratiques" valables pour tout type de contexte, comme souvent nous pouvons le lire dans des guides et manuels, et donc un développement participatif ne tient pas à suivre une série de pratiques de projets mis en œuvre dans d'autres territoires. Pour n'importe quel projet de développement participatif, nous rappelons que l'accent doit être mis sur une conception placée dans le contexte des projets avec une prise en compte des leçons tirées d'autres expériences.

À ce sujet, Ghazala Mansuri et Vijayendra Rao (2003) recommandent une approche graduelle, prenant en compte le contexte non seulement économique du territoire et l'évaluation du capital social de la communauté, mais aussi son histoire, son organisation politique et les rapports de forces entre les différents acteurs. Par ailleurs, pour ces auteurs, il existe d'autres conditions de départ pour qu'un processus participatif puisse voir le jour :

---

<sup>81</sup> Certains spécialistes suggèrent à ce propos que la participation devrait être réservée à la résolution de problèmes majeurs, mais l'idée que nous soutenons ici est que le processus peut être "compensé" financièrement et socialement plus tard : il peut éviter d'autres dépenses destinées à remédier à une situation conflictuelle ou un effet négatif produits par une mauvaise implantation ou acceptation d'un projet ; il peut simplement créer une conscience collective de la communauté qui prendra désormais davantage soin de son lieu de vie (ce qui réduit les coûts et les soucis pour les administrations municipales), etc.

- Un engagement fort de la part de l'État central dans la promotion d'un changement concret des processus de décision et de l'environnement institutionnel ;
- L'inscription dans un horizon de long terme, avec un processus de type croissant qui permet de modifier certains aspects du projet dans un souci d'efficacité ;
- Une évaluation systématique des progrès accomplis et des difficultés rencontrées, afin d'exploiter les effets d'apprentissage ("*learning by doing*"), qui est un grand allié de la réforme sociale (Sen, 2010).

Participation est souvent le terme général utilisé pour représenter les différents processus, échelles et méthodes d'implication des habitants dans les débats sur leur territoire. Lorsque les pouvoirs publics optent pour un processus participatif, plusieurs éléments doivent être évoqués et étudiés avant de le mettre place. Nous essayerons par la suite d'en évoquer quelques-uns, en ayant pleinement conscience qu'il ne s'agit pas d'une liste exhaustive.

#### ***5.4.1 Éléments de base pour la planification d'un processus participatif***

Tout d'abord, il convient d'énoncer quelques scénarios où la participation est recommandable, même si elle n'est pas la seule solution : si un grand nombre de personnes sont affectées ou intéressées par le sujet de la participation ; si le sujet est controversé ; s'il s'agit de l'implantation de politiques, de plans, d'instruments légaux ou de programmes qui demandent une coopération avec les parties concernées ; et si l'on envisage une large compréhension, une acceptation et un résultat de haute qualité<sup>82</sup>.

Comme n'importe quel projet ou action ayant un impact territorial, la participation demande une planification efficace qui délimitera les principales questions à se poser sur le processus à développer. Involve (2005) propose ainsi un schéma de planification pour la participation, selon lequel il faudrait réfléchir à neuf points clés, à savoir le cadre, l'objectif, les personnes à impliquer, les résultats, les conséquences, le contexte, la conception finale du processus, la réponse institutionnelle et la critique. Dans le même sens, HarmoniCOP (2005, p. 16) évoque sept questions à poser au moment de cette planification (voir aussi figure 7) :

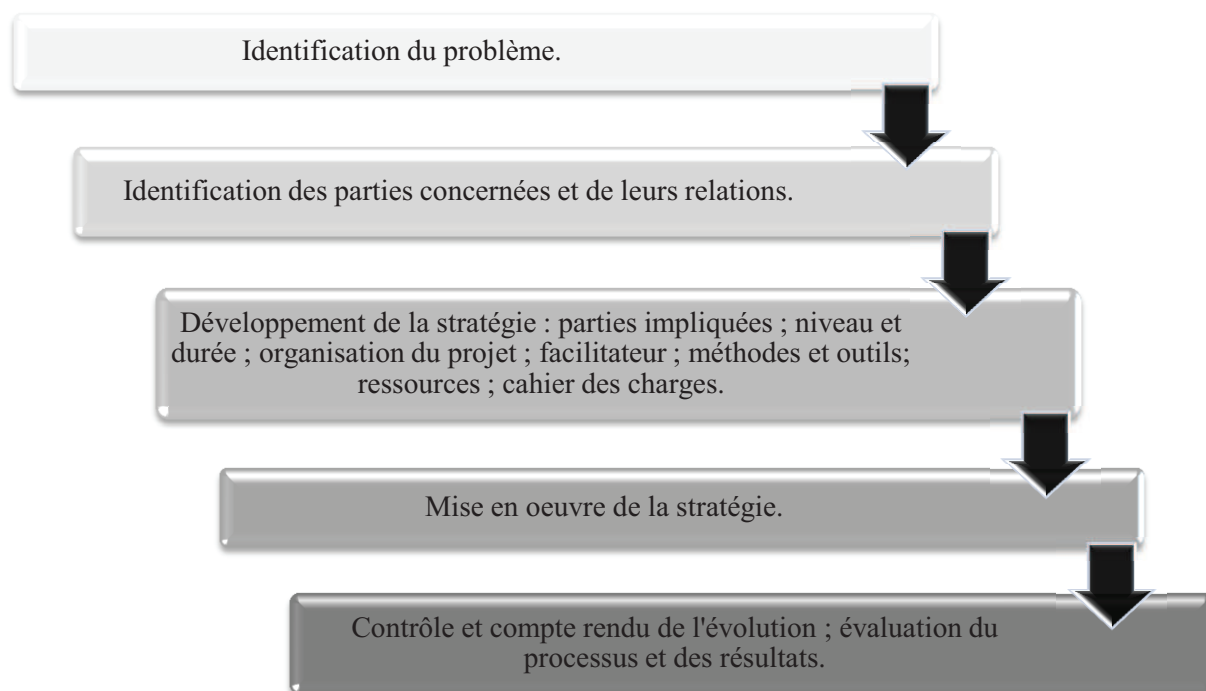
1. Pourquoi les gens doivent-ils participer ? / Qu'attendons-nous de cette participation ?
2. Qui doit participer ?
3. À partir de quand ces personnes doivent-elles être impliquées ?
4. Quels types de problèmes doivent être abordés et comment les délimiter ?
5. Quelle organisation est nécessaire ? Qui est le facilitateur ?
6. Quelles ressources seront nécessaires ?
7. Quels méthodes et quels outils seront utilisés ?

Une fois l'objectif de la participation défini, nous nous retrouvons immédiatement face à l'un des points les plus délicats lors de la mise en œuvre d'un projet participatif : le choix des participants. Pour le faciliter, il est important que le processus de leur sélection soit le plus transparent possible et que les raisons de la sélection soient relevées. Mais une vraie analyse des personnes concernées est impossible sans tenir compte du contexte local (social, culturel, politique, institutionnel et légal) car ceci influence leurs relations, leurs perceptions des problèmes, leurs motivations et tout autre aspect qui fait la communauté.

---

<sup>82</sup> D'après le document intitulé "Standards of public participation", adopté par le Conseil des Ministres d'Autriche en 2008 et disponible sur <[http://www.unece.org/env/pp/ppeg/Austria\\_pp\\_standards.pdf](http://www.unece.org/env/pp/ppeg/Austria_pp_standards.pdf)> (page consultée le 27 février 2016).

**Figure 7. Le processus participatif**



Source : HarmoniCOP, *Apprendre ensemble pour gérer ensemble*, 2005. Élaboration : Auteure.

La cohésion sociale d'une communauté peut aider à la mise en place de processus participatifs mais ne garantit pas forcément son succès. Elle n'exclut pas non plus le fait qu'un projet participatif puisse être développé de manière satisfaisante dans des communautés disposant d'une cohésion moins forte (Bardhan, 2000 ; Bardhan et Dayton-Johnson, 2001 ; Mosse, 2001 ; Vedeld, 2000).

L'une des principales difficultés de la participation est justement celle de faire participer les personnes car tout le monde ne souhaite pas – ou ne doit pas – être impliqué dans toutes les actions. C'est donc une bonne planification qui permettra aux différentes personnes d'être impliquées de manière efficace, au moment du processus le plus pertinent pour chacun, en évitant peut-être le creusement des inégalités que la participation est censée contribuer à résoudre (Blatrix, 2010).

On peut facilement être confronté à la non participation des membres les plus pauvres de la communauté (qui ne peuvent pas être libre pendant leur temps de travail) ou de personnes non préparées psychologiquement à s'engager dans un processus de concertation et de négociation. Le défi ici – et aussi l'objectif de la perspective du développement humain d'Amartya Sen – est de renforcer graduellement les capacités et les initiatives des individus à participer (Lebovics, 2007). En outre, le fait d'inviter les personnes ne signifie pas nécessairement qu'elles participeront : il faut leur expliquer les raisons du choix d'une approche participative et également les bénéfices et les connaissances qu'elles peuvent en tirer.

Discuter de ce que le mot "participation" signifie pour chacun des acteurs est aussi une partie importante du processus (Forrester et Swartling, 2010, p. 39). Concernant la sélection des participants, nous souhaitons invoquer ici quatre méthodes qui nous semblent intéressantes par leurs approches car elles prennent en compte les rôles des participants (Involve, 2005) :

- **Participants auto-sélectionnés**

*Qu'est-ce que c'est ?* Toute personne qui veut se joindre peut le faire.

*Quand l'utiliser ?* Engagement de la communauté souhaité aussi largement que possible.

- **Représentants des parties prenantes**

*Qu'est-ce que c'est ?* Personnes représentant les points de vue et les valeurs des groupes d'intérêt spécifiques.

*Quand l'utiliser ?* Sujets spécifiques à des groupes particuliers (commerçants, etc.)

- **Représentants démographiques**

*Qu'est-ce que c'est ?* Échantillons sont sélectionnés pour fournir une représentation d'une population plus importante.

*Quand l'utiliser ?* Un sujet sur une zone spécifique ou sans nécessité d'avoir toute la communauté comprise dans le processus (surtout pas un projet de grand impact).

- **Individus spécifiques**

*Qu'est-ce que c'est ?* Participants avec des compétences ou des connaissances spécifiques.

*Quand l'utiliser ?* Nécessité de l'avis d'experts pour apporter des éléments au processus.

L'ouverture des participants à d'autres points de vue et leur disponibilité à trouver de nouvelles solutions est une clé pour atteindre de meilleures décisions à la fin du processus. Rentre donc en jeu le facilitateur qui a un rôle très important. Mais le choix de cette personne (ou entité) n'est jamais une mission simple : choisir quelqu'un concerné par le processus (l'un des acteurs) ou plutôt un professionnel indépendant ? Quelqu'un qui est déjà sur place ou qui vient d'ailleurs ?

HarmoniCOP (2005) considère que la sélection du facilitateur dépendra du degré de participation, de la capacité d'expertise de l'instigateur et/ou du degré de controverse du problème : le cas étudié pour cette thèse de la Route des émotions (chapitre 8) démontre la nécessité d'un médiateur local mais indépendant du projet, tandis que le réseau Tucum (chapitre 9) fonctionne assez bien avec des facilitateurs qui sont aussi des acteurs du projet.

La mobilisation de différentes catégories d'acteurs mérite d'investir en temps et en moyens dans une variété d'outils et de méthodes adaptés. Typiquement, un processus participatif ne devrait pas se limiter à un seul outil ou méthode mais devrait, au contraire, en mobiliser quelques options. Cette approche peut également aider à prendre conscience d'un plus grand nombre de questions, ou tout simplement d'aborder le problème de façon différente.

Par ailleurs, bien choisir les méthodes est essentiel pour ne pas perdre du temps et de l'argent, et parce que l'utilisation d'un trop grand nombre de méthodes et d'outils peut finalement s'avérer contreproductive. Toutefois, avant de se décider d'une telle ou telle méthode, il convient de déterminer le niveau d'impact sur le public que l'on souhaite avoir, c'est-à-dire à quel niveau de participation les habitants seront intégrés aux débats. Ces deux questions seront abordées par la suite.

Enfin, à la fin du processus, un suivi et une évaluation corrects permettent de vérifier quelques aspects de la participation : le contenu (ce qui est pris en compte et discuté) ; les relations entre acteurs (qui sont les acteurs et comment ils interagissent) ; les procédures (comment les choses sont organisées). Cette analyse permet d'adapter ou de corriger les points faibles du processus et d'en tirer des conclusions pour l'avenir. D'autres indices, plus indirects, à la fin d'un processus participatif aident également dans la vérification de l'expérience d'apprentissage collectif. Nous pouvons en citer quatre principaux (HarmoniCOP, 2005) :

- Amélioration des connaissances des participants concernant les causes et les effets qui interviennent dans le problème débattu dans le processus ;
- Modification de l'attitude des participants conduisant à une meilleure tolérance vis-à-vis des différentes opinions ;
- Capacité des participants à cerner les perceptions des autres ;
- Succès dans la conduction des interventions communes.

Quoi faire si un consensus est attendu mais, à la fin de la discussion, les participants n'en trouvent pas ? Dans ce cas, et de manière générale, il est bienvenu que les parties respectent les points de vue divergents et s'attellent à la recherche d'autres solutions, peut-être même innovantes. L'absence de décision unanime ne doit pas être perçue comme un échec ou un obstacle au projet de développement, mais une possibilité de créer une nouvelle stratégie.

#### ***5.4.2 Niveaux de participation et pouvoirs des habitants***

Différents niveaux de participation peuvent être pertinents pour les différentes phases, de l'analyse initiale et de l'avis de l'intervention proposée, à la prise de décision et au suivi, le plus important étant de bien comprendre en amont le but de mettre en place ce processus (Arnstein, 1969), pour résoudre tels ou tels problèmes (Steyaert et Lisoir, 2005) et dans l'attente de tels ou tels résultats (Involve, 2005).

Les niveaux de participation varient de la participation passive ou la réception de l'information (une forme unidirectionnelle de participation), à la participation par la consultation (comme des audiences publiques et des journées portes ouvertes), à la participation interactive (les ateliers, la négociation, la médiation et même la cogestion). Le modèle le plus connu en termes de type de pouvoir attribué aux participants est l'échelle de participation publique de Sherry Arnstein de 1969 (tableau 2).

Dans son schéma, Sherry Arnstein estime implicitement qu'il existe une progression de la participation, de "pauvre" à "bonne" selon les niveaux de pouvoir accordé aux citoyens. Ainsi, les huit niveaux de son échelle sont : manipulation, éducation ("thérapie"), information, consultation, implication/concertation ("apaisement"), partenariat, pouvoir délégué et contrôle citoyen. D'autres termes sont très utilisés aujourd'hui, tel le co-apprentissage (information), la co-réflexion (consultation) et la co-opération (engagement actif) (HarmoniCOP, 2005).

Avec l'évolution du débat et des pratiques, les spécialistes et praticiens reconnaissent aujourd'hui que des niveaux différents de participation varient selon les circonstances ; la recommandation de Sherry Arnstein repose donc sur le besoin de bien cerner le niveau atteint. Depuis son modèle, d'autres ont été créés, comme celui proposé par l'Association internationale pour la participation citoyenne (IAP2), représenté dans la figure 8.

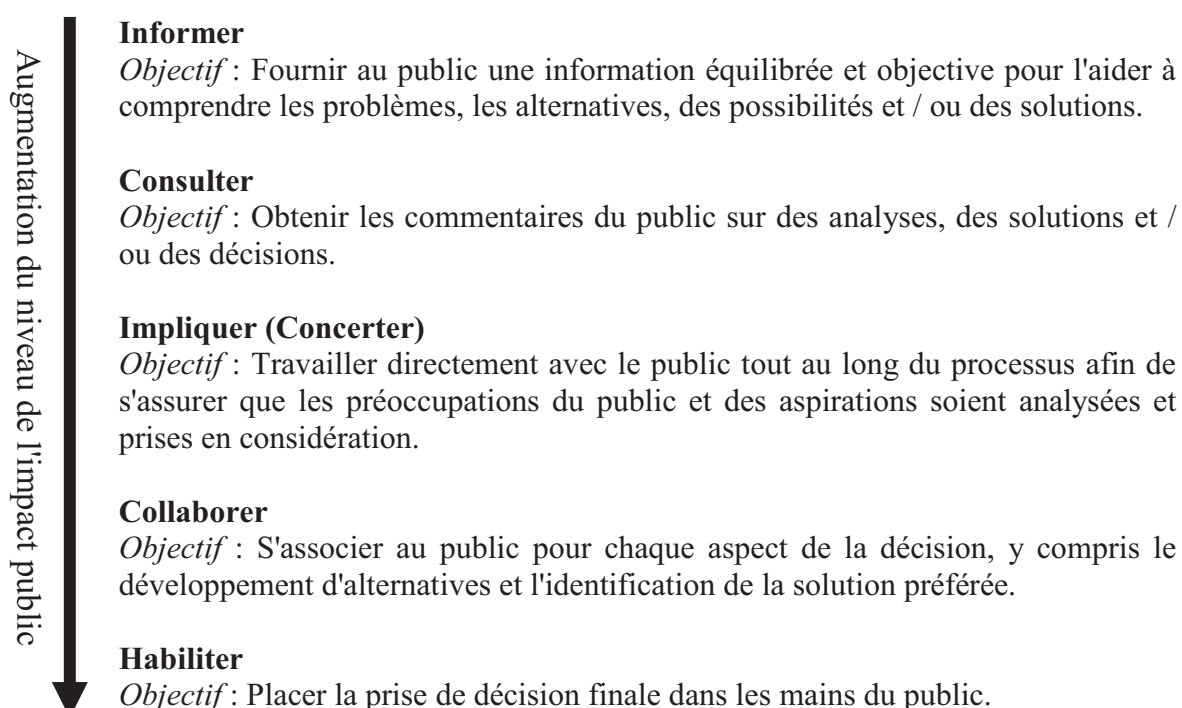
Comme le modèle de l'IAP2, nous considérons que la participation commence au moment où il existe au moins une simple démarche d'information et de sensibilisation, réaffirmant le terme de "non-participation" utilisé par Sherry Arnstein pour se référer à des niveaux inférieurs à ceux-ci. Une fois le degré de participation identifié et défini, il est possible de choisir quelles actions seront menées dans ce sens et avec quelles méthodes.

**Tableau 2. Les pouvoirs des habitants selon Sherry Arnstein**

<p><b>8. Contrôle citoyen :</b> une communauté locale gère de manière autonome un équipement ou un quartier.</p> <p><b>7. Pouvoir délégué :</b> le pouvoir central de décider d'un programme et de le réaliser délègue à la communauté locale.</p> <p><b>6. Partenariat :</b> la prise de décision se fait au travers d'une négociation entre les pouvoirs publics et les citoyens.</p>	<p><b>Pouvoir effectif des citoyens</b></p>
<p><b>5. Apaisement :</b> quelques habitants sont admis dans les organes de décision et peuvent avoir une influence sur la réalisation des projets.</p> <p><b>4. Consultation :</b> des enquêtes ou des réunions publiques permettent aux habitants d'exprimer leur opinion sur les changements prévus.</p> <p><b>3. Information :</b> les citoyens reçoivent une vraie information sur les projets en cours mais ne peuvent donner leur avis.</p>	
<p><b>2. Thérapie :</b> traitement annexe des problèmes rencontrés par les habitants, sans aborder les vrais enjeux.</p> <p><b>1. Manipulation :</b> information biaisée utilisée pour "éduquer" les citoyens en leur donnant l'illusion qu'ils sont impliqués dans le processus.</p>	<p><b>Non-participation</b></p>

Source : Arnstein, 1969.

**Figure 8. Niveaux de participation selon l'IAP2**



Source : Involve, 2005, p. 18.

### 5.4.3 *Le choix de la méthode*

Plusieurs méthodologies et méthodes sont employées aujourd'hui et nous n'avons pas la prétention d'explorer ici toute cette bibliographie ; nous souhaitons énumérer quelques idées récurrentes qui nous semblent pertinentes pour les débats dans les prochains chapitres et dans nos études de cas. De manière générale, les méthodes participatives sont choisies selon le nombre de participants, les ressources, la durée du processus et le niveau de participation souhaité, mais aussi selon les résultats qu'elles peuvent produire (Involve, 2005) :

- Certaines méthodes sont efficaces pour découvrir des opinions ou des impacts existants sur un sujet : enquêtes appréciatives, panel citoyen, cartographie délibérative, sondage délibératif, focus groupes électroniques, conférences de consensus, forum ouvert, entretiens qualitatifs, focus groupes... ;
- Les méthodes qui impliquent la délibération conduisent généralement à la création d'opinions plus construites : conférences de consensus, cartographie délibérative, sondage délibératif, réunions citoyennes délibératives, outils informatiques pour l'information et le débat, jury citoyen, évaluation participative... ;
- Certaines méthodes sont plus adaptées que d'autres pour révéler des intérêts communs et donc pour améliorer les relations : enquêtes appréciatives, réseaux d'autonomisation des communautés, dialogues, cartographie délibérative, forum ouvert, planification stratégique participative, responsabilisation des jeunes... ;
- Quelques méthodes aident à créer une vision commune : réseaux d'autonomisation des communautés, dialogues, réunions citoyennes délibératives, forum ouvert, planification stratégique participative... ;
- Des méthodes produisent des recommandations voire de nouvelles idées : enquêtes appréciatives, forum ouvert, planification stratégique participative, réunions citoyennes délibératives, responsabilisation des jeunes... ;

Quelques méthodes donnent aux participants des compétences et/ou la confiance pour prendre une part plus active dans le processus décisionnel : réseaux d'autonomisation des communautés, forum ouvert, évaluation participative, planification stratégique participative, responsabilisation des jeunes, etc.

Dans cette partie, nous avons essayé de mettre en lumière les principales caractéristiques de la participation ainsi que ses aspects centraux, avantages et difficultés couramment mentionnés dans la littérature. Les enjeux de la participation dans des projets territoriaux sont multiples mais elle est aujourd'hui un concept approprié et une pratique largement employée dans des questions territoriales diverses – d'aménagement, de politiques, d'urbanisme, de gestion des eaux, des forêts, des zones fragiles, etc.

Néanmoins, force est de reconnaître que la participation n'est que peu associée aux questions liées à l'activité touristique. Il semble, en effet, que malgré quelques efforts dans d'autres domaines, pour le tourisme, les acteurs publics et privés n'ont pas encore saisi l'importance d'établir un système de planification et de prise de décision plus participatif destiné aux communautés des destinations touristiques. Quels enjeux de la participation au développement touristique ? Celle-ci est donc la question centrale de la partie suivante.



## 6. Participation et tourisme

Il existe actuellement voire même depuis trente ans, un consensus général sur l'importance des impacts sur les territoires provoqués par la pratique du tourisme, qu'ils soient environnementaux, socioéconomiques ou ethnoculturels. Cependant, les stratégies et les politiques de développement touristiques sont encore hiérarchisées et centralisées, étant généralement caractéristiques d'un tourisme de masse.

Depuis le modèle de masse, le tourisme se développe comme une activité non-démocratique dans son processus décisionnel et axée sur le profit. Son rôle économique néglige souvent son impact social :

"Le tourisme est un secteur où les risques du laisser-faire sont immenses, car il n'y a guère de mécanisme naturel qui puisse ramener à une situation d'équilibre. Le développement spontané, sous l'effet des lois de l'économie, risque de créer des situations dangereuses sur le plan sociétal pour celles des régions d'accueil, inquiétantes pour l'organisation de l'espace." (Merlin, 2008, p. 77)

Par ses caractéristiques, à savoir celles d'une activité particulière, multidisciplinaire, très changeante et à haut impact sur les destinations touristiques, le tourisme mérite alors d'être repensé et planifié au travers de nouveaux modèles de développement et de nouvelles formes de gestion afin d'assurer un développement plus durable.

Si avec l'émergence des principes de développement durable, le tourisme se veut être un système capable de favoriser le progrès social et économique d'un pays, il ne peut plus être réduit à une activité commerciale imposée aux territoires mais doit se positionner comme étant activité économique démocratique à laquelle les habitants ont accès en tant qu'acteurs et bénéficiaires. Si les principes de base du développement durable portent sur la nécessaire participation des habitants, il paraît indéniable que le tourisme durable doit également permettre l'accès des habitants aux débats et décisions.

Ils doivent ainsi être associés à plusieurs phases du processus de développement des projets, être informés dès le départ sur les bénéfices et les dangers de l'activité, être formés pour pouvoir accéder aux emplois qualifiés qui seront créés, avoir eux-aussi accès aux équipements touristiques et surtout être respectés en ce qui concerne leur culture et modes de vie.

Un modèle plus durable de développement touristique prône, entre autres, une ouverture et une transparence des processus décisionnels. En effet, certains auteurs soulignent l'importance majeure de prendre en compte la satisfaction de la population locale (Caccomo, 2007) ainsi que de promouvoir une collaboration élargie de toutes les parties prenantes (Lopez Lopez et De Esteban Curiel, 2010) en vue d'un tourisme durable ainsi que des destinations et des produits touristiques moins "agressifs" pour le territoire.

### 6.1 Participation au développement du tourisme, une démarche globalement inconnue

Lors de plusieurs discussions informelles avec des personnes que nous avons rencontrées durant la réalisation de notre thèse, et avec lesquelles nous avons pu discuter sur notre objet d'étude, nous nous sommes rendu compte que la participation de la population au développement du tourisme est un sujet globalement peu connu voire peu envisagé par les personnes. Lors de ces échanges, nous avons observé que la participation au tourisme était perçue de deux manières : plus rarement, sous une perspective d'autogestion des

communautés locales, c'est-à-dire du tourisme communautaire, et plus souvent comme étant inexistante.

En effet, le tourisme communautaire est l'une des expressions les plus notables de participation de la population locale au tourisme puisque ce sont les habitants eux-mêmes qui planifient, exécutent et gèrent les pratiques développées sur leur territoire. Dans le cadre de cette thèse, nous étudions ce type d'activité à travers le cas du réseau de tourisme communautaire Tucum (présenté dans le chapitre 9) mais aussi d'autres exemples de ce type de tourisme (analysés dans le chapitre 10).

Il s'agit d'un haut niveau de participation, le contrôle citoyen de Sherry Arnstein (1969). Cette forme de tourisme et ses différents développements et enjeux dans plusieurs zones de la planète sont étudiés depuis plusieurs années par divers auteurs (Coriolano et Lima, 2003 ; Payen, 2003 ; Carvalho, 2007 ; Bartholo et al., 2009 ; Brasil, Ministério do Turismo, 2010 ; Barbosa, 2011 ; Borges et Lima, 2011, pour en citer quelques-uns).

Cependant, la réaction qui attirait le plus notre attention était l'étonnement des personnes qui n'avaient jamais pensé à une participation des habitants au développement touristique. Des questions du type "Ça existe ?", "Ça veut dire quoi, la participation au développement touristique ?" étaient fréquentes et nous étions souvent interrogée sur cette thématique.

## **6.2 Essai de définition de la participation au tourisme**

Ces questions nous amènent à clarifier l'idée de participation au tourisme présentée dans ce travail. Pour ce faire, nous nous appuyons sur l'approche à la participation développée auparavant ainsi qu'aux questions de développement durable et de démocratie participative. La participation au tourisme est une ouverture, une démocratisation (Suresh, 2006) des systèmes décisionnels liés aux différentes phases du développement touristique (planification, prise de décision, suivi, etc.) à la population des localités touristiques, comme le font d'autres disciplines territoriales (aménagement, urbanisme, etc.).

La population locale des destinations touristiques sont alors capables (dans l'idée d'Amartya Sen) d'exprimer leurs opinions, ressentis, envies et attentes vis-à-vis du tourisme développé sur leur territoire au travers de différents dispositifs et niveaux de participation. Tout comme dans d'autres matières, dans le cas du tourisme, cette participation reprend les idées de l'échelle de Sherry Arnstein (1969) et d'autres développées plus tard.

Développer une participation au développement du tourisme, c'est créer un processus qui permet d'abord l'accès à l'information (sur des projets, plans, politiques, législations... mais aussi sur les effets et les répercussions du tourisme) pour toutes les parties concernées et intéressées (individus, groupes et organismes qui peuvent être affectés), et qui envisage un travail au moins de sensibilisation auprès des habitants.

Puis, il peut s'agir de niveaux intermédiaires d'implication des habitants tels que dans les consultations, lors desquelles les habitants sont invités à donner leurs avis sur un thème en particulier (mais la décision finale ne les prend pas nécessairement en compte), ou les concertations qui, contrairement aux consultations, doivent prendre en compte les avis des participants lors de la décision finale.

Les processus de concertation cherchent à mettre en place des moments et des espaces pour le débat et la proposition d'idées entre les différents acteurs (publics, économiques, institutionnel

et société civile). Ce niveau est, d'après nous, la première étape d'une vraie démarche d'inclusion des habitants à la prise de décision puisque leurs opinions peuvent influencer la prise de décision.

À un niveau d'implication un peu plus élevé, lors des collaborations, le public est associé à chaque aspect de la décision et celle-ci est prise après une négociation avec toutes les parties prenantes. Enfin, le niveau plus haut de participation correspond à un pouvoir décisionnel placé entièrement dans les mains des habitants, soit via une délégation de ce pouvoir, soit par une gestion autonome du projet (il peut bien s'agir aussi d'un équipement, d'une activité, d'un quartier, etc.), ceci étant souvent le cas des projets de tourisme communautaire.

Enfin, la participation au développement du tourisme peut être ciblée vers des groupes ou des domaines spécifiques, ou faire participer les acteurs de manière plus globale. Cependant, elle ne doit pas être un geste symbolique qui ne prend finalement pas en compte les opinions, comme nous l'avons vérifié dans certains de nos cas d'études. Les différents aspects inhérents à ces niveaux de participation seront mieux explorés lors de la présentation de nos études de cas empiriques dans le chapitre 4 et approfondis dans les analyses du chapitre 10.

### ***6.2.1 Prise en compte des réalités locales et sensibilisation des habitants : aspects essentiels pour le développement participatif du tourisme***

De manière globale, nous considérons que, quel que soit le degré d'implication des habitants, exprimé par cette échelle de participation, toute action d'inclusion de la population dans le développement du tourisme requiert un travail auprès des habitants de prise de conscience de leur territoire et des enjeux de l'activité touristique. En effet, la maîtrise de différents éléments du tourisme n'est pas une compétence naturelle des habitants ; elle requiert ainsi des formations et des informations constantes.

Pour cette raison, nous croyons que les deux premiers niveaux d'implication mentionnés auparavant (information et sensibilisation) sont des critères fondamentaux pour le développement touristique lui-même et dans n'importe quel territoire, ainsi que pour la mise en place de niveaux plus élevés de participation, tels que la consultation, la concertation, etc.

Il paraît logique, par exemple, que consulter voire déléguer le pouvoir à une population qui ne connaît pas les enjeux du tourisme est une mission impossible. Comment serait-il possible de recueillir l'avis d'une communauté sur un projet touristique si les habitants ne sont pas en mesure d'analyser les divers aspects qui rentrent en jeu ? D'où l'importance de *l'empowerment* par l'éducation générale et, plus spécifiquement, l'éducation au tourisme.

Cette prise de conscience du tourisme serait la base, un premier pas vers l'établissement d'une bonne gouvernance dans le développement de cette activité. Il s'agit d'une gouvernance qui prône la responsabilité, la solidarité (dans l'idée d'Hélène Combe) et la participation (aussi dans l'idée d'*empowerment*) des membres de la communauté.

Pour ce faire, les différentes réalités des communautés doivent être prises en compte, y compris leurs dynamiques de pouvoir et structures sociales, politiques... celles que révèlent les pratiques locales, les rapports de force et les débats locaux et pas seulement celles qu'indiquent les organisations institutionnelles. Par ailleurs, il convient de ne pas imposer d'idées et de structures étrangères qui puissent renforcer les oppressions et les injustices déjà existantes (Suresh, 2006).

Cette idée est centrale dans notre travail : nous ne cherchons pas à déterminer des modèles figés de "démocratisation du tourisme" à travers nos études de cas ; nous nous intéressons plutôt à l'étude de quelques possibilités appliquées à des terrains précis pour pouvoir vérifier si malgré leurs spécificités, il existe des points convergents qui nous permettent de proposer – et non d'imposer – certaines idées à d'autres terrains à la fin.

### **6.3 Renforcement d'injustices et de barrières induit par le tourisme**

Un exemple de comment le tourisme peut renforcer les injustices déjà existantes renvoie, par exemple, à la question des choix en termes d'aménagement et de développement touristique. Les discours sur le tourisme soulignent souvent le fait que cette activité est bénéfique aux territoires car elle favorise le développement de nouvelles infrastructures, la réhabilitation du patrimoine et la valorisation de la diversité culturelle des communautés, entre autres. Cependant, si on analyse spatialement et socialement l'impact de ces apports, on s'aperçoit rapidement qu'il ne touche que quelques zones de la ville et les groupes qui y vivent.

Les zones historiques, ou celles devenues touristiques, sont ainsi favorisées par les politiques publiques et les actions de soutien à l'activité touristique, laissant d'autres lieux et groupes à l'écart des retombées positives. Certains projets militants, tel que "Paris par rues méconnues", "Hôtel du Nord" (Marseille), "La gargouille" (Toulouse), "*Renovar a Mouraria*" (Lisbonne), luttent pour une déconcentration spatiale, sociale et économique de l'activité touristique vers des lieux plus "insolites".

L'objectif est de donner l'opportunité à ces quartiers et à leurs populations de "rentrer" dans le tourisme, de bénéficier de ces retombées positives et de participer au développement local. Par ailleurs, on cherche mettre en valeur leurs histoires et cultures particulières, de renforcer leur sentiment d'appartenance et de défaire des préjugés ou des stéréotypes qui peuvent porter sur eux.

Cette "ségrégation" qui est renforcée par les choix en matière touristique peut être perçue non seulement dans l'aménagement et l'infrastructure mais aussi dans le social et le culturel. En règle générale, les politiques et les projets touristiques visent assez souvent la transformation de l'espace public en vue d'un meilleur usage par les touristes, d'une expérience plus agréable de leur séjour. Cette transformation des (usages des) lieux provoque une "sélection" du public usager – dans certains lieux, celui-ci est même l'objectif majeur de la transformation spatiale.

Ainsi, on s'aperçoit que dans plusieurs destinations touristiques, habitants et touristes ne fréquentent pas les mêmes lieux. Nous avons pu le vérifier lors de notre recherche dans plusieurs villes, notamment à Foz do Iguaçu (chapitre 5) : dans cette ville, connue par ses fameuses chutes, les habitants ont le sentiment qu'il existe une "ligne" (il s'agit en fait de l'avenue qui mène aux chutes) qui sépare la ville ordinaire, celle des habitants, et les lieux dits "pour les touristes".

Si d'un côté, les habitants peuvent croire que certains endroits et dispositifs sont réservés aux touristes (tel est le cas à Foz do Iguaçu, par exemple), d'un autre côté, les responsables du développement touristique peuvent être peu mobilisés à détruire cette barrière qui partage les deux groupes. Cette ségrégation peut avoir plusieurs effets néfastes : elle peut être à l'origine des conflits socioculturels, assez courants aujourd'hui, entre visiteurs et population locale.

Dans ce sens, elle ne contribue pas à l'amélioration de la qualité de vie locale et du bien-être que peuvent procurer les activités de loisir liées au tourisme. Il peut également exister une

sélection induite par les processus de gentrification suscités par le tourisme et qui sont rarement (ou de manière inavancée) pris en compte. Par ailleurs, cette ségrégation rend plus difficile et onéreuse la gestion locale pour la municipalité, qui doit, par exemple, gérer l'opposition des habitants à plusieurs politiques et décisions publiques, ou créer des programmes différenciés pour les touristes et la population.

Sur le dernier aspect, le retour que nous avons eu de la municipalité sur le projet "Olha! Recife" (chapitre 6), de sensibilisation touristique, vient confirmer notre idée qu'une population consciente de différents enjeux touristiques et impliquée dans cette activité prend davantage soin de sa ville. Les coûts d'entretien des espaces publics pour la mairie sont donc réduits. Par ailleurs, les habitants se disent plus ouverts à l'accueil des touristes.

### ***6.3.1 Réduire les effets négatifs du tourisme par une participation accrue des habitants***

Nous défendons alors deux façons de lutter contre les oppressions et les injustices locales, et d'améliorer la qualité de vie et le bien-être locaux : l'appropriation des espaces publics, y compris "touristiques", par les habitants, et la promotion de l'inclusion ces derniers dans les diverses activités de loisir et touristiques proposées sur leur territoire. Cette dernière démarche peut d'ailleurs constituer une autre acception de l'idée de participation au tourisme. Différente de la participation que nous défendons dans cette thèse mais tout autant importante, elle est plus liée à l'idée d'être "touriste chez soi", d'avoir l'accès aux activités touristiques locales et d'avoir le sentiment de ne pas être mis à l'écart (ou "écrasé") par les touristes.

Si l'espace public, comme l'affirme Bernard Debarbieux (2001, p. 17), "n'est rien sans l'adoption par les individus de codes d'usages et de pratiques d'interactions sociales spécifiques", le tourisme ne peut pas prétendre d'être ni durable, ni "authentique", sans l'acceptation par les habitants des pratiques touristiques développées sur leur territoire ainsi que leur participation à celles-ci. Par ailleurs, dans ce processus, il est fondamental de prendre en compte l'évolution du ressenti des habitants.

Les bénéfices peuvent être nombreux, autant pour les résidents de longue date que pour les nouveaux arrivants : (ré)appropriation et (ré)découverte du territoire, meilleure compréhension des enjeux locaux, attachement et renforcement du sentiment d'appartenance, envie du partage car les habitants se sentent fiers et sont plus ouverts à recevoir les visiteurs, etc. Nous croyons qu'il existe ainsi un lien entre la prise de conscience par la population de son rôle dans le tourisme – pratiques et développement compris – et la façon dont elle vit la rencontre avec l'autre.

Une autre façon de réduire les effets négatifs sur le territoire et les conflits d'usage entre touristes et habitants est au travers d'une ouverture importante du champ d'action de la population. Celle-ci passe alors d'un usager des activités touristiques à un acteur qui est, aux côtés des autres acteurs touristiques, responsable de penser le tourisme qu'il souhaite avoir sur son territoire. Ce processus peut, par ailleurs, consolider les relations sociales locales en créant un capital social qui sert au développement local et à des objectifs plus larges de la communauté, comme nous avons mentionné auparavant.

La participation, plus qu'une idée à la mode, doit représenter un engagement et un nouveau moyen de gestion (HarmoniCOP, 2005). Nous considérons que la participation au développement du tourisme est nécessaire afin de soutenir la lutte constante contre un tourisme inattentif aux réalités locales et permettre aux habitants, surtout ceux des lieux

souffrant des impacts plus négatifs du tourisme, de vivre plus en harmonie avec le tourisme et les touristes. Un exemple de que ceci est possible est notre étude de cas sur le réseau Tucum (chapitre 9) : les communautés ont pu faire face à l'avancement du tourisme de masse sur leur territoire grâce à leur implication et union pour développer un tourisme plus durable<sup>83</sup>.

#### **6.4 Participation et rôle du tourisme dans les stratégies gouvernementales**

La participation au développement du tourisme demanderait, dans un premier temps, une réflexion de la définition des politiques touristiques, qui devraient considérer davantage la dimension sociale de cette activité. Dans un second temps, il conviendrait d'envisager également un partage équitable des bénéfices (économiques, sociaux, etc.) qui en résultent.

"Le tourisme est une opportunité stratégique pour les territoires, mais pour autant, on doit être l'observer avec une perspective locale, adaptée à la réalité socio-économique et socioculturelle. Tout au long des multiples phases de production de l'activité, les acteurs, publics et privés, doivent être impliqués et avec la population locale, diriger des alliances stratégiques pour la construction de destinations émergentes et de produits touristiques. Autrement il peut devenir une activité agressive pour l'environnement et génératrice de nouvelles difficultés." (Lopez Lopez et De Esteban Curiel, 2010, p. 124-125).

Il est indispensable d'avoir une planification stratégique qui permet de mesurer les aspects territoriaux, socio-économiques et culturels, afin de pouvoir dessiner et exécuter les objectifs tout en tenant compte des risques inhérents à l'activité touristique. Du point de vue des acteurs, comme nous l'avons déjà évoqué auparavant, il est nécessaire d'établir des dynamiques de planification et de coordination entre les parties prenantes ainsi qu'un dialogue fluide entre les différentes personnes concernées, sans jamais oublier que "la prise en compte de la satisfaction de la population locale constitue une dimension majeure du tourisme durable" (Cacomo, 2007, p. 217).

Tout comme la préservation et la valorisation de l'environnement, des patrimoines et des cultures, assurés par des politiques sérieuses qui prennent en compte le développement durable, le développement participatif du tourisme basé sur une collaboration élargie de toutes les parties prenantes est essentiel à la mise en place de modèles durables ainsi qu'au développement afin que celui-ci devienne une réalité possible sur les moyen et long termes (Lopez Lopez et De Esteban Curiel, 2010).

Cependant, il faudrait considérer ici, dans une vision moins romantique, que le tourisme est une activité souvent planifiée, développée et gérée par les pouvoirs publics, tel qu'au Brésil. Autrement dit, il ne s'agit pas d'une activité qui se développe librement mais bien au contraire, qui incarne une fonction spécifique au sein des stratégies des gouvernements, et de ceux-ci avec des acteurs économiques. Comprendre le rôle du tourisme dans ces stratégies est alors fondamental afin de pouvoir saisir l'importance qui y est accordée à la participation.

Le tourisme est l'une des activités économiques qui s'est largement développée depuis le XX<sup>ème</sup> siècle et qui se trouve aujourd'hui au centre des stratégies gouvernementales pour le développement. En effet, la plupart des discours des gouvernements affirment que le tourisme contribue à l'économie locale et nationale, combat les inégalités et la pauvreté, et favorise le développement (durable).

---

<sup>83</sup> D'autres exemples où le tourisme est développé de façon plus durable et harmonieuse avec la population locale, notamment grâce à l'implication de celle-ci, peuvent être retrouvés sur la page du prix ToDo! qui a été mentionné auparavant : <<http://www.to-do-contest.org/award-winners.html>>.

Cependant, le tourisme n'est pas une activité "pure" et libre de l'interférence de l'État, bien au contraire. Les forces révélées par notre recherche ont confirmé l'idée que le tourisme (au Brésil) est un outil étatique parmi d'autres, et qu'il s'adapte souvent à des objectifs et volontés plus globaux des gouvernements. Ainsi, si le développement durable ou encore la participation ne constituent pas de priorités des gouvernements, ils seront rarement incorporés au développement du tourisme.

En Inde, par exemple, le ministère du Tourisme et de la Culture gère la politique touristique nationale sans consulter d'autres organismes importants tels que le ministère de l'Environnement et des Forêts ou le ministère du Commerce et de l'Industrie (Suresh, 2006). Sans cette coordination, le processus participatif aura beaucoup de difficultés à se mettre en place et à se maintenir. Un développement participatif du tourisme requiert une coordination au sein des acteurs publics, qui sont en général à l'initiative de la démarche.

L'idée de "démocratisation du tourisme" (Suresh, 2006) exige que la population soit soutenue dans sa lutte contre un tourisme inattentif et écoutée dans toutes les phases du développement, même au moment de l'élaboration de politiques : si elles sont issues d'une procédure démocratique, elles seront un outil plus efficace afin d'atténuer les effets négatifs d'un projet touristique. En outre, l'ensemble du processus politique peut être amélioré en faisant ressortir les hypothèses, les intérêts et les valeurs cachés derrière les différentes opinions (HarmoniCOP, 2005).

Le fait d'inclure les habitants à l'élaboration de politiques favorise, par ailleurs, le flux d'information, la responsabilité et la régularité du processus, en donnant la voix à ceux qui sont les plus affectés par ces mêmes politiques. Le danger réside notamment dans le fait que la participation devienne uniquement une notion utopique (Sisk et al., 2001) et sans effet réel.

Notre recherche a montré que, malgré une reconnaissance récente de la part des gouvernements brésiliens du retard en termes de développement durable, les intérêts de l'État moderne vis-à-vis du tourisme n'ont pas vraiment changé par rapport aux intérêts – essentiellement économiques – de l'État du XX<sup>ème</sup> siècle, du début du développement de l'activité touristique au Brésil.

Il convient pourtant de comprendre ces affirmations non comme une généralisation et une critique à tous les gouvernements mais plutôt comme une constatation à plusieurs niveaux (du local au national), à différentes époques, d'une posture commune vis-à-vis du tourisme, traduite en politiques et actions précises. Cette posture est particulièrement adoptée à l'échelle nationale (mais aussi des États fédérés), comme nous analysons dans les chapitres 7, 8 et 9.

Nous estimons que les premières barrières à franchir sont celles d'un changement des politiques et que, par la suite, le défi est celui de faire intervenir d'autres acteurs et institutions qui n'appartiennent pas forcément aux gouvernements mais qui sont associés à l'action collective – la gouvernance. Puisque le tourisme est une activité sensible aux différences régionales, il est important de laisser intervenir les acteurs locaux : on parle alors de gouvernance locale et de la capacité des acteurs locaux à gérer leurs territoires, et ce avec les populations qui sont partie intégrante de la prise de décision.

Dans le chapitre 1, nous avons parlé de différentes formes de tourisme pratiquées aujourd'hui et qui sont dites "plus durables" car elles essaient de respecter les lieux visités dans les diverses acceptions de la durabilité – environnementale, culturelle, économique et sociale. Parmi ces pratiques, nous avons mentionné celle du tourisme participatif. Il convient de

préciser, avant de conclure ce chapitre, les différents usages du terme tourisme participatif et de souligner celui que nous utilisons dans cette recherche.

## **6.5 Deux acceptions du terme tourisme participatif**

### ***6.5.1 Signification économique du tourisme participatif***

Dans le langage courant des acteurs économiques du tourisme, le tourisme participatif représente l'immersion des visiteurs dans les modes de vie locaux et en contact avec les résidents. Il s'agit souvent d'une activité touristique associant une partie de la population d'accueil aux activités touristiques. Les touristes participent ainsi aux activités traditionnelles ou typiques de la localité et côtoient les résidents qui, en qualité d'acteurs du tourisme, leur montrent les modes de vie locaux et leur racontent les histoires et les anecdotes de la communauté. L'identité locale et les habitants sont ainsi remis au centre du processus.

Dans cette première signification, le tourisme participatif relève alors de la participation de la population d'accueil à l'exécution des activités touristiques. Le discours est souvent celui d'une réponse à la demande d'authenticité de la part des visiteurs, qui souhaitent rencontrer les habitants et découvrir le territoire de l'intérieur, à l'écart des flux touristiques et des séjours standardisés. Néanmoins, il convient de souligner le risque de folklorisation dans ce cas, notamment si cette pratique est peu réfléchie ou seulement d'un point de vue de marketing.

Les principaux objectifs de cette pratique sont de créer du lien social entre visiteurs et visités, d'éliminer le sentiment des premiers d'être de "simples touristes", et de retrouver une hospitalité annulée par le tourisme de masse. Toutefois, pour certains acteurs, il s'agit simplement d'un nouveau marketing touristique où l'humain se trouve au cœur de la communication. Dans cette vision, des activités de tourisme participatives sont un outil de fidélisation de la clientèle grâce à l'offre d'expériences "uniques" aux touristes.

Cette idée est intrinsèquement liée au concept d'économie d'expérience de Joseph Pine et James Gilmore (1999), selon lequel l'association de trois caractéristiques, personnalisation-émotion-souvenir, permet de dépasser une économie de marché et de services, centrée sur la valeur d'usage, pour développer et vendre des expériences, centrées sur la valeur émotionnelle. Cette notion est fondée sur la progression de la valeur économique, qui pourrait être résumée par quatre stades principaux :

- L'économie des matières premières : le savoir-faire essentiel consiste à cultiver et extraire les marchandises de la terre ;
- L'économie industrielle : le savoir-faire essentiel consiste à produire des produits manufacturés en grande quantité donc largement standardisés ;
- L'économie de services : l'enjeu commercial essentiel consiste à fournir un service de qualité ;
- L'économie d'expérience : le savoir-faire consiste à faire vivre une réelle émotion et fournir un souvenir inoubliable au client avec une forte dimension de personnalisation.

Participer à la fabrication du cidre dans les Asturies, en Espagne<sup>84</sup>, visiter Londres avec un habitant et un regard local<sup>85</sup>, ou encore partager la culture et les expériences millénaires de la

---

<sup>84</sup> Cf. <[https://www.hosteltur.com/comunidad/003669\\_hazloturismo-el-turismo-participativo.html](https://www.hosteltur.com/comunidad/003669_hazloturismo-el-turismo-participativo.html)> (Page consultée le 12 avril 2017).



communauté de Huayllaphara, au Pérou<sup>86</sup> sont quelques exemples d'activités parmi les multiples offres vendues aux touristes aujourd'hui sous le terme de tourisme participatif.

### ***6.5.2 Tourisme participatif en tant qu'ouverture des processus décisionnels***

Cependant, l'acception du terme à laquelle nous nous référons dans notre recherche est celle plutôt liée à une gestion participative du tourisme. À aucun moment nous ne prétendons analyser des pratiques participatives du tourisme telles que celles mentionnées auparavant, ainsi que leurs retombées pour la population locale. Afin d'éviter une confusion entre les deux idées, nous préférons le terme de développement participatif du tourisme à la forme plus courte de tourisme participatif. Toutefois, celle-ci ne peut pas être évitée car il s'agit en effet de l'expression utilisée par plusieurs acteurs (économiques et publics) du tourisme<sup>87</sup>.

Dans cette deuxième signification du terme, la population participe au tourisme non comme un acteur économique impliqué dans l'accueil des visiteurs et dans leur séjour, mais en tant que décideur aux côtés des autres acteurs, publics et privés. Elle prend ainsi part dans les débats autour du développement et des politiques touristiques, et est "capable" (dans le sens d'Amartya Sen) de donner son avis et de décider de l'avenir de son territoire. La "démocratisation du tourisme" (Suresh, 2006) que nous avons énoncée auparavant, prône le développement d'un tourisme qui porte une attention spéciale aux besoins et aux attentes de la population, qui est ainsi écoutée et soutenue dans sa lutte contre un tourisme nuisible.

La participation au tourisme peut également être une initiative de la population, ceci étant souvent le cas dans le tourisme communautaire (TBC). Dans cette forme de tourisme, la population prend l'initiative de la lutte pour défendre son territoire, sa culture et ses modes de vie face à une stratégie de développement ressentie comme nocive et qui bénéficie plutôt les acteurs publics et privés. Le tourisme est ainsi développé par ces communautés en tant qu'outil de défense et de protection de leurs intérêts.

Le cas d'étude sur le réseau Tucum (chapitre 9) dénonce la lutte constante contre les intérêts privés et capitalistes de grands investisseurs (souvent soutenus par les pouvoirs publics) qui menacent la permanence de ces peuples sur leurs territoires. Le tourisme communautaire est pourtant un exemple à part entière en raison de ses enjeux particuliers. Nous concevons la participation dans le tourisme de façon plus vaste et avec les pouvoirs publics, contrairement au problème vécu par le réseau Tucum et d'autres cas de TBC.

Le premier degré de cette participation est, d'après nous, le droit à l'information, comme nous l'avons mentionné auparavant. En effet, nous voyons aujourd'hui que la communication entre les responsables touristiques et les habitants est faible, voire inexistante. Nous soutenons alors l'importance d'informer les habitants sur ce qui se passe sur le territoire au niveau touristique (projets, plans, politiques, législations, etc.). Cette première action peut également être menée en parallèle de campagnes ou de programmes de sensibilisation au tourisme, lors desquels la population comprend davantage les enjeux et les retombées liés à l'activité touristique.

---

<sup>85</sup> Cf. <<https://www.ceetiz.es/londres/turismo-participativo>> (Page consultée le 12 avril 2017).

<sup>86</sup> Cf. <<http://www.peru-cusco.com/tour-turismo-participativo-en-huayllaphara-es>> (Page consultée le 12 avril 2017).

<sup>87</sup> Des exemples au Brésil peuvent être retrouvés dans les articles suivants, qui annoncent des réunions publiques sur le "tourisme participatif" dans deux villes : l'une à São Luís do Maranhão <<http://www.blogsoestado.com/zecasoares/2013/11/04/turismo-participativo/>> et l'autre à Guaratingatá <<http://www.tursan.com.br/turismo-participativo-e-tema-de-palestra-em-guaratingueta/>> (Pages consultées le 09 avril 2017).

Cependant, ces deux actions ne suffisent pas pour donner la parole aux habitants. Ainsi, la démocratisation du tourisme prône la mise en place de moments et d'espaces de débat, de consultation, de concertation et de codécision entre les différents acteurs, publics, économiques, institutionnels et les habitants.

De cette façon, la participation peut éventuellement contribuer à la qualité de vie locale et à l'ensemble du processus politique car elle fait ressortir des intérêts et des valeurs (HarmoniCOP, 2005) en donnant la voix à ceux qui sont les plus affectés par ces mêmes politiques. Il s'agit, dans ce sens, d'un élément compris dans une évolution plus vaste qui concerne l'ensemble de la relation au politique, bien au-delà du tourisme.

## 7. Conclusions

La participation est à la fois une méthode et un nouveau modèle de système démocratique étendu aux citoyens qui est développé notamment depuis les années 1960, bien que les premières actions dans ce sens datent d'avant. Cette demande de prise de parole et d'expression par la population, encouragée notamment par des mouvements sociaux, était au départ une contestation sociale vis-à-vis d'une démocratie représentative qui s'est révélée inapte à résoudre les diverses crises et à répondre aux revendications de la population.

Bien que la participation des habitants à la prise de décisions soit aujourd'hui plus institutionnalisée, avec une officialisation des processus, elle est toujours un débat complexe de l'actualité politique et citoyenne mondiale. Cette question a été renforcée dans les années 1990 par les débats autour du développement durable. Si cette participation était alors soutenue particulièrement pour des questions environnementales, elle est aujourd'hui prétendue pour toute question pouvant influencer sur le cadre de vie de l'habitant.

Nous avons exposé dans ce chapitre les différents objectifs et bénéfices de la participation (André et al., 2006), tout comme ses principes de base (André et al., 2006 ; HarmoniCOP, 2005 ; Involve, 2005) et les formes d'implication des habitants (Arnstein, 1969 ; Involve, 2005). Nous avons souligné que la participation est avant tout une démarche qui exige une planification détaillée et objective (HarmoniCOP, 2005 ; Involve, 2005).

Les processus participatifs font face à différents blocages parmi lesquels on retrouve souvent le choix et la mobilisation des participants, l'absence d'un facilitateur efficace, des investissements en moyens et en temps, des méthodes peu adaptées, etc. Concernant ce dernier aspect, nous avons observé que les méthodes participatives sont normalement choisies selon le nombre de participants, les ressources, la durée du processus, le niveau de participation souhaité et les résultats qu'elles peuvent produire (Involve, 2005).

Ensuite, nous avons étudié de nouvelles pistes pour impulser la participation surtout au niveau local grâce au développement des technologies et notamment à l'Internet. Notre analyse a d'abord visé les questions de l'innovation (ouverte et sociale) et du design : des façons de penser des problèmes nouveaux à partir de la collaboration, dans l'objectif de générer des résultats qui sont à la fois souhaitables pour les personnes, financièrement intéressants et techniquement possibles aux entreprises et gouvernements.

L'innovation est aujourd'hui impulsée par les NTIC et l'Internet et on voit apparaître de nouvelles formes de collaboration entre gouvernements et habitants via le Web. Pour certains auteurs (Sisk, 2001), cette démocratie virtuelle facilite l'implication des habitants notamment parce qu'elle est moins onéreuse et permet d'établir un dialogue avec les habitants plutôt qu'une communication unidirectionnelle. Nous avons ainsi étudié les avantages de ces types de processus participatifs et ses caractéristiques via les réseaux sociaux et les plateformes participatives.

Afin d'exemplifier ce type de démarche, nous avons présenté le cas de Reykjavik, en Islande, pays connu pour le succès de ses projets innovateurs en s'appuyant sur une démocratie virtuelle. L'expérience de démocratie participative virtuelle dans cette ville a mis en évidence que l'emploi d'Internet peut favoriser la production de résultats positifs en termes de participation sous condition que d'autres méthodes soient employées en parallèle, telles que les réunions avec les autres acteurs.

Cependant, il convient de reconnaître que le succès de ce type d'initiative est fortement dépendant du contexte dans lequel elle a lieu. À Reykjavik, la population a un large accès à Internet et la municipalité est engagée dans la mise en place des processus de participation innovateurs. L'absence d'un de ces facteurs pourrait, en effet, influencer les résultats obtenus. Toutefois, le cas de Reykjavik montre également l'importance de réfléchir à la partie de la population qui n'utilise pas Internet et donc d'envisager d'autres possibilités de participation.

Finalement, nous avons introduit le sujet central de ce travail de recherche en rapprochant la participation au tourisme. Cette analyse n'avait pourtant pas prétention à l'exhaustivité étant donné que cette question sera abordée à plusieurs moments tout au long de cette thèse. Nous avons souhaité plutôt exposer ici quelques idées préliminaires et globales dans l'objectif d'introduire notre propos et de donner un cadre plus clair aux analyses et aux réflexions postérieures.

# **Chapitre 3**

## **Cadre méthodologique de l'étude**

"La méthodologie peut seulement nous apporter une compréhension réflexive des moyens qui ont démontré leur valeur pratique en les élevant à un niveau de conscience explicite [...]"

Max Weber, *Essais sur la théorie de la science*.

## 1. Introduction

Un travail de recherche consiste régulièrement en choix méthodologiques centraux afin de pouvoir déterminer la conduite de la recherche selon les objectifs déterminés au départ et les différentes contraintes que le chercheur peut rencontrer. Ces choix méthodologiques peuvent, par ailleurs, conditionner les résultats escomptés mais également la production d'idées originales. À partir du contexte théorique qui est à la base du présent travail, notre intention était de faire les meilleurs choix afin d'explorer les thèmes ciblés ainsi que de produire de nouvelles connaissances.

Ce chapitre méthodologique est divisé en trois parties principales. Nous présenterons d'abord les caractéristiques de notre recherche en tant que recherche qualitative et exploratoire. La deuxième partie présentera le modèle de science que nous adoptons pour ce travail ainsi que les deux principales méthodes utilisées : l'étude de cas et l'entretien. Cette partie sera complétée par une révision des théories sur lesquelles ce travail s'appuie. En troisième partie, nous exposerons l'ensemble des techniques de collecte de données employées à partir des objectifs initiaux. Les détails des méthodes appliquées à chaque étude de cas seront pourtant présentés dans le prochain chapitre.

La problématique de recherche, l'éthique, le budget et le temps sont des considérations majeures dans tout choix méthodologique. Dans le cas de notre thèse, ces choix ont été conditionnés, en grande partie, par une absence de financement qui nous a "contraint" à développer une recherche descriptive et exploratoire avec des méthodes d'observation désengagées. Nous regrettons, par ailleurs, le fait de ne pas avoir pu développer une étude plus participative (l'observation participante), élément de base de la science réflexive qui, malgré cette faiblesse, a guidé ce travail.

La mise en place d'une démarche exploratoire a nécessité de construire une méthodologie solide qui permettait de tirer des résultats évaluables entre les différents cas étudiés et transposables à d'autres territoires. Cela a conduit à l'adoption d'une procédure spécifique, combinant des analyses de divers documents légaux et des travaux scientifiques sur les territoires, et des études empiriques sur notre sujet de recherche.

Compte tenu des présupposés épistémologiques, nous avons opté pour adopter une approche méthodologique qualitative qui applique des principes réflexifs (Burawoy, 2003). Les études de cas ont pour objectif de concentrer l'attention sur les "particularités généralisables", en les évaluant en tant que telles. Cependant, nous avons pris en compte le rôle du chercheur au long de nos recherches, tout en restant réaliste face aux généralisations possibles. Les résultats obtenus ont été pertinents et nous ont inspiré pour l'analyse des questions participatives soulevées par ce travail. Cette analyse sera plus particulièrement présentée dans les deux derniers chapitres de notre thèse.

## 2. Caractérisation de la recherche

Le début de la thèse est un processus de définition de plusieurs facteurs tels que les objectifs, les terrains, les moyens, etc. À partir de ces considérations préalables, le chercheur est en mesure de caractériser la nature de sa recherche, de comprendre ses différents aspects théoriques et techniques, tout comme de choisir une méthodologie qui correspond à ses présupposés épistémologiques.

La caractérisation de la nature de notre recherche s'est ainsi appuyée sur trois critères de classification, comme le propose Antônio Carlos Gil (2002) : la finalité, les moyens de recherche et l'approche méthodologique employée. Ensuite, nous avons considéré la littérature sur les méthodes de recherche qualitatives (Post et Andrew, 1982), notamment l'étude de cas, qui a été la méthode utilisée dans cette thèse et qui distingue quatre catégories de recherche en fonction de la direction choisie : S'agit-il de décrire, d'explorer, d'expliquer ou de prédire ?

À partir de ces notions-là, nous comprenons que notre recherche est alors caractérisée par deux natures : elle est, au début, une démarche descriptive, qui essaie de répondre à notre question générale de départ : "Quelles formes de participation au tourisme se développent au Brésil ?" Puis, à partir de notre modèle d'analyse construit afin de comprendre comment l'objet fonctionne, d'identifier des problèmes et de faire émerger de nouvelles idées, notre étude se place dans la catégorie des recherches exploratoires.

À certains moments, nous mettons en relation plusieurs variables afin de contribuer à la théorie de la participation et, d'une certaine manière, d'élucider pourquoi la participation au Brésil ne constitue pas encore un scénario très solide. Cependant, nous ne pouvons pas la considérer comme étant une recherche explicative puisque les hypothèses et les propositions faites ne sont pas testées empiriquement. Dans ce sens, elle ouvre des perspectives pour de futures recherches. Il peut être également intéressant pour d'autres chercheurs de "répéter" nos études ultérieurement, dans l'objectif de les élargir sur un plan historique.

Quelle que soit la nature de la démarche, la capacité d'ouverture et la prise en compte d'éléments nouveaux est primordiale. Dans une étude exploratoire appuyée sur la méthode de l'étude de cas, le chercheur peut commencer avec une série de questions et finir avec des interrogations très différentes. Celui-ci est un autre aspect du rôle de chercheur que nous avons pris en compte au large de ces années de thèse.

Nos questionnements ont, en effet, évolué au fur et à mesure que notre recherche avançait. Les premières questions ont ainsi guidé le démarrage de nos travaux ; les questionnements postérieurs ont ouvert de nouvelles perspectives et ont permis de conclure la thèse avec des réflexions beaucoup plus approfondies et pertinentes.

La recherche descriptive a pour but principal la description des caractéristiques d'une population donnée (Gil, 2002), que le chercheur observe, enregistre, analyse et met en corrélation avec des événements ou des phénomènes, sans volonté délibérée de les manipuler. On cherche avant tout à donner une représentation exacte des événements et de différents faits qui se manifestent dans un objet d'étude sans essayer de les analyser. Ainsi, la démarche descriptive de notre recherche a détaillé de façon narrative, c'est-à-dire sans notre jugement sur les faits, les terrains d'étude (villes, régions, etc.) et les divers aspects inhérents aux actions analysées (création, fonctionnement, méthodologie, résultats, etc.).

Ensuite, nous avons procédé à une démarche plus exploratoire à partir de laquelle nous avons analysé les faits afin de clarifier les variables en cause. La recherche exploratoire est souvent



employée lorsque l'objet n'a pas encore été largement étudié et dont les publications (et donc la connaissance sur le problème) ne sont pas nombreuses. De cette façon, il est possible de considérer que la fonction principale de la recherche exploratoire est de faire émerger de nouvelles représentations et perspectives sur l'objet de l'étude (Schlüter, 2003).

La recherche exploratoire cherche à identifier des propriétés et des obstacles de situations ou d'événements complexes. Le propos est plus analytique : il ne s'agit plus seulement d'accumuler les faits ou de développer des hypothèses, mais de conduire une étude à partir de certaines idées. Il s'agit alors d'une étude pilote permettant de structurer une étude plus large et de clarifier des variables en cause ; lors de cette étude on se demande comment l'objet fonctionne (Post et Andrew, 1982).

Ainsi, il est possible de considérer que notre étude exploratoire extrait le général du particulier en termes de participation ; elle se déplace entre les dimensions micro, méso et macro du tourisme au Brésil et connecte le contexte actuel du pays (le présent) avec des événements historiques (le passé) afin d'imaginer un nouveau scénario (le futur). La nature exploratoire de notre travail se justifie également par le fait que très peu de connaissance systématisée et accumulée existe à présent sur la participation au tourisme (en dehors de contextes de tourisme communautaire), que ce soit au Brésil ou ailleurs<sup>88</sup>.

Malgré le nombre de textes et d'études réalisées sur le thème du développement participatif, nous nous rendons compte que la participation à la prise de décision dans l'activité touristique est peu abordée dans les analyses et les débats autour du thème. Ce constat nous a particulièrement interpellé car le tourisme durable est un sujet amplement analysé depuis quelques années. Cependant, l'implication des habitants dans le développement de l'activité n'est étudiée que par quelques chercheurs (dont Couto, 2003 ; Suresh, 2006 ; Moura, 2013).

Bien que ce fait puisse représenter un frein à notre travail, il nous a plutôt motivé à poursuivre notre recherche et à contribuer au sujet. Nous n'avons pourtant pas la prétention de toucher aux postulats des théories sur le thème car, après tout, "le but de la recherche n'est pas d'établir une "vérité" définitive sur le monde extérieur, mais d'améliorer de façon continue la théorie existante" (Burawoy, 2003, p. 445). Ainsi, nous cherchons simplement des reconstructions qui soient aussi performantes que ces théories-là et qui considèrent d'autres aspects particuliers ou inhabituels, de façon à ouvrir de nouvelles perspectives.

La question de la participation peut être suggestive dans l'approche quantitative (issue de la science positive), capable de traduire cette implication en chiffres. Néanmoins, les questions fondamentales que notre étude vise à répondre nous ont conduit à l'adoption d'une approche méthodologique qualitative (science réflexive). De manière générale, la recherche qualitative cherche à décrire et à interpréter des faits plutôt qu'à simplement les mesurer et à opérer des variables.

En effet, étant donné le cadre analytique adopté ainsi que les questions fondamentales que ce travail entend répondre, la démocratie telle qu'elle est étudiée ici – par le biais de la participation aux processus décisionnels et au développement – implique une analyse basée sur les interactions au fur et à mesure qu'elles émergent et se développent entre les acteurs concernés. Comprendre comment s'organiser pour une participation réelle de la population au développement du tourisme, capter la dynamique qui caractérise ces processus et interpréter

---

<sup>88</sup> La participation est, en effet, souvent mentionnée comme étant une démarche nécessaire en vue d'un développement plus durable de l'activité touristique. Cependant, les études de cas sur ce thème sont encore peu nombreuses et les connaissances, insuffisantes.

comment ils peuvent être annulés, impliquent une observation étroite des contextes d'interaction que seule une approche qualitative permet de saisir.

La recherche qualitative comprend, en réalité, plusieurs méthodes d'investigation. Compte tenu du contexte analytique adopté dans cette thèse – fondé sur la participation des habitants aux processus décisionnels (justifiée par un simple droit démocratique mais également par les arguments et les expériences que les habitants peuvent apporter aux décisions) – cette analyse vise à saisir les motivations et les positionnements de différents acteurs touristiques vis-à-vis de la participation.

Elle cherche également à identifier des formes d'implication des habitants dans le développement du tourisme local qui sont encouragées par les pouvoirs publics ainsi que les différents aspects (contextes, objectifs, enjeux, difficultés, etc.) liés à la production de ces processus participatifs. À partir de ces objectifs-là, le choix d'adopter la méthode de l'étude de cas nous semblait le plus pertinent.

Par ailleurs, ce type de recherche observationnelle permet de nouveaux questionnements de la part du chercheur (la capacité d'ouverture et de prise en compte d'éléments nouveaux mentionnée auparavant) à partir de l'observation d'un comportement singulier qui peut se montrer au cours de l'étude. Les aspects de notre travail relatifs à la science réflexive ainsi qu'à la méthode de l'étude de cas seront mieux détaillés dans la prochaine partie.

Enfin, notre recherche a présenté dès l'élaboration de la problématique une dimension applicative. Elle a été réalisée dans l'objectif d'apporter "des éclaircissements sur un problème donné dans une intention d'application pratique" (Angers, 2009, p. 9) ultérieure. Ces aspects la caractérisent comme une recherche appliquée avec laquelle nous espérons pouvoir contribuer non seulement à la connaissance liée au tourisme durable et participatif mais aussi à une réflexion pour l'élaboration de modèles et de processus plus démocratiques et inclusifs liés à la prise de décision dans le tourisme, au Brésil mais aussi dans d'autres pays.

### 3. Modèle de science, méthodes et théories

#### 3.1 Modèle de science : la recherche en science réflexive

La science ne fournit pas de certitude définitive car elle est en constante évolution et se développe dans le débat intellectuel entre chercheurs. Cette affirmation est la base pour comprendre les travaux et les réflexions de Michael Burawoy, qui nous ont guidé dans la compréhension de la science sur laquelle nous nous appuyons pour cette thèse ainsi que dans le choix de la méthode employée.

Depuis les années 1990, ce sociologue britannique conceptualise et cherche à établir les principes d'une science "alternative" à la science positive traditionnellement employée par les chercheurs. Il affirme que la science positive tente de produire une image la plus exacte du monde extérieur (Burawoy, 2003, p. 433) et qui pour cette raison, elle finit par "rejeter" certaines études qui n'atteignent pas ce résultat.

À partir de cette non-conformité de certaines recherches aux principes prescriptifs de la science positive – les "4 R"<sup>89</sup> de la "recherche analytique" de Jack Katz (1983), Michael Burawoy (2003, p. 426) défend la nécessité d'avoir une science "alternative" à travers laquelle on puisse développer des dialogues multiples pour expliquer les phénomènes empiriques, et à laquelle il donne le nom de science réflexive.

Le dialogue est un mot-clé de cette science, en opposition à l'isolation de l'objet proposée par la science positive. Dans la science réflexive, un premier dialogue (virtuel ou réel) est établi entre l'observateur et les acteurs ; par la suite, il est inséré dans un deuxième dialogue entre les processus locaux et les forces globales. Ce deuxième dialogue ne peut être compris qu'à travers un troisième dialogue avec la théorie.

La science réflexive joint ainsi l'acteur et le chercheur, le contexte d'enquête et son champ d'inscription, les conceptions du sens commun et la théorie savante (Burawoy, 2003, p. 438). Elle permet alors l'exploration de macrostructures sociales et historiques – centrales dans notre travail – dans un cadre scientifique.

Selon le concept de Michael Burawoy, les principes de cette science sont issus des entraves rencontrées par la science positive<sup>90</sup>. Deux de ces principes sont particulièrement pris en compte dans notre recherche, à savoir l'entretien en tant qu'intervention et approche transversale (cet aspect sera mieux abordé plus loin dans cette partie), et le rapport entre la science réflexive et les théories sur lesquelles elle s'appuie.

Basé sur ce dernier principe, on ne cherche pas à inférer des propositions générales directement à partir des données empiriques (représentativité et unicité des cas) afin de découvrir une nouvelle théorie. Au contraire, on cherche plutôt une "reconstruction en progrès" (Burawoy, 2003, p. 440) des théories sur lesquelles le travail s'appuie, passant progressivement d'une généralisation à une autre, sans pour autant remettre en question les postulats de ces théories. Ainsi, nous cherchons à contribuer au contenu empirique de nos

---

<sup>89</sup> De l'anglais, (*injunction against*) *reactivity, reliability, replicability, representativeness*. Selon ces principes, les chercheurs doivent éviter de déformer le monde qu'ils étudient ("neutralité"). Ils ont également besoin de critères de sélection des données ("fiabilité") et ce mode de sélection doit être élaboré de manière claire afin que d'autres chercheurs étudiant le même problème puissent produire les mêmes résultats ("reproductibilité"). Enfin, les chercheurs doivent garantir que l'objet analysé est typique de sa totalité ("représentativité").

<sup>90</sup> Il s'agit de l'intervention, du processus, de la structuration et de la reconstruction.

théories de base (l'analyse du "cas négatif"<sup>91</sup>) plutôt qu'à accroître le potentiel de leur généralisation (l'analyse du "cas déviant"<sup>92</sup>).

L'unicité des cas examinés dans cette thèse n'étant pas une préoccupation pour atteindre nos objectifs, nous devons avoir une approche qui n'additionne pas les cas de manière indépendante, de façon à les réduire à des exemples particuliers afin de reconstruire un ensemble de concepts, sans considérer les contextes. À partir de cette préoccupation, nous développons dans notre thèse une approche comparative d'intégration (Burawoy, 2003). Cette approche repère les différences des forces extérieures, relie les cas de manière causale, et étudie chaque cas dans sa singularité et dans sa relation avec d'autres.

En résumé, notre travail est conçu en tant que recherche en science réflexive et ce par diverses raisons. Premièrement, nous nous plaçons dans des mondes avec un contexte et valorisons celui-ci. Ceci est d'ailleurs notre point de départ. Nous nous situons dans l'histoire pour découvrir les conditions de la participation au Brésil et reconstruire la théorie de la participation avec une entrée par les politiques touristiques. Par ailleurs, nous distinguons chaque action-cas en identifiant les processus (sociaux, politiques, économiques, historiques) qui les caractérisent.

Nous essayons de montrer comment le mouvement de l'histoire politique et touristique nationale a des influences sur la mise en place des processus étudiés. Il est possible de considérer alors que notre recherche présente les quatre principes réflexifs de la science positive : intervention, structuration, reconstruction et processus.

## **3.2 Méthodes : étude de cas et entretien**

### **3.2.1 L'étude de cas**

Nos choix en termes de science et d'approche sont appliqués dans notre recherche par la méthode de l'étude de cas en raison de vastes capacités qu'elle implique, telle que regarder les situations sous différentes perspectives et prendre en compte les forces externes qui les façonnent. Le choix de la méthode ne dépend pas en effet du problème étudié, mais plutôt de comment on le conçoit au départ, de l'angle sous lequel on l'étudie et des objectifs établis (Burawoy, 2003).

Les usages de l'étude de cas sont multiples, comme le souligne Jean-Pierre O. de Sardan (1995, p. 84) : certains se limitent à l'illustration, d'autres décrivent et analysent des situations locales, et certains produisent, à partir d'un cas de référence, des analyses de "moyenne portée". Dans tous les cas, force est de reconnaître que l'étude de cas fait converger différents types de données dont quatre principaux qui sont issus de l'observation, des entretiens, des recensions et des données écrites (Olivier de Sardan, 1995).

Notre thèse s'appuie sur sept études de cas centrales (décrites dans le chapitre 4) choisies pour illustrer l'objet de la recherche et la problématique élaborée. Nous concevons cette dernière à partir d'une étude transversale de l'objet, passant d'une étude située d'un objet à une analyse plus large – économique, politique ou sociale – des phénomènes qui le traversent et le

---

<sup>91</sup> EMIGH, Rebecca Jean (1997), "The Power of Negative Thinking: The Use of Negative Case Methodology in the Development of Sociological Theory", *Theory and Society*, n° 26, vol. 5, p. 649-684.

<sup>92</sup> *Ibid.*

constituent. Dès le choix des cas et des questionnements, nous avons prêté attention à ce que notre étude n'élimine pas la spécificité des situations, des personnes et des lieux.

La méthode de l'étude de cas fournit une analyse approfondie des cas sélectionnés en observant leur unicité et leurs différences, ce qui n'est possible qu'en effectuant une étude détaillée de leurs multiples interactions et complexités. Par ailleurs, nous avons souhaité inscrire les objets étudiés dans leurs environnements sociétaux en les interprétant de manière plus générale. L'expression et la structuration de phénomènes sociaux plus larges sont révélées par l'étude de cas via sa généralisation – ou l'étude de cas élargie.

Le but de l'utilisation de la méthode de cas élargie dans ce travail est de mettre à l'essai un certain nombre de contributions théoriques à travers une analyse détaillée des cas sélectionnés. Selon cette méthode, l'objet de l'analyse est la situation et la causalité vient du lien invisible entre leurs éléments – d'où le nom original de cette méthode, "analyse situationnelle"<sup>93</sup>.

Bien que la méthode de l'étude de cas élargie ait été appliquée et expliquée dans les années 1950 et 1960 par des auteurs comme Max Gluckman, Clyde Mitchell et Jaap van Velsen, elle a été récupérée et développée par Michael Burawoy dans les années 1990 (Mendes, 2003, p. 4). Les conceptions de Michael Burawoy (2003) sur l'étude de cas élargie sont celles qui sont adoptées ici, même si notre travail présente une limite vis-à-vis de cette méthode : nous n'avons pas pu appliquer la technique d'enquête de l'observation participante, qui serait tout à fait pertinente dans le cadre d'une étude sur la participation.

L'observation participante s'est avérée, en effet, une technique difficile à mettre en place dans ce travail en raison, d'un côté, des contraintes financières déjà mentionnées, et d'un autre côté, de la conclusion de certaines des actions au moment de la recherche. Le nombre de territoires étudiés ainsi que les distances entre eux rendent également difficile la mise en place de l'observation participante. Nous croyons pourtant que tant que le chercheur reconnaît et évalue les failles de la conception, toute méthode est une expérience et un contributeur valables au savoir scientifique, et qui fait donc progresser le savoir humain.

Néanmoins, force est de reconnaître que l'observation participante ne permet pas d'accéder à de nombreuses informations pourtant essentielles à la recherche (Olivier de Sardan, 1995). Pour ce faire, il faut recourir aux savoirs, aux souvenirs et aux représentations des acteurs locaux. Pour ce faire, à la place de l'observation participante, nous avons appliqué la technique de l'entretien (notamment du type "récit", qui sera décrite plus loin) qui, selon Jean-Pierre O. de Sardan (1995, p. 79), "reste un moyen privilégié, souvent le plus économique, pour produire des données discursives donnant accès aux représentations locales".

Afin de contre balancer l'absence d'observation directe sur le terrain, nous nous appuyons sur la perspective ethnométhodologique post-analytique utilisée par Michael Lynch et David Bogen (1996) dans leur célèbre ouvrage, *The Spectacle of History: Speech, Text, and Memory at the Iran-Contra Hearings*. Les auteurs explorent la question de la production de l'histoire par les individus en prenant comme cas les audiences "Iran-contra" tenues en 1987 aux États-Unis, qui portaient sur l'assistance militaire secrète nord-américaine à l'Iran et à l'opposition du Nicaragua.

---

<sup>93</sup> Terme encore préféré par certains chercheurs, comme l'anthropologue Jaap van Velsen (1987), compte tenu de la situation centrale dans l'analyse.

Les auteurs développent ainsi un aperçu des problèmes au cœur de la société et de la théorie sociale (témoignage et histoire, mensonge et crédibilité, utilisation de la mémoire, interaction entre la parole et l'écriture, etc.) au travers d'interrogations méthodologiques sur l'intertextualité des images, des sons et des écrits des procédures de ces audiences, largement télévisées à l'époque.

À travers le cas du lieutenant colonel Oliver North, premier suspect qui est pourtant devenu héros de la droite américaine avec la complicité de la presse et du public, Michael Lynch et David Bogen questionnent également les stratégies de détournement que pratiqueraient les acteurs, ainsi que les rapports entre communication visuelle et démocratie aux États-Unis.

L'approche ethnométhodologique post-analytique considère alors l'histoire et les documents comme des ressources construites localement par les acteurs impliqués dans les processus d'intérêt, permettant de reconstituer l'histoire, le contexte et la mémoire des processus au cœur des cas sélectionnés. Cette approche, ancrée dans les récits et les analyses documentaires, a ainsi été considérée comme un outil précieux, notamment en ce qui concerne la reconstruction des chronologies des événements, les attentes et les discours des acteurs impliqués. La recherche bibliographique sera présentée plus en détails dans le prochain point.

### ***3.2.2 L'entretien***

La production par le chercheur de données à base de discours locaux qu'il aura sollicités reste un élément central des recherches de terrain. Néanmoins, les questionnaires relèvent souvent d'un fort coefficient d'artificialité et de directivité (Olivier de Sardan, 1995). Pour cette raison, dans notre travail, nous privilégions la méthode de l'entretien.

L'objectif est double : d'un côté, il s'agit de recueillir des données mesurables (science positive) sur les cas (coûts, nombre de participants, etc.) et d'un autre côté, d'utiliser l'entretien comme un outil stratégique de dialogue avec les acteurs (l'entretien "récit"), capable de faire émerger leurs multiples expériences et savoirs situés (science réflexive).

L'entretien porte souvent sur des référents sociaux ou culturels, sur lesquels on consulte l'interlocuteur. Celui-ci est invité à dire ce qu'il pense ou ce qu'il connaît d'une question, sans qu'il soit un expert au sein de la société locale. Néanmoins, l'interviewé peut parfois être sollicité à propos de son expérience personnelle, dans un récit d'épisodes biographiques limités choisis en fonction de leur pertinence pour l'enquête.

Cette technique permet de rapprocher l'entretien d'une situation d'interaction quotidienne, de conversation. Il s'agit, comme le souligne Jean-Pierre O. de Sardan (1995, p. 79), d'une stratégie récurrente qui cherche à réduire l'artificialité de la situation d'entretien et l'imposition par l'enquêteur de normes méta-communicationnelles.

Le voyage dans les savoirs situés des acteurs se fait notamment dans l'interprétation contextuelle (historique et sociale) de faits et d'interactions, et dans l'analyse de leurs dimensions. Nous avons alors essayé de saisir les forces sociales dans leur extériorité, en les comprenant en tant que facteurs qui, vraisemblablement, aident à modeler notre objet.

La dimension discursive des savoirs situés est souvent atteinte via l'entretien. Leur dimension non discursive, inexplicitée lors de l'entretien, requiert une analyse de la part du chercheur et, d'une certaine manière, une réduction – ou agrégation : dans la science réflexive, il s'agit de

regrouper plusieurs versions descriptives et interprétatives d'un même cas et de les associer dans des processus sociaux (Burawoy, 2003).

D'où l'importance de la triangulation qui, comme l'affirme Jean-Pierre O. de Sardan (1995, p. 85), est le principe de base de toute enquête : toute information émanant d'une seule personne est à vérifier. On distingue deux types de triangulation possibles selon l'auteur : la triangulation simple croise les interviewés afin de vérifier les informations, tandis que la triangulation complexe cherche à faire varier les interviewés en fonction de leur rapport à la question traitée. La différence fait alors sens et on cherche des discours contrastés.

Nous avons prêté une attention spéciale à cet aspect dans notre recherche de terrain. Cependant, en raison de la difficulté à établir contact avec plusieurs sources, nous avons été contraint de changer de stratégie. Afin de combler cette difficulté, nous avons vérifié, dans la mesure du possible, les informations en les croisant avec d'autres données, notamment des données écrites. Le seul cas où la triangulation (il s'agissait d'une triangulation complexe) a pu être faite via des entretiens, a eu cours dans l'étude de cas à Foz do Iguaçu.

Du point de vue de la science réflexive, l'entretien n'est pas simplement une façon de déclencher des réactions de l'interviewé (science positive) mais une vraie intervention dans sa vie. L'enquêteur est un partenaire nécessaire de cette interaction. Les éventuels "bruits" produits ne sont pas de perturbations à éliminer mais une vertu à exploiter, capable de révéler des "secrets" du monde des acteurs.

Ainsi, l'entretien ne doit pas être un exercice qui réduit à une cordonnée unique la multiplicité des expériences des acteurs. La science réflexive prône une approche transversale de leurs expériences ; un "voyage" dans leurs savoirs, situés dans un temps et un espace spécifiques et en perpétuel mouvement (Burawoy, 2003, p. 439). Ce mouvement caractérise alors une certaine "instabilité" du terrain.

En effet, le terrain d'étude n'est pas un espace neutre. D'un côté, il est configuré avant l'arrivée du chercheur, dans la préparation de l'enquête, et est pris en charge en amont, par des descriptions multiples (Mondada, 1998, p. 47). D'un autre côté, son existence est conditionnée par des facteurs extérieurs et par la dynamique des forces sociales présentes, même si celles-ci ont cours en dehors du domaine de la recherche (Burawoy, 2003).

Le terrain peut être alors compris comme étant un lieu où se développent des activités et des pratiques spécifiques qui sont localement organisées et dépendantes du contexte (Mondada, 1998, p. 40). Les activités des chercheurs, tout comme les faits scientifiques, s'ajustent et prennent forme dans ces contextes particuliers.

Dans ce sens, lors des recherches sur le terrain et des entretiens, on voit apparaître des "effets de contexte" que les chercheurs essaient parfois de minimiser mais qui ne peuvent pourtant pas être niés (Burawoy, 2003). Il s'agit des effets d'entretien, des effets de l'interviewé, des effets de terrain et des effets de situation. Comme l'affirme Lorenza Mondada (1998, p. 40), on tente d'éliminer les difficultés qui se posent lors de l'enquête au lieu de se demander si elles ne sont pas des éléments "inéliminables", constitutifs de la situation.

La science positive part du principe que ces effets sont des interférences qui doivent être minimisées et contrôlées par l'intervieweur, tandis que la science réflexive les perçoit comme étant la réalité du monde analysé qui ne peut donc pas être neutralisée (Burawoy, 2003, p. 436). Notre approche de ces éléments dans cette recherche suit ainsi les principes de la science réflexive.

Les effets d'entretien correspondent à l'influence des caractéristiques de l'intervieweur ou de l'organisation de l'entretien sur les réponses. Les caractéristiques culturelles et linguistiques de l'entretien, ainsi que son contexte, engendrent de nombreux biais sur les contenus référentiels (Olivier de Sardan, 1995). Par ailleurs, nous étions attentive au fait que l'entretien est un rapport social spécifique entre l'intervieweur et l'interviewé. D'une part, il s'agit d'une relation sociale particulière entre les deux : le chercheur est inconnu de la vie de l'enquêté tandis que ce dernier lui confie des moments de sa vie ainsi que des confidences. D'autre part, cette relation est aussi un rapport social.

Ces aspects demandent que le chercheur adapte son comportement aux situations des enquêtés. Cette particularité est encore plus frappante lorsque le chercheur est confronté à des cultures autres que la sienne. Dans des telles situations, le chercheur ne peut pas imposer ses propres normes méta-communicationnelles à ses interlocuteurs et se voit confronté à la nécessité d'acquérir une compétence communicationnelle adéquate (Mondada, 1998).

Ainsi, afin de maximiser les divers niveaux d'information recherchés, la prise en compte du contexte méta-communicationnel se révèle indispensable (Olivier de Sardan, 1995). Dans notre cas, le fait d'être brésilienne et doctorante, et d'avoir des connaissances sur les projets et les actions étudiés au moment de l'entretien, a facilité les échanges et nous a donné plus de crédibilité auprès des interviewés.

Les effets de l'interviewé réfèrent aux différentes interprétations des questions de la part de l'intervieweur et de l'interviewé. Nous croyons que ces effets peuvent être négatifs si la réponse finale ne correspond absolument pas à la question, ou si l'interviewé essaient de manipuler les réponses. Certes, les questions que le chercheur se pose ont une pertinence pour lui et sont spécifiques à sa recherche, mais elles ne font pas naturellement sens pour son interviewé. Le chercheur doit alors les transformer pour pouvoir converser sur le terrain en utilisant les codes de son interlocuteur (Olivier de Sardan, 1995).

Par ailleurs, il convient de remarquer, comme le fait Jean-Pierre O. de Sardan (1995, p. 80), que les intérêts de l'enquêté et de l'enquêteur divergent, tout comme leurs représentations de l'entretien. Se pose alors le défi au chercheur de garder le contrôle de l'entretien tout en laissant son interlocuteur s'exprimer comme il le souhaite. Si le chercheur fournit à l'intervieweur un nouveau regard ou abord, les effets peuvent être alors plutôt positifs.

Ainsi, à la place de contrôler ces effets, le chercheur doit être prêt à la confrontation avec des réponses et des comportements inattendus de la part des interviewés, comme le souligne Lorenza Mondada (1998). Son rôle est de trouver une solution qui convient aux deux parties. Après tout, les informations recueillies sont des "interprétations coproduites conjointement par l'enquêteur et l'informateur au sein d'un événement communicationnel" (Mondada, 1998, p. 59).

Les effets de terrain renvoient au pouvoir des conditions extérieures à l'entretien (sociales, politiques, économiques, etc.) d'en modifier les réponses. Ces effets peuvent être centraux dans une étude comme la nôtre, qui a un rapport direct avec les pouvoirs publics. Ainsi, il est fondamental de maîtriser les contextes afin de comprendre l'interférence des conditions extérieures dans les discours des acteurs.

À titre d'exemple, nous nous attendions que les municipalités (ou d'autres organismes à elles liés) ne critiquent pas les gouvernements et qu'au contraire, les autres acteurs (notamment les ONG) ne fassent pas de compliments aux gouvernements. Or, ces hypothèses n'ont pourtant



pas été vérifiées dans tous les contextes et avec tous les acteurs, ce qui montre des effets de terrain hétérogènes et particuliers.

Enfin, les effets de situation font référence à l'étude des situations sociales plutôt que des individus. Nous avons ainsi mené des analyses qui, à la place de regarder l'individu interviewé, ont plutôt cherché à comprendre ses points de vue par l'intermédiaire du contexte et des conditions dans lesquels cette personne se trouvait au moment de l'entretien, ainsi que de ses vécus et de ses savoirs issus d'expériences passées. N'oublions que l'entretien est avant tout une interaction et son déroulement dépend des stratégies et des ressources cognitives des partenaires de l'interaction, ainsi que du contexte dans lequel celle-ci se situe.

La situation d'interaction durant l'entretien peut également être "domestiquée", le cas le plus radical étant celui où cette interaction relève entièrement du dispositif de l'enquête (Mondada, 1998, p. 54). Cette auteure affirme, par ailleurs, que l'interaction peut être également domestiquée par le questionnaire ou par les contraintes imposées à l'organisation de la conversation, par la succession des questions du chercheur et des réponses de l'interviewé. Pour ce qui concerne nos entretiens, les interviewés étaient libres de choisir le lieu et l'horaire qui leur convenaient. Nous estimons alors que nos entretiens et situations d'interaction n'ont pas été domestiqués.

Au contraire, nous avons utilisé chaque entretien comme une occasion de trouver de nouvelles pistes de recherche, de modifier des hypothèses ou d'en élaborer de nouvelles, de formuler de nouvelles questions ou d'en reformuler d'anciennes. C'est la phase de production des données que Jean-Pierre O. de Sardan (1995, p. 87) définit comme "une restructuration incessante de la problématique", "un réaménagement permanent du cadre interprétatif [*rendu possible*] au fur et à mesure que les éléments empiriques s'accumulent".

Ce "temps perdus sur le terrain" n'étaient pas de "temps morts" mais nécessaires pour nous (Olivier de Sardan, 1995, p. 73). C'étaient des temps nécessaires pour mieux définir nos objectifs et cibler nos objets d'études, mais également pour apprendre à être chercheur sur le terrain et pouvoir acquérir de nouvelles compétences.

### **3.3 Trois théories d'appui**

Ce travail part d'un concept largement étudié et soutenu actuellement, celui de participation ou encore de démocratie participative, et s'inspire de l'approche communicationnelle de Jürgen Habermas (1987a, 1987b). La représentativité des habitants dans les débats voire dans la prise de décision aux côtés des autres acteurs, notamment les pouvoirs publics, peut être considérée comme étant un dédoublement de la propre théorie de la représentation (Pitkin, 1967, 1993 ; Dryzec, 2000 ; Urbinati, 2006 ; Avritzer, 2007 ; Hobbes, 2015) mais également une avancée de la proposition théorique d'espace public (*public sphere*) (Habermas, 1989 ; Cohen, 1996 ; Avritzer, 1999).

#### **3.3.1 Approche communicationnelle de Jürgen Habermas**

Dans *Théorie de l'agir communicationnel*, Jürgen Habermas évoque plusieurs catégories académiques tels que des philosophes, sociologues, linguistes, ethnologues, juristes, etc. Il nous faut donc admettre, avant toute chose, notre impuissance face à la maîtrise de tous les systèmes de pensée invoqués par le philosophe allemand. Nous tâchons alors plutôt de présenter, d'une manière générale, les idées habermassiennes sur la théorie de la

communication qui, d'après nous, ont un rapport avec la question de la démocratie participative.

Selon la philosophie, il existe deux façons d'aborder la question politique : par une théorie de l'État ou par une théorie de la société. L'objectif de la première est de théoriser le pouvoir légitime tandis que la deuxième montre les difficultés et les contradictions de la société. Dans ce dernier cas, il est possible de théoriser l'action ou de mettre en évidence les effets d'une théorie sur la société. Jürgen Habermas se place dans cette seconde perspective pour penser les conflits et problèmes de la société issus des rapports entre système et monde vécu.

Dans le système, les activités ont une fonction pour conserver ce même système et sont coordonnées par leur conséquence. Seuls les effets de l'action importent, obligeant à faire abstraction de l'intention des acteurs. Le monde vécu, lui, est composé de culture, langage et savoir qui rendent l'action et la communication possibles. Dans le monde vécu, se déploient les actions des membres de la société. Ces actions sont coordonnées par la communication et leur positionnement. On rend donc compte de l'action du point de vue de l'acteur<sup>94</sup>.

Ces actions se partagent en deux groupes dans la conception habermassienne : l'agir stratégique (instrumental) et l'agir communicationnel. Dans le premier cas, il s'agit d'une recherche d'influence sur l'autre (ce que l'on voit, par exemple, dans la publicité, la propagande politique, etc.). On est face à une activité rationnelle par rapport à une fin et orientée vers le succès. Contrairement, l'activité communicationnelle a cours lorsque les plans d'actions des acteurs participants sont coordonnés par des actes d'intercompréhension et non pas par des calculs de succès égocentriques (Habermas, 1987).

Le philosophe analyse les conditions de cette intercompréhension, dans une perspective d'éthique de la discussion. Ainsi, un discours doit pouvoir être admis comme valable par chacun, sans expression d'intimidation ou menace. Dans cette recherche d'intercompréhension, les acteurs dans l'interaction travaillent pour trouver un accord entre eux sur la conduite à tenir, passant par une acceptation rationnellement motivée de chacun.

Dans le système, ce sont plutôt l'argent et le pouvoir qui dictent la rationalité. On peut gagner en efficacité mais cela se fait au préjudice de l'activité communicationnelle. L'agir communicationnel prône une compréhension mutuelle de la situation. Il agit en coordonnant les orientations des actions et pas seulement leurs effets.

L'agir communicationnel de J. Habermas prône un accord commun aux participants d'une interaction et en cas d'impossibilité, la redéfinition de la situation par négociation et discussion. Face à la difficulté de coordination de leurs actions, les acteurs peuvent recourir à la communication au lieu d'adopter une posture d'agir instrumental. Il montre ainsi que la raison a également une fonction communicationnelle.

D'après la pensée kantienne, la validité morale (un accord rationnel sur ce qui est juste ou pas) est déterminée au sein de l'individu. J. Habermas considère que la morale doit être comprise à partir d'un dialogue : une règle ou un comportement sont jugés moraux par une discussion, dans une situation de liberté de parole et d'abnégation aux stratégies.

D'après l'auteur, l'évolution du monde vécu vers la rationalité dépend d'un processus à la fois de décentration (en intégrant différents points de vue) et de structuration (en différenciant des aspects de la réalité pour saisir leurs relations). Pour lui, la théorie de la communication "peut

---

<sup>94</sup> Ici compris comme celui qui participe à une interaction.

s'avérer fructueuse pour une théorie sociologique de l'action, si l'on parvient à montrer comment les actes communicationnels [...] assument la fonction de coordination de l'action et contribuent à construire des interactions" (Habermas, 1987a, p. 289).

Avec *Théorie de l'agir communicationnel*, J. Habermas s'écarte de l'école de Francfort pour valoriser la communication, seul moyen de produire un accord démocratique. Une application de cette idée au domaine politique, par exemple, prend la forme du modèle démocratique du consensus. De là, son intérêt à la question de l'espace public qui, selon lui, occupe une place centrale dans le fonctionnement des sociétés.

### **3.3.2 Théorie de l'espace public**

La seconde théorie, celle d'espace public (*public sphere*, en anglais), constitue pour certains auteurs la rénovation la plus importante de la théorie démocratique de la deuxième moitié du XX<sup>ème</sup> siècle (Calhoun, 1992 ; Cohen et Arato, 1992 ; Avritzer, 1999). Elle résulte des questionnements sur la conception hégémonique (et restreinte) à l'intérieur de la théorie démocratique diffusée à partir de la première moitié du XX<sup>ème</sup> siècle connue comme l'élitisme démocratique (chapitre 2).

Jürgen Habermas fut le premier à établir les fondements d'une voie alternative, en introduisant le concept d'espace public dans son œuvre *The structural transformation of the public sphere* (1989). De manière globale, cette théorie défend le développement d'un espace public informel de caractère non-institutionnel, en vue d'une interaction de groupes, associations et mouvements qui construisent de nouvelles identités en public, établissent de nouvelles formes de solidarité et supèrent ainsi une condition de domination (Avritzer, 1999, p. 32).

S'ouvre alors une nouvelle voie d'analyse de la démocratie et de la participation qui dépasse le débat entre élitisme démocratique et républicanisme (Avritzer, 1999, p. 33). De la tradition élitiste démocratique, J. Habermas prend la préoccupation avec les limites internes issues de la complexité de l'administration publique. Du républicanisme, il récupère la compréhension de la démocratie en tant que processus d'usage public de la rationalité (chapitre 2). Il est important de comprendre qu'il ne s'agit pourtant pas d'une idée de participation à la prise de décision, telle celle que nous étudions dans cette thèse.

Cet espace public prône une relation critique-argumentative avec le domaine politique au lieu d'une relation participative directe (Cohen, 1996). Jürgen Habermas fait une distinction entre État et espace public. Dans ce dernier, la rationalité du processus participatif ne conduit pas à la constitution de nouvelles propositions administratives mais à un processus démocratique de discussion. Comme le souligne Leonardo Avritzer (1999, p. 39), la théorie habermassienne est alors une théorie de moyens informels de démocratisation de la démocratie plutôt qu'une possibilité d'institutionnalisation de formes amplifiées d'exercice de la démocratie.

À l'intérieur de l'espace public démocratique, on discute sur des questions politiques mais également sur les moyens pour que les autorités politiques soient sensibles à ces discussions-là. Dans la théorie d'espace public, l'idée participative républicaine (chapitre 2) est incorporée à la théorie démocratique sans pour autant la transformer en forme alternative d'administration publique. Ainsi, la dynamique établie au sein de l'espace public n'a pas cours à partir d'intérêts particuliers, de concentration du pouvoir ou de domination, mais s'établit sur la rationalité des échanges au sein de cet espace.

Partant de la nature discursive et donc communicationnelle de l'espace public, J. Habermas propose de considérer deux dimensions de l'agir communicationnel comme garantes de cette rationalité (Serghini et Matuszak, 2009, p. 36). Un premier niveau de rationalité est formel, d'ordre langagier et procédural, que l'auteur valide via la théorie de l'argumentation. Un second niveau "cognitif", d'ordre phénoménologique et social, renvoie aux rapports aux mondes qui s'énoncent à travers l'activité communicationnelle.

La combinaison de ces deux niveaux de rationalité matérialise la nature de ce qui s'échange dans l'espace public. Le meilleur argument peut alors prévaloir sur l'hierarchie sociale. L'accord entre les acteurs, obtenu par la communication face-à-face, justifierait ainsi la présence permanente d'un espace public.

La première caractéristique de l'espace public selon la conception habermassienne est la création d'un espace indépendant de l'État dans lequel les acteurs interagissent entre eux, débattent les décisions prises au niveau politique ainsi que le contenu moral des relations dans la société, et élaborent des demandes à l'État (Avritzer, 1999, p. 30).

Le second élément central est l'idée d'amplification du domaine public et donc de l'introduction de nouveaux thèmes, tels que la domination des femmes et des travailleurs, dans le débat politique. En faisant partie soit du débat scientifique, soit de la discussion publique, ces éléments peuvent alors faire l'objet de l'argumentation rationnelle (Avritzer, 1999, p. 31).

La théorie d'espace public de J. Habermas a reçu différentes critiques dont le questionnement sur l'homogénéité des publics. À ce sujet, Leonardo Avritzer (1999, p. 36) se demande, par exemple, s'il existerait, dans le concept d'espace public, une intolérance aux formes non bourgeoises de présentation publique. L'auteur complète son raisonnement avec la question suivante : Est-il possible de considérer que cette théorie peut se dissocier des partialités des exemples qu'elle emploie, à savoir ceux des cafés et salons du XVIII<sup>ème</sup> siècle ? D'après lui, la réponse à cette dernière question peut être affirmative, si on remplace les publics bourgeois du XVIII<sup>ème</sup> siècle par les mouvements sociaux contemporains.

Les acteurs sociaux rentrent en conflit avec les institutions afin d'affirmer une identité ou de se réapproprier quelque chose. Néanmoins, au lieu de demander l'intégration de la différence dans le système de représentation, ils proposent une présentation publique d'une identité qui ne peut pas être traitée par ce même système (Avritzer, 1999, p. 36). Par ailleurs, une autre dimension importante des mouvements sociaux, selon l'auteur, est la redéfinition de ce qui est politique. Ainsi, un deuxième aspect du rôle des mouvements sociaux consisterait à montrer que le rôle de l'espace public est d'agir pour l'ampliation de cette redéfinition.

Cependant, affirme-t-il, la question qui reste en suspens est le rapport entre l'espace public et le système politique (Avritzer, 1999, p. 37). Il questionne ainsi la possibilité de transformation des actions qui ont lieu dans l'espace public en actions institutionnelles d'amplification de la pratique démocratique (la dimension délibérative de l'espace public) : Comment doit-on procéder dans le cas où le flux de communication entre l'espace public et le système politique n'est pas parfait ou automatique, comme le suppose J. Habermas ?

La réponse du philosophe allemand est la transmission de l'influence de l'espace public vers le système politique, étant donné que les acteurs sociaux n'ont pas de pouvoir politique. Cependant, selon la perspective de J. Habermas, ce n'est pas l'influence en soi mais l'influence transformée en pouvoir communicatif qui légitime les décisions politiques.

Il faudrait pourtant reconnaître ici, d'après nous, l'existence du risque que cette influence ne passe pas par les filtres administratifs des processus institutionnalisés, et ne soit finalement pas transformée en pouvoir ou action réels. Nous estimons que si l'espace public, au moins dans le cas brésilien, n'est pas doté d'un pouvoir d'influence légalement ou au moins officiellement reconnu par le système politique, il peut, au final, ne pas représenter une voie efficace d'amplification de l'exercice de la démocratie et de la participation.

Est-ce que la seule formule possible dans cette théorie serait celle d'un public informel et d'action du système politique ? D'autres formulations alternatives ont été proposées, telles que celle de Joshua Cohen (1996) basée sur le concept de délibération publique. Selon ce concept, l'espace public dépasse l'idée d'un espace informel de discussion pour devenir un lieu de rencontre et de consensus. Les acteurs sociaux décident à partir de formes publiques de discussion et de délibération, tout en réfléchissant aux formes institutionnelles capables de solutionner les problèmes qu'ils rencontrent.

Cette formulation (comme n'importe quel nouveau concept) présente des éléments contestables, certes, mais elle nous montre que les théories peuvent toujours être transformée et évoluer vers de nouveaux modèles et concepts. Cette évolution est, croyons-nous, une démarche nécessaire face aux changements qui subissent les sociétés et les systèmes.

Dans ce sens, force est de reconnaître que depuis quelques années, l'espace politico-administratif est entraîné dans un mouvement de recomposition (Leloup et al., 2005, p. 323). Selon ces auteurs, l'État et ses structures connaissent une double évolution : le décentrement du pouvoir au profit d'autres échelles territoriales (voire d'autres acteurs), et une recomposition des espaces d'exercice de ce pouvoir. Dans ce sens, il faudrait faire avancer la proposition de J. Habermas vers l'idée d'un espace public démocratique et participatif contemporain.

### ***3.3.3 Théorie de la représentation***

Dans le contexte actuel au Brésil, de crise politique et de questionnements vis-à-vis des figures politiques, la théorie de la représentation semble particulièrement pertinente aux propos de notre recherche. Ce bref essai (hélas réducteur) d'analyse de la représentation dans la politique part de l'idée (classique) de représentation par autorisation ainsi que celle de monopole, pour analyser ensuite quelques nouvelles conceptions de la représentation : la représentation discursive (Dryzek, 2000 ; Dryzek et Niemeyer, 2008), la représentation au-delà de la dimension électorale (Urbinati, 2003, 2006) et la représentation par affinité (Avritzer, 2007).

Selon Leonardo Avritzer (2007, p. 445), la théorie moderne de la représentation s'appuie sur trois éléments : l'autorisation, le monopole et la territorialité. L'une des œuvres classiques sur ce thème est *The concept of Representation*, de Hanna Pitkin (1967). Dans la première partie, l'auteure fait une reconstruction de l'origine du terme représentation dans la modernité qui nous amène à Thomas Hobbes et son *Léviathan*.

Cet auteur va chercher des fondements pour la notion de représentation en Grèce et à Rome, mais c'est la notion d'autorisation qui se démarque. Dans cette notion, T. Hobbes introduit le terme d'action pour désigner les actes pour lesquels les auteurs sont responsables (Avritzer, 2007). Cette action peut être directe ou transférée à autrui par une autorisation. Le problème central ici était comment "posséder" les actions de quelqu'un d'autre, questionnement qui a

d'ailleurs provoqué des discussions conséquentes sur la légitimité du mandat au XIX<sup>ème</sup> siècle (Pitkin, 1967).

T. Hobbes s'est particulièrement intéressé à la question de la légitimité de l'acte d'autorisation, ouvrant un nouveau volet dans la théorie démocratique qui questionnait l'autorisation d'un acteur ou agent politique pour agir au nom des représentés. Dans quelles conditions les individus peuvent-ils en représenter d'autres et avec légitimité ? (Avritzer, 2007, p. 446). Ainsi, la théorie hobbesienne essayait de prouver que ce transfert est un acte légitime et donc capable de fonder un pouvoir souverain également légitime.

Pour décrire les formes de vie en société et l'esprit public des États qui venaient de se constituer, on choisirait alors le concept de peuple à celui de multitude proposé par Spinoza (Virno, 2002). En opposition à l'idée de Hobbes, l'idée de multitude désigne une pluralité qui persiste comme telle sur la scène publique des affaires communes et dans l'action collective. De retour au XXI<sup>ème</sup> siècle, alors que la théorie politique de la modernité subit une crise radicale, cet ancien conflit est peut-être en train de se réouvrir et l'opposition de ces termes devient un outil pour toute réflexion sur la sphère publique contemporaine (Virno, 2002).

On peut considérer qu'avec T. Hobbes, on a eu le premier grand moment de la théorie de la représentation. Il existe pourtant un deuxième moment (Avritzer, 2007) qui est marqué par une théorie sur le relais de gouvernants au pouvoir et qui aurait son origine dans le républicanisme (Manin, 1997). Néanmoins, Bernard Manin (1997, p. 92) attire l'attention au fait que dans le républicanisme européen, l'idée d'élection n'existait pas.

Ce concept a intégré la théorie républicaine progressivement, provoquant un changement de conception : la théorie de la représentation se préoccupait désormais à donner à celui qui était au pouvoir, l'autorisation de tous les individus, transformant ainsi la représentation en gouvernement. Cependant, notamment dans le XX<sup>ème</sup> siècle, les élections, en tant qu'instrument de la représentation, obtiennent un statut monopoliste à l'intérieur d'un territoire (Avritzer, 2007).

Selon cet auteur, les concepts de monopole et de territorialité ont été associés à l'idée de représentation avec la consolidation de l'État moderne, qui deviendrait la seule institution capable d'intervenir à l'intérieur du territoire (Avritzer, 2007, p. 448). D'après lui, on observe alors "qu'il n'existe pas de relation conceptuelle ou institutionnelle entre la transformation de la représentation en principale forme d'opération des institutions politiques et sa modification en autorisation comme le seul type d'organisation du système politique à l'intérieur des États modernes" (Avritzer, 2007, p. 449).

En résumé, à l'origine, la représentation dans la politique moderne comprenait l'idée de représentation par autorisation. Cette dimension a été progressivement remplacée par l'idée de monopole de la représentation à l'intérieur du territoire. Puis, avec la crise du concept monopoliste, de nouvelles réflexions sont apparues, dénonçant les limites de la façon dont la représentation opère dans les démocraties contemporaines. Trois exemples seront rapidement énoncés par la suite.

Nadia Urbinati (2003, 2006) avance les réflexions faites par Hanna Pitkin sur l'utilisation du terme de représentation. Pour l'auteure, la relation entre représentation et autorisation n'est plus adéquate face aux changements dans la politique nationale et internationale, notamment vis-à-vis de nouveaux acteurs (internationaux, transnationaux et non-gouvernementaux) qui agissent en tant que représentants des individus à l'intérieur de l'État national (Urbinati, 2006).

Elle pose ainsi les bases des formes non électorales mais légitimes de représentation politique. Mais comment alors justifier la légitimité de ces nouvelles formes de représentation ? Nadia Urbinati propose deux idées. La première est un essai de défaire la relation entre souveraineté et représentation. Sa deuxième contribution cherche à montrer que l'élection, bien qu'une option pertinente, n'est qu'une dimension de la relation entre État et société civile, et donc incapable de prendre en compte l'ensemble des relations de représentations.

L'auteure essaie ainsi d'intégrer l'élection à un concept plus vaste de jugement politique qui comprendrait d'autres temporalités et formes non électorales de représentation, voire la possibilité de retirer l'autorisation accordée. Elle propose deux formes d'amplification de la représentation, qui sont d'ailleurs une réalité dans l'institutionnalité du monde anglo-saxon (Avritzer, 2007) : une amplification temporelle, via le référendum qui annule le mandat, et la révision de lois (Urbinati, 2006, p. 205-206).

De manière similaire à la critique élaborée par Nadia Urbinati, John Dryzek (2000) souligne l'incapacité de la forme électorale de représentation – qui suppose le *demos* en tant qu'agrégation de la totalité des individus – de réunir les diverses dimensions de la politique moderne. D'après lui, il existe une dimension discursive méprisée par le constitutionnalisme libéral qui nécessiterait d'être envisagée, afin de rendre compte des formes de discours non exprimées dans les voies électorales (Dryzek, 2000, p. 19).

Il s'agirait de dessiner des formes institutionnelles que cette pluralité discursive peut faire émerger. J. Dryzek propose ainsi une réflexion sur la possible création d'une "chambre de discours" (*Chamber of Discourses*) qui existerait au côté des formes de représentation (Dryzek et Niemeyer, 2008). Il s'agirait alors d'identifier un ensemble de discours différents et de les laisser s'exprimer dans une chambre où ils se retrouvent en opposition les uns contre les autres. Les membres de cette chambre devraient être sélectionnés de façon aléatoire, ne pouvant pas être élus (Dryzek et Niemeyer, 2008, p. 487).

Cette idée, bien que similaire à la théorie habermassienne d'espace public, s'en différencie notamment par son caractère institutionnel. Il s'agit également d'une avancée sur les idées de Nadia Urbinati puisqu'elle remet en question le fonctionnement de la représentation via les élections en tant qu'instance monopoliste d'agrégation d'individus (Avritzer, 2007, p. 454).

Néanmoins, les deux contributions qui précèdent, bien que pertinentes, ont des faiblesses qui peuvent pourtant être comblées, d'après la vision de Leonardo Avritzer (2007), avec leur union. Pour ce faire, l'auteur propose de réfléchir au contexte dans lequel la représentation peut opérer et dans lequel les deux représentations – l'électorale et de la société civile – vont se côtoyer (Avritzer, 2007, p. 456). Pour mieux comprendre son idée, il convient d'expliquer brièvement la différence que l'auteur en fait des deux.

La représentation de la société civile est une forme collective et non-institutionnalisée d'action. Elle est dépossédée des caractéristiques de la représentation électorale, telles que l'égalité mathématique de la souveraineté et le monopole territorial (puisque'elle partage les décisions avec les autres institutions du territoire). Par rapport à l'élection, la pragmatique de la légitimation ici est différente : c'est l'expérience et la relation avec le thème qui génère la légitimité, contrairement à la représentation électorale (Avritzer, 2007, p. 457).

Cette forme de représentation est originaire d'un choix parmi les acteurs de la société civile ayant une certaine expérience dans le thème, et se fait souvent à l'intérieur des associations civiles. On ne représente pas alors les personnes, comme dans l'élection ; on représente les thèmes et les expériences.

Dans la perspective de Leonardo Avritzer (2007, p. 459), les nouvelles formes de représentation ne se montrent pas pures dans la politique contemporaine. La représentation électorale continue à être la façon la plus démocratique pour choisir ses représentants, mais une fois élus, ceux-ci se retrouvent face à d'autres types de souveraineté dont la représentation civile. La représentation électorale doit alors désigner une ouverture des relations entre les différentes formes de représentation. Cette relation se définit à partir de la proposition politique élue, pouvant être plus ou moins complémentaire.

Les élus qui méprisent les autres représentations, notamment celle de la société civile, ont une tendance à se délégitimer face aux électeurs et peuvent être incapables de mettre en œuvre leurs agendas politiques. L'auteur affirme qu'au Brésil, par exemple, cette relation entre représentation électorale et non électorale est un élément présent dans les actions des gouvernements (Avritzer, 2007, p. 458). À titre d'exemple, l'auteur mentionne la mise en place de réunions publiques (*audiências públicas*) par le gouvernement Lula, sur des questions avec fort impact environnemental, telles que la construction d'une autoroute (la BR-163) et la transposition des eaux du fleuve São Francisco (Avritzer, 2007, p. 461).

Ainsi, la rencontre des élus avec les acteurs issus d'autres types de représentation montre que la continuité de la politique assume des formes institutionnelles diverses nécessaires à la discussion et peut rassembler des représentants choisis par différents processus (Avritzer, 2007, p. 459). La question que l'auteur soulève est de savoir comment les nouvelles formes de représentation doivent se superposer dans un système politique.

Il conclue son raisonnement en affirmant que l'avenir de la représentation électorale semble être de plus en plus lié à la combinaison de cette dernière avec des formes de représentation qui émergent de la participation de la société civile (Avritzer, 2007, p. 459). Ces formes de représentation sociale serviront peut-être à réélaborer, plus tard, la notion de représentation dans la politique contemporaine.

À partir des concepts présentés dans cette partie, ce travail cherche alors à penser la légitimité de la représentation institutionnalisée de la société civile développée au Brésil à partir de la fin des années 1980. En outre, nous cherchons à examiner les limites de cette concertation officielle et les possibilités de s'en affranchir, au travers de démarches plus "libres" vers les habitants et à partir de leurs expériences et savoirs.

Nous cherchons à revoir empiriquement ces théories et concepts à travers un domaine spécifique, celui du tourisme, et l'adoption de sept cas particuliers. Ainsi, bien que la méthode de l'étude de cas ne soit pas une approche purement comparative, elle s'appuie sur des cas qui sont sélectionnés en tant qu'exemples de processus ou phénomènes spécifiques. Cela signifie que la présente recherche implique un exercice d'analyse détaillée et théoriquement éclairée de ces actions et de leur rapport aux forces extérieures (l'approche comparative d'intégration mentionnée auparavant).

L'intention est d'identifier les connexions partielles entre les processus et les lieux en question, ou les interconnexions, comme défendu par Jaap van Velsen (1987, p. 371). Nous estimons que les études de cas sélectionnées, centrées sur des expériences distinctes de participation au développement du tourisme, peuvent ainsi fournir des points d'entrée pour une confrontation fructueuse dans leurs similitudes ou leurs analyses croisées.



Ces actions donnent une vision contrastée des processus de participation des habitants au tourisme sous différents modes de gouvernance<sup>95</sup> touristique locale. Sur ce pluralisme de modes de gouvernance, Jean-Pierre Olivier de Sardan (2009, p. 5-6) affirme qu'il "peut être appréhendé sur un plan externe (plusieurs modes de gouvernance) et sur un plan interne (un même mode de gouvernance associe divers acteurs et institutions)". Dans cette thèse, les deux situations se présentent.

Sur le plan externe, nous vérifions les modes communal (les mairies étant les instances officielles par excellence des pouvoirs touristiques locaux depuis quelques années), interrégional (entre différents États fédérés), associatif et "projectal"<sup>96</sup>. Dans le plan interne, certains des processus participatifs analysés s'inscrivent dans un mode de gouvernance touristique intégré, avec différents acteurs locaux.

En conclusion, nous considérons que, globalement, deux perspectives principales sont poursuivies dans ce travail. La première est une perspective critique qui analyse les différents éléments de chaque cas et qui cherche à vérifier les interrelations avec l'histoire et le contexte ainsi qu'avec d'autres cas. La seconde est une perspective réflexive qui contribue, d'un côté, à l'expansion des concepts qui fondent notre recherche et, d'un autre côté, au développement d'un tourisme plus durable caractérisé par l'inclusion et la participation des habitants à la prise de décision.

---

<sup>95</sup> Nous considérons "modes de gouvernance" comme étant les accords institutionnels nationaux et/ou les formes concrètes d'action des pouvoirs locaux pour la délivrance de biens et services publics ou collectifs, fonctionnant selon des normes particulières et mettant en œuvre des logiques spécifiques (Olivier de Sardan, 2009, p. 4).

<sup>96</sup> Les projets sont des structures provisoires, censées créer les conditions pour que les biens et les services qu'ils délivrent soient progressivement délivrés par des acteurs locaux. Les projets doivent, entre autres, sensibiliser les populations, appuyer les bureaux et les comités locaux, et former les acteurs locaux au nouveau jeu institutionnel, à son idéologie démocratique et à ses mécanismes procéduraux (Olivier de Sardan, 2009, p. 25).

## 4. Outils et moyens de recherche

### 4.1 Recherche bibliographique

La première étape de notre travail de recherche était obligatoirement une immersion dans les sujets nouveaux pour nous. En effet, les aspects liés au tourisme étaient bien maîtrisés grâce à une licence et à un master 2 en tourisme, mais dont les travaux exploraient d'autres horizons. Ainsi, à partir de l'identification de nos handicaps sur les autres thèmes centraux de notre recherche, notre bibliographie commençait à être constituée.

En effet, certaines des données issues de sources écrites sont inhérentes à la recherche sur le terrain, telles que les archives locales, la presse locale, etc. Néanmoins, d'autres sont recueillies préalablement à l'enquête de terrain et permettent une familiarisation avec l'objet, ainsi que l'élaboration d'hypothèses exploratoires et de questionnements particuliers (Olivier de Sardan, 1995).

Dans un premier temps, trois thématiques ont été ciblées : le développement durable, l'aménagement territorial et la participation. Nous avons étudié ces trois entrées d'abord sous l'angle de la géographie, puis nous avons élargi notre recherche à d'autres sciences humaines et sociales, notamment l'histoire, la sociologie, l'économie, la politique (la science politique est avant tout une science sociale) et le tourisme<sup>97</sup>, ces sciences s'intéressant également aux thématiques du développement durable et de la participation.

Les recherches sur le développement durable ont été réalisées sur la période la plus large possible, du début des questionnements sur l'utilisation des ressources naturelles, sur l'avenir de la planète et donc sur le développement durable. Nous avons tout particulièrement choisi de vérifier l'évolution de ces débats à travers les sommets de la Terre des Nations Unies en raison de l'importante impulsion que ces rencontres ont donnée au thème.

Ce travail d'analyse historique a mis en évidence que, malgré le temps écoulé, les discours ont peu évolué et qu'il reste encore beaucoup à faire vis-à-vis de la prise en compte de ce nouveau rapport au développement impliquant un renouvellement de notre référence au progrès. En effet, ce sont les mêmes problèmes et les mêmes revendications que les chercheurs essaient depuis toujours de comprendre et d'expliquer.

L'un des obstacles à la transformation profonde de notre modèle de développement réside, selon Hélène Combe (2015, p. 2), dans le fait que "[...] la grande majorité des acteurs locaux et mondiaux semble, pour l'instant, rester inscrite dans ce processus fondé sur l'assujettissement aux options prises antérieurement". Malgré une reconnaissance des causes des phénomènes observés, les États-nations peinent à interroger cette logique du progrès et ne modifient pas leur cadre d'action.

---

<sup>97</sup> Le tourisme n'est pas encore considéré dans le milieu scientifique comme étant une science à part entière. Cependant, plusieurs chercheurs défendent la possibilité d'avoir une "science du tourisme". Boualem Kadri (2008) affirme que depuis près de trois décennies, le tourisme stimule un intérêt croissant en ce qui concerne son identité scientifique (critique épistémologique, réflexion sur son apport aux autres sciences et la société). D'après l'auteur, l'interdisciplinarité permet au tourisme de réduire son handicap épistémologique vis-à-vis des disciplines traditionnelles et d'intervenir comme un partenaire scientifique à part entière, dans une perspective de projet de connaissance et non d'objet de connaissance. Dans ce sens, par exemple, la revue *Téoros* a dédié une édition entière à cette question (voir figure 9).

**Figure 9. Édition de la revue *Téoros* dédiée à la question de la science du tourisme**



Source : Revue *Téoros* en ligne.

En raison du sujet central de notre recherche, nous avons porté un regard particulier sur la question sociale du développement durable présente dans les travaux étudiés. Cependant, le premier aspect qui ressort de ces lectures est l'accent mis sur la question environnementale. Ainsi, cette étude nous a permis de confirmer l'une de nos hypothèses de départ : le développement durable est davantage perçu comme étant une forme de protection de la nature.

D'autres questions essentielles pour le développement durable sont pourtant méprisées telles que le changement dans la production (le rapport au progrès mentionné auparavant) et le développement participatif, c'est-à-dire l'inclusion de plusieurs acteurs, notamment de la population locale, à la prise de décision. Ainsi, semble-t-il que les acteurs impliqués ne se sont pas encore véritablement saisis du lien essentiel entre gouvernance et développement durable (Combe, 2015).

Cette recherche bibliographique sur le développement durable a été complétée par une analyse du développement en opposition à l'idée de croissance économique. Notre objectif a été de vérifier en quoi les deux idées diffèreraient. À partir de cet objectif, nous avons choisi de regarder le développement sous trois perspectives différentes et qui sont liées à la question de la participation : la réalisation des capacités, le développement humain et le bien-être<sup>98</sup>.

La réalisation des capacités, issue de la pensée aristotélicienne, a été choisie pour être notre point de départ par des raisons historiques (temporelles) et par son lien avec les deux autres perspectives. La notion classique de développement affirmait que l'accumulation de la richesse est bien utile mais ne peut pas être considérée en soi comme étant un indicateur de

---

<sup>98</sup> Ces questions ont été abordées dans le premier chapitre. Pour cette raison, nous ne les reprenons que rapidement dans cette partie.

développement. Avant toute réalisation matérielle en vue d'un bien-être présumé, l'individu devait développer ses capacités afin de devenir un citoyen, une partie active dans la *polis*.

La réalisation des capacités est une idée reprise par Amartya Sen dans son concept de développement humain, selon lequel le niveau de vie ne doit pas être simplement déterminé par le rendement mais par les capacités des personnes à vivre la vie qu'ils apprécient. Ces capacités sont soutenues par cinq libertés fondamentales : les libertés politiques, les dispositifs économiques, les opportunités sociales, les garanties de transparence et la protection sociale. Ainsi, l'avenir doit être le résultat de processus dans lesquels les décisions sont prises par les individus, qui sont alors capables de prendre leur sort en main.

L'idée de vivre la vie que l'on souhaite, portée par le concept d'Amartya Sen, est strictement liée au dernier sujet, le bien-être. Les processus liés au développement des capacités et au développement humain pourraient influencer le "niveau" de bien-être des individus. Dû à la globalité de l'approche, étudiée sous plusieurs perspectives et par différents domaines, ce terme manque de définition consensuelle.

Cependant, au-delà de définir le bien-être, notre recherche s'est intéressée plutôt à comprendre la relation qu'il peut établir avec le développement. Le développement participatif peut-il favoriser le bien-être des personnes ? Le fait de pouvoir s'exprimer, de participer au développement et d'intervenir dans l'avenir de sa communauté, contribuerait-il à la satisfaction de l'individu vis-à-vis de sa qualité de vie ?

Par la suite, nous avons réalisé une recherche sur le tourisme avec l'intention de comprendre l'appropriation du développement durable par l'activité touristique en opposition au modèle touristique conventionnel (de masse). Cependant, notre objectif majeur a été d'établir un rapport entre le tourisme et la question participative, et de vérifier comment cet aspect du développement durable était considéré dans le développement de cette activité. Ainsi, nous avons dépassé l'analyse des pratiques touristiques considérées aujourd'hui comme faisant partie d'un tourisme plus durable pour explorer un champ encore peu étudié.

En effet, une littérature abondante de sciences humaines, sociales et politiques analyse les effets des dispositifs institutionnels de participation dans les portages de projets, dans les argumentaires de l'action et dans les impacts pour les territoires concernés, notamment dans l'urbanisme et l'aménagement (Faburel et Chevallier, 2015). Plus particulièrement concernant le tourisme, nous nous sommes vite aperçue que très peu de travaux portent sur cette question, au moins ceux publiés dans l'une des quatre langues utilisées pour cette recherche bibliographique (français, portugais, espagnol et anglais). En raison de ce manque d'études scientifiques solides sur le sujet, des sources secondaires ont été utilisées pour la construction du cadre théorique.

Il est intéressant de noter que même le site Internet du ministère du Tourisme brésilien n'a pas de registres documentaires qui servent de référence vis-à-vis de l'implication des habitants dans le développement du tourisme, à l'exception de la mise en ligne de deux publications sur le tourisme communautaire<sup>99</sup>. Le guide "Tourisme et durabilité" élaboré pour les prestataires de services touristiques dédie une page au thème<sup>100</sup>.

---

<sup>99</sup> Cf. BARTHOLO, Roberto, SANSOLO, Davis Gruber, BURSZTYN, Ivan (org.) (2009), *Turismo de base comunitária. Diversidade de olhares e experiências brasileiras*, disponible sur <[http://www.turismo.gov.br/sites/default/turismo/o\\_ministerio/publicacoes/downloads\\_publicacoes/TURISMO\\_DE\\_BASE\\_COMUNITARIA.pdf](http://www.turismo.gov.br/sites/default/turismo/o_ministerio/publicacoes/downloads_publicacoes/TURISMO_DE_BASE_COMUNITARIA.pdf)>. BRASIL, Ministério do Turismo (2010a), *Dinâmica e diversidade do turismo de base comunitária. Desafio para a formulação de política pública*, disponible sur

Enfin, cette recherche bibliographique sur le développement participatif a été complétée par une analyse de la participation. Nous avons essayé, dans un premier temps, de comprendre la légitimation de la participation des habitants et les blocages qu'elle peut rencontrer, tout comme la différence entre les termes associés à cette participation, tels que citoyenne, publique et communautaire. Ces réflexions nous ont permis de mieux choisir le terme employé dans la thèse<sup>101</sup>.

Ensuite, nous avons parcouru une littérature qui caractérise et définit la participation afin de mieux comprendre les processus de ce type pour des projets territoriaux. Pour cette analyse, l'exhaustivité étant impossible tant le sujet est vaste, nous nous sommes fortement appuyée sur des documents élaborés à partir d'expériences participatives et qui ont également l'objectif de guider la mise en place d'autres processus. Ainsi, bien que n'ayant jamais eu l'opportunité de développer un processus de participation, nous avons pu mieux comprendre les différents enjeux et acquérir les bases nécessaires pour le faire.

Enfin, nous avons besoin de comprendre les degrés variés d'implication des habitants. Nous nous sommes notamment focalisée sur l'échelle de participation publique de Sherry Arnstein (1969) ainsi que sur les publications de l'Association internationale pour la participation citoyenne (IAP2). Cette immersion dans le thème de la participation nous a conduit à une dernière réflexion sur les possibles ouvertures et les nouvelles formes que la participation peut avoir actuellement, notamment grâce au développement des NTIC.

Les questions d'innovation sociale et d'innovation ouverte ont été ainsi étudiées afin de mieux cerner à la fois les nouveaux enjeux et les différentes formes de développement plus participatif via le Web. La question politique étant centrale dans notre travail, nous nous sommes focalisée sur l'utilisation des plateformes collaboratives en rapport direct avec la démocratie virtuelle.

La ville de Reykjavík, en Islande, a été prise comme exemple d'une volonté politique de mettre en place cette forme de démocratie et de participation via Internet. Cet aspect sera également abordé et plus développé dans le chapitre 6, où nous étudierons les expériences de budgets participatifs dont un cas de budget participatif virtuel dans la ville de Belo Horizonte, au Brésil.

Enfin, parallèlement à ces lectures sur les thèmes centraux de notre travail, une recherche documentaire spécifique sur la participation et le tourisme au Brésil a été menée. En effet, les documents sont des sources de données riches et stables, pertinentes pour toute étude de nature historique (Gil, 2002) et qui donnent un aperçu de ce qui ne peut pas être directement observé. Cette analyse a été fondamentale dans notre thèse étant donné que l'un de nos objectifs était de vérifier l'encouragement de la participation au niveau politique, exprimée dans les différentes politiques publiques et d'autres documents cadres.

Ainsi, nous avons révisé les principales lois et des documents officiels qui prônent une inclusion de la population dans les débats politiques et territoriaux, notamment après la Constitution de 1988. Cette participation n'est pas encore, loin s'en faut, une pratique amplement reconnue comme étant nécessaire et un droit de tout citoyen. Toutefois, l'année

---

<[http://www.turismo.gov.br/sites/default/turismo/o\\_ministerio/publicacoes/downloads\\_publicacoes/Caderno\\_M\\_Tur\\_alta\\_res.pdf](http://www.turismo.gov.br/sites/default/turismo/o_ministerio/publicacoes/downloads_publicacoes/Caderno_M_Tur_alta_res.pdf)> (Pages consultées le 06 mars 2017).

<sup>100</sup> Cf. <[http://www.turismo.gov.br/images/pdf/06\\_06\\_2016\\_mtur\\_guia\\_turismo\\_sustentabilidade.pdf](http://www.turismo.gov.br/images/pdf/06_06_2016_mtur_guia_turismo_sustentabilidade.pdf)>, p. 24, "Durabilité politico-institutionnelle" (Page consultée le 06 mars 2017).

<sup>101</sup> Participation est le terme que nous employons le plus souvent dans notre thèse afin de ne pas la restreindre à certaines actions ou aux seuls citoyens (chapitre 2).

1988 marque historiquement une rupture entre un État centralisateur et oppressif (celui de la dictature mais également les précédents) et un système démocratique qui défend, au moins dans ses textes, une décentralisation du pouvoir et une participation des habitants à la prise de décision politique. En plus d'une consultation bibliographique "classique" de textes, une consultation constante de la presse brésilienne a été faite afin de suivre les événements de l'actualité dans le pays<sup>102</sup> ayant un possible rapport avec notre recherche.

## 4.2 Recherche de terrain et entretiens

Le terrain est à la fois l'espace étudié et l'ensemble des pratiques mises en œuvre pour collecter des données (Calbérac, 2007). Yann Calbérac (2007, p. 23) constate pourtant que "l'expérience du terrain est finalement peu présente dans les restitutions" (de thèses), fait que l'auteur considère normal étant donné que "le but d'une thèse n'est pas de raconter par le menu toutes les phases du terrain, mais plutôt de présenter les savoirs que l'on en a extrait".

Nous croyons toutefois que la présentation détaillée de la recherche de terrain est une démarche transparente de la part du chercheur qui correspond, entre autres, à une conception éthique de son travail. Par ailleurs, elle permet à la fois au chercheur de légitimer les résultats obtenus et aux lecteurs de comprendre les différentes phases du travail, y compris les difficultés et les solutions retrouvées.

Le travail d'analyser un terrain en apparence connu – dans notre cas il s'agit de notre propre pays – ne rend pas la recherche plus facile, bien au contraire. Il peut être parfois difficile de prendre du recul. Toutefois, au fur et à mesure que la recherche avançait, nous nous sommes rendue compte que notre vision de la participation et du tourisme n'était que partielle.

Il nous a fallu donc appréhender en partie notre terrain comme un terrain étranger, avec des contextes et des enjeux qui nous étaient jusqu'alors peu connus, en déconstruisant des idées préconçues. Cette nécessité était, d'une autre part, renforcée par le fait de ne pas être originaire d'aucune des villes étudiées et d'avoir des connaissances parfois limitées sur les réalités locales de ces communes et communautés.

La recherche sur notre terrain à une échelle plus large, le Brésil, était axée sur deux volets : d'abord, il semblait essentiel de comprendre et de présenter le scénario politique national dans une inscription historique (chapitres 5 et 6). Notre but a été de comprendre, via l'histoire, les phénomènes vérifiés actuellement. Ce cadre historique a expliqué également l'émergence d'une démocratie dite plus participative et le développement d'instances participatives à partir de la fin des années 1980.

Par la suite, nous avons choisi d'aborder une action particulière pour laquelle le Brésil est une référence mondiale en termes de partage de la décision politique : les budgets participatifs (BP). Ainsi, nous expliquons ce dispositif d'une manière générale (il s'agit en réalité d'un dispositif assez souple) avec quelques exemples en particulier : à Porto Alegre, le cas pionnier, et à Belo Horizonte, souvent cité comme un bon exemplaire de BP et ville pionnière du BP virtuel. Nous abordons également quelques formes de BP développées à l'étranger, plus particulièrement en Amérique Latine, au Pérou, et en Europe, en France. Finalement, nous

---

<sup>102</sup> Au moment où nous avons réalisé notre thèse, le Brésil vivait des moments politiques intenses. Non seulement la Présidente de la République réélue en 2014 pour un deuxième mandat, Dilma Rousseff, a été destituée en 2016, mais aussi plusieurs hommes politiques ont été poursuivis par la Justice, dans une vague de lutte contre la corruption et le manque de transparence au niveau politique (national et, avec moins de force, local).

analysons la seule expérience de BP du Tourisme qui a eu lieu au Brésil, dans la ville de Recife<sup>103</sup>.

Le tourisme a été justement le deuxième volet de notre recherche sur le Brésil (chapitres 7, 8 et 9). Selon la même méthodologie adoptée pour les questions politiques mentionnées ci-avant, nous avons développé une approche historique du tourisme dans le pays dans le but de vérifier l'évolution et les principaux tournants de l'activité. Cette étude a montré l'intervention de l'État dans le tourisme depuis les années 1930 et l'importance de plus en plus croissante du tourisme dans les stratégies politiques des gouvernements.

Ce chemin nous a conduit à l'institutionnalisation du tourisme dans les dernières décennies du XX<sup>ème</sup> siècle et le début des années 2000, avec les premières lois concernant l'activité ainsi que la création des instances de gestion et de promotion de l'activité telles que Embratur, les secrétariats (municipaux et *estaduais*<sup>104</sup>) du Tourisme et le ministère du Tourisme (MTur).

Notre recherche s'est alors axée sur le développement durable et la question participative, notamment la présence de cette dernière dans les textes et les documents officiels, les discours et les actions du gouvernement national (représenté par le MTur). Nous avons tout particulièrement analysé les Plans nationaux de Tourisme, qui sont les documents de référence pour le développement touristique aux niveaux national et local, ainsi qu'un programme issu de ces Plans, le Programme de régionalisation du tourisme.

La régionalisation au Brésil est le résultat d'un processus de planification décentralisée et partagée, initié en 2003 avec la Politique nationale de Tourisme. La régionalisation est devenue la politique publique référentielle de la base territoriale du Plan national de Tourisme et le Programme de régionalisation apparaît comme étant le principal inducteur de ce processus. Notre principal objectif était de vérifier de quel type de planification partagée il s'agit et quelle est la place accordée aux populations locales dans ce processus.

Dans ce sens, l'un de nos cas d'étude empirique (chapitre 8), un projet de gouvernance territoriale mené auprès des villes d'une des routes touristiques issues du Programme de régionalisation, a mis en évidence le manque de prise en compte des populations locales (mais aussi de dialogue entre les différents acteurs publics et privés) dans le développement de cette route touristique – un problème qui est d'ailleurs vérifié sur d'autres itinéraires de ce type.

La recherche sur les études empiriques présentées dans la thèse nous a conduit à une immersion profonde (et obligatoire) dans l'histoire locale, les caractéristiques du terrain, le système politique, la participation (le cas échéant), l'économie et le tourisme dans chacune des villes/régions explorées. Notre objectif a été de collecter le plus de données et d'informations possibles concernant nos terrains spécifiques pour pouvoir mieux comprendre les réalités locales ainsi que les enjeux et les contextes qui accueillent les actions étudiées<sup>105</sup>.

Ainsi, nous avons mené une recherche exhaustive sur les pages Web des mairies, des secrétariats du Tourisme (le cas échéant) et du MTur, mais également sur des journaux et des blogs locaux. Une fois ces données récoltées et traitées, il nous a été possible par la suite de

---

<sup>103</sup> Cette étude a pu être réalisée grâce au travail mené par Leiliane Antonia de Moura en 2013, le seul que nous avons retrouvé sur ce thème. Nous tenons à la remercier de nous avoir gentiment autorisée à utiliser son travail dans notre thèse. Nous avons respecté les droits de l'auteure en mentionnant toute information et analyse présentée dans son travail original.

<sup>104</sup> Relatif aux États fédérés.

<sup>105</sup> Les méthodes utilisées dans chaque étude de cas seront présentées de manière plus détaillées dans le prochain chapitre.

les mettre en relation et de les utiliser dans l'analyse des actions centrales. Certains de ces thèmes ont également été abordés lors des entretiens afin d'en avoir plus d'explications (notamment sur les enjeux du développement touristique et de la participation) ainsi qu'une (des) vision(s) à partir d'une perspective locale.

Nous avons ensuite procédé à la récolte d'informations sur les cas étudiés. Nous avons ainsi mené une vaste recherche en ligne pour repérer toute publication scientifique ou de vulgarisation qui porte sur nos cas d'études, y compris les articles dans les journaux, afin d'obtenir le plus de renseignements possible avant les entretiens. Cette étape a été également importante dans la structuration des entretiens et au moment de leur réalisation car elle nous a fourni des éléments précieux pour les débats avec les interviewés. D'autres documents qui n'étaient pas accessibles au public sur Internet nous ont été fournis après les entretiens afin de compléter les informations recueillies.

Cette étude des actions a été complétée par des entretiens réalisés auprès de différents acteurs du tourisme sur les territoires des études de cas. L'entretien prestructure en amont le type d'interaction possible (voire souhaitée) avec l'interviewé et permet d'organiser en aval la sélection de réponses et données utiles (Mondada, 1998). L'enquête de terrain se veut au plus près des situations naturelles des sujets et des dynamiques locales, afin de produire des connaissances contextualisées et transversales (Olivier de Sardan, 1995).

Dans notre thèse, la technique qui a été privilégiée pour cela est celle de l'entretien semi-directif. La succession des questions et des réponses dans l'entretien basé sur questionnaire impose souvent que les questions reçoivent des réponses définitives et complètes. Par contre, dans un entretien "récit", semi-directif et libre, on élabore progressivement la réponse, comme dans une conversation, répondant rarement de façon directe à une question (Mondada, 1998).

Ainsi, nous disposions d'un certain nombre de thèmes et de questions guides, relativement ouvertes, sur lesquels nous souhaitions que l'interviewé donne son opinion ou plus d'information. Cependant, toutes les questions n'ont pas forcément suivi l'ordre dans lequel nous les avons notées et ont même parfois dû être reformulées. Le plus grand avantage de cette technique est la liberté à la fois pour le chercheur et pour l'enquêté.

Ce choix peut être compris à partir de l'idée de Jean-Pierre O. de Sardan (1995, p. 78-79) de "canevas d'entretien", en opposition au "guide d'entretien". Pour lui, le guide d'entretien organise en amont les questions qu'on pose et peut dériver vers le questionnaire. Le canevas d'entretien est une sorte de "pense-bête" qui permet de ne pas oublier les thèmes importants, tout en respectant la dynamique de la discussion.

Autant que possible, nous laissons ces entretiens peu directifs afin que l'interviewé puisse parler ouvertement, dans les mots qu'il souhaitait et dans l'ordre qui lui convenait. Nos entretiens étaient ainsi assez longs ; la plupart duraient entre une heure et une heure et demie voire deux heures. Notre rôle était simplement d'essayer de recentrer l'entretien sur les thèmes qui nous intéressaient davantage, quand celui-ci s'en écartait, et de poser les questions auxquelles l'interviewé ne répondait pas par lui-même.

Les entretiens semi-directifs nous permettaient de mettre en évidence deux types d'éléments utiles à l'analyse. D'une part, ils donnaient à entendre des discours sur les pratiques. L'entretien était en cela un outil indispensable pour compléter la recherche bibliographique et documentaire. Puis, ils permettaient de comparer notre première interprétation des démarches participatives avec celle qu'en faisaient les personnes directement impliquées dans leur conception et exécution.



D'autre part, les entretiens permettaient d'accéder aux représentations de la participation dans le tourisme par des individus qui étaient partie intégrante de cette activité. Par ce biais, il était possible d'observer ce que différents acteurs considéraient comme étant souhaitable vis-à-vis de la participation et la manière dont ils orientaient leurs pratiques dans cette direction. De cette façon, les entretiens ont servi à éprouver nos hypothèses tout en approfondissant notre problématique.

En raison de l'absence de financement de cette recherche, mentionnée au début de ce chapitre, nous n'avons pas pu réaliser de travaux directement sur les terrains étudiés et cela est notre plus grand regret. Parallèlement, notre recherche présente une difficulté particulière vis-à-vis du travail sur le terrain : il s'agit, en réalité, de terrains qui correspondent à plusieurs villes distribuées sur six États fédéraux différents, du Nord au Sud d'un pays avec des dimensions continentales tel que l'est le Brésil (voir figure 10).

Ces blocages n'ont pourtant pas empêché le bon déroulement et l'avancée du travail. Ils nous ont simplement obligé à trouver d'autres solutions pour compenser l'impossibilité d'aller sur les terrains, tout en adaptant notre méthode de travail et en renforçant la recherche documentaire.

Une recherche directe sur le terrain contribuerait de façon positive à notre travail car elle nous permettrait de développer des actions et des analyses inhérentes à l'observation directe telles que la rencontre et des entretiens avec les habitants, ainsi que de possibles participations aux projets et aux processus étudiés (au moins à ceux qui sont toujours en cours de réalisation). Toutefois, cette contrainte nous a imposé la nécessité de mener une recherche bibliographique et documentaire plus minutieuse afin d'avoir toutes les informations nécessaires à l'analyse, et d'être efficace dans les entretiens faits par téléphone et de les explorer au maximum.

**Figure 10. Représentation spatiale des États fédérés où se trouvent nos études de cas**



L'entretien possède dans notre recherche un statut principal, c'est-à-dire qu'il est la matière principale d'analyse au côté des recherches bibliographiques et documentaires. Ce type d'entretien est normalement long et dense car il est plus réfléchi et plus mûri. En effet, après avoir recueilli plusieurs informations, nous avons longuement réfléchi aux questions et à la façon de mener l'entretien. Il présente, par ailleurs, des questionnements plus affinés, dont les thèmes parlent davantage aux enquêtés parce qu'ils renvoient à leur expérience. Nous cherchions au maximum à creuser les informations qui nous étaient données et à tirer profit au maximum de ce que disait l'interlocuteur.

Notre recherche de terrain s'est constituée des entretiens faits par téléphone ainsi que des échanges par mails depuis la France. Bien que notre regard de chercheur ait changé en fonction de l'avancée du terrain, l'enjeu a été d'obtenir des résultats qui soient propres à l'un des cas étudiés mais qui puissent également s'articuler entre les différents cas dans le cadre d'une réflexion croisée (plus dans un sens de complémentarité que de comparaison).

Cette systématisation est passée par l'adoption d'un même protocole d'enquête sur l'ensemble des territoires analysés, dans le but de mettre en relation les résultats obtenus et de les présenter sous une forme globalement similaire. L'objectif étant une lecture et une compréhension plus simplifiées des cas. Toutefois, cette démarche présente évidemment des limites et nous avons été obligée de l'adapter en faisant certains arrangements. De cette manière, nos entretiens présentaient une même structure et logique mais ont été adaptés à chacun des cas et des acteurs interviewés. Les modèles des questions globales sur les projets qui ont été posées lors des entretiens, sont présentées dans le tableau 3.

Les entretiens étaient alors constitués de questions semi-ouvertes et ouvertes, qui avaient deux objectifs majeurs. Le premier étant plus global, nous avons opté pour des questions plus ouvertes, dans une sorte de dialogue avec l'interviewé, afin de vérifier la perception et le positionnement de celui-ci par rapport à la question de la participation, en générale et dans sa ville. Le deuxième l'objectif, plus spécifique et avec des questions semi-directives, cherchait à mieux comprendre le contexte de mise en place des actions participatives que nous étudions, leurs méthodologies, les difficultés rencontrées et les principaux résultats obtenus (ces questions étaient évidemment adaptées selon l'interviewé).

Les acteurs interviewés étaient également questionnés sur leur connaissance d'autres pratiques participatives dans le tourisme au Brésil. Seulement quatre acteurs (trois à Foz do Iguaçu et celui pour la Route des émotions) ont mentionné d'autres expériences de ce genre, auxquelles ils avaient participé et/ou qui avaient inspiré leur propre projet. Ce constat représente, d'après nous, deux aspects fondamentaux de la participation au tourisme au Brésil : il existe un manque à la fois d'échanges entre les territoires sur leurs expériences et d'une mobilisation à une plus grande échelle (surtout nationale) vis-à-vis de cette question.

Si la plupart des entretiens ont tourné autour de certaines thématiques récurrentes, les questions devaient à chaque fois être adaptées en fonction de l'activité de la personne dans le secteur touristique, de son implication dans le projet étudié et de son profil individuel/professionnel. Ainsi, les entretiens avec les porteurs de projet demandaient, par exemple, d'étudier auparavant les structures, leurs principaux axes d'action, les projets évoqués ainsi que les contextes (notamment touristiques) locaux. Les entretiens auprès des autres structures partenaires impliquées dans les projets demandaient surtout une connaissance du territoire et de principaux enjeux de l'activité touristique, du développement durable et de la participation.

**Tableau 3. Modèles des questions de l'enquête**

Catégorie	Exemple de question posée
<b>Conception</b>	Dans quel contexte le projet a-t-il été créé ?
<b>Exécution</b>	Quelle est la méthodologie utilisée dans le projet ?
<b>Divulgarion</b>	Comment la population est-elle invitée à participer au projet ?
<b>Coût</b>	Quel est le coût du projet ? Comment le projet est-il financé ?
<b>Résultats</b>	Quelles actions/transformation ont eu lieu suite au projet ?
<b>Blocages</b>	Quelles ont été les difficultés rencontrées ? Comment les difficultés ont été surmontées ?
<b>Indicateurs/ Suivi</b>	Quel est le niveau de participation au projet ? Comment le projet pouvait-il être amélioré ?
<b>Utilité</b>	Quel est l'objectif principal du projet ? Pourquoi le projet est-il important pour les pouvoirs touristiques ?

Réalisation : Auteure.

Les personnes interrogées au cours de l'enquête possédaient des fonctions assez diverses dans le domaine du tourisme, ce qui était pour nous une stratégie dès le départ. En effet, le tourisme étant un domaine d'activité dans lequel sont investis de multiples acteurs aux fonctions assez variées, il nous semblait intéressant d'avoir, dans la mesure du possible, une variété d'acteurs qui pouvaient présenter différents points de vue sur notre sujet.

Cependant, nous avons dû nous poser la question du classement à adopter pour les différentes personnes interviewées. La classification s'est faite alors par rapport au rôle joué par les divers acteurs vis-à-vis des cas étudiés. Il s'agissait, globalement, d'effectuer des entretiens auprès de toutes les personnes, à l'échelle locale ou régionale, investies dans la mise en œuvre des projets et des actions étudiés. Cet objectif n'a pourtant pas pu être atteint dans le cas de Poá.

Nous avons souhaité, au départ, réaliser des enquêtes à plusieurs échelles touristiques dans les territoires (analyse verticale des discours), de l'État national à la ville, ainsi qu'avec d'autres acteurs locaux (analyse horizontale), notamment l'université, des ONG et d'autres organismes impliqués dans les projets, mais aussi avec les habitants. Ainsi, nous avons commencé à repérer les personnes-clés et à chercher les contacts. Le tableau 4 illustre les premiers contacts réalisés via courriel, le nombre de mails envoyés ainsi que la date où nous avons reçu les réponses (le cas échéant).

Il nous semble pertinent de dire ici que nous n'avons jamais eu l'intention de multiplier nos entretiens dans un but quantitatif, sans les mettre en relief avec ce que nous avons déjà comme données. Les entretiens n'ont pas pour but d'être représentatifs en nombre ; cet objectif est plutôt celui des questionnaires (science positive). Le but des entretiens est de reconstruire l'univers sur lequel on travaille, d'où la nécessité de les voir dans leur dimension relationnelle.

Comme l'affirme Jean-Pierre O. de Sardan (1995, p. 72), "la rigueur de l'enquête de terrain n'est pas chiffrable, à la différence de la rigueur de l'enquête par questionnaire [...]. Il est clair que la validité statistique n'est pas sa spécialité, et qu'elle ne peut être jugée à l'aune de la quantification. [...] Il n'y a pas de procédures formalisables qu'il suffirait de respecter, comme il en existe dans l'enquête dite quantitative".

**Tableau 4. Organismes et dates des premiers contacts par mail**

Projet ou Ville	Organisme ou service contacté	Date du premier contact via mail	Nombre de mails envoyés	Date de la réponse
Olha! Recife	Secrétariat municipal du Tourisme	22/05/2015	2	Jamais
Olha! Recife	Médiateur secrétariat <i>estadual</i> du Tourisme	22/05/2015	1	22/05/2015
Olha! Recife	Projet (site Web et page Facebook)	22/05/2015	2	15/06/2015
Olha! Recife	Secrétariat municipal du Tourisme	17/06/2015	2	26/06/2015
Olha! Recife	UFPE (université, licence "Tourisme")	02/07/2015	2	Jamais
PIET/CMT	Secrétariat municipal du Tourisme	22/05/2015	2	25/05/2015
PIET/CMT	Secrétariat <i>estadual</i> du Tourisme	22/05/2015	2	15/06/2015
PIET/CMT	Iguassu Convention & Visitors Bureau	22/05/2015	2	27/06/2015
PIET/CMT	Unioeste (université, licence "Tourisme")	22/05/2015	5	05/08/2015
PIET/CMT	Institut Polo Iguassu	25/05/2015	1	25/05/2015
Tucum	Projet / Institut Terramar	02/07/2015	1	07/07/2015
Ville de Poá	Secrétariat municipal du Tourisme	02/07/2015	3	Jamais
Route des émotions	Care do Brasil	02/07/2015	1	02/07/2015
Route des émotions	Municipalités	01/04/2016	2	Jamais

Les entretiens prennent souvent corps dans le cadre de l'enquête même et livrent des points de vue singuliers que le chercheur doit relier avec d'autres éléments. Il s'agit donc de réfléchir à la singularité des cas au regard de l'enquête et des données déjà existantes. Ainsi, dans notre étude, nous cherchions plutôt la singularité de chaque cas mais sans pour autant négliger de possibles similitudes entre eux. Cette posture nous a permis de faire progresser la recherche tout en vérifiant nos hypothèses et, parfois, en se posant de nouvelles questions.

Notre première idée a été de contacter les secrétaires du Tourisme aux niveaux *estadual* et/ou municipal pour les cas d'études qui comprennent des projets développés sur une ville spécifique, comme ceux à Foz do Iguacu, à Poá et à Recife. Cependant, nous n'avons pas pu les joindre. En se rendant compte de la difficulté – mais aussi de l'inutilité – de parler aux secrétaires, dont plusieurs venaient d'entrer en fonction et ne connaissaient pas forcément les projets, nous nous sommes plutôt dirigée vers des personnes qui sont plus impliquées dans les projets touristiques locaux et dans les actions analysées.

En raison de différentes contraintes qui se sont présentées mais aussi des objectifs de la recherche, et afin d'être plus efficace, nous avons opté pour l'utilisation d'une méthode dirigée

(échantillonnage non aléatoire) intentionnelle (par jugement) basée sur un critère de représentativité des sujets interviewés ainsi que de leur accessibilité.

Nous avons alors pris contact avec les secrétariats municipaux et *estaduais* du Tourisme et les organismes responsables de la mise en place des actions, dans les cas où celles-ci n'étaient pas portées par les pouvoirs publics directement. Nous avons souhaité également avoir un regard académique, raison pour laquelle nous avons essayé de contacter deux professeurs dont les travaux portaient sur des sujets qui se rapprochent à celui de notre recherche<sup>106</sup>. Malheureusement, à Recife, le contact n'a jamais été établi. Contrairement, à Foz do Iguaçu, l'échange a été productif et le professeur interviewé<sup>107</sup> a contribué avec des informations officielles et un regard critique qui ont ouvert des perspectives d'analyse fort intéressantes.

Enfin, pour les autres projets, portés par des ONG, l'avis des pouvoirs publics et/ou responsables touristiques des villes nous semblait également important. Ainsi, pour le projet de Care sur la Route des émotions, nous avons contacté par courriel les différents secrétariats du Tourisme ou, en cas d'absence de ceux-ci, les mairies des communes comprises dans l'itinéraire afin de connaître leur situation actuelle suite au projet. Nous rappelons, encore une fois, que nous n'avons jamais obtenu de réponse de leur part.

Après six mois en interaction avec les acteurs locaux, nous avons considéré que "le tour" des représentations et des stratégies pour le champ d'investigation que nous nous sommes donnée avait été plus ou moins fait. La saturation, pour notre thèse, a pris en compte l'ensemble des entretiens sur tous les terrains et non pas sur un terrain exclusif, étant donné l'objectif d'avoir une représentation globale sur la participation au développement du tourisme. Un résumé des entretiens réalisés se trouve dans le tableau 5. Un tableau plus complet est disponible sur l'annexe 1, dans lequel nous détaillons les organismes de travail des personnes interviewées, les dates et les moyens de contact utilisés pour les entretiens ainsi que leur durée.

Après chaque entretien, nous avons retranscrit les principales idées évoquées et préparé une "fiche entretien". S'il a parfois été difficile de retranscrire exactement ces éléments (ceux-ci n'étant pas enregistrés mais notés<sup>108</sup>), nous les avons validés auprès des interviewés afin que ces données puissent être utilisées comme données de terrain.

Les interviewés ont reçu la retranscription de leurs entretiens et pouvaient y apporter des changements ainsi que manifester leur opposition à la publication de certaines informations. De cette façon, les informations présentées dans cette thèse ont été lues et approuvées pour publication par les interviewés. Les circonstances des entretiens réalisés pour chacune des actions que nous avons étudiées seront abordées dans le prochain chapitre.

Par ailleurs, aucun interviewé ne nous a demandé son anonymisation lors de l'entretien (une personne seulement n'a pas fourni son nom de famille). Nous avons pourtant réfléchi à la question de leur anonymisation. Nous craignons que certains témoignages nuisent aux interviewés en les nommant. Une anonymisation partielle était notre première idée : certains acteurs, notamment les porteurs de projet, apparaîtraient en leurs noms propres, tandis que les autres seraient présentés avec de faux prénoms.

---

<sup>106</sup> Notamment des recherches sur tourisme et inclusion sociale, gestion publique, économie solidaire et tourisme communautaire.

<sup>107</sup> Comme nous expliquerons plus loin dans cette partie, nous avons opté pour une anonymisation totale des interviewés.

<sup>108</sup> Par des raisons techniques mais également parce que la nécessité de pouvoir réécouter les extraits des conversations afin de reprendre l'ordre de l'interaction dans ses détails, sa temporalité et sa contextualité (Mondada, 1998) ne s'est pas présentée.

**Tableau 5. Récapitulatif des entretiens réalisés**

Projets ou actions	Villes et/ou régions	Nombre d'entretiens	Entretiens faits par
PIET et CMT	Foz do Iguaçu, Paraná	4	Téléphone et courriel
Projet de Care sur la Route des émotions	Ceará, Maranhão et Piauí	1	Skype
Réseau Tucum	Ceará	1	Téléphone
Olha! Recife	Recife, Pernambouc	1	Téléphone
Formulaire <i>online</i> et participation aux réunions du Comtur	Poá, São Paulo	1	Téléphone

L'idée de ne pas mettre en anonymat les premiers se justifiait par le fait que nos études de cas impliquaient bien souvent de mettre en perspective des avis et des discours d'acteurs clairement identifiés car ils avaient participé à la conception et/ou la mise en place des actions, leurs propos ne valant donc que par leur situation vis-à-vis du projet.

Ainsi, mais également dans un but d'uniformiser le traitement et de renforcer l'anonymat des interviewés les plus sensibles (puisque'ils n'auront plus le statut d'exception qui attire l'attention sur eux), notre choix a été d'une anonymisation totale en donnant à tous les interviewés des prénoms fictifs au long de cette thèse, lors des analyses des cas. Nous avons été également obligée de masquer leur position dans l'organisme, même si le nom de celui-ci a été maintenu.

Toute chose considérée, le choix des individus interviewés est déterminé par les objectifs que le chercheur se donne au départ mais aussi par les moyens dont il dispose pour mener à bien sa recherche et les nouvelles circonstances qui se montrent au fur et à mesure. Ce choix pose également les bases de l'approche méthodologique et montre la direction que le chercheur doit prendre. Nous reconnaissons que, dans ce travail, une stratégie plus inclusive vis-à-vis des habitants aurait été intéressante. Nous n'avons pourtant pas été en mesure de la mettre en œuvre en raison de notre absence sur le terrain justifiée auparavant.

Néanmoins, nous n'oublions pas les personnes et les groupes qui n'ont pas été questionnés dans notre recherche. Nous ne les renvoyons pas au silence et à l'invisibilité (Mendes, 2010), bien au contraire. Nous considérons qu'il existe des individus et des groupes intéressés qui n'ont pas pu être pris en compte dans notre recherche mais qui doivent être signalés ici. Parmi eux se trouvent, évidemment, les habitants des territoires concernés, mais également des acteurs économiques et institutionnels du tourisme et d'autres acteurs publics. Cependant, nous considérons que n'étant pas (ou peu) associés à la prise de décision, leur présence ne pourrait permettre que de formuler de vœux ou des commentaires sur un processus.

Nous avons pourtant essayé de réaliser une enquête avec les habitants de Recife afin de les interroger sur le projet "Olha! Recife". Ce questionnaire n'a pas produit les résultats attendus, raison pour laquelle nous ne l'avons pas considéré comme étant une méthode particulière valable pour la recherche. Malgré ce fait, les quelques retours obtenus ont contribué à une meilleure compréhension du projet et ont permis d'en avoir une vision réelle donnée par ses participants, donc moins idéalisée que celle des porteurs du projet. Les détails concernant cette enquête sont présentés par la suite.

### *4.2.1 Enquête avec les habitants de Recife*

Bien qu'une recherche soit caractéristique de la science réflexive, le chercheur peut se servir de méthodes positives et, contrairement, la science positive peut employer des méthodes réflexives (Burawoy, 2003). À partir de cette affirmation, nous avons compris que la réalisation d'une enquête par questionnaire (science positive) pourrait en effet être appliquée et contribuer à notre étude de cas (science réflexive).

Nous avons choisi le cas de Recife en raison du nombre important de personnes touchées par le projet "Olha! Recife" et de l'absence d'un suivi officiel de la mairie (à exception des visites en bus) de l'expérience vécue par les participants. Par ailleurs, nous avons quelques canaux d'accès à la population pour la diffusion de l'enquête, l'un étant la page Facebook dédiée au projet et l'autre, une connaissance dans la ville.

Afin d'améliorer la méthode de l'enquête dans la science réflexive, Michael Burawoy (2003) propose pourtant une orientation vers des entretiens plus "narratifs", lors desquels l'intervieweur laisse la place et le temps à l'interviewé de raconter son histoire, à la place d'imposer des questions standardisées. Cette méthode, dans laquelle l'entretien s'opère par dialogue, a été en effet employée dans notre travail lors des entretiens avec les acteurs ciblés pour les projets. Toutefois, une enquête narrative avec les habitants de Recife rencontre des blocages notamment le fait qu'il s'agit d'une enquête en ligne, où le dialogue n'est pas favorisé.

Nous avons pourtant essayé de donner la parole à ces habitants à la fin de l'enquête, avec une question ouverte qui les invitait à laisser un commentaire libre et volontaire. Certaines personnes ont joué le jeu et nous avons eu des messages sur les ressentis et les attentes ainsi que des commentaires personnels sur le tourisme et la ville de Recife – des aspects qui n'avaient pas forcément été abordés en profondeur par les questions directives.

L'enquête avait l'objectif de vérifier différents aspects inhérents au projet : la connaissance du projet par les habitants, son appréciation globale par les participants, son impact sur certains groupes (notamment selon le genre, l'âge et le temps de résidence à Recife), les principales motivations des participants et les résultats, et les changements de vision après les visites. Par ailleurs, elle cherchait à mettre en corrélation les discours des porteurs du projet et ceux des habitants-usagers.

Le questionnaire a été diffusé sur le Web et comprenait neuf questions. Nous avons essayé d'être le plus spécifique et directe possible dans nos questions pour que les participants ne soient pas démotivés ni par la longueur ni par la lourdeur de l'enquête. Nous l'avons testé avec un ami de Recife et après quelques changements, nous avons publié ce questionnaire sur les pages Facebook de la ville de Recife ainsi que celles dédiées au tourisme dans la ville et au projet. Nous l'avons également transmis à des amis (de Recife ou pas) afin qu'il le diffuse auprès de leurs réseaux personnels. Finalement, nous avons demandé au responsable du projet à la municipalité de le diffuser auprès des participants et dans leur réseau.

L'enquête a été réalisée avec le logiciel SurveyMonkey et était à destination de tout habitant de Recife. Du nombre total de réponses exploitables, il était possible de vérifier combien de personnes ne connaissaient pas le projet, combien le connaissaient mais n'avaient jamais fait de visites, et combien avaient déjà participé au projet.

Lorsque la personne répondait affirmativement à la question sur la participation au projet, elle était demandée de répondre à des questions plus spécifiques sur le nombre et le type de visites réalisées, sur l'intention d'en faire d'autres, sur la divulgation du projet, sur le déroulement,

l'appréciation globale et les effets ultérieurs de la visite. Le questionnaire diffusé (en portugais) peut être consulté sur l'annexe 2 de la thèse.

En raison du nombre assez faible de réponses (dix neuf réponses exploitables et exploitées depuis l'ouverture de l'enquête le 1<sup>er</sup> juillet 2015<sup>109</sup>), le questionnaire n'a malheureusement pas été utilisé comme une méthode centrale de la recherche. Cependant, nous avons pu croiser les quelques retours exploitables avec les informations fournies par le secrétariat du Tourisme et voir ainsi l'impact du projet sur la population locale. Les principaux résultats issus de cette enquête sont davantage précisés dans le chapitre 6 de la thèse, dans lequel nous présentons l'analyse complète du projet "Olha! Recife".

---

<sup>109</sup> Les réponses ont été reçues au long des mois de juillet et août 2015. Nous avons relancé l'enquête deux fois sans avoir de nouvelles réponses.



# **Chapitre 4**

## **Cadre contextuel et choix empiriques : Les cas d'études**

## 1. Introduction

La participation peut être parfois perçue, avec le risque d'une généralisation assez importante, comme étant un processus homogène. Afin de mettre en évidence la diversité des pratiques qui lui sont liées, il a paru important dans le cadre de notre thèse de choisir des espaces et des processus participatifs variés. Cette logique nous a conduit à mettre en place une analyse croisée entre différentes villes et surtout, entre pratiques participatives distinctes au Brésil.

Le but de notre recherche est alors d'analyser de manière critique des formes d'expérimentation participative dans le tourisme. Les expériences que nous analysons se partagent en trois groupes selon les porteurs des projets : certaines ont été mobilisées par des ONG et d'autres institutions du tiers secteur, en indépendant ou avec les communautés locales (ce dernier cas notamment dans des situations vulnérables), et d'autres sont mises en place par les gouvernements locaux, dans une démarche de dialogue avec la population et de développement participatif du tourisme.

Il existe dans la littérature une importante diversité de critères d'évaluation de la participation mais qui souvent se regroupent autour de trois axes : le processus de participation, les acteurs et l'effet de la participation sur les résultats (Luyet et al., 2008). Dans notre recherche, nous cherchons à évaluer ces trois aspects, de manière plus ou moins approfondie selon les données disponibles.

Ce chapitre prolongera la réflexion sur la construction de l'objet de l'étude, la participation, qui a été entamée dans le deuxième chapitre de cette thèse, en l'envisageant non plus sous un angle théorique, mais selon une approche méthodologique et empirique. Nous partirons d'une analyse du contexte global du tourisme et du questionnement du modèle conventionnel du tourisme de masse par des formes plus durables. Ensuite, nous présenterons le contexte national de développement touristique au Brésil. Nous finirons par exposer nos terrains brésiliens d'application de la recherche et les contextes locaux dans lesquels ils s'insèrent.

Nous expliquerons les raisons pour lesquelles nous avons choisi d'analyser le Brésil et de situer notre étude à différentes échelles, entre villes et régions brésiliennes, et sur différents territoires, entre le Sud, le Sud-est et le Nord-est, en voyant ce que cette étude multiple et croisée apporte à l'analyse de la participation. Dans ce sens, lors de la sélection des cas à être étudiés, nous avons essayé de tenir en compte leur représentativité de la diversité des contextes de pratiques participatives dans le tourisme dans le pays.

Nous montrerons comment les études spécifiques de ces différents cas ont permis de nuancer l'idée que la participation est une démarche en vue d'un développement durable au Brésil amplement soutenue par les gouvernements et équitablement développée aux niveaux des pouvoirs publics régionaux et locaux.

La dernière partie de ce chapitre aura l'objectif d'exposer rapidement les terrains de l'étude, les principaux enjeux locaux ainsi que les différentes méthodes et les outils de recherche utilisés pour chaque terrain. Nous présenterons, par ailleurs, les particularités ainsi que les blocages rencontrés dans chacune des études de cas empiriques. Une présentation plus complète de des contextes locaux et du projet en question sera pourtant faite à des moments différents dans la thèse, lors de l'analyse spécifique de chaque étude de cas.

## 2. Choix empiriques variés et placés à plusieurs niveaux

Bien qu'une analyse plus globale sur le tourisme et la question participative, dans le contexte national brésilien, soit menée dans les chapitres 7 et 8, nous avons choisi de placer notre analyse centrale non pas à cette échelle, mais à celle des villes, des États fédérés ou des régions touristiques, selon le cas étudié.

Ce choix permet de dépasser certaines problématiques, telles que de possibles généralisations vis-à-vis de la participation, perçue en tant que processus cohérent dans l'ensemble du pays, et du développement du tourisme, en le considérant sous une perspective unique et qui passe au côté des particularités et des savoir-faire locaux.

De cette façon, appréhender le tourisme et la participation aux deux niveaux, du pays et des villes, permet (1) de comprendre si et comment le cadre national peut intervenir dans l'échelle locale de développement touristique et de participation, et (2) de montrer l'existence de différentes manières de faire au sein d'un même pays – sans pour autant vouloir prendre des éléments observés localement pour représentatifs de la participation au tourisme au niveau national.

Nous considérons que les études sur la participation ainsi que sur le tourisme requièrent une compréhension du global – sans prendre toutefois le pays pour un ensemble homogène – pour pouvoir dresser un regard plus focalisé sur les objets précis à analyser et leurs particularités. Dans le cas du Brésil, une telle généralisation semble, en effet, impossible étant donné les dimensions continentales du pays et les différences importantes (socioculturelles, politiques et économiques) entre les régions, entre les villes d'une même région et les populations. Ainsi, placer sur un même plan l'ensemble du pays pose des problèmes pour notre analyse.

Le choix d'étudier des cas qui se trouvent dans différentes villes et régions présente, entre autres, l'avantage de montrer comment, derrière des ensembles nationaux, en apparence homogènes, se dissimule une diversité de contextes locaux et de pratiques. À partir d'une première analyse individuelle de différents cas d'étude (chapitres 5 à 9), l'analyse croisée qui est réalisée dans un second temps (chapitres 10 et 11) a pour vocation de mener une réflexion plus globale à la fois sur la participation dans les pratiques étudiées et le développement touristique participatif.

Il s'agit alors de sélectionner des cas qui puissent rendre compte de la diversité des contextes de pratiques participatives au tourisme dans le pays. À cet égard, les pratiques choisies pour notre recherche sont des exemples ayant des profils complémentaires sur deux plans : en tant qu'espaces, dans leur statut et localisation géographique et, en tant que processus participatifs, dans leur degré de participation populaire (l'échelle de Sherry Arnstein). Sur le premier plan, les zones qui composent les terrains peuvent être regroupées selon deux catégories :

- Géopolitique-administrative : ville, État fédéré, région touristique et région géographique<sup>110</sup>. Cette caractéristique est importante pour l'analyse des dimensions de la participation, ainsi que des impacts et des blocages des dispositifs.
- Localisation géographique : sur le littoral et dans les terres. Cet aspect a un rapport tout particulier aux différents modèles de développement touristique adoptés et à la promotion du tourisme ; thème que nous abordons à plusieurs reprises au long de la thèse.

---

<sup>110</sup> Contrairement à la France, au Brésil, les régions (Nord, Sud, Nord-est, Sud-est et Centre-ouest) ne constituent pas d'instances administratives.

Sur le second plan, les processus étudiés peuvent également être observés à partir de deux perspectives :

- Statut du projet : projets/actions achevés (deux au total), projets en cours de réalisation (deux au total), actions permanentes (trois au total). Cet aspect nous permet d'analyser, avec un recul, les impacts réels des projets terminés, les difficultés et les premiers résultats des projets actuels, et la durabilité et l'efficacité des actions pérennes.
- Degré de participation : information, sensibilisation et éducation (trois actions), consultation (une action), concertation (deux actions) et contrôle citoyen (une action). Cette caractéristique va à la rencontre de notre objectif de vérifier la diversité des formes de participation qui peuvent avoir lieu dans le développement du tourisme.

Les terrains choisis ont évidemment une taille différente, ce qui les situe à un niveau distinct dans l'organisation politique-administrative nationale. Ils permettent ainsi de croiser la mise en œuvre de processus participatifs dans des villes de grande importance, telles que Recife et Foz do Iguacu, avec celle d'espaces urbains secondaires, tel que Poá, ou encore de petites communautés, comme dans le cas de Tucum et de la Route des émotions. Leur étude permet également d'observer la manière dont les acteurs touristiques locaux (notamment publics) s'approprient la question participative par intérêts politiques vis-à-vis du développement touristique.

Les terrains des études représentent, par ailleurs, des ensembles démographiques assez hétérogènes qui présentent des particularités socioculturelles importantes. Dans ce sens, certains des terrains choisis correspondent à des espaces dans lesquels se déploient des questions sociales spécifiques liées au développement du tourisme<sup>111</sup>. La mise en perspective de ces différents territoires permet d'aborder le lien entre la (vie de la) population locale et l'activité touristique et l'inclusion (ou pas) des habitants dans des problématiques plus vastes (sociales, foncières, ethniques, etc.), tout en déconstruisant le discours modèle (national et local) d'un développement durable.

---

<sup>111</sup> Il s'agit des cas de Foz do Iguacu, de la Route des émotions et de Tucum. Cette question est abordée dans la présentation spécifique des études de cas, dans le dernier point de cette partie.

### **3. Cadres de l'étude au Brésil**

Le premier chapitre de cette thèse a présenté une analyse du contexte mondial du développement du tourisme, l'évolution de ses modèles et pratiques, et des questionnements liés à sa durabilité. Connaître ce cadre global est essentiel dans notre analyse même si nous sommes consciente que, dans la pratique, les pays n'adoptent pas un modèle unique de développement pour cette activité. Cependant, nous croyons que ce contexte global constitue, d'une certaine façon, une ligne directrice pour la plupart des destinations touristiques qui sont structurées selon les tendances mondiales afin de garder ou d'augmenter leur part du marché.

Notre étude spécifique du contexte brésilien (chapitre 7) cherche tout d'abord à vérifier les différentes phases de l'évolution du tourisme dans le pays, ayant comme toile de fond ce scénario mondial. Cette analyse contribue à mieux situer notre recherche dans les contextes géographique, économique et politique du Brésil qui ont conduit le tourisme à sa situation actuelle, posant ainsi les bases pour notre recherche sur la question de la participation au développement de l'activité. À travers cette étude, il est également possible de mettre en lumière les contradictions qui peuvent exister entre les discours de différents acteurs et les pratiques mises en œuvre.

Nous considérons que l'objectif de l'analyse du contexte national est de confirmer ou d'infirmer notre hypothèse selon laquelle (1) le tourisme est globalement perçu comme étant une activité avec du potentiel pour contribuer surtout à l'expansion de l'économie, et donc (2) sa structuration est un outil politique dans la poursuite de cette croissance économique. En conséquence, (3) le pouvoir décisionnel est concentré dans les mains de quelques acteurs notamment publics. Cependant, le fait d'avoir confié aux municipalités la gestion du tourisme à partir de 1994 représente un changement important dans la posture du gouvernement national qui peut annoncer (4) une nouvelle phase de participation au développement du tourisme, dans laquelle non seulement les acteurs touristiques locaux y sont impliqués mais aussi les habitants des destinations touristiques.

Dans cette perspective, les sept pratiques que nous étudions permettent, d'un côté, de montrer que le Brésil est, en fait, déjà rentré dans cette nouvelle phase de participation au tourisme – même s'il ne s'agit que de son début – et de l'autre côté, d'analyser de quelle manière elle s'est manifestée jusqu'à présent, et avec quelles perspectives pour l'avenir.

#### **3.1 Contexte mondial : du tourisme de masse au tourisme durable**

Le tourisme a fait son apparition au XVIII<sup>ème</sup> siècle en Angleterre, moment où la santé était le principal prétexte pour les voyages entrepris par des aristocrates en décadence (Proulx, 2005). Les sources thermales étaient alors les principales destinations dont les bienfaits étaient pourtant connus depuis l'Antiquité. Néanmoins, au-delà de simples lieux thérapeutiques, ces destinations avaient également, parfois surtout, une fonction centrale de divertissement (jeux, bals, repas, etc.), comme à Bath (Boyer, 1996).

À ce discours thérapeutique s'est ajouté un discours hygiéniste vers le XIX<sup>ème</sup> siècle (Proulx, 2005). La ville était devenue insalubre et les personnes les plus aisées cherchaient alors du calme et de l'air pur ailleurs, sur la côte mais également dans les campagnes. Le plaisir n'a remplacé la santé comme principal raison du voyage qu'à l'ère du Romantisme, mais c'est le temps libre et les loisirs qui ont formaté le tourisme d'aujourd'hui (Proulx, 2005, p. 6).

L'activité touristique a été ainsi largement impulsée dans le XX<sup>ème</sup> siècle notamment grâce aux transformations dans l'organisation du travail qui ont eu des retombées sur les pratiques de loisir dont le tourisme fait partie (Dumazedier, 1988). Les touristes ont désormais différentes attentes vis-à-vis de leur voyage : bien-être, rupture avec le quotidien (se retrouver soi-même, se vider et se ressourcer) et liberté (vivre autrement), découvertes (connaissances et capacités nouvelles utiles, entre autres, au développement personnel de l'individu), etc.

Cet accès au tourisme pour les classes moyennes et ouvrières a provoqué une augmentation considérable du nombre et de la fréquence des départs en vacances (un tourisme en masse) et les pays ont rapidement saisi les possibilités de croissance économique à travers cette activité. Par ailleurs, après 1950, la professionnalisation du secteur (qui a vu le jour à la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle) a été renforcée, faisant du tourisme de masse un tourisme industrialisé (le terme "industrie du tourisme" commence ainsi à être de plus en plus utilisé).

Il est plus simple de comprendre cet intérêt si nous pensons à la situation de l'Europe et des États-Unis, même si pas exclusivement, après les deux guerres mondiales. Les pays ont commencé à structurer le tourisme pour que les retombées soient notamment importantes au niveau économique, sans vraiment réfléchir aux problèmes que ce type de développement (ou mode de production, si nous parlons d'une industrie du tourisme) pouvait déclencher sur les destinations.

En effet, sur le court terme, les résultats de plusieurs de ces investissements se montraient significatifs d'un point de vue économique et les autorités promouvaient la fausse impression que ce modèle avait ses mérites. Cependant, les effets pervers de cette politique de développement touristique sont vite apparus et, dès les années 1970, on a vu émerger des contestations de ce modèle, construit pour les grandes entreprises du système capitaliste touristique et qui ne contribuait pas au développement local et celui des communautés.

De cette façon, le concept du développement durable a été incorporé aux débats sur le développement touristique : l'activité était dorénavant reconnue non plus uniquement par son potentiel économique mais aussi par ses capacités à valoriser les ressources locales (naturelles, culturelles et humaines). L'aspect de la durabilité dans le tourisme a été davantage renforcé avec la production d'un Agenda 21 pour l'industrie du tourisme et des voyages par l'Organisation mondiale du Tourisme (OMT)<sup>112</sup> en 1995, suite à la première rencontre mondiale sur l'avenir de la planète à Rio de Janeiro en 1992.

Les principes du tourisme durable n'ont pourtant été formellement adoptés qu'en 1999 lors de la VII<sup>ème</sup> session de la Commission sur le développement durable des Nations Unies tenue à New York. Aujourd'hui, le tourisme durable appelle :

- À un usage optimal des ressources environnementales, à la préservation des processus écologiques essentiels et à la conservation des ressources naturelles et de la biodiversité ;
- À la compréhension interculturelle et au respect des communautés d'accueil, à la conservation de leur patrimoine et de leurs valeurs traditionnelles ;
- À des retombées socio-économiques équitablement réparties, issues d'activités économiques viables sur le long terme et qui contribuent à la lutte contre la pauvreté ;

---

<sup>112</sup> Agence spécialisée des Nations Unies créée en 1975. En 1976, un accord a été signé pour que l'OMT devienne une agence exécutive du Programme de développement des Nations Unies en coopération technique avec les gouvernements.

- À une participation élargie, soutenue et maintenue par des actions politiques fortes. Si le développement durable prône une concertation entre les différents acteurs, le tourisme durable doit également permettre l'accès des habitants aux débats et à la prise de décision.

### **3.2 Contexte local : un tourisme construit sur les modèles internationaux**

Bien que les voyages à finalité de loisir au Brésil datent du XIX<sup>ème</sup> siècle, moment d'importants changements avec l'installation de la famille royale portugaise dans le pays, ce n'est qu'au début du XX<sup>ème</sup> siècle que l'État se tourne vers le tourisme et commence à intervenir dans l'activité – moment qui coïncide d'ailleurs avec une plus grande intervention Étatique dans l'économie en général, à partir des années 1930.

Ainsi, le tourisme commence à recevoir les premières réglementations et des soutiens publics et privés en vue de son développement (Gomes et al., 2012). Toutefois, cela s'est fait à partir d'une vision économique et structurelle de l'activité qui avait l'objectif de placer le pays dans le marché touristique international.

Jusqu'à cette période-là, le tourisme était une activité pratiquée par les élites (Solha, 2002), statut qui ne changerait que vers la fin des années 1940 suite à une transformation dans l'organisation du travail (en suivant le contexte mondial). Toutefois, au Brésil, cette parcelle de la population n'accéderait aux activités de loisir que plus tard, notamment après la construction de centres de loisirs (colonies de vacances) de syndicats et d'associations de travailleurs dont le premier date de 1948.

Le développement de ces colonies de vacances a été plus important vers les années 1970, moment d'intense occupation de la côte notamment Sud-est (dont les résidences secondaires actuelles en sont l'héritage). Au long des années 1950 et 1960, le flux de touristes étrangers a augmenté et l'activité a connu un développement et une structuration significatifs, tels que dans les secteurs hôtelier, aérien et d'agences de voyage.

Cependant, la période qui a suivi, entre les années 1960 et 1990, a été moins prospère : la dictature militaire a repris le modèle de planification et de promotion des années 1930, avec les mêmes stéréotypes du pays et la promotion d'une image positive du gouvernement, ainsi que des efforts pour faire du Brésil une grande destination internationale. Néanmoins, les premières ébauches d'une gestion et d'une promotion touristiques institutionnalisées sont également apparues pendant cette période-là, telle que Embratur, aujourd'hui l'entité responsable de la promotion du pays.

Depuis la création de Embratur, on insiste clairement sur le tourisme international : l'industrie du tourisme (terme souvent employé par les militaires) a régularisé les activités et les services, mais elle a également favorisé l'installation de grands investissements privés nationaux et étrangers en détriment du petit et du moyen entrepreneur, mettant à l'écart les groupes locaux (Gomes, 1987), dans une recherche d'un tourisme de qualité internationale.

Dans ce contexte, les mégaprojets touristiques de la côte Nord-est commençaient à être réalisés ; la chaîne hôtelière nationale était obligée de s'adapter aux normes internationales, méprisant les traditions et les histoires locales en faveur du développement d'une hospitalité "à l'américaine".

La dictature a renforcé les problèmes socio-économiques et politiques du pays et malgré l'arrivée de la démocratie et de la vague néolibérale dans les années 1990, le tourisme

éprouvait des difficultés à se développer. Ce scénario a pourtant motivé les premières manifestations en vue d'un développement touristique plus professionnel et conscient (Solha, 2002) : les entreprises touristiques se développaient, les conditions d'accès aux localités étaient améliorées, l'offre d'équipements et de services était diversifiée, et les investissements dans le tourisme augmentaient.

Parallèlement, et pour la première fois, la planification gouvernementale a intégré le tourisme en tant que l'une des priorités du gouvernement. En conséquence, des programmes et politiques touristiques ont été créés : le Programme national de municipalisation du Tourisme (PNMT) de 1994 (remplacé pourtant par le Programme de régionalisation du Tourisme dans les années 2000) et la Politique nationale du Tourisme (PNT) de 1996, qui a institué le Plan national du Tourisme, en sont des exemples majeurs (chapitres 7 et 8).

Finalement, le ministère du Tourisme a été créé en 2003, mettant en avant la gestion décentralisée du tourisme qui avait commencé avec le PNMT, accompagné de la promulgation d'une nouvelle loi pour la PNT en 2008, connue comme la Loi du Tourisme. Par la suite, nous décrirons les principales politiques publiques touristiques au Brésil<sup>113</sup> et analyserons brièvement leur influence sur le développement du tourisme.

- ***Décret n° 55 du 18 novembre 1966***

Créé par le gouvernement du militaire Humberto de Alencar Castello Branco, ce Décret est important car il a conçu l'Entreprise brésilienne de tourisme (Embratur) et le premier Conseil national de Tourisme (CNTur). Il a également défini, et pour la première fois, la Politique nationale du Tourisme (PNT), qui a été présentée en 1977 lors de la troisième réunion du Système national de Tourisme (Galdino et Costa, 2011). Toutefois, cette politique n'a été effectivement élaborée qu'en 1996.

La PNT a été définie dans le premier chapitre du texte en tant que l'activité issue des initiatives liées à "l'industrie du tourisme", privées ou publiques, isolées ou coordonnées, avec un intérêt reconnu pour le "développement économique du pays" (Article premier). Au gouvernement fédéral a été attribué le rôle de stimulation aux activités touristiques et de coordination des initiatives et de "tous les programmes officiels" afin d'assurer "un développement uniforme" à l'activité dans les "différentes régions touristiques". Pour ce faire, le gouvernement prévoyait diverses concessions et avantages fiscaux, notamment en vue d'une expansion et d'une "qualification" (internationale) de l'hôtellerie qui, comme nous détaillerons dans le chapitre 7, ont bénéficié surtout les grands investisseurs.

Le second chapitre définit le CNTur, sa constitution et ses fonctions. Composé majoritairement des délégués issus de différents ministères et d'activités touristiques diverses (agences de voyages, hôtels, etc.), le Conseil était le responsable de formuler, de coordonner et de diriger la PNT. Toutefois, les décisions prises, bien que normatives, pouvaient être refusées par le président du Conseil si celui-ci les considérait contraires à la PNT.

Parmi les attributions du CNTur, on retrouve la fiscalisation des opérations de Embratur et l'homologation de contrats et conventions de cette entité ; la vérification des comptes des projets réalisés ; l'expertise touristique auprès du Pouvoir Exécutif et du Congrès National ; la facilitation et la stimulation d'activités de tourisme via la suppression d'exigences

---

<sup>113</sup> Les Plans nationaux du Tourisme et le Programme de régionalisation du Tourisme ne seront pas abordés ici car ils sont examinés en détails dans le chapitre 8 de cette thèse. Les politiques présentées dans cette partie sont également reprises dans d'autres analyses au long de notre travail de recherche.



administratives ou réglementaires ; l'approbation de plans de financement et de conventions avec des institutions financières et des entités bancaires autonomes, etc.

Les incitations fiscales sont, en effet, l'une des principales caractéristiques du développement touristique mené par les militaires. Le cinquième chapitre du Décret en question pose les conditions et les modalités de ces incitations. On y retrouve notamment une stimulation de la construction d'hôtels, mais aussi d'autres structures et services à fonction touristique.

Cette stimulation était caractérisée globalement par une égalité vis-à-vis des industries de base pour leur installation et ampliation, une exonération fiscale des tributs fédéraux<sup>114</sup> et une réduction de 50 % sur les impôts sur les revenus pour les personnes juridiques et les hôtels de tourisme. Ces stimulations, tout comme les financements de la part du CNTur, ne pouvaient pourtant être accordés qu'aux initiatives localisées sur un territoire où des avantages fiscaux pour le tourisme étaient déjà mis en place soit par la ville, soit par l'État fédéré.

Enfin, le troisième chapitre créa Embratur, institution de personnalité juridique de droit public, patrimoine propre et autonomie administrative et financière, qui fut à ce moment-là rattachée au ministère de l'Industrie et du Commerce. Ses missions lors de sa création étaient notamment d'encourager et de financer directement les initiatives, les plans, les programmes et les projets touristiques, d'étudier le marché touristique pour la collecte de données nécessaires à un contrôle technique adéquat, d'organiser et de promouvoir les activités touristiques, d'enregistrer et de fiscaliser les entreprises touristiques, entre autres.

Ce Décret fut pourtant révoqué en 1991 par la Loi n° 8.181 qui donna une nouvelle dénomination à Embratur, désormais renommé Institut brésilien du Tourisme et rattaché au secrétariat du Développement régional de la Présidence de la République. À l'organisme ont été attribués les archives documentaires, les attributions et les compétences du CNTur alors disparu, lui confiant les missions de formuler et de coordonner l'exécution de la PNT "en tant que facteur de développement social et économique" (Article 2).

Ainsi, parmi les nouveaux objectifs de Embratur, on retrouve une large promotion du pays à l'étranger et nationalement afin d'augmenter les flux touristiques ; une analyse du marché en vue d'une planification du développement touristique (avec aussi la délimitation des actions prioritaires) ; l'ampliation et l'amélioration de l'infrastructure touristique nationale ; le soutien aux initiatives pour la préservation de l'environnement naturel, social et culturel des destinations touristiques et des populations.

Embratur a souffert d'autres modifications dans ses attributions en 2003 lors de la création du ministère du Tourisme, étant désormais orienté exclusivement vers la promotion touristique. Ainsi, aujourd'hui, il est l'entité touristique nationale responsable de l'exécution de la Politique nationale de Tourisme en termes de promotion, de marketing et de soutien à la commercialisation des destinations, des services et des produits touristiques brésiliens dans l'objectif d'augmenter les flux de touristes nationaux et, notamment, internationaux.

En résumé, le Décret n° 55 de 1966 a été une avancée importante vers l'institutionnalisation et la réglementation du tourisme au Brésil. Cependant, comme nous l'avons mentionné auparavant et l'aborderons davantage plus tard dans la thèse, ce texte illustre bien les objectifs des militaires pour le tourisme (mais globalement, la vision du tourisme dans le monde entier) et son mode d'emploi dans le pays : une vision structurelle et économique de l'activité, qui

---

<sup>114</sup> Possible aux travaux conclus dans un délai de cinq ans suite à la promulgation du Décret-loi, et pour une période de dix ans à partir de l'approbation des travaux par le CNTur.

bénéficiait de grands investissements capables de formater les territoires aux qualités internationales, ce qui permettait de placer le pays sur la "route touristique" mondiale, contribuant ainsi à l'économie nationale.

Il s'agissait, par ailleurs, d'un développement non participatif avec une concentration du pouvoir dans les mains du gouvernement fédéral via les deux institutions créées. Cette situation a peu changé en 1991 avec une concentration du pouvoir par Embratur après la suppression du CNTur et, globalement, les mêmes objectifs vis-à-vis du tourisme. Cependant, nous voyons y apparaître de nouvelles préoccupations vis-à-vis des territoires et des populations (au moins dans la théorie), mettant ainsi en évidence l'émergence des questionnements sur le développement durable.

- *Arrêt ministériel n° 130 du 30 mars 1994*

L'arrêt ministériel n° 130 du 30 mars 1994 a mis en place le Programme national de municipalisation du tourisme (PNMT). Ce Programme est particulièrement important parce qu'il a initié le processus de décentralisation du pouvoir décisionnel et gestionnaire du tourisme ; un nouveau modèle qui s'opposait à celui en vigueur depuis les gouvernements des militaires et qui prêtait plus d'attention aux particularités locales.

Il s'agissait d'un modèle uniformisé et intégré qui visait plus d'efficacité dans l'administration et le développement de l'activité touristique via une participation des villes, selon les recommandations et la méthodologie de l'OMT (voir chapitre 7 pour plus de détails sur la méthodologie utilisée). Sa conception est le résultat d'un constat fait par Embratur de la mauvaise qualité des services touristiques dans le pays ainsi que du potentiel (des ressources) pour le tourisme dans plusieurs villes et régions, qui n'étaient pourtant pas en mesure de le transformer en offre réelle.

Le PNMT aspirait à une plus grande implication des villes et des communautés dans le développement et la gestion locale de l'activité touristique. En arrière plan, ce Programme cherchait à récupérer les valeurs sociales, historiques, culturelles et politiques des villes, l'idée étant de créer une mobilisation globale et une pensée stratégique collective pour le développement du tourisme.

Son principal axe d'action était la prise de conscience, la sensibilisation et la formation des agents municipaux à l'importance du tourisme en tant que source de développement économique. Ainsi, il convient de comprendre le PNMT non comme une nouvelle vision du tourisme qui rompait avec l'ancienne conception économique de l'activité, mais plutôt comme un nouveau mode de fonctionnement qui préconisait une préservation et une conservation des patrimoines environnemental, historique et culturel des destinations touristiques à partir d'une gestion locale.

La méthodologie de ce programme consistait à une approche décentralisée et participative qui a favorisé la création des Conseils municipaux du Tourisme (Comtur), des Plans municipaux de développement touristique (PMDT) et le Fond municipal du Tourisme (FUMTUR). La gestion décentralisée qu'il proposait était partagée entre les comités *estaduais* et les Comtur (chapitre 7). Les premiers devaient accompagner, évaluer, coordonner et surveiller les actions du PNMT dans l'ensemble des villes dans les États fédérés.

Les Comtur, quant à eux, devaient être une structure de dialogue composée de représentants des pouvoirs publics, de l'initiative privée et de la communauté, qui ensemble décideraient de la planification et du développement de l'activité touristique. L'un des problèmes vis-à-vis des

Comtur aujourd'hui réside dans le fait que la société civile ne participe pas ni à la composition permanente ni aux réunions régulières de la plupart de ces structures (chapitre 7).

En raison de plusieurs entraves financières qui ont compromis la planification préalable (ressources insuffisantes en raison des contingentements, utilisation des ressources sur d'autres actions, parfois non liées au Programme, etc.), le Programme n'a exécuté que 62,22 % du budget prévu, un total de 103.123.928 réais (approximativement 34,5 millions d'euros). Par ailleurs, faute de politiques nationales plus solides et de professionnels aptes à orienter son développement, les résultats du PNMT ont été en dessous de son potentiel. Certains auteurs soulignent également que les plans et les méthodes étrangers ont été adoptés sans une adaptation appropriée à la réalité brésilienne. Ces questions seront pourtant mieux abordées dans le chapitre 7 de cette thèse.

Cependant, l'une des principales difficultés rencontrées par le Programme était son échelle d'action (Trentin et Fratucci, 2011), limitée au niveau des villes. En effet, le tourisme est difficilement restreint aux limites municipales, étant souvent une activité qui se développe socialement, économiquement et spatialement au-delà de ces frontières. Ainsi, avec la mise en œuvre du PNMT, les responsables touristiques locaux se sont rendus compte du potentiel à travailler avec des villes voisines. À partir de cette perception, les premiers consortiums régionaux commençaient à se former (Trentin et Fratucci, 2011).

Ce mouvement marque la transition du PNMT vers le nouveau programme structurant du tourisme qu fut développé par le gouvernement suivant, le Programme de régionalisation du tourisme (PRT). Le PRT fait l'objet d'une analyse détaillée dans le chapitre 8 et ne sera donc pas abordé ici. Toutefois, il convient de mentionner que ce nouveau Programme peine à atteindre les résultats attendus en termes de développement régional intégré du tourisme.

D'après Fábria Trentin et Aguinaldo C. Fratucci (2011), cet échec dénonce un problème d'intégration des acteurs et d'une structuration des villes. Ce dernier aspect est fondamental étant donné que le niveau administratif qui établit les normes du développement régional est celui de la ville. Les auteurs affirment alors que la stratégie adoptée revient sur l'organisation de principales villes pour la gestion et le formatage de produits touristiques, pour qu'elles puissent donner le support aux réseaux et instances régionaux.

Quoi qu'il en soit, le PNMT mérite d'être reconnu par ses principes et objectifs remarquables vis-à-vis du développement durable et local (gouvernance locale, mobilisation des parties prenantes, formation professionnelle, etc.), raison pour laquelle il fera l'objet d'une analyse plus détaillée dans le chapitre 7. Tout au long de ses huit ans de fonctionnement réel (de 1995 à 2002), le Programme a provoqué un changement significatif dans la professionnalisation de la gestion publique du tourisme brésilien et des politiques publiques, qui sont passées de verticales et centralisées à horizontales et plus participatives.

Sa mise en œuvre dans 1 081 villes a mobilisé et formé 27 483 personnes au travers des 1 107 ateliers réalisés (Trentin et Fratucci, 2011). Il a opéré une mutation consistante en termes de structure et processus, qui a conduit à un changement dans le positionnement des acteurs touristiques. Il s'agit peut-être du plus grand effort mené par le gouvernement national en vue d'un développement durable du tourisme.

- ***Loi n° 11.771 du 17 septembre 2008 et Décret n° 7.381 du 02 décembre 2010***

La Loi n° 11.771 de 2008, aussi nommée informellement "Loi du Tourisme", et le Décret n°7.381 du 02 décembre 2010, qui la réglemente, ont trois objectifs principaux : la discipline

vis-à-vis des services touristiques, l'établissement des normes sur la PNT et la définition des attributions du gouvernement fédéral dans le secteur touristique. Le tourisme y est présenté en tant qu'instrument de développement économique et social, de promotion de la diversité culturelle et de préservation de la biodiversité (Brasil, 2008).

Concernant le premier objectif, ces documents établissent, en détail, l'importance, les conditions et les règlements (droits, devoirs, fiscalisation) du registre auprès du MTur des prestataires de services touristiques, tels que les hébergements, les agences de voyages, les transports touristiques, les organisateurs d'événements, les parcs à thèmes et les campings. La Loi ne s'applique pourtant pas au secteur aérien.

L'importance, les objectifs et le fonctionnement de la PNT sont repris et détaillés par cette Loi, qui ne lui apporte pourtant pas de changements importants par rapport aux textes légaux précédents. Ainsi, la PNT y est définie comme étant l'ensemble de lois et normes dirigées à la planification et à l'aménagement du secteur touristique, et les instructions, les buts et les programmes définis dans le Plan national du Tourisme.

Ce dernier, à travers notamment son macro-programme de régionalisation, est incontestablement l'élément principal de cette Politique, le guide national pour les actions du MTur et des autres acteurs touristiques, publics et privés (raison pour laquelle il est analysé en profondeur dans le chapitre 8). Il défend notamment une promotion de l'image du pays, une augmentation des flux, du temps de séjour et des dépenses, et l'accès au tourisme.

Le tourisme étant un secteur multidisciplinaire et en relation avec différents domaines, il est important que les politiques touristiques s'harmonisent avec d'autres politiques afin qu'elles ne se chevauchent ni déploient inutilement les mêmes efforts et ressources. Dans cet objectif, la Loi du Tourisme renforce l'importance du Comité interministériel de facilitation touristique, créé par la Loi n° 11.771 de 2008. Ce Comité travaille en vue d'un accord entre l'exécution de la PNT, les objectifs du Plan national du Tourisme et d'autres politiques publiques nationales.

Dans ce sens, le Comité intervient dans les projets mis en place par d'autres organismes en rapport avec le tourisme et il identifie les actions similaires dans les différents domaines afin d'éviter une superposition et des conflits entre eux. C'est surtout du côté de l'aménagement du territoire que ces liens (ou leur absence) se révèlent particulièrement importants. Par ailleurs, le Comité fait partager les informations, les études et les données touristiques.

Sur ce dernier aspect, par exemple, le Comité travaille dans la mise en place d'une plateforme interinstitutionnelle pour un système de statistiques du tourisme. Dans cette même ligne d'action et vers des objectifs et efforts communs, nous soulignons également le travail interministériel du MTur avec notamment le ministère du Développement, de l'Industrie et du Commerce Extérieur, le ministère de l'Éducation et le ministère du Travail et de l'Emploi, au bénéfice des entreprises touristiques et des touristes.

Enfin, cette Loi institue, dans sa Section III, le Système national du Tourisme, un regroupement stratégique dont l'objectif est le soutien du développement durable des activités touristiques et intégré entre les différentes initiatives officielles (gouvernementales) et celles de l'initiative privée. Il se constitue, à l'échelle nationale, du MTur et de Embratur, du CNTur et du Forum national de secrétaires et dirigeants *estaduais* du Tourisme, ayant une ouverture vers d'autres organismes aux échelles régionales et municipales, tels que les instances de gouvernance macro-régionales, régionales et municipales, les organismes, forums et Conseils *estaduais* du Tourisme, les organismes et les Collèges municipaux du Tourisme (chapitre 7).

L'intention ici est claire : améliorer la gestion du tourisme dans le pays via une intégration des actions des pouvoirs publics aux trois sphères de gouvernement, en collaboration avec l'initiative privée. La réalité de l'action est pourtant divergente par rapport à l'affichage de la loi, étant donné que le MTur est "l'organisme central" de ce Système, qui coordonne les programmes de développement du tourisme "en interaction avec les autres membres".

Ce texte légal présente ainsi une contradiction importante qui est vérifiée dans la pratique du développement touristique au Brésil, comme nous le verrons au long de la thèse : d'un côté, le gouvernement fédéral prône une "gestion décentralisée" (suite au PNMT et à la création du MTur), qui regroupe les efforts, partage et aligne les actions, et implique directe ou indirectement les acteurs, afin de développer la PNT et le Plan national de Tourisme (Brasil, Ministério do Turismo, 2010). Néanmoins, d'un autre côté, le rôle majeur et centralisateur du MTur, énoncé au long de cette Loi, remet en question ce type de gestion, qui semblerait donc être plutôt déconcentrée.

Parmi ses multiples fonctions qui y sont décrites, le MTur est le responsable, par exemple, de la planification, de l'encouragement, de la réglementation, de la coordination, de la promotion (nationale et internationale) et de la fiscalisation de l'activité touristique, tout comme de l'établissement des règles pour le fonctionnement et l'intégration du Système national du Tourisme (Brasil, 2008). Cependant, bien que le ministère puisse déléguer certaines activités aux autres instances régionales et municipales, le pouvoir décisionnel sur les directives du développement touristique reste concentré notamment au niveau national.

En conclusion, les deux textes légaux présentés ici montrent des avancées sur les questions liées au développement durable, telles que les mentions à la préservation de l'environnement et à la valorisation socioculturelle des communautés. Cependant, reste à vérifier si des actions concrètes dans ce sens sont développées et, surtout, si elles reçoivent un vrai soutien de la part du MTur. Finalement, la Loi du Tourisme donne l'impression d'une prise en compte superficielle de la durabilité, sans aucune réglementation ou contrainte légale dans ce sens.

L'analyse de ces politiques publiques permet de comprendre que celles-ci sont, dans le contexte néolibéral actuel, plutôt favorables aux intérêts du marché et de ses agents. Les intérêts du gouvernement lui-même, tels que la fiscalisation et la collecte de fonds fiscaux, sont parfois "oubliés" lors des concessions de crédits et des incitatifs fiscaux, en faveur du "développement touristique".

Cette posture n'est pourtant pas un fait exclusif de l'actualité touristique brésilienne puisqu'elle remonte aux premières politiques créées et aux actions encouragées par les militaires pendant plus de vingt ans. Malgré la prédominance de cet aspect mercantile toujours attribué au tourisme, nous restons positif dans le sens où des changements, même si à de petites échelles, montrent que cette activité peut être développée d'une autre manière et avec d'autres objectifs.

#### 4. Sept pratiques vers l'inclusion de la population locale dans le tourisme

Les études empiriques sélectionnées pour cette thèse reflètent différentes expériences de participation au Brésil. Elles fournissent de la matière pour dessiner une matrice d'analyse qui donne le support pour mieux comprendre les enjeux du tourisme participatif à partir des analyses d'expériences réelles, et pour vérifier si ce modèle de développement touristique s'avère tangible et envisageable.

Les cas ont été sélectionnés en raison de différents processus qu'ils représentent et qui constituent des exemples pertinents de l'objet d'intérêt pour ce travail. Tous les cas ont abordé, avec différentes perspectives et approches, les questions centrales de notre recherche et fournissent des données pour pouvoir répondre aux questionnements qui ont émergé tout au long de notre travail.

À partir de sept actions diverses, mises en œuvre sur cinq territoires, l'intention a été d'analyser différentes expériences en étudiant les contextes de création de ces processus participatifs, les motivations et les comportements des acteurs concernés, la manière dont les acteurs sont organisés et la façon dont ils façonnent les processus. Notre but a été de vérifier l'efficacité de la participation dans ces dispositifs et son degré d'influence dans la prise de décision en matière touristique. Dans ce sens, nous avons étudié ces dispositifs de participation comme étant des outils potentiels qui peuvent contribuer au développement participatif du tourisme.

À partir des résultats de ces analyses, et dans une perspective d'amélioration de la qualité de la vie locale, nous nous sommes également interrogée si la participation des habitants au développement et à la prise de décision en matière touristique contribue à leur bien-être et à un développement durable du territoire. Pour atteindre ces objectifs, la sélection des études de cas a respecté l'intersection entre différentes dimensions :

- Une dimension territoriale et d'échelle, qui tient compte de différents contextes locaux pour le développement touristique et la participation ;
- Le degré d'organisation et d'institutionnalisation de différentes expériences participatives ;
- Les différents niveaux de participation atteints, de la sensibilisation à la prise de décision.

Les études de cas seront présentées tout au long de la seconde partie de la thèse. La localisation cartographique de tous les cas étudiés est présentée dans la figure 11 ci-après. Deux cas que nous avons analysés portent sur la sensibilisation au tourisme mais ont, chacun d'eux, des approches diverses et se trouvent à l'échelle territoriale de la ville. Ces deux projets ont été reconnus en tant que bonnes pratiques dans le tourisme par le MTur et d'autres entités touristiques.

Le premier – le Programme d'éducation au tourisme (PIET) – est présenté dans le chapitre 5 et s'agit, en réalité, d'un programme d'éducation au tourisme qui travaille avec les acteurs économiques, les écoles et la population en générale dans la ville de Foz do Iguaçu, dans la région Sud du pays. Le deuxième, "Olha! Recife", ville de la région Nord-est, consiste à offrir des visites gratuites de la ville à ses habitants (chapitre 6).

Trois autres études de cas relèvent de degrés plus hauts de participation et représentent, encore une fois, des approches différentes du tourisme participatif. La première est présentée dans le chapitre 5 et porte sur un dispositif de concertation fort intéressant mis en place dans la ville de Foz do Iguaçu, la Conférence municipale de Tourisme (CMT).

Figure 11. Localisation de nos études de cas au Brésil



— Limite des États fédérés

- **Localisation :** Ville de Foz do Iguaçu  
**Action :** Programme intégré d'éducation au Tourisme (PIET)  
**Type d'action :** Sensibilisation et éducation  
**Action :** Conférence municipale de Tourisme (CMT)  
**Type d'action :** Concertation  
**Responsable :** Institut International Polo Iguassu
- **Localisation :** Ville de Poá  
**Action :** Réunions du Conseil municipal de Tourisme (Comtur)  
**Type d'action :** Concertation  
**Action :** Formulaire en ligne  
**Type d'action :** Consultation  
**Responsables :** Comtur/Secrétariat du Tourisme
- **Localisation :** Ville de Recife  
**Action :** Projet "Olha! Recife"  
**Type d'action :** Sensibilisation  
**Responsable :** Secrétariat municipal du Tourisme
- **Localisation :** État du Ceará  
**Action :** Réseau Tucum de tourisme communautaire  
**Type d'action :** Contrôle citoyen  
**Responsable :** Commuanutés locales, Institut Terramar
- **Localisation :** États du Ceará, du Piauí et du Maranhão  
**Action :** Projet "Nous faisons la différence dans le développement durable de la Route des émotions" (action achevée – de janvier 2012 à mars 2015)  
**Type d'action :** Sensibilisation et éducation  
**Responsable :** ONG Care do Brasil

La CMT est, en réalité, un processus adopté par plusieurs municipalités dans le pays actuellement<sup>115</sup> et aide les autorités touristiques dans l'élaboration de politiques publiques qui soient mieux adaptées aux demandes et aux envies de la population locale.

La deuxième étude (chapitre 7) est basée, en réalité, sur deux expériences d'inclusion de la population locale dans les débats touristiques à Poá, une petite commune de l'État de São Paulo : une consultation et une concertation. Cette étude est particulièrement intéressante car elle montre que la participation peut et doit toujours faire l'objet du développement touristique, indépendamment de l'importance de la destination dans le marché. Elle fait également avancer le débat sur les Conseils municipaux du Tourisme et la participation populaire à ces instances qui sont, a priori, des lieux de concertation avec toutes les parties prenantes, y compris les habitants.

La troisième étude de cas est présentée dans le chapitre 8, dans lequel nous analysons l'évolution du tourisme au Brésil et, particulièrement, le cadre politique de gestion et de promotion de cette activité, notamment les Plans nationaux du Tourisme et le Programme de régionalisation. Il s'agit d'un projet de sensibilisation et d'éducation réalisé par l'ONG Care auprès des villes qui font partie d'un itinéraire touristique envisagé par le ministère du Tourisme (MTur) dans le cadre de la régionalisation du tourisme, la Route des émotions. Ce cas met en lumière l'importance d'inclure les populations locales dans les débats et les décisions en vue du développement touristique durable.

Enfin, il nous paraissait incontournable d'aborder la question du tourisme communautaire (TBC) et la forte implication des habitants qui relève de cette pratique. Cependant, nous avons souhaité étudier un cas représentatif de la question sociale (qualité de vie, bien-être et participation) et qui a prouvé des résultats réels dans ce sens. Ainsi, nous avons choisi un cas largement connu sur la côte Nord-est, le réseau Tucum, dans l'État du Ceará. Il s'agit d'une des premières initiatives de TBC du pays, primée internationalement en tant que projet socialement responsable grâce à ses efforts pour respecter et améliorer la vie des habitants via le tourisme.

Cette étude de cas, qui est présentée dans le chapitre 9, a permis d'abord de vérifier les enjeux d'un cas de haut degré de participation populaire (le contrôle citoyen de Sherry Arnstein) et, deuxièmement, de contraster une initiative issue des communautés locales et gérée par elles-mêmes avec d'autres actions portées par les acteurs touristiques, notamment les pouvoirs publics et des institutions du tiers secteur.

Quelques contraintes, mentionnées auparavant, nous ont imposé des limites par rapport à l'utilisation des matériels comme source pour l'observation et des techniques pour la recherche de terrain (chapitre 3). Dans le cas de la Route des émotions et du formulaire électronique à Poá, il s'agissait de projets déjà terminés au moment de la réalisation des recherches des terrains, donc nous n'avions d'autres possibilités que les ressources documentaires, les vidéos (le cas échéant) et les entretiens.

Pour les autres cas où l'action n'est pas achevée, les principales limites ont été les possibilités de déplacement et les ressources financières pour la réalisation d'un travail sur le terrain. Par

---

<sup>115</sup> Il n'existe pas, sur le site Web du MTur, une base de données sur les Conférences municipales du Tourisme et nous n'avons malheureusement pas pu obtenir le nombre exact des CMT réalisées dans l'ensemble du pays. Cependant, une simple recherche sur Google nous a donné un résultat, rien que sur les trois premières pages, de seize villes différentes ayant réalisé au moins une CMT jusqu'à présent. Cela révèle l'importance de ce dispositif dans le pays, même si les méthodologies et les objectifs sont variés, et les résultats produits ne sont pas toujours significatifs, comme nous le verrons ultérieurement dans cette thèse.



ailleurs, certains cas présentaient un écart entre le temps de réalisation du processus participatif et le temps de réalisation de la recherche, tel que la CMT et le PIET à Foz. Malgré leurs limites, les techniques utilisées se sont avérées pertinentes et capitales pour une meilleure compréhension du fonctionnement des actions participatives que nous étudions.

L'objectif lors de ces études de cas n'a pas été d'effectuer des enquêtes exhaustives dans chacune des villes/régions. L'enjeu du terrain a davantage porté sur la compréhension de la mise en œuvre de ces différentes actions – surtout les motivations, les méthodologies, les difficultés et les résultats principaux – que sur une juxtaposition de différents récits locaux. Nous présenterons par la suite ces études empiriques plus en détail ainsi que le déroulement du recueil de données dans chaque cas.

#### **a) *Projet "Nous faisons la différence dans le développement durable de la Route des émotions" (Ceará, Maranhão et Piauí)***

Cette étude de cas, présentée dans le chapitre 8, est un projet de gouvernance territoriale, de sensibilisation à la participation et de formation au tourisme. Réalisé entre janvier 2012 et mars 2015 par l'ONG Care Internacional Brasil<sup>116</sup> sur le territoire de l'itinéraire touristique connu par le nom de Route des émotions, ce projet avait été créé en réponse à un appel à projet de l'Union Européenne et mobilisait d'autres acteurs, tels que les Sebrae<sup>117</sup> des trois États fédérés (Maranhão, Piauí et Ceará), l'Université Fédérale du Piauí et le réseau de groupes collégiaux et conseils territoriaux du Piauí.

L'ONG Care était un acteur présent sur le territoire depuis 2002, ayant participé aux débats pour la création de la Route des émotions en 2005-2006 ainsi qu'à un autre projet touristique de l'UE sur certains territoires des États du Maranhão et du Piauí en 2007<sup>118</sup>. Au moment de l'appel d'offre, deux responsables de l'ONG ont décidé d'aller à la rencontre des habitants et des pouvoirs publics de sept villes de la Route des émotions afin de mieux saisir les blocages dans la gestion touristique locale pour pouvoir rédiger leur proposition de projet.

Une fois sélectionné, le projet a envisagé quatre dimensions d'action principales, à savoir des formations auprès des pouvoirs publics et de la société civile (organisée et potentiellement actrice du tourisme), des réunions d'information avec la population, la création d'un observatoire pour la Route de émotions et l'usage rationnel des ressources naturelles.

Son objectif principal était alors de contribuer au développement durable, à la réduction de la vulnérabilité et au renforcement de la gestion publique des communautés de quatorze villes de la Route. Cependant, cette gestion publique n'était pas envisagée à partir d'une vision de concentration du pouvoir dans le système politique mais au travers d'une articulation entre les gouvernements et la société (gouvernance touristique locale).

Le projet, développé par une équipe de seulement six personnes, avait la difficile mission de travailler sur un territoire ayant d'importantes dimensions, spatiale et démographique : approximativement quatre cent cinq kilomètres, trois États fédérés, treize villes<sup>119</sup> et cinq cent

---

<sup>116</sup> L'ONG Care Internationale fédère douze pays-membres qui mènent des actions dans le combat contre la pauvreté dans quatre-vingt-sept pays.

<sup>117</sup> Service brésilien d'appui aux micros et petites entreprises. Il s'agit d'un service social indépendant qui a l'objectif d'aider le développement de micro et petites entreprises dans le pays, et de formaliser l'économie au travers de partenariats avec les secteurs public et privé.

<sup>118</sup> Un projet d'induction et de formation au tourisme à Cajueiro da Praia, afin que de nouveaux projets fussent organisés par la propre communauté (restaurants, visites, etc.).

<sup>119</sup> En 2016, une nouvelle ville a toutefois été intégrée à cet itinéraire touristique.

mille habitants. Ce territoire présentait non seulement des défis liés à ces deux dimensions-là mais également à d'autres questions aussi significatives pour le développement touristique.

La première est directement liée à l'itinéraire de la Route des émotions, créé par le MTur, et au manque de conscientisation de la part des populations locales vis-à-vis du tourisme et de la stratégie touristique nationale et régionale envisagée pour leurs territoires. Ces villes sont présentes sur des territoires naturellement fragiles et, dans la plupart des cas, elles sont peu structurées. En conséquence, leurs populations sont hautement sensibles à l'impact du tourisme.

Certaines communautés, au moment du projet, ne se projetaient même pas dans le scénario touristique local/régional. Préparer ces communautés à la "mise en tourisme" de leurs territoires paraît une évidence ainsi qu'une condition de base du développement durable. Cependant, ce travail n'avait pas été fait avant le projet de l'ONG.

Deuxièmement, au moment du projet, la Route des émotions se trouvait dans une période difficile vis-à-vis de sa gestion et de la participation des acteurs du territoire. Le premier aspect se réfère notamment à l'absence d'un acteur central pour la coordination et la planification touristiques entre les trois États. Ce rôle était attribué auparavant à l'Agence de développement régional durable (ADRS), qui avait pourtant été désactivée en 2010 et qui se trouvait donc inactive entre 2012 et 2015.

En manque de dynamisme et d'investissements, la Route fut délaissée. Le seul acteur majeur qui travaillait sur le territoire était le Sebrae, qui pourtant n'a pas un rôle de gestion et focalisait donc ses actions sur la vente des trois grandes destinations régionales (Lençóis Maranhenses, Delta do Parnaíba et Jericoacoara). Cependant, le Sebrae présente un atout : il travaille directement avec les entrepreneurs en les encourageant à investir sur le territoire<sup>120</sup>.

Ainsi, il a pu compenser une faiblesse importante du projet de l'ONG, qui ne cherchait pas impliquer les acteurs économiques locaux. Le travail partenarial entre les deux organismes a donc produit de bons résultats, qui ont perduré même après le départ de Care. Toutefois, la question de la gestion n'a été résolue qu'en 2016, donc après la fin du projet, avec la réactivation de l'ADRS.

Ainsi, bien que le projet n'ait pas instauré des processus participatifs permanents<sup>121</sup>, le choix d'étudier ce cas a été basé sur le travail remarquable qu'il a mené auprès des parties prenantes, de prise de conscience des enjeux, des possibilités et des impacts du tourisme. Il a également posé des bases en vue d'une gestion intégrée et partagée du tourisme via l'articulation entre marché, État et société civile, et a notamment encouragé l'amplification de la participation de la société civile aux actions locales et à la prise de décision.

Néanmoins, la transformation essentielle reste peut-être celle du modèle mental des acteurs de ce territoire formé au long de plusieurs décennies et caractérisé par des perceptions et des actions désarticulées et sans une vraie préoccupation de durabilité. Une étude<sup>122</sup> a révélé les six mots principaux que les acteurs attribuaient au projet après sa fin : développement, durabilité, responsabilité (*empowerment*), renforcement, connaissance et défi.

---

<sup>120</sup> Le rôle de cet organisme sera mieux présenté dans les chapitres 7 et 8.

<sup>121</sup> Certaines structures ont pourtant été créées ou redynamisées, tels que les Conseils municipaux du Tourisme.

<sup>122</sup> LIEGS (2015), *Avaliando os resultados do projeto "Nós fazemos a diferença não desenvolvimento sustentável da Rota das Emoções"*, Juazeiro do Norte, Universidade do Cariri, 44 p.

Le changement introduit par le projet est ainsi profond et le nouveau modèle a besoin de temps pour être accepté et bien intégré au développement touristique. Il est intéressant alors d'analyser les effets de ce projet de sensibilisation et de formation au tourisme et à la gestion participative et intégrée du même, d'évaluer les principales difficultés rencontrées et son impact sur la posture et l'action locales.

Pour le recueil des données sur cette étude de cas, nous avons utilisé les techniques suivantes :

a) Analyse documentaire de plusieurs rapports et d'autres documents liés à la fois aux routes touristiques et en particulier à la Route des émotions, au développement touristique de la côte Nord-est brésilienne, et au projet de l'ONG Care. Cette analyse a été complétée par une analyse des informations disponibles sur le site Web de la Route des émotions (<http://www.rotadasemocoas.com.br/>) afin de mieux connaître la promotion de cette destination touristique.

b) Analyse documentaire des publications sur les sites Web des villes de la Route ainsi que (et notamment) des trois États fédérés. Des recherches en ligne sur la Route des émotions ont été constamment réalisées. Ces publications ont été particulièrement nombreuses à partir de 2015 lors de l'annonce publique de la réactivation de l'ADRS et, en suite, concernant les différentes actions déployées pour la reprise des activités de la Route.

c) Observation non participante<sup>123</sup> d'une vidéo d'un débat sur le projet publiée via le canal de "Comradio do Brasil" sur Youtube<sup>124</sup>.

d) Entretien semi-directif composé de questions semi-ouvertes et ouvertes avec une personne ayant travaillé dans le projet<sup>125</sup> a été réalisé le 03 juillet 2015 via Skype. Cette personne a rapidement répondu à notre sollicitation d'entretien par courriel et a coopéré pour répondre à toutes nos questions lors de l'entretien. Comme il s'agit d'un acteur militant, qui connaît assez bien le territoire et son développement touristique, cet échange nous a aidé à mieux comprendre différents enjeux politiques locaux capables d'influencer le développement participatif du tourisme.

Nous soulignons que cet entretien, tout comme tous les autres réalisés dans le cadre de ce travail ont été transcrits, renvoyés aux interviewés pour validation avant d'être pris en compte dans notre analyse. Deux essais de contact avec les municipalités des villes membres de la Route des émotions ont eu lieu par courriel (nous n'avons pas pu trouver de contacts directs) au premier semestre de 2016 ; toutefois nous n'avons jamais reçu de réponses. Notre intention était de vérifier les effets du projet sur ces territoires à présent mais nous nous sommes finalement contentée d'utiliser le rapport de LIEGS (2015) pour cette partie de l'analyse.

### **b) *Projet "Olha! Recife"***

Ce projet, présenté dans le chapitre 6, est mis en œuvre par le secrétariat municipal du Tourisme de la mairie (*prefeitura*, en portugais) de la ville de Recife, dans l'État du Pernambouc, au Nord-est du Brésil. Le projet propose gratuitement à la population locale des visites guidées qui leur permettent de (re)découvrir leur ville et d'en développer un nouveau regard à travers la pratique d'activités de loisir liées au tourisme. Depuis le début des activités,

---

<sup>123</sup> Dans ce genre d'observation, l'observateur ne prend pas la parole et ne participe pas aux activités.

<sup>124</sup> Disponible sur <<https://www.youtube.com/watch?v=22bixOdCGvM>> (Page consultée le 11 mai 2016).

<sup>125</sup> Comme nous l'avons mentionné auparavant, nous avons opté pour une anonymisation globale de tous les acteurs interviewés afin de protéger leur confidentialité et de ne pas les nuire.

en 2014, plus de vingt mille personnes ont pu participer aux différentes visites proposées. Le projet mène aussi des activités auprès des écoles, des groupes de personnes âgées et handicapées, des agences de tourisme, etc.

Il s'agit d'une suite "rénovée" des premiers programmes de sensibilisation touristique mis en place à partir 2008 et qui ont gagné de la visibilité en 2010 avec le premier projet voté au budget participatif de tourisme intitulé "Recifense Praticante" (chapitre 6). Ce projet a réalisé vingt-sept visites dans les rues de Recife, dans une union d'information historique-culturelle et de dramaturgie.

Au moment du budget participatif de tourisme de l'année suivante, le projet – désormais nommé "Conheça Recife" – passait à offrir des visites en vélo et en bus dans l'objectif principal de sensibiliser les habitants au potentiel touristique de leur ville. Ce projet a également été voté au budget participatif de 2012-2013 (dernière année).

Même après l'extinction du budget participatif de tourisme dans la ville, la mairie a souhaité maintenir le projet, baptisé "Olha! Recife" depuis 2013. Il s'agit désormais d'un projet plus régulier, avec des visites tous les week-ends, et plus complet, qui offre la possibilité de redécouvrir la ville en bus, en vélo, à pied et en catamaran.

Le projet, dans sa dernière version, a pour objectif d'augmenter le sentiment d'appartenance et l'estime de soi, de promouvoir de nouvelles idées et postures sociales de valorisation des traditions socioculturelles, et de mettre en valeur la vocation touristique de Recife. Selon l'échelle de Sherry Arnstein (1969), il s'agit d'une action d'information ; une sensibilisation au tourisme qui cherche à réveiller le sentiment de respect et de préservation du patrimoine culturel, ainsi que l'intérêt des habitants pour leur ville. Ainsi, la ville, lieu de la vie quotidienne et de travail, est présentée à ses habitants en tant que lieu d'histoire et de loisirs.

"Olha! Recife" est une action parmi d'autres développées dans la ville, dont certaines activités de loisir (mises en place notamment depuis 2013), qui cherchent "améliorer la qualité de vie locale"<sup>126</sup>. De manière plus large, le projet travaille pour l'occupation des espaces publics par la population afin que celle-ci soit plus soucieuse de la préservation de ces espaces. Cela aurait trois aspects positifs : la stimulation de l'usage de la ville par sa population, la réduction des coûts d'entretien des espaces publics pour la mairie et un marketing spontané pour la destination touristique.

Le projet a été reconnu en 2014 par le ministère du Tourisme brésilien comme une "Bonne pratique en tourisme". Il s'agit d'une sélection nationale de projets "modèles" par leurs niveaux d'innovation (produit, processus, méthode, organisation) et par la production réelle d'impacts positifs. Le choix d'étudier ce projet a été fait alors dans le but de vérifier son impact en tant qu'innovation sur les politiques publiques touristiques locales et sur le rapport de la population à sa ville et au tourisme, ainsi que sa capacité à impulser d'autres stratégies en faveur d'une participation au tourisme. Malgré le fait que ce projet ne représente pas un processus de participation à la prise de décision, nous croyons que les changements sociaux qu'il introduit sont une sorte de préparation à un degré plus haut d'implication.

Cette étude de cas s'est montrée toujours plus intéressante au fur et à mesure que notre analyse avançait. Elle a révélé des éléments dans l'évolution du projet directement liés aux enjeux

---

<sup>126</sup> "A partir de 2013, a Secretaria (de turismo) passou a incorporar as opções de lazer oferecidas pela Prefeitura do Recife à população, visando melhorar a qualidade de vida na cidade." Cf. <<http://www2.recife.pe.gov.br/pagina/secretaria-de-turismo-e-lazer>> (Page consultée le 12 mai 2017).

politiques locaux, tels que la relation entre les changements du nom du projet et l'arrivée d'un nouveau maire, les partis politiques au pouvoir, ou encore le vote du projet dans le budget participatif – alors qu'il s'agissait d'un projet qui existait déjà.

Outre les aspects mentionnés auparavant, le projet "Olha! Recife" nous paraît particulièrement intéressant pour l'objet étudié dans notre thèse en raison de son profond attachement au système politique local, voire une dépendance de celui-ci. Quelles influences sur le tourisme et la participation peuvent avoir les changements dans la gestion publique locale et la "concurrence" entre les partis politiques ? Il nous est alors possible d'approfondir l'analyse du rapport susceptible d'exister entre la politique, la participation et le tourisme.

Enfin, nous présentons par la suite les techniques utilisées pour la collecte de données sur cette étude de cas :

a) Analyse d'articles scientifiques liés à la question de la sensibilisation touristique ainsi que sur des programmes de sensibilisation mis en place dans d'autres localités, telles que dans l'État de Minas Gerais. Par ailleurs, le travail de Leiliane Moura<sup>127</sup> sur le budget participatif de tourisme de Recife a été une source précieuse pour la compréhension des origines du projet et des enjeux politiques vis-à-vis du tourisme dans la ville.

b) Analyse documentaire des publications sur le projet sur les sites Web de la mairie de Recife et de l'État du Pernambouc ainsi que sur d'autres sources en ligne (blogs, sites d'opinions, journaux locaux, etc.). La plupart de ces publications avaient comme objectif la divulgation et l'explication du projet ; quelques-unes relataient des aspects liés à l'importance de la sensibilisation au tourisme tandis que d'autres mentionnaient les difficultés concernant la réservation des visites (demande plus importante que l'offre). Les informations disponibles sur le site Web du projet ([www.olharecife.com.br](http://www.olharecife.com.br)) ont contribué à cette analyse notamment avec des détails sur les différentes visites proposées.

Des observations et des analyses des vidéos sur le projet mais également sur la question de l'occupation de l'espace public à Recife ont finalement complété notre analyse documentaire. On voit une importante mobilisation de la mairie en vue d'une appropriation de la ville par ses habitants, comme le montrent plusieurs vidéos sur le canal Youtube de l'institution avec le slogan "#RecifeCidadedasPessoas" ("Recife, ville des personnes")<sup>128</sup>.

c) Observation non participante des discussions sur la page Facebook du projet ([www.facebook.com/projetoolharecife/](http://www.facebook.com/projetoolharecife/)). Celle-ci nous a permis non seulement d'être constamment informé sur les visites mais aussi d'observer les réactions de la part des habitants. Ainsi, nous avons pu observer quelques atouts et faiblesses du projet au travers des commentaires sur les publications, tout comme les réponses données aux critiques et aux réclamations par les responsables du projet. Une vidéo sur ce dernier publiée sur le canal Youtube du journal "*Diário de Pernambouc*" en 2014<sup>129</sup>, contenant un entretien avec le secrétaire du Tourisme à l'époque (Felipe Carreras), a complété cette observation.

---

<sup>127</sup> MOURA, Leiliane Antonia de (2013), *Orçamento participativo de turismo: a experiência pioneira da prefeitura de Recife-PE*, Mémoire final, Licence en tourisme, Universidade Federal de Pernambouc, 93 p.

<sup>128</sup> Notre recherche sur Youtube avec ce terme, réalisée le 13 mai 2017, a trouvé cinq vidéos publiées en 2014 dans lesquelles la mairie met en évidence des aménagements publics et des projets, tels que le *Olha! Recife*, censés contribuer au bien-être et à la qualité de vie des habitants.

<sup>129</sup> Cf. <<https://www.youtube.com/watch?v=nldxQWxLPrI>> (Page consultée le 13 mai 2017).

d) Entretien semi-directif composé de questions semi-ouvertes et ouvertes avec une personne au secrétariat municipal du Tourisme impliquée dans le projet a été réalisé le 13 juillet 2015 par téléphone, après l'envoi de six courriels de sollicitation. Notre échange a été positif et la personne a répondu à toutes nos questions. Cependant, un complément d'information ainsi que l'accès aux enquêtes réalisées auprès des participants ont été demandé ultérieurement mais nous n'avons jamais obtenu de réponses. Parallèlement, deux essais de contact avec un professeur en Tourisme à l'Université Fédérale du Pernambouc ont eu lieu en 2015, sans réponse également (chapitre 3).

e) Enquête qualitative auprès des habitants afin de vérifier leur connaissance du projet et, dans le cas de participation aux visites, leur appréciation. Cependant, en raison du faible taux de réponses, nous n'avons pas considéré ces résultats en tant que données représentatives pour une analyse complète, mais plutôt comme un complément des autres analyses menées pour le projet (chapitre 3). Nous reconnaissons, dans tous les cas, la faiblesse que ce manque d'informations issues des habitants représente pour notre travail.

### **c) *Programme intégré d'éducation au tourisme (PIET, Foz do Iguacu)***

La ville de Foz do Iguacu, dans la région sud du Brésil, présente une dynamique interne dans sa gestion (intégrée) du tourisme ; une union qui réunit plusieurs acteurs touristiques politiques, économiques, associatifs, etc., et dont les actions portent aussi sur l'intégration touristique avec les pays voisins (Argentine et Paraguay). Par ailleurs, l'un des premiers Convention & Visitors Bureaux et Conseils municipaux de tourisme du pays a été créé à Foz. L'activité touristique dans la ville a pourtant une histoire particulière.

Le tourisme a démarré dans la ville avec des flux de touristes d'achats brésiliens, qui passaient par la ville en direction du Paraguay et qui ne profitaient pas de ce qu'elle avait à offrir. Ce mouvement de tourisme d'achats, ainsi que l'installation de l'usine d'Itaipu, a provoqué une rapide croissance démographique dans la ville, qui aujourd'hui est majoritairement composée de personnes venues d'ailleurs<sup>130</sup>. En résultat, une conscience de communauté a tardé à se développer, influençant peut-être la maturité de l'activité touristique. Cependant, le tourisme est aujourd'hui l'une des principales activités locales notamment grâce à la présence des fameuses chutes sur le territoire.

Le défi auquel font face les acteurs touristiques est alors double : d'un côté, ils doivent modifier l'image de la ville (de tourisme d'achats) et de restructurer son offre et son infrastructure afin de relancer le tourisme et répondre aux nouvelles demandes (surtout internationales). De l'autre côté, il est impératif d'offrir à la population un sentiment d'appartenance, de communauté, en lui faisant vivre sa ville et son tourisme autrement, à la fois comme usager et acteur.

Des actions dans ce sens sont actuellement mises en place, telles que des avantages aux résidents pour visiter les attractions locales et régionales, et une invitation à prendre part dans les discussions et les décisions autour du tourisme (le cas des Conférences municipales du Tourisme (CMT) qui sont présentées dans le prochain point). Le résultat attendu est, idéalement, une ville qui répond d'abord aux attentes de sa population pour pourvoir, par la suite, attirer les touristes.

Dans ce contexte, et lors de la première CMT en 2012, plusieurs propositions sur l'axe de travail III, "Image de la destination", faisaient référence à un programme de sensibilisation

---

<sup>130</sup> Selon une étude faite par Polo Iguassu, 50 % des résidents vivent dans la ville depuis 25 ans.

touristique plus près de la communauté, telles que la création de campagnes mobilisatrices et de formation d'opinion pour une meilleure image interne de la destination, l'éducation au tourisme auprès des écoliers, collégiens et lycéens, la sensibilisation de la population afin de réveiller son sentiment d'appartenance, l'hospitalité, l'estime de soi, entre autres (Conselho municipal de turismo, 2012).

Le Programme intégré d'éducation au tourisme (PIET) a été créé après une décision institutionnelle de réunir et de coordonner les entités qui menaient déjà des actions de sensibilisation et de formation au tourisme sur le territoire. Le programme est piloté depuis sa création par l'Institut Polo Internacional Iguassu, aussi responsable de la collecte de fonds pour sa mise en œuvre.

Le programme a deux grands objectifs : le premier est la sensibilisation de la communauté locale à l'hospitalité et de son inclusion dans l'activité touristique, et le deuxième, plus économique, est l'identification des nécessités des acteurs locaux et la mise en place d'actions spécifiques. Derrière le discours officiel se cachent pourtant d'autres enjeux : il s'agit de redonner à la population l'estime de soi et de rompre avec certains préjugés sur le tourisme, globalement perçu par les habitants les moins aisés comme étant une activité de l'élite.

À partir de ces objectifs, trois axes d'actions ont été délimités : (1) la sensibilisation de la population à l'importance des impacts du tourisme pour la région, (2) la qualification du public en contact direct avec les touristes (guides, commerçants, etc.), (3) et le travail dans les écoles. Dans sa première phase (2012-2014), le PIET a mené des actions de sensibilisation et d'éducation au tourisme avec des acteurs économiques et avec les professeurs et les élèves des écoles publiques. Il a également réalisé des activités ludiques avec la communauté. La deuxième phase, qui a débuté en 2015, a renouvelé la campagne publicitaire en mettant l'accent sur l'importance du tourisme pour l'économie locale. Puis, d'autres formations et actions pour les écoles et les acteurs économiques ont été réalisées ou planifiées.

Ce programme nous a intéressé dans un premier moment en raison de deux prix qu'il a reçu en reconnaissance de ses actions et des résultats obtenus, le premier étant le prix "Indice de compétitivité du tourisme national" du MTur en 2013, et le second, le "Prix de Durabilité" de l'Association brésilienne des opérateurs de tourisme (Braztoa) en 2014. Puis, avec l'avancée des recherches, nous avons pris connaissance du bon travail réalisé par la Gestion intégrée du tourisme dans la ville, qui a saisi l'opportunité de transformer une faiblesse locale – le manque d'attachement à la ville et à son tourisme – en force, et a réussi à faire de l'hospitalité sa carte de visite : "L'hospitalité, c'est notre plus grande attraction"<sup>131</sup>.

Nous croyons que les innovations issues du PIET peuvent fonctionner comme des stratégies intéressantes pour favoriser l'implication des habitants dans la prise de décision en matière touristique. L'analyse des résultats de ce programme et des impacts sur l'activité touristique locale, ainsi que le rapport de la population locale au tourisme, notamment sa participation aux CMT, se trouvaient parmi nos objectifs lors de cette étude de cas.

La collecte de données pour cette étude de cas a été faite en 2015 et 2016 à travers une combinaison de plusieurs techniques :

a) Analyse documentaire sur le programme comprenant des articles d'opinion, de divulgation et des rapports issus de différentes sources, dont notamment les sites Web de la mairie de Foz do Iguaçu, de l'Institut Polo Iguassu, du PIET ([www.piet.org.br](http://www.piet.org.br)) et du site d'informations

---

<sup>131</sup> Slogan de la première campagne de sensibilisation du PIET.

locales "*Click Foz do Iguçu*". D'autres sources secondaires en ligne (blogs et sites d'opinions) ont fait l'objet d'une recherche documentaire pour la première phase du programme (2012-2014) et d'une veille documentaire pour la seconde phase (entre 2015 et 2016). Le matériel pédagogique créé pour les écoles a également été analysé avec attention.

b) Observation non participante des publications et des interactions sur les pages Facebook du programme, de la mairie de Foz, de Polo Iguassu et de Itaipu Turismo. Cette observation nous a permis à la fois d'être constamment informée sur les actions et d'observer l'impact du programme sur le territoire et la population. Des vidéos de promotion et d'explication sur le programme disponibles sur Youtube<sup>132</sup>, présentant des interviews avec divers acteurs liés au PIET, ont également fait partie de cette observation.

c) Quatre entretiens semi-directifs composés de questions semi-ouvertes et ouvertes, trois par téléphone et un par courriel. Ces entretiens ont été réalisés entre les mois de mai et d'août 2015, après l'envoi de douze courriels au total, avec quatre acteurs touristiques représentant des secteurs d'activité différents. Notre idée était d'avoir les opinions de diverses institutions impliquées dans la Gestion intégrée du tourisme et surtout dans la création du PIET.

Ainsi, nous avons pu interviewer (par courriel) une personne au secrétariat municipal du Tourisme non impliquée directement dans le programme, une personne à l'Iguçu Convention & Visitors Bureau non impliquée directement dans le programme, un professeur en Tourisme à l'Université Estadual de l'Ouest du Paraná (Unioeste), et une personne à l'Institut Polo Iguassu qui travaille dans le programme.

L'entretien avec le secrétariat municipal du Tourisme a eu l'objectif de mieux saisir la stratégie municipale de développement de l'activité touristique en appuyant sur les questions du développement durable et de la participation, raison pour laquelle nous avons considéré qu'un entretien via courriel répondait à nos besoins. L'entretien avec l'Iguçu Convention & Visitors Bureau a suivi la même lignée que le premier, avec un accent sur le rôle et les actions de l'institution en rapport avec la participation. Nous lui avons également demandé un avis sur le PIET mais la personne a affirmé n'avoir aucune connaissance sur le programme<sup>133</sup>.

L'échange avec le professeur à l'Unioeste a apporté le regard académique à notre analyse, indépendant du poids exercé par le monde économique et politique, et assez critique du développement touristique local. Cet échange nous a permis de saisir quelques enjeux centraux et pourtant "cachés" dans les autres entretiens. Le professeur connaissait assez bien le PIET et nous a donné son avis sur son importance, les opportunités et les blocages.

Enfin, l'entretien auprès de Polo Iguassu, organisme responsable du programme, a été évidemment de grande importance pour comprendre les enjeux relatifs à la création et à la mise en œuvre du PIET, mais aussi de l'histoire et du contexte touristique locaux. Dans une conversation assez ouverte et informelle, la personne nous a expliqué en détail la méthodologie ainsi que les principaux résultats et blocages lors de la première phase du programme<sup>134</sup>.

---

<sup>132</sup> Il s'agit de vidéos publiées sur les canaux Instituto Polo Iguassu, UDC Notícias et Foz Woman et qui sont, en réalité, de retransmissions d'émissions de la TV FOZ.

<sup>133</sup> Cette posture nous a surpris étant donné que le projet est assez connu par les acteurs du tourisme à Foz. S'agirait-il d'une indifférence voulue ?

<sup>134</sup> Au moment de cet entretien, la seconde phase venait de commencer, donc nous avons pu prendre connaissance uniquement des premières actions développées.



Avant de passer à la prochaine étude de cas, celle des Conférences municipales du Tourisme (CMT), nous souhaitons préciser que les entretiens réalisés auprès des acteurs dans la ville de Foz do Iguacu ici mentionnés ont, en réalité, porté sur deux actions, le PIET et les CMT, puisque les deux cas se trouvent dans la même ville. Pour cette raison, les aspects particuliers du contexte local, notamment ceux liés à la population et à son sentiment vis-à-vis du tourisme ne seront pas repris par la suite. De la même façon, la description des entretiens ne reprendra pas les informations déjà mentionnées dans l'étude du PIET. Au contraire, nous mettrons l'accent sur les éventuelles particularités lors de ces échanges en rapport uniquement à la CMT.

#### **d) Conférence municipale de Tourisme (Foz do Iguacu)**

Les Conférences au Brésil, dans tous les domaines, sont des dispositifs de participation sociale (chapitre 5) ; une sphère de débats sur des thèmes importants à la fois pour l'habitant et pour le pays qui ont l'objectif d'aider dans le processus de construction de politiques publiques. Les premières conférences (pour la santé) ont eu lieu en 1941, mais ce n'est qu'à partir de 1988 que le dialogue entre gouvernement et société est institutionnalisé, étant prévu dans la nouvelle Constitution Fédérale.

Parmi les 138 conférences nationales réalisées entre 1941 et 2013, plus de 70 % ont eu lieu entre 2003 et 2013<sup>135</sup>, et concernaient différents secteurs tels que la santé, l'éducation, la culture et l'environnement. Les estimations sont d'environ neuf millions de participants aux débats qui font l'objet de réunions aux niveaux municipal, régional et *estadual*, avant la dernière étape nationale des conférences.

La première Conférence nationale du Tourisme n'a pourtant été réalisée qu'en 2015. Cependant, des conférences aux sphères locales avaient déjà lieu depuis le début des années 2000. Dans sa version municipale, la Conférence du Tourisme est souvent un dispositif prévu par les lois municipales, coordonné dans la plupart des cas par le secrétariat municipal du Tourisme, ayant les objectifs mentionnés auparavant : le dialogue, l'analyse et les propositions pour la formulation de politiques publiques de Tourisme.

À Foz do Iguacu, la première CMT a été mise en place en 2012, créée par le Décret n° 21 353 du 29 mai 2012, en réponse à la demande du président du Comtur à l'époque. La ville a eu deux éditions des conférences, la deuxième en 2014. Prévue pour être une action biennale à partir de sa première édition, le décret qui l'a créée a été modifié en 2016. Désormais, la CMT à Foz est toujours une action biennale mais réalisée uniquement dans des années impaires.

Malgré ce que définit l'Article 2 Paragraphe 4 de ce Décret, sur la composition de la commission technique de la CMT<sup>136</sup>, le travail de coordination est surtout attribué à l'Institut Polo Internacional Iguassu. L'un de nos objectifs est ainsi de comprendre pourquoi celui-ci est le cas à Foz ; pourquoi Polo Iguassu prend un rôle qui est souvent attribué au secrétariat du Tourisme, avec quels intérêts et résultats, notamment si comparés avec d'autres CMT ailleurs dans le pays. En effet, la CMT est mise en place dans plusieurs villes brésiliennes (Guarulhos,

---

<sup>135</sup> Augmentation qui est en rapport à des questions politiques, comme nous le montrons dans le chapitre 5.

<sup>136</sup> "La commission technique de la Conférence municipale du Tourisme sera composée de [...] deux représentants du secrétariat municipal du Tourisme, d'un représentant du Conseil municipal du Tourisme, d'un représentant de la Fondation Parque Tecnológico Itaipu, de deux représentants de l'Institut Polo Internacional Iguassu, d'un représentant du secrétariat du Tourisme de l'État." Cf. <<https://leismunicipais.com.br/a/pr/f/foz-do-iguacu/decreto/2012/2135/21353/decreto-n-21353-2012-cria-a-conferencia-municipal-de-turismo-e-institui-as-comissoes-de-gestao-e-tecnica-do-evento>> (Page consultée le 26 avril 2017).

Peruíbe, Porto Alegre, Diamantina, Uberlândia, Londrina, pour n'en citer que quelques-unes). Toutefois, les méthodologies ne sont pas les mêmes<sup>137</sup>.

Dans le cas de Foz do Iguacu (chapitre 5), la méthodologie choisie prévoit une présélection de grands thèmes à être débattus ainsi que des délégués, les seuls à voter les propositions à la fin. Suite à cette préparation et quelques mois avant la CMT officielle, les pré-conférences ont lieu. Il s'agit de moments informels de sensibilisation et de débat organisés autour du tourisme dans la ville par toute personne en prenant l'initiative.

Finalement, la plénière de la CMT se déroule sur une journée entière de travail. Les participants (ayant ou pas participé aux pré-conférences) se partagent en groupes (selon l'axe librement choisi) et discutent pour faire émerger des propositions d'actions. Ces propositions sont soumises au vote des délégués à la fin de la journée. Au total, ils choisissent dix propositions par axe (un total de cinquante) pour composer le document final qui est envoyé aux organismes municipaux responsables de la gestion de l'activité touristique.

Idéalement, la CMT se révèle un excellent dispositif de démocratisation de la prise de décision et de participation au tourisme. Cependant, il s'agit en même temps d'un processus assez complexe dont la mise en œuvre requiert de grands efforts d'organisation, de coordination et de communication de la part de tout acteur concerné, mais surtout de son organisateur.

Quels blocages rencontre alors Polo Iguassu pour la réalisation des CMT à Foz do Iguacu ? Quels résultats réels en termes de participation peut-on avoir au travers de ce processus ? Est-ce que les CMT sont vraiment des innovations qui contribuent à un tourisme participatif ? Il est ainsi intéressant d'analyser les effets de cette forme de mobilisation et d'action collective et d'évaluer son impact, tout en menant une analyse croisée avec d'autres CMT au Brésil. Les effets sont-ils les mêmes ? Pourquoi pas ? Comment le processus mis en place à Foz pourrait-il être amélioré ? Ces questions ont fait partie de nos objectifs variés pour cette étude de cas.

Le choix d'étudier le dispositif des Conférences municipales a été basé sur sa représentativité nationale en tant que sphère de dialogue. Bien que les Conférences soient présentes dans la sphère politique nationale depuis 1941 pour des questions de santé, éducation, environnement, etc., comme nous l'avons dit auparavant, pour le secteur du tourisme ce dispositif est plutôt récent. Une hypothèse qui pourrait expliquer ce fait est son développement suite à l'arrivée au pouvoir du Parti des Travailleurs (PT), qui avait un programme de gouvernement plus tourné vers les questions sociales que celui des prédécesseurs.

Les CMT ont, par ailleurs, attiré notre intérêt en raison du fait qu'il s'agit d'un de rares cas de dispositifs participatifs encouragé voire mis en place par les gouvernements locaux, en vue d'un partage de la décision et de la planification du tourisme – deux aspects centraux de notre recherche – et qui peut avoir une réelle influence sur les politiques publiques de Tourisme.

Notre choix d'étudier la CMT à Foz do Iguacu se justifie surtout par le premier cas étudié dans la ville et mentionné dans le point précédent. En effet, nous avons démarré notre étude dans la ville par l'intermédiaire du PIET et avons appris que la ville organisait également des CMT. Nous avons alors saisi l'opportunité d'unir les deux études de cas sur un seul contexte et de, surtout, pouvoir les mettre en relation en vue d'une analyse plus complète de la

---

<sup>137</sup> Le dispositif des Conférences dans le pays ainsi que de différentes Conférences municipales du Tourisme seront analysés en détail dans le chapitre 5.

participation au tourisme dans la ville. Étudier le PIET uniquement signifierait ignorer d'autres actions importantes et directement liées au programme.

Nous présentons par la suite les différentes techniques de collecte de données employées dans cette étude de cas :

a) Analyse documentaire du Décret de création de la CMT à Foz do Iguçu et du rapport issu de la première CMT, ainsi que des rapports sur d'autres villes, notamment à Diamantina (Minas Gerais) et à Londrina (Paraná). Nous avons également mis en place une recherche des publications en ligne relatives aux deux CMT réalisées à Foz ; les principales analyses ont été celles des publications sur les sites Web de la mairie de Foz do Iguçu, de l'Institut Polo Iguassu, des sites d'informations locales "*Click Foz do Iguçu*" et "*Portal Iguçu*". Une veille documentaire pour les résultats issus de la seconde CMT et pour la réalisation de la troisième édition a été mise en place, grâce à laquelle nous avons appris que sa réalisation biannuelle avait été modifiée pour les années impaires. Le rapport de la seconde Conférence n'a jamais été publié (il s'agit pourtant d'un document public)<sup>138</sup>.

b) Observation non participante des publications sur la page Facebook de la première CMT à Foz. La seconde CMT n'a pas fait l'objet d'une telle communication. Cette observation nous a permis de vérifier la divulgation de la première édition, les actions développées et l'impact de cette communication via Facebook. Une vidéo sur Youtube<sup>139</sup>, lors de laquelle un employé du Polo Iguassu est interviewé sur la CMT, a complété cette observation.

c) Quatre entretiens semi-directifs avec les mêmes acteurs interviewés pour le PIET (étude de cas précédente). L'entretien avec Polo Iguassu a été fondamental afin de mieux comprendre la méthodologie, les difficultés, les résultats et les perspectives de la CMT dans la ville. Tous les acteurs interviewés ont reconnu l'importance de ce dispositif pour le développement touristique dans la ville.

Cependant, ils ont également attiré l'attention sur le faible taux de participation de la population, la plupart des participants y compris les délégués étant des acteurs touristiques. Finalement, le fait d'interviewer diverses personnes issues de milieux variés a été particulièrement intéressant parce que cela nous a permis d'observer et d'analyser les différences dans les discours sur la participation des acteurs de la Gestion intégrée du Tourisme à Foz do Iguçu.

#### **e) *Participation au tourisme dans la ville de Poá***

Poá est une petite commune de l'État de São Paulo qui se trouve à seulement 34 km de la capitale de l'État. Son histoire a été notamment marquée en 1970 quand la ville a été reconnue nationalement comme "station hydrominérale" (*estância hidromineral*) pour les qualités uniques de son eau. Ce statut se trouve aujourd'hui au centre des plans de développement, notamment en matière de qualité de vie et de tourisme.

Le principal document en termes de politique publique de développement urbain de la ville est le Plan directeur de développement intégré de la station hydrominérale de Poá, qui a été institué par la Loi n° 3.201 du 5 décembre 2006. Ce texte met en évidence la participation effective de la population dans la planification urbaine et la gestion des politiques publiques

---

<sup>138</sup> Nous avons contacté la personne interviewée à Polo Iguassu pour avoir des informations sur la troisième édition et pour avoir accès au rapport de la deuxième CMT, mais elle n'a jamais répondu à ces courriels.

<sup>139</sup> Cf. <<https://www.youtube.com/watch?v=oes30OEKsEg>> (Page consultée le 14 mai 2017).

de la ville. Son premier paragraphe, chapitre I, énonce l'un des objectifs pour la ville : "élaborer et implémenter des plans et des programmes municipaux basés sur vaste discussion et participation publique".

Cette participation est, en effet, signalée comme étant le principal instrument de la gestion démocratique municipale, devant être assurée par tous les mécanismes constitutionnels et légaux (Article 136). Ainsi, il existe plusieurs expériences participatives dans la ville, telles que des Conférences municipales, des forums, des consultations avec la population, etc.

Plus particulièrement liée au tourisme, notre étude de cas sur Poá (chapitre 7) fait référence à deux actions mises en place dans la ville. La première est d'un formulaire de contact et de recueil d'opinions des habitants concernant l'activité touristique qui avait été mis à disposition sur le site Web de la mairie via son secrétariat municipal du Tourisme.

La deuxième action concerne la participation populaire aux réunions du Conseil municipal du Tourisme (Comtur), celle-ci étant la principale raison de notre choix d'étudier la participation au tourisme à Poá. Toutefois, pendant nos recherches sur cette deuxième action, nous avons retrouvé le formulaire de contact, qui a également attiré notre attention.

Il s'agissait d'un outil virtuel de participation au développement du tourisme via l'envoi de messages qui étaient transmises au Comtur et pouvaient faire l'objet des discussions lors des réunions du Conseil. Les habitants pouvaient ainsi exprimer une opinion, une critique ou une suggestion<sup>140</sup> ; il s'agissait d'une idée envisagée par le Comtur afin de rapprocher celui-ci et la population pour que de nouvelles idées contribuent au développement du tourisme.

Selon les élus délégués au tourisme de la ville, la participation des résidents est importante pour pouvoir corriger des problèmes et améliorer les actions : "Plus grand est le nombre de personnes qui font part de leurs suggestions, plus productives seront les réunions et plus rapidement avancera le tourisme", avait affirmé le président du Comtur en 2014, en note officielle.

Ce dispositif a démarré en septembre 2014, selon les informations que nous avons pu recueillir sur la page Web de la mairie, et a été disponible au moins pendant un an, période où nous avons régulièrement consulté le site Web du secrétariat. Cependant, lors d'une nouvelle recherche en mars 2016, le formulaire n'était plus disponible. Nous avons essayé d'obtenir plus d'informations lors de l'entretien avec le secrétariat municipal du Tourisme mais la personne interviewée n'avait jamais entendu parler de ce formulaire. En conséquence, nous n'avons pas eu accès aux messages reçues (nombre de réponses, types de messages, etc.).

Ce fait a imposé un blocage important à notre recherche et nous n'avons pas pu analyser les différents enjeux de ce dispositif, tels que les contenus de ces messages, leur traitement, leur suivi et leur contribution au tourisme, comme nous l'avions souhaité au départ. Cet obstacle n'a pourtant pas empêché l'avancée de notre recherche ; elle nous a simplement imposé un changement d'objectif. Ainsi, nous n'avons pas cherché à analyser les résultats de ce dispositif mais plutôt à évaluer la démarche en soi et explorer la manière dont elle aurait pu être mieux développée.

Concernant la participation aux réunions du Comtur, nous souhaitons d'abord rappeler les enjeux vis-à-vis de ces organismes. Les Comtur, selon leur statut, peuvent être responsables de créer les politiques, les mettre en œuvre et assurer leur suivi et leur continuité. En tout cas,

---

<sup>140</sup> Une capture d'écran du formulaire est disponible dans l'annexe 8.

ils représentent un outil de débat, de consultation, de soutien et de conjugaison d'efforts entre les différentes parties concernées des secteurs public et privé, ainsi que de la société civile.

Cette mission est pourtant le problème central de ces structures : ce dialogue s'établit souvent entre les secteurs public et privé, mais la population reste en marge des processus de développement touristique (chapitre 7). Ce fait va à l'encontre des notions de participation ou de concertation souvent mentionnées dans les chartes de ces institutions touristiques ou les lois de création des Comtur.

Le cas du Comtur Poá a attiré notre attention en raison de l'invitation publique lancée aux habitants afin qu'ils participent aux réunions du Conseil et puissent ainsi contribuer à l'activité touristique. Le Comtur Poá a été créé en 2010 dans l'objectif de promotion et de développement de l'activité touristique. Sous le slogan "Un tourisme fort dépend de nous tous", l'organisme invite les habitants à participer à ses réunions mensuelles, qui se tiennent le dernier mardi du mois, à 10h, dans les locaux du secrétariat du Tourisme<sup>141</sup>.

Tous les participants aux réunions qui souhaitent s'exprimer pour donner un avis ou faire une proposition peuvent se manifester. Cependant, le droit au vote de nouvelles actions ou de lois est réservé aux membres du Conseil, qui sont élus par votation réalisée auprès des acteurs touristiques tous les deux ans. Si des propositions pertinentes sont faites, elles peuvent intégrer les plans d'actions qui sont transmis à la mairie pour approbation. Ainsi, le Comtur se caractérise comme étant un espace de débat et de concertation, au moins entre les acteurs touristiques.

Le choix d'étudier ce cas a été fait dans le but de vérifier d'abord si cette démarche de la part du Comtur mobilise davantage les habitants pour participer aux débats, puis les résultats en termes de participation et de retombées sur le développement touristique, ainsi que les barrières et les faiblesses du processus. Si la participation est réelle, quels habitants y sont présents ? Quels sont leurs objectifs et attentes ? Dans le cas contraire, pourquoi les habitants ne participent pas malgré l'invitation du Comtur ? Cette invitation est-elle efficace ? Le message atteint-il le public destinataire ?

Lors de l'étude de cas à Poá, peu de données étaient disponibles sur les deux actions que nous analysons. Il nous a fallu donc regrouper le plus d'informations possible et de les analyser au travers des sources secondaires et externes à la ville. Nous avons recueilli les données sur Poá par l'intermédiaire des techniques suivantes :

- a) Analyse documentaire du Plan directeur de développement intégré de la station hydrominérale de Poá, de la Loi n° 3.201/2006 et d'autres documents ou rapports liés au développement touristique de la destination en tant que station hydrominérale.
- b) Analyse documentaire des publications sur le site Web et la page Facebook de la mairie ainsi que sur des journaux locaux.
- c) Entretien semi-directif composé de questions semi-ouvertes et ouvertes avec une personne au secrétariat municipal du Tourisme, réalisé le 1<sup>er</sup> avril 2016 par téléphone. Nous avons eu des difficultés pour réaliser cet entretien ; plusieurs courriels ont été envoyés dans le second semestre 2015 sans aucune réponse. Enfin, au premier semestre 2016, nous avons réussi à

---

<sup>141</sup> Lors de nos premières recherches en 2016, l'invitation adressée à la population était présente sur la page du secrétariat du Tourisme. Cependant, une nouvelle recherche en mai 2017, après le changement dans le gouvernement de la ville, l'invitation n'y était plus affichée.

trouver un numéro de téléphone et nous avons appelé directement, sans pourtant savoir à qui nous adresser. Ce numéro n'était pourtant plus attribué au secrétariat du Tourisme. La personne nous a donné le nouveau numéro du secrétariat et le nom d'un employé qui pouvait nous aider dans notre démarche. L'entretien a pu finalement être réalisé auprès d'un assistant administratif de l'institution<sup>142</sup>.

Cette personne a su nous informer sur les réunions du Comtur mais n'avait pas de connaissances sur le formulaire d'opinion en ligne. Elle nous a pourtant dit qu'elle allait s'en renseigner et nous lui avons donc envoyé la capture d'écran faite depuis la page de la mairie ainsi que des questions supplémentaires. Toutefois, nous n'avons jamais eu de retour sur ce sujet. Finalement, notre conversation nous a laissé une double impression : d'un côté, les pouvoirs publics locaux sont conscients de l'importance de la participation au tourisme mais, de l'autre côté, les efforts menés dans ce sens ne sont pas satisfaisants et, souvent, le discours est celui de "l'habitant ne veut pas participer parce que le tourisme ne l'intéresse pas".

#### **f) Réseau Tucum (Ceará)**

Le réseau Tucum pour le tourisme communautaire (chapitre 9) dans l'État du Ceará (région Nord-est) a été mis en place en 2008 par trois ONG qui étaient présentes dans la région depuis longtemps : Amigos da Prainha do Canto Verde, Tremembé Onlus et Terramar. Ces ONG travaillaient toutefois individuellement. À partir de 2003, elles ont commencé à mener des actions partenariales pour l'organisation de séminaires de tourisme et ont finalement décidé de réunir leurs stratégies entre 2006 et 2007, donnant naissance au réseau Tucum dans l'année suivante. Cette union a été la solution envisagée par les organisations afin de pouvoir continuer leurs travaux avec les communautés, et ce dans un contexte local assez délicat.

Depuis les années 1970, les communautés locales au Ceará mènent une lutte constante pour protéger leurs terres et pouvoir rester sur leurs territoires. Elles sont menacées par les grands propriétaires de terres et investisseurs extérieurs qui souhaitent s'approprier et transformer le territoire, entre autres à travers une activité touristique de masse axée sur les grands investissements et dirigée vers un public notamment international.

Au départ, la réaction de la part des communautés locales était de rejet du tourisme. Toutefois, au fur et à mesure, elles se sont aperçues qu'il était inutile de lutter contre le tourisme et ont donc commencé à s'approprier l'activité. Ainsi, le tourisme communautaire (TBC) s'y développe depuis les années 1990 comme un arme, une forme d'opposition à ce modèle de masse, mais aussi comme une opportunité de s'organiser, de développer des compétences et de mettre en valeur leurs cultures et traditions.

Au fur et à mesure, les premières communautés à organiser un TBC se sont aperçues que le travail individuel était lourd et insuffisant, et empêchait même un développement plus rapide de cette activité. Dans ce contexte est né le réseau Tucum, guidé par les trois ONG mentionnées auparavant, et qui aujourd'hui regroupe quinze communautés de la côte *cearense*, ayant bénéficié plus de deux cent personnes directement de l'activité touristique.

Lors de la première assemblée du réseau, les communautés ont affirmé leur engagement et les organisations, leurs possibilités d'assistance. Un cahier des charges a été établi afin d'assurer les critères, les principes et les stratégies du réseau. Les actions globales sont actuellement assurées par quatre entités : l'assemblée, la coordination collégiale, la coordination exécutive et le secrétariat exécutif. Les communautés se structurent avec l'aide technique des

---

<sup>142</sup> Au moment de l'entretien, par des raisons politiques, la ville n'avait pas de secrétaire du Tourisme.

organismes d'assistance et le savoir-faire des autres communautés, et deviennent de plus en plus capables d'évaluer, de proposer des actions et de les mettre en pratique.

L'organisation du réseau est décentralisée et fondée sur les principes de la démocratie directe, de la transparence, et de l'égalité de genres, races et ethnies. Il existe dans chaque communauté le Groupe de tourisme communautaire local (GTCL), un espace de débat et d'amélioration des expériences vécues. La méthode de travail est basée sur l'autonomie des communautés et le pouvoir des personnes, et est mise en pratique à travers des diagnostics participatifs, des ateliers thématiques, la qualification des services, des séminaires de planification, l'amélioration des équipements touristiques, des débats et des assemblées annuelles. Ces dernières offrent aux membres des communautés la possibilité de s'exprimer et d'aider à construire leurs propres histoires, en autonomie mais en même temps en articulation avec les autres groupes, ayant toujours comme objectif la concrétisation de projets communs.

La structuration du réseau constitue un pas vers le champ du coopératif où des cas isolés auparavant travaillent aujourd'hui ensemble, transmettent les savoir-faire à d'autres communautés et apprennent avec elles, dans le but majeur de rester sur leurs territoires en préservant leurs modes de vie et coutumes. Leur diversité constitue à la fois un atout, source de l'activité touristique, et un défi constant au réseau, d'adaptation et de recherche de nouvelles méthodologies et de nouveaux outils (Borges et Lima, 2011).

Leur principale stratégie est le développement de séjours et de visites qui promeuvent la convivialité et le partage entre habitants et touristes, ainsi que la contemplation de la nature protégée et préservée par les communautés. Les activités proposées aux visiteurs, perçus comme étant des partenaires des communautés plutôt que des touristes, sont variées : pêche en mer, agriculture familiale, artisanat, manifestations populaires, randonnées, ou encore des espaces pour la réalisation d'événements.

Une évaluation faite par les communautés au moment de la 5<sup>ème</sup> Assemblée du réseau en 2013 montre que le réseau est perçu comme étant un mouvement de valorisation de la culture locale, d'affirmation des modes de vie et de lutte pour la protection de l'environnement ; une option de développement et d'intégration des communautés, et de génération de revenus supplémentaires ; un outil de valorisation des potentialités locales ; un espace de formation à la politique (Duarte, 2013).

En effet, l'étude de cas sur Tucum en tant que représentant d'un mouvement d'organisation de communautés en réseau est aussi intéressante en raison de son rapport au monde politique. Dans un contexte national mais également local où une priorité est donnée aux grands investissements et au tourisme conventionnel, comme nous l'avons expliqué auparavant, les projets de TBC ne sont généralement pas assez soutenus par les gouvernements et les politiques publiques, qui encouragent plutôt des initiatives macro-touristiques.

À titre d'exemple, le MTur n'a lancé qu'un appel d'offre (en 2008) pour des projets de TBC, avec des fonds assez modestes. Par ailleurs, les investissements du MTur pour de grands équipements et événements étaient de l'ordre d'environ trois milliards de réais (un milliard d'euros) entre 2012 et 2015 ; les initiatives de tourisme durable ont reçu cinq millions de réais (1,6 millions d'euros) sur une période de sept ans (2008-2015).

Les promesses de programmes axés sur le développement durable pour une amélioration de la vie locale, tels que le Prodetur-NE, sont-elles traduites en actions et produisent des résultats réels ? Les communautés locales sont-elles préparées pour interagir dans le processus de transformation introduit par l'activité touristique ?

Malgré le haut degré de participation vérifié dans ce type de projet, il semble que le réseau Tucum et d'autres projets de TBC au Brésil souffrent toujours d'un manque de reconnaissance de son importance et de soutien de la part des pouvoirs publics. Cette étude de cas contribue ainsi à redéfinir la signification de la participation en fonction de l'influence que ce type d'action collective (plus informelle et d'opposition) peut exercer sur l'État et les politiques publiques touristiques.

Finalement, est-ce qu'être un habitant participatif signifie uniquement être impliqué dans les débats et les prises de décision aux côtés des pouvoirs publics ? Sinon, comment s'organiser autrement et être assez fort pour pouvoir exercer une pression sur le gouvernement vis-à-vis des décisions prises pour le territoire ?

Tucum est l'un des principaux cas des réseaux de TBC au Brésil, méritant sa reconnaissance internationale en 2008 par le prix allemand TO DO!<sup>143</sup>, qui prime des projets touristiques socialement responsables. En 2011, le réseau a été certifié par la Fondation Banco do Brasil en tant qu'action de transformation sociale (ou technologie sociale). Tucum a été l'une des neuf actions primées, ayant remporté le prix dans la catégorie "Région Nord-est".

Son analyse peut ainsi mettre en lumière non seulement les impacts de cette action collective participative sur le développement touristique local mais aussi les conflits qui peuvent exister entre une participation non-institutionnelle et les pouvoirs publics. Il est alors important d'analyser les effets réels de cette forme de participation pour les communautés locales et d'évaluer son véritable impact sur les politiques touristiques et la planification de cette activité.

Enfin, les techniques de recueil de données que nous avons employées pour cette étude de cas ont été les suivantes :

a) Analyse documentaire de plusieurs publications scientifiques à la fois sur le tourisme communautaire au Brésil (dont deux livres publiés par le MTur) et sur le réseau Tucum (dont Barbosa, 2011 ; Duarte, 2013 ; Schärer, 2003), du cahier de charges du réseau et des rapports des évaluateurs de TO DO!, disponibles sur la page Web du prix ([www.to-do-contest.org](http://www.to-do-contest.org)).

b) Analyse documentaire des contenus des sites Web du réseau ([www.tucum.org](http://www.tucum.org)) et de la communauté de la PCV ([www.prainhadocantoverde.org](http://www.prainhadocantoverde.org)), ainsi que des publications sur un site national d'information ("*GI Globo*") et sur un journal régional ("*Diário do Nordeste*"). D'autres publications de vulgarisation et sur des blogs ont complété l'analyse.

c) Observation non participante de plusieurs vidéos publiées sur la page Web du réseau Tucum et sur Youtube (dont plusieurs via le canal du réseau), ainsi que des émissions télévisées sur Globo et TV Povos do Mar. En effet, nous avons été surpris par le nombre et la diversité des vidéos publiées sur le réseau et sur chacune des communautés qui l'intègrent. Nous avons notamment choisi celles qui expliquaient l'histoire locale et contenaient des témoignages des habitants de différentes communautés, dans l'objectif de compléter notre entretien fait avec une personne qui travaille dans le réseau.

---

<sup>143</sup> La communauté de la Prainha do Canto Verde, qui aujourd'hui fait partie du réseau et est une des pionnières pour le TBC dans le pays, a été également primée par TO DO! en 1999.



d) Observation non participante d'extraits sonores d'émissions radio (notamment sur "*Rádio Debate*", "*Rádio Humaitá*" et "*Radio Drama*"<sup>144</sup>) qui contiennent des interviews avec les acteurs de Tucum. Ces extraits sont mis à disposition par l'Institut Terramar via sa page sur Sound Cloud ([www.soundcloud.com/iterramar](http://www.soundcloud.com/iterramar)).

e) Entretien semi-directif composé de questions semi-ouvertes et ouvertes avec une personne qui travaille dans la coordination du réseau Tucum, réalisé le 10 juillet 2015 par téléphone. Cette personne a rapidement répondu à notre sollicitation d'entretien par courriel et a coopéré pour répondre à toutes nos questions lors de l'entretien. Comme il s'agit d'un acteur militant auprès des communautés locales du Ceará depuis longtemps et qui connaît assez bien les enjeux du territoire et du TBC, cet échange a été très instructif pour la construction de notre analyse. L'accès à plusieurs articles, vidéos et émissions (à la télé et à la radio), mentionné auparavant, a été, en effet, un avantage pour contrebalancer l'impossibilité d'aller sur le terrain et d'interviewer d'autres acteurs des communautés.

En conclusion, ces différents cas ont été considérés comme des expériences susceptibles de fournir une contribution pertinente à l'analyse d'expériences brésiliennes de participation des habitants au développement du tourisme. Les actions étudiées semblent répondre adéquatement à l'intention de contraster diverses expériences participatives ainsi que d'évaluer leur place (selon le niveau d'implication) dans un développement participatif du tourisme, leur apport pour l'innovation dans des processus démocratiques et leur capacité à influencer des processus décisionnels.

---

<sup>144</sup> Il s'agit de dramatisations en lien avec les histoires des communautés locales ou des thèmes divers réalisées par les propres habitants.

# **PARTIE II**

## **PARTICIPATION AU BRÉSIL À TRAVERS LE PRISME DE LA POLITIQUE ET DU TOURISME**

# **Chapitre 5**

## **Participation dans le scénario politique brésilien**

"En terre où tous sont des barons, un accord collectif durable n'est guère possible, sauf par force extérieure respectable et redoutée."

Sérgio Buarque de Hollanda, *Raízes do Brasil*.

## 1. Introduction

Les transformations dans nos sociétés au long des dernières décennies remettent en question des pratiques d'institutions politiques et d'organismes privés quant à leur façon d'encourager le développement et quant aux politiques dans ce sens. La question du rapport entre la société et l'État semble centrale et relève des défis relatifs à l'amélioration de cette relation.

Nous avons pu observer auparavant (chapitre 2) que des pratiques participatives ont une place spéciale dans ce débat. Elles exigent une transformation de la démocratie vers un système plus participatif avec des espaces multiples de débat et de prise de décision. Ces espaces sont à la fois une représentation de la manifestation sociétale vis-à-vis du rapport au domaine public et politique et un outil pour l'action voire la construction de nouvelles politiques publiques.

Le présent chapitre a pour objectif de décrire le cadre du développement d'une démocratie participative ainsi que quelques espaces créés, dans le contexte brésilien, analysant l'évolution historique de la démocratie et de la politique du pays pour comprendre la situation actuelle. Le scénario brésilien est d'autant plus intéressant que les contestations populaires pour une démocratie où la population est protagoniste aux côtés de l'État se multiplient dans le pays.

Dès les années 1980, des mouvements pour la redémocratisation ont frappé le pays avec force, conduisant à une reconnaissance formelle des droits sociaux et posant les directives de décentralisation et de participation populaire. Depuis la Constitution de 1988, des espaces et des outils variés afin d'impliquer davantage les habitants dans les politiques sont, petit à petit, mis en place et transforment la dynamique politique locale.

De cette façon, ce chapitre cherche à revenir sur les antécédents de la démocratie participative brésilienne et le processus historique de sa construction. Le Brésil représente, en effet, un cas intéressant : comme plusieurs pays colonisés, il a eu un développement tardif qui a été, par ailleurs, impacté par plus de vingt ans d'un régime dictatorial entre les années 1960 et 1980. Si la dictature, d'un côté, a été une expérience difficile, d'un autre côté, elle a aussi provoqué une mobilisation sociale pour un changement important dans l'histoire du pays.

Ce chapitre explore la façon dont l'État républicain fédératif s'est constitué et la position occupée par la société brésilienne depuis la proclamation de la République. Il propose une argumentation sur l'idée que cette société a été mise à l'écart des décisions politiques, malgré les discours des gouvernements, jusqu'à la Constitution de 1988, moment où la participation a commencé à être réellement prise en compte par le système politique, mais sans pour autant se défaire des problèmes historiques (corruption, clientélisme, privilèges politiques, etc.).

Ce chapitre est organisé en quatre parties. La première partie présente un rappel de l'histoire politique du pays et la constitution de l'État républicain démocratique au XIX<sup>ème</sup> siècle. La deuxième porte sur l'évolution de la participation populaire dans les politiques nationales, de la Proclamation de la République à nos jours, avec une attention spéciale portée à la redémocratisation des années 1980 et sa Constitution.

Ensuite, nous analyserons deux espaces issus de ces nouvelles directives pour la participation dans la politique institutionnelle, les Conseils et les Conférences. Nous finirons par la présentation de l'étude empirique d'une Conférence municipale dans le secteur du tourisme, mise en place dans la ville de Foz do Iguaçu dont l'objectif est d'impliquer les habitants dans les débats et la prise de décision. Cette étude nous amène à présenter une autre étude de cas sur la même ville et qui analyse une action d'éducation au tourisme mise en place suite aux actions prioritaires votées lors de la première Conférence en 2012.

## 2. Constitution de l'État républicain démocratique et de la modernité au Brésil

Le Brésil s'est affirmé comme étant l'un des pays émergents les plus importants de l'actualité mais toujours avec certaines difficultés en termes publics et républicains<sup>145</sup> (Nogueira, 2006). Analyser sa pratique politique aujourd'hui exige un retour au début de son histoire, à l'époque Impériale, où on peut trouver des éléments qui expliquent certains problèmes d'actualité qui freinent l'action politique nationale<sup>146</sup>. Il s'agit pourtant d'une mission ambitieuse que nous ne pouvons pas prétendre accomplir de façon entièrement satisfaisante. De manière modeste, nous proposons un regard sur quelques aspects fondamentaux de ce volet de l'histoire du pays.

Le Brésil est un pays intéressant, moderne et traditionnel, de variétés, de contrastes et de contradictions dans plusieurs domaines. Il a su, tout au long de son cursus social et historique, combiner des éléments diverses, parfois même opposés, faisant émerger un système avec des "espaces internes" bien partagés et qui rejettent tout code hégémonique (DaMatta, 1984, p. 80). Par ailleurs, sa société ne pourrait pas être comprise de façon unique et unitaire, à partir d'un seul principe social.

Tel que l'on le connaît aujourd'hui, le pays peut être considéré comme le résultat des relations complexes qui se sont établies tout au long de son histoire entre les sphères publique et privée, et du rapport de ces interactions avec la constitution de la société, les relations sociales, la configuration institutionnelle et la culture politique.

Le XIX<sup>ème</sup> siècle fut probablement celui qui marqua (ou devrait marquer) le début d'une "nouvelle" histoire pour le pays avec son Indépendance dans le début des années 1820 (exactement et officiellement le 7 septembre 1822), l'abolition de l'esclavage en 1888 avec la *Lei Áurea* ("Loi d'Or") et l'instauration de la République en 1889. Durant ce siècle-là, la société brésilienne, assez traditionnelle et à peine touchée par la modernisation capitaliste, était nettement modelée par l'esclavage.

En effet, ce ne serait pas la loi d'abolition de 1888 qui changerait immédiatement la situation. La société ne fut pas préparée à cette "masse" de nouveaux citoyens "libres". Ne connaissant pas leurs droits et ne sachant pas se représenter, les anciens esclaves devinrent alors des clients de leurs seigneurs. Ce ne fut d'ailleurs qu'au XX<sup>ème</sup> siècle, d'après la vision de Roberto DaMatta<sup>147</sup>, que la société brésilienne commença à se manifester pour défendre ses droits.

Entravée par son passé colonial, cette société permettait donc une domination de la part des propriétaires d'esclaves, qui contrôlaient également les processus politiques et l'organisation institutionnelle selon leurs intérêts. L'État, de son côté, n'assumait pas ses responsabilités vis-à-vis de la société, et les politiques publiques n'existaient pratiquement pas : il s'agissait d'une forme primaire et imparfaite de démocratie (Nogueira, 2006).

Néanmoins, à partir de l'abolition de l'esclavage, l'idée d'une nouvelle constitution sociale, qui refusait le fait d'imposer des intérêts particuliers à la politique, commença à se développer, sous l'idéal d'un ordre démocratique et républicain envisagé par les réformateurs du XIX<sup>ème</sup> siècle.

---

<sup>145</sup> L'idée de "gouverner de mode républicain" ici est utilisée comme l'action de faire en sorte que l'intérêt public prévale démocratiquement sur les intérêts privés.

<sup>146</sup> Roberto DaMatta, 2015, en interview sur "*O Povo*", disponible sur <<https://www20.opovo.com.br/app/opovo/paginasazuis/2015/06/29/noticiasjornalpaginasazuis,3461514/roberto-damatta-o-antropologo-explica-o-brasil-e-critica-o-pt.shtml>> (Page consultée le 01 février 2018).

<sup>147</sup> Source : TV Câmara. Interview disponible sur <<https://www.youtube.com/watch?v=3aCNNKzCQ2Y>> (Page consultée le 01 février 2018).

## 2.1 Instauration de la République en 1889

L'instauration de la République en 1889 avait l'ambition de démocratiser et de moraliser la vie publique, d'ordonner un système juridique-politique basé sur la fédération et de moderniser l'économie via l'industrialisation. Cependant, ce processus ne fut jamais accompagné d'un réformisme assez profond pour remodeler la société, l'État et les pratiques politiques. Le résultat fut celui d'une pratique qui mélangeait aristocratie et républicanisme – une pratique républicaine qui n'était donc pas hégémonique, où tous seraient égaux devant la loi<sup>148</sup>. Cette caractéristique perdure d'ailleurs jusqu'à aujourd'hui dans la politique brésilienne.

Cette réorganisation républicaine fit rapidement face à des obstacles politiques et sociaux développés par trois siècles de colonisation et d'esclavage, et par le régime monarchique instauré après l'Indépendance en 1822 : un système politique rigide, bureaucratisé et incapable de répondre aux mouvements de l'économie et de la société. Sans aucun support populaire, la République fut proclamée par l'armée et après cette courte phase militaire, elle finit monopolisée par la grande bourgeoisie agraire du secteur du café chapeauté par les républicains *paulistas*<sup>149</sup>.

Ainsi, sans aucune rupture pour arriver à la modernité (comme aux États-Unis ou en France), la République fut organisée à partir d'un jeu politique régionaliste, oligarchique et non-inclusif, qui creusa davantage le fossé entre la société et l'État, et déforma l'idée fédérative, laissant en arrière-plan la réforme et la construction de la démocratie. Même après l'instauration de la République, les oligarchies prédominaient sur les citoyens, l'ignorance et la misère continuaient à frapper la société et la vie publique était restreinte, du moins jusqu'aux années 1920 et 1930.

Cette transformation eut plusieurs raisons d'être. D'abord parce que le pays vécut une "révolution" importante : la Révolution de 1930 marqua la fin de la Vieille République et le début de l'Ère Vargas, en référence au président Getúlio Vargas, arrivé au pouvoir avec l'aide des militaires et ayant gouverné le pays pendant quinze ans sans interruption, de 1930 à 1945. Il revint au pouvoir en 1951, élu par vote direct comme Président de la République et gouvernant jusqu'en 1954, année de sa mort.

Deuxièmement, grâce à l'avancement des études sociologiques et historiques qui remarquèrent des faits que personne ne paraissait (vouloir) remarquer. Dans son grand ouvrage *Raízes do Brasil*, Sérgio Buarque de Holanda (1963, p. 179) insiste, par exemple, sur la nécessité qu'il existait à l'époque, de soumettre l'ordre familial (base de la vie privée) à l'ordre de l'État, "entité immatérielle et impersonnelle" qui devait planer sur les individus et présider leurs avenir, le seul moyen de constituer une vraie communauté politique.

Entre la Proclamation de la République et la Révolution de 1930, le processus d'expansion capitaliste fut irrégulier et agité. En réalité, la Révolution de 1930 – une évolution plutôt qu'une révolution<sup>150</sup> – mélangeait de nouvelles tendances et des tendances héritées de la période coloniale. Ainsi, les années 1930 furent marquées par un nouvel essai de modernisation, non acquise complètement après la Constitution de 1891 et possible après la crise des années 1929. Il s'agissait d'une réorganisation industrielle, avec un État actif et agent

---

<sup>148</sup> Roberto DaMatta, 2015, en interview sur "O Povo", *Op. cit.*

<sup>149</sup> De l'État de São Paulo.

<sup>150</sup> "Nous sommes des protagonistes de révolutions sans révolution" (Aurélio, 1998, p. 12).

direct dans le système de production et d'accumulation, ainsi que de l'organisation (dans le sens plutôt de "contrôle") de la société civile.

## 2.2 Révolution de 1930 et l'Ère Vargas

Quoi qu'il en soit, 1930 fut une décennie importante dans la constitution d'une nouvelle forme d'État. Parallèlement, une civilisation urbaine-industrielle moderne émergeait, avec de nouvelles idées, postures et attentes politiques – mais qui était pourtant très hétérogène et fragmentée pour promouvoir une vraie révolution dans le pays. Par ailleurs, la structure syndicale brésilienne s'organisait et une nouvelle façon de penser l'État et les services publics commençait à se développer – autant de faits importants lors des mouvements capitalistes et de la classe ouvrière ultérieurs.

Contre toute attente, le nouveau régime des années 1930 fut, en reprenant l'expression employée par Marco Aurélio Nogueira (1998, p. 34), "une République avec un État fort et un peuple faible". En effet, on supposait que l'État était le responsable pour préparer les bases de la société aux formes et coutumes de la République et de la modernité, en travaillant sur les promesses républicaines de gouvernement du peuple, de citoyenneté et de démocratie représentative.

Cependant, ce processus ne fut, en réalité, ni harmonieux ni équilibré, et le pouvoir central ne réussit jamais à absorber les pouvoirs régionaux ni à institutionnaliser son pouvoir réformateur face à une structure agraire résistante au temps et à une structure politique qui peinait à se moderniser. Ainsi, la modernisation et la rationalisation administrative n'avancèrent pas vraiment, et la nouvelle bureaucratie du Département administratif du service public (Dasp) côtoya longtemps le vieux fonctionnalisme qui bénéficiait des groupes déterminés, de façon très peu impersonnelle et très peu républicaine (Nogueira, 1998).

Le système judiciaire ne s'unifia pas entièrement, et les bases fiscales de l'État eurent une ampliation relativement lente. L'État ne réussit pas non plus à constituer un organisme central de planification pour son intervention économique. La constitution de systèmes planifiés et unifiés dans les secteurs de l'enseignement, de la santé et de la prévoyance sociale avança timidement (elle n'atteindrait un vrai essor qu'à partir de 1960).

De cette façon, ce modèle d'État est décrit comme un État corporatiste, dans lequel les syndicats avaient plus de poids que les partis politiques, imposant des restrictions importantes à l'instauration et à l'approfondissement d'un ordre démocratique. Dans ce contexte, la citoyenneté était restreinte et parsemée d'injustice et de discrimination, régulée par un système qui mêlait syndicalisme, corporatisme et régulation professionnelle (Santos, 1979).

La régulation professionnelle fut d'ailleurs l'élément décisif pour la domestication cognitive et politique de la population lors de l'État Nouveau (1937-1945)<sup>151</sup>, l'exemple le plus explicite de la propagation d'une utopie au sein de la population du pays. L'appareil public était dirigé vers les secteurs urbains salariés et syndicalisés, excluant ainsi les masses rurales du champ d'actions et ne répondant pas aux demandes de la population ouvrière.

---

<sup>151</sup> L'Ère Vargas est partagée en trois périodes : le Gouvernement Provisoire (1930-1934), le Gouvernement Constitutionnel (1934-1937) et l'État Nouveau (1937-1945). Ce dernier fut désigné comme étant une dictature à laquelle Getúlio Vargas accéda par un putsch organisé avec les militaires et soutenu par une grande partie de la population, formatée par la propagande du gouvernement contre le communisme.



L'hypercentralisation, la nature personnaliste du régime présidentiel, les décisions autoritaires dans la culture gouvernementale, la précarité du système partisan, des problèmes divers du Législatif, et une nouvelle problématique de citoyenneté et de raisonnement entre public et privé sont quelques effets provoqués par des dérèglements de cette phase turbulente.

Les années 1930 formatèrent un État dont la vie politique et idéologique s'appuyait sur le triptyque autoritarisme-élitisme-putsch. Cet État perdura pourtant sur plusieurs décennies et guida la marche du capitalisme et de l'industrialisation du pays, dépassant la redémocratisation de 1945, le coup d'État de 1964 et la nouvelle redémocratisation de 1985. Un État qui se montra fort mais autoritaire, entrepreneur mais conciliateur avec les intérêts agraires, expression de la coalition de vieilles et de nouvelles élites et d'un système qui n'était ni entièrement républicain, ni entièrement démocratique (Nogueira, 2006), dans lequel personnalisme aristocratique et individualisme républicain n'allaient pas toujours de pair.

Cet État était pourtant le grand représentant d'un Brésil modernisé (et conservateur), avec un pacte social de type "développementaliste", ajusté tout au long du temps selon les périodes vécues (démocratiques, dictatoriales, etc.). Ainsi, le pays rentra dans une phase capitaliste-industrielle avec une société civile fragile, sans démocratie ni pensée libérale-démocratique consistante, sans hégémonie bourgeoise ni mouvement ouvrier organisé.

### **2.3 Coup militaire de 1964 et instauration d'un régime dictatorial**

Cette "démocratie populiste" de masse se termina violemment en 1964 avec le coup militaire, moment à partir duquel la vie républicaine a évolué de façon instable, interrompue par des périodes dictatoriales qui interdisaient la liberté d'expression et de relations, et la culture de la démocratie, perçue comme constituant un modèle antirépublicain. Ce coup d'État marqua profondément la vie de la nation pendant vingt longues années.

Entre 1964 et 1984, malgré l'explosion du capitalisme et de la modernité dans le pays, l'expansion de ses forces productives, l'internationalisation de son économie, la dynamisation de l'agriculture et de l'industrie, le Brésil devint également plus autoritaire et radical, constitué d'une complexe trame politique et d'une éprouvante lutte pour le pouvoir. Après une courte période d'expansion (1967-1973), le modèle économique des militaires fit faillite et déclencha des effets tels que la grave crise inflationniste et récessive des années 1980.

Les changements imposés par les militaires, fondés sur une Constitution (1967) non votée au Congrès donc illégale, eurent pourtant de fortes répercussions dans la politique (comportements, intérêts, participation, etc.) et dans la constitution sociodémographique du pays : plus de participation de la population aux élections<sup>152</sup> (58 millions en 1982, c'est-à-dire presque la totalité de la population adulte alphabétisée du pays) ; importante augmentation de la population (de 70 millions en 1960 à 120 millions en 1980) ; fort exode rural (23% des gens quittèrent la zone rurale pour s'installer dans la zone urbaine entre 1960 et 1980), etc.

Malgré ces faits, les liens entre la société et l'État demeuraient restreints. De la même façon, même si une conscience démocratique et participative se développait petit à petit dans la société, il n'existait pas d'instances politiques au niveau de l'État pour pouvoir s'approprier et

---

<sup>152</sup> La dictature ne supprima pas les élections de conseiller municipal, député, sénateur, maire et gouverneur, mais celles-ci se passaient selon les règles imposées par les militaires et en faveur de ces derniers. Si la dictature se soldait par un échec, par exemple, les militaires fermaient le Congrès national et changeaient les règles. Par ailleurs, les partis politiques furent effacés et remplacés par un système bipartisan défini par la dictature.

organiser les multiples intérêts sociaux, et mettre en pratique les revendications populaires. En conséquence, le processus de démocratisation ne trouva pas les bases et l'impulsion nécessaires pour se développer hâtivement, et le pays avança vers la fin du siècle toujours de façon non linéaire et avec un système politique instable.

## **2.4 Redémocratisation de 1988 et la situation au XXI<sup>ème</sup> siècle**

Peu de temps après la fin de la dictature militaire, le Brésil connaîtrait finalement un modèle plus démocratique basé sur une nouvelle Constitution légale, plus "citoyenne", la Constitution de 1988, qui transformerait les revendications sociales en termes de démocratisation de l'État et de contrôle social en directives de politiques publiques, notamment de "politiques sociales". De cette façon, le peuple pouvait désormais choisir le Président de la République de façon transparente, et la vie démocratique se normalisait et se concrétisait au fur et à mesure que l'on rentrait dans le nouveau siècle.

D'un côté, on voyait des améliorations au niveau de la gestion publique et de l'inflation, mais d'un autre côté, la question sociale chancelait toujours sans vraiment changer de profil. On témoignait également des progrès dans la distribution de rente, mais sans amélioration de la qualité de vie. La pauvreté, qui était plutôt concentrée sur certaines régions du pays, se transforma et occupa de nouvelles zones.

Les gouvernements des années 1990 durent faire face à plusieurs défis hérités de la décennie précédente et le pays démarra le XXI<sup>ème</sup> siècle avec un énorme fardeau. Petit à petit, il se globalisa (sur les ailes du néolibéralisme), se fragmenta, se différençia... Bref, il devint plus complexe, certes avec un État plus ajusté mais aussi avec de nouveaux défis et des pressions difficiles à décoder et à assimiler, et avec un agenda immense et ambitieux.

Le pays arriva à la modernité tardive sans avoir rompu avec sa condition périphérique, autrement dit un pays postmoderne sans avoir été (pleinement) moderne (Nogueira, 2006). La société, de son côté, continue à lutter pour le changement, en questionnant les choix électoraux, en exigeant un ordre du jour social dans l'agenda politique national, en manifestant dans les zones rurales et urbaines, car malgré les progrès observés, le problème de la relation entre l'individuel/personnel et le collectif/commun persiste.

L'arrivée au pouvoir du Parti des travailleurs (PT) en 2002 promettait des changements importants à la fois pour les couches populaires de la société et pour les élites (financières, entreprises, etc.) : pour les premières, il s'agissait d'asseoir la démocratie et de combattre l'exclusion sociale, deux des trois grands axes stratégiques du programme voté aux élections. Pour les dernières, le gouvernement affirmait sa capacité à promouvoir le développement et à réduire la vulnérabilité externe du pays (troisième axe stratégique du programme).

Cependant, le gouvernement Lula se différençia peu de ses prédécesseurs dans sa vision de l'État comme appareil qui nécessite des ajustements, sans vraiment s'intéresser à la qualité des services publics et à la réforme éthico-politique de l'État. Ce gouvernement contribua modestement à l'agilité et à la démocratisation de la machine publique à travers de nouveaux mécanismes de participation populaire et de contrôle social.

Les postes publics les plus stratégiques furent attribués à la bureaucratie partisane et à des professionnels du syndicalisme, renforçant la vision négative de l'État déjà présente dans l'imaginaire social. Pour ce qui concerne la campagne de 2006, ce scénario ne changea guère, avec un gouvernement qui se désintéressa du développement d'un "projet de société" pour se

consacrer intensivement à un "projet de pouvoir" (Nogueira, 2006). Selon Roberto DaMatta<sup>153</sup>, les gouvernements du PT infantiliserent le peuple, en parlant de "luttres de classes" sans vraiment traduire cela en luttes concrètes.

En réaction à ce scénario, on voit émerger dans le pays, par exemple, des organisations sociales et mouvements sociaux qui ont la caractéristique de ne pas avoir la domination et l'hégémonie d'un parti politique. Ces mouvements réunissent des personnes aux profils multiples, avec leurs propres opinions mais qui se sentent également concernées par la question commune et s'engagent dans sa contestation.

Bien que l'on puisse considérer qu'à un moment donné, ces mouvements ne parvenaient pas à faire pression sur les gouvernements ni à intervenir dans l'action de l'État, nous estimons que leur impact est de plus en plus important. Un exemple actuel, parmi de centaines<sup>154</sup>, est le mouvement "*Vem Pra Rua*" ("Viens dans la rue"), qui a réussi à réunir plus de deux millions de personnes lors des manifestations de 2015.

Pour certains experts, le pays est dans un état de souffrance qui paralyse l'État et la politique : rien ne semble fonctionner dans les pratiques et les organisations ; rien ne satisfait le peuple ; aucune structure n'a la force requise pour vraiment changer la situation. Sur ce point, Roberto DaMatta<sup>155</sup> observe que l'un des problèmes du système actuel du pays est la superposition d'institutions et des lois qui n'ont pas été révoquées, constituant un système plein de contradictions. D'après l'anthropologue, les institutions politiques brésiliennes devraient être soumises à une critique de la "bonne volonté politique".

Cette volonté politique doit prendre en compte le chemin à parcourir et les obstacles, et considérer la société, ses logiques et coutumes, comme étant un élément central dans cette démarche. Elle dépasse ainsi la simple idée que les problèmes peuvent être solutionnés par la norme juridique et les lois. Ces dernières doivent, elles-aussi, avoir une logique sociale : Est-ce que la société est prête pour accepter et respecter cette nouvelle loi ? La solution, si elle existe après tout, reposerait notamment sur le débat, la politisation, la critique et l'éducation, qui prendraient en compte, entre autres, les comportements de la société ayant une influence sur le système politique.

La modernisation capitaliste brésilienne s'est ainsi déroulée sans pour autant avoir construit une institutionnalité démocratique et sans avoir incorporé le social. Malgré les changements positifs que nous abordons dans cette thèse, la politique brésilienne est majoritairement caractérisée par une mentalité aristocratique, patriarcale, hiérarchique...<sup>156</sup> Des thèmes historiques centraux dans ce débat tels que l'esclavage, la torture, la violence et l'autoritarisme n'ont jamais été politisés et profondément débattus au Brésil. Or, rien ne peut marcher si la critique politique et sociale est incomplète (DaMatta, 1984, p. 81).

---

<sup>153</sup> En interview sur "*O Povo*", 2015, *Op. cit.*

<sup>154</sup> Des initiatives populaires ne cessent en effet pas d'émerger : BijaRi, Coletivo Ocupação Verde, Bela Rua, Kombosa Solidária, Laboratório da Cidade, Movimento Boa Praça, Atados, MUDA coletivo, Urbz, Pimp my Carroça... ne sont que quelques exemples de ce mouvement. Un autre exemple est la plateforme <[mapadaparticipacao.org.br](http://mapadaparticipacao.org.br)>, qui réunit diverses formes de participation citoyenne dans la ville de São Paulo. (Source : <http://www.hypeness.com.br/2015/04/15-projetos-e-coletivos-inovadores-que-ajudam-a-mudar-a-cara-da-cidade/>) (Page consultée le 03 février 2018).

<sup>155</sup> En interview sur "*O Povo*", 2015, *Op. cit.*

<sup>156</sup> DaMatta, 2015, en interview sur "*O Povo*", *Op. cit.*

D'après la vision de Marco Aurélio Nogueira (2006), le Brésil n'a pas pu accumuler historiquement les réquisits de base pour être immanquablement républicain, et manque actuellement d'un État éthique qui fonctionne comme référence et qui, impulsé par une société civile politisée et par des citoyens mobilisés, contrôle l'État politique (les élus, le système, la classe politique). Dans ce débat, nous ne pouvons pas oublier les influences historiques qui sont toujours présentes, autant dans les domaines politique et public que privé.

Par ailleurs, nous estimons que deux facteurs sont également importants à prendre en compte : d'un côté, le fait que le Brésil est un État-nation relativement jeune et qui est peut-être en phase de maturation politique. D'un autre côté, le changement, qu'il soit personnel ou collectif, est un processus difficile et parfois long. Quoi qu'il en soit, la compréhension des dynamiques et des caractéristiques de la société est un élément fondamental dans ce processus.

### 3. Démocratie participative au Brésil

Dans la partie précédente, sur la construction de l'État républicain démocratique au Brésil, on a pu comprendre que malgré l'Indépendance du pays et l'instauration de la République, les classes populaires ont été toujours refoulées et contrôlées par un système où les décisions politiques étaient conditionnées par les intérêts du monde privé, de la grande bourgeoisie, des seigneurs, des militaires...

À partir des années 1930, avec la "révolution" menée par Getúlio Vargas, la population était désormais conviée par des politiques gouvernementales à participer au développement de certains services. Néanmoins, cette participation était, en réalité, instrumentaliste et avait pour objectif d'éduquer voire de moraliser la société afin d'éviter des maladies, de contribuer à la propreté urbaine, de contrôler les comportements, etc.

Même à la fin de l'Ère Vargas et lors de la période suivante de "redémocratisation", la situation n'a pas évolué, bien au contraire : démocratie et participation étaient deux mots inexistantes dans les dictionnaires de la dictature initiée en 1964. Ce n'est qu'à la fin de cette période que des idéaux vraiment démocratiques et des politiques plus citoyennes ont été envisagés et mis en œuvre.

Les droits politiques et sociaux sont ainsi une conquête assez récente dans l'histoire du Brésil, acquis avec la Constitution de 1988. Cette année-là marque, en effet, un changement important dans les politiques nationales qui, avec la fin de la dictature, portaient l'espoir de la nation pour le développement d'un nouveau système et des mécanismes politiques basés sur une démocratie populaire et participative (les sphères politiques-administratives actuelles au Brésil sont présentées dans l'annexe 3).

#### 3.1 Premières années de la démocratie : une affaire capitaliste

Néanmoins, contrairement aux attentes populaires, cette démocratie s'est révélée plus régressive que participative au long de ses premières années (Krüger, 2008), puisque la reconnaissance des droits sociaux et l'implémentation de politiques sociales – historiquement dépendants de la conscience des classes et de l'organisation des travailleurs – se sont transformées en une affaire capitaliste (Granemann, 2005, cité dans Krüger, 2008).

Antônio Carlos Mazzeo (1997) explique que le capitalisme brésilien, développé à partir de l'origine coloniale du pays, a forgé une forme d'émancipation qui a conduit son inclusion dans les pôles centraux du capitalisme mondial. Ainsi, l'avancement de la démocratie formelle a été accompagné d'un avancement de la concentration du capital, avec l'avancée du capital financier au détriment du productif, amplifiant de cette façon les inégalités dans le pays.

Certes, l'histoire du Brésil joue un rôle central dans la construction de sa société et sa politique. Le pays a une histoire particulière, celle de ne pas avoir vécu une révolution bourgeoise<sup>157</sup>, ce qui lui a imposé une formation capitaliste tardive, subordonnée aux autres pays et caractéristique des pays de constitution coloniale (Krüger, 2008). Les formations non

---

<sup>157</sup> Ici comprise comme les mouvements sociopolitiques entre 1640 et 1850, où le profil aristocrate fut transformé en société capitaliste dominée par la production mercantile libérale. Les deux exemples classiques sont la Révolution Anglaise (1640-1658) et la Révolution Française (1789), dont les mécanismes politiques, juridiques et idéologiques "assuraient à la bourgeoisie le développement de relations capitalistes de production et la domination sociale de l'hégémonie politique sur les autres segments de la société contemporaine". Source : SANDRONI, Paulo (1989), *Dicionário de Economia*, Editora Best Seller, p. 275.

classiques de développement du capitalisme prennent souvent la forme de conciliation avec le "retard" de la vie politique locale, menant des réformes qui excluent la participation populaire.

Cette forme de capitalisme va à l'encontre des formes classiques, caractérisées par la "défaite" de vieilles sociétés face à des mouvements de masse. La lutte des classes en France et en Angleterre, par exemple, ont détruit ce qui restait du féodalisme ; en Allemagne, la révolution n'a pas provoqué de ruptures comme dans les pays voisins mais a donné lieu à une réforme modernisatrice, plutôt lente et réactionnaire, où la bourgeoisie a transféré son pouvoir politique au gouvernement. Si le cas du capitalisme allemand est considéré comme tardif, le cas brésilien est hyper-tardif (Chasin, 1999), n'ayant pourtant pas vraiment rompu avec sa condition de subordonné à l'économie internationale.

Ainsi, si d'un côté, on constate que, historiquement, la formation capitaliste brésilienne s'est faite sans la construction d'institutions démocratiques et sans la participation de groupes populaires, d'un autre côté, la démocratisation dans les années 1980 et l'inclusion de directives de participation communautaire dans la Constitution de 1988 devraient théoriquement compenser cette dette historique. Mais dans l'histoire du capitalisme, la reconnaissance formelle de la citoyenneté n'est pas automatique (Krüger, 2008), et la législation ne suffit pas pour changer la réalité. Ce sont souvent les luttes sociales qui modifient les conditionnalités de l'ordre social.

D'après la vision de Carlos N. Coutinho (1979) et de Francisco Weffort (1984), deux théoriciens importants du socialisme brésilien (voir l'encadré 7 sur le socialisme et sa vision de démocratie au Brésil), l'élargissement de la démocratie politique est possible grâce à la lutte menée par les travailleurs. Pour ces auteurs, la lutte pour l'hégémonie<sup>158</sup> requiert une pénétration populaire au sein de l'État capitaliste.

Pour Francisco Weffort, la démocratie moderne se configure comme un instrument des masses populaires contre ceux qui contrôlent le pouvoir, au sein duquel la lutte politique serait une bataille authentique entre hégémonies. Carlos N. Coutinho affirme, par ailleurs, que seulement un État libre de domination (bourgeoise) permet l'épanouissement d'institutions politiques démocratiques.

La perte de légitimité du régime autoritaire au long des années 1970 et 1980 a permis l'ouverture à des mouvements sociaux en faveur de la construction d'un État de droit et démocratique. Bien que la redémocratisation soit considérée aujourd'hui comme un processus mené par la partie la plus conservatrice de la gauche démocratique, des groupes de travailleurs et les secteurs populaires y ont joué un rôle important (Krüger, 2008).

Des groupes jusqu'à ce moment-là assez peu représentés dans la politique brésilienne, appelés par José Antônio Moroni (2009) les "nouveaux sujets politiques" (mouvement noir, de femmes, socio-environnementaliste, homosexuels, indigènes, d'enfants et d'adolescents, d'handicapés, sans terre, sans domicile fixe, etc.), se sont alors mis en relation avec des mouvements et organisations traditionnels pour transformer leurs demandes en droit, via un nouveau modèle de société plus démocratique.

---

<sup>158</sup> La notion d'hégémonie ici est celle développée par Antonio Gramsci, d'une nouvelle relation entre structures et superstructures, dans laquelle les dernières auraient une centralité dans l'analyse des sociétés avancées. Dans ce contexte, la société civile aurait un rôle central. Ainsi, la prise de pouvoir et la construction d'un nouveau bloc historique considérerait la centralité de ces catégories jusqu'alors ignorées.

Ce mouvement social et populaire a formulé la stratégie de création du système décentralisé et participatif comme instrument de démocratisation de l'État qui serait inclus dans la Constitution. Non seulement ces groupes ont eu un rôle significatif dans ce processus mais aussi des professionnels de l'État qui, soutenant ces mouvements et travaillant avec eux, ont aidé à construire une telle stratégie politique (Moroni, 2009).

De cette manière, le mouvement social a pris en main la question d'un État plus démocratique tout en se posant la question suivante : Quels mécanismes sont nécessaires pour démocratiser l'État et le rendre public ? Cette question montrait, entre autres, l'insatisfaction vis-à-vis de la démocratie représentative à travers les partis et les élections, considérée comme insuffisante pour répondre aux besoins complexes de la société moderne et de la multiplicité des sujets politiques (Moroni, 2009). La démocratie représentative est, après tout, une solution de démographie plutôt que de démocratie<sup>159</sup>.

### **3.2 Une Constitution à la fois participative et conservatrice**

Il était alors nécessaire de créer d'autres mécanismes de participation qui permettait l'expression politique de ces sujets dans la sphère publique, en capacité d'influencer également les décisions politiques. Dit autrement, il s'agissait de faire de la participation un droit fondamental, effectif et général, de tout citoyen. Outre la lutte pour la démocratisation de l'État, cela représentait également une demande de plus de contrôle social.

Ces conceptions politiques ont été alors rattachées au processus constitutionnel de 1986-1988 et incorporent cinq dimensions : formulation, délibération, contrôle, évaluation et budget public. Une fois détaillées et approfondies, ces questions ont été transformées par la Constitution de 1988 en directives de plusieurs politiques notamment sociales, comme celle d'Assistance sociale dont l'article 204 mentionne la "participation de la population à travers des organisations représentatives, dans la formulation des politiques et dans le contrôle des actions à tout niveau"<sup>160</sup>.

Dans son article 14, le texte constitutionnel reconnaît que la souveraineté populaire peut être exercée à travers l'initiative populaire. L'article 26, qui concerne les municipalités, exige la participation de représentants des associations à l'élaboration des politiques locales (Avritzer, 2005). Ces textes marquent le début du système décentralisé et participatif des politiques publiques, pourtant entouré de questionnements et de doutes.

Pourrait-on vraiment croire que les groupes dominants accepteraient pacifiquement les transformations sociales "radicales" demandées, se soumettant à la volonté démocratique des masses ? Serait-il possible de démocratiser les institutions de l'État au travers des mouvements populaires au sein d'un ordre capitaliste libéral, et sans que les classes dominantes utilisent le pouvoir de répression de l'État pour les annuler ? Pour certains auteurs, comme Caio N. Toledo (1994), il s'agissait peut-être d'une idéalisation de la lutte sociale pour une démocratie prolétaire.

En effet, le désir d'un système participatif plein a été étouffé par la domination d'un État capitaliste libéral qui n'a cessé d'augmenter ses forces, entraînant évidemment des conséquences pour la démocratie participative. Cependant, la contestation de la démocratie

---

<sup>159</sup> Déclaration de Mario Sergio Cortella, dans Cortella et al., 2016, p. 43.

<sup>160</sup> "Participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis" (traduction libre de l'auteur).

moderne sous hégémonie bourgeoise, selon différents degrés en fonction des périodes et des groupes sociaux, n'a jamais été interrompue, soutenue depuis 1988 par les textes légaux présents dans la Constitution.

La Constitution de 1988 est issue des jeux des forces politiques, parfois plus progressistes, d'autres fois plus conservatrices. Dans ce scénario, chaque politique a eu un moment particulier dans l'histoire : le Statut de l'enfant et de l'adolescent, ainsi que la Loi organique de la santé ont été réglementés en 1990 ; la Loi organique de l'assistance sociale en 1993 ; la Loi de directives de base de l'éducation en 1996, etc.

Même sans changer la condition brésilienne d'un pays capitaliste subordonné (Krüger, 2008), la Constitution a, en effet, représenté une avancée vers la construction d'un État de Bien-être<sup>161</sup> fournisseur d'une universalisation des droits sociaux (Moroni, 2009). Elle a, par ailleurs, introduit quelques instruments de démocratie directe (plébiscite, référendum et initiative populaire) et ouvert la possibilité de créer d'autres mécanismes de démocratie participative et de contrôle social qui seront mieux abordés dans la prochaine partie.

Malgré ces avancements, sur le plan économique, politique et de la démocratisation de l'information et de la communication, la Constitution a été assez conservatrice : aucun mécanisme institutionnalisé et public de participation n'a été créé dans la politique économique, ni dans des secteurs où sont définies les directives du modèle de développement brésilien (Krüger, 2008). Autant de dimensions pourtant essentielles à la construction d'un État démocratique.

Certes, ces nouveaux épisodes historiques-démocratiques ont fini par créer de droits sociaux et du travail, mais les nécessités du capital et les relations de classes y ont toujours été déterminants. En raison de la nature de l'organisation économique capitaliste et, dans le cas du Brésil, des stratégies adoptées face aux questions publiques et aux conflits de classes, la démocratie (participative) a eu, en réalité, peu de chances d'être effective (Krüger, 2008), et les relations économiques n'ont pas laissé de place aux demandes citoyennes.

D'après Edmundo F. Dias (1997, p. 35), on a créé le "mythe de la démocratie et de la démocratie pour tous" tandis que l'attitude réelle a été "d'assumer davantage l'objectif économique et moins la protection sociale" (Bacelar, 2000, p. 263). Selon la vision de Ricardo Antunes (2004), les années 1990 et 2000 peuvent être caractérisées comme une période de désertification sociale et économique, marquée par l'amplification et le renforcement des politiques néolibérales (Moroni, 2009).

L'ère néolibérale de la politique au Brésil prend son essor en 1990 avec l'arrivée à la Présidence de la République de Fernando Collor de Mello – pour rappel, parallèlement à l'élaboration de la Constitution qui allait construire l'État de Bien-être social. Néolibéralisme et mouvement social avaient, tous les deux, leur positionnement vis-à-vis de la décentralisation et de la participation. Pour le mouvement social, la décentralisation représentait le pouvoir décisionnel plus près de la population, dans les villes et non plus à Brasília, aux mains du gouvernement national. On parlait de participation des organisations de la société civile à la définition des politiques, de façon autonome et indépendante.

---

<sup>161</sup> Selon la définition donnée par Maria do Carmo Falcão (1989), l'État de Bien-être est l'État constitué dans les pays de capitalisme avancé ayant pour caractéristiques : les droits sociaux comme paradigme ; origine dans un pacte social et politique entre capital-État-travail ; configuration comme agent central de la reproduction sociale ; gestionnaire des politiques sociales, expressions essentielles de l'État.



Les néolibéralistes, de leur côté, percevaient la décentralisation comme une stratégie de déréglementation de l'État, et la participation comme une transmission à la société des attributions de l'État notamment pour des questions sociales. Dans ce contexte, le scénario national qui se dessinait, était celui d'un pays internement désintégré afin de pouvoir s'intégrer au monde globalisé, avec une déresponsabilisation de l'État en vue d'adéquation à la compétitivité internationale et aux nouveaux standards organisationnels, augmentant, entre autres, la dépendance du pays aux capitaux étrangers.

### **3.3 Nouvel espoir de participation populaire dans les années 2000**

L'élection de Luiz Inácio Lula da Silva à la Présidence de la République en 2002 laissait espérer un changement, celui que le système décentralisé et participatif tant attendu deviendrait effectif. Ces espoirs émanaient du fait que le PT soit (historiquement parlant) le principal parti des forces sociales et politiques à avoir travaillé dans la construction de ce modèle. Plus de participation des citoyens aux décisions publiques et une multiplication des moyens pour cette participation étaient alors attendus du parti.

La lutte du PT et d'autres partis dits "de gauche" ou "socialistes"<sup>162</sup> envisageaient la démocratie politique dans l'ordre du capital comme une possibilité pour les travailleurs et les classes populaires de mieux s'organiser politiquement et de combattre l'hégémonie culturelle et idéologique de la bourgeoisie. Cette démocratie était ainsi un instrument de lutte des travailleurs pour la construction d'une société sans privilèges et sans discriminations.

Cependant, une fois le parti arrivé au pouvoir, ces idéologies ont peu été mises en pratique, comme nous l'avons mentionné dans la partie précédente. Selon la vision de Leandro Karnal, le gouvernement Lula s'est servi de l'outil conservateur de la rhétorique pour faire croire aux pauvres que leur moment était arrivé (dans Cortella et al., 2016, p. 70-71). Le PT, d'après Luiz Felipe Pondé (dans Cortella et al., 2016, p. 73-74), a vendu une image de changement pour le pays de façon populiste, avec un marketing de salvation nationale, de représentant des pauvres.

Le gouvernement Lula a amené à l'intérieur de l'État toutes les contradictions et les conflits existants dans la société brésilienne, représentation d'un manque de projet de nation (Moroni, 2009). Des exemples de ces contradictions étaient présents dans sa structure institutionnelle et politique : le ministère en charge des intérêts de l'agrobusiness côtoyait le ministère qui promouvait la réforme agraire et l'agriculture familiale ; le ministère des Finances et la Banque centrale avaient une politique anti-développement, mais il existait un ministère du Développement lié à la production soutenu par une banque pour financer ce développement.

Par ailleurs, le gouvernement a permis la participation des secteurs qui percevaient cette même participation comme un simple instrument pour accéder au pouvoir. Enfin, le gouvernement Lula a opéré par le biais de moyens politiques traditionnels au Brésil, tels que le clientélisme, l'appropriation privée de biens publics, entre autres (Moroni, 2009).

Malgré les critiques qui peuvent être formulées, force est de reconnaître ce gouvernement a ouvert de nouveaux moyens d'interlocution, dont deux qui seront étudiés dans la partie suivante – les conseils et les conférences. Ainsi, bien qu'il n'ait pas entièrement répondu aux attentes de la population, il a quand même contribué à l'avancée de la question participative, laissant comprendre que celle-ci peut être réelle malgré les difficultés.

---

<sup>162</sup> "De tout ce qui est dit sur le PT, la plus grande injustice est de l'appeler de gauche socialiste" (Karnal, dans Cortella et al., 2016, p. 71). (Traduction libre de l'auteure)

### 3.4 Corruption, menace majeure pour la démocratie brésilienne

Avant de conclure cette partie, il nous semble important de mentionner, ou de malheureusement "reconnaître", en empruntant les mots de José A. Moroni, la façon la plus traditionnelle de faire et de penser la politique au Brésil et qui continue à empêcher, d'après nous, le développement d'une démocratie participative : la corruption. La corruption ne fait pas seulement référence à des questions financières, mais est surtout caractérisée par l'utilisation (l'abus) du pouvoir (politique ou économique) à but privé et particulier.

La corruption constitue une des menaces majeures pour les démocraties occidentales et un important trouble à l'ordre public, dans la mesure où elle interpelle deux des principes fondamentaux des régimes démocratiques : d'une part, l'égalité face aux institutions et la neutralité des décideurs, et d'autre part, l'intérêt général transcendant les intérêts particuliers dans les décisions publiques (Lascoumes, 2002, p. 232).

Les États-Unis ont une longue tradition de travaux sur la question de la corruption qui servent de référence à la recherche internationale<sup>163</sup>. De leur construction intellectuelle, nous pouvons emprunter quelques éléments qui s'appliqueraient au contexte brésilien. D'abord, on peut considérer qu'il existe une détérioration de l'esprit public par l'envahissement des valeurs matérialistes (Lascoumes, 2002, p. 233). Néanmoins, au-delà de la corruption individuelle des élus par des groupes d'intérêts, il faudrait également réfléchir au problème de la corruption des institutions et des instances représentatives (Lascoumes, 2002, p. 235).

Deuxièmement, on se retrouve parfois face à un manque de professionnalisme des employés publics, qui sont recrutés par mode clientéliste. Leur dépendance vis-à-vis de l'appareil politique ou des groupes d'intérêts et leur absence de formation témoignent, encore une fois, d'une confusion entre intérêts particuliers et collectifs (Lascoumes, 2002, p. 237).

Cependant, depuis les années 1980 aux États-Unis, la corruption n'est plus pensée comme étant liée à l'incompétence professionnelle mais comme un manque de responsabilité qui suppose des prescriptions claires et des sanctions (Lascoumes, 2002, p. 237). Ainsi, des guides de conduite, des commissions permanentes et une charte anticorruption (limitant notamment le cumul de fonctions avec des activités économiques extérieures) sont adoptés.

En dehors des États-Unis, d'autres secteurs de réflexion se développent, bien qu'avec beaucoup de retard par rapport au pays américain. Des études montrent, par exemple, que dans des pays où l'hierarchie et le contrôle sont importants, la corruption y est également plus importante, étant donné l'usage illégitime du pouvoir et l'exploration de la société (Barros Filho et Praça, 2014, p. 80).

En Europe, l'un de grands secteurs de réflexion a pour point de départ la corruption dans les pays en développement. Selon Pierre Lascoumes (2002, p. 239), deux questions sont récurrentes dans les débats : La corruption est-elle un passage obligatoire dans le développement de ces pays, ou bien s'agit-il d'un vestige négatif des cultures traditionnelles à être éliminé ? Les pratiques clientélistes et de corruption ne sont-elles pas un moyen d'assurer la cohésion sociale et une accumulation capitaliste initiale favorable à la croissance ?

---

<sup>163</sup> Pour une analyse détaillée de chaque phase de la construction intellectuelle des problèmes de corruption aux États-Unis au XX<sup>ème</sup> siècle, voir l'article de LASCOUMES, Pierre (2002), "La corruption", dans MUCCHIELLI, Laurent, ROBERT, Philippe, *Crime et sécurité. L'État des savoirs*, Paris, La Découverte, p. 232-241.

Deux questions auxquelles les chercheurs essaient toujours de trouver des explications. De notre part, nous ne cherchons pas non plus à proposer des voies pour éliminer la corruption car nous croyons que tant qu'il existera société, il existera de la corruption<sup>164</sup>. Néanmoins, nous considérons important, d'une part, d'envisager la mise en œuvre de politiques de lutte contre la corruption comme un moyen de penser différemment le rapport au politique et à ses responsabilités spécifiques (Lascombes, 2002, p. 240). D'autre part, nous estimons que des changements institutionnels peuvent contribuer à réduire la corruption, entre autres à travers une participation aux décisions politiques et leur contrôle social.

La construction de la démocratie requiert une attention constante – comme dans un mariage, il s'agit d'un travail quotidien<sup>165</sup>. Le défi serait alors de créer des mécanismes institutionnels (de participation mais pas exclusivement) avec des règles bien définies (Moroni, 2009). Cette proposition nous amène à nous interroger sur les mécanismes actuels : Sont-ils entièrement ouverts et accessibles aux classes populaires dans nos sociétés démocratiques ? Les différentes classes sociales sont-elles en mesure de s'en servir dans la production et dans la diffusion de leurs positions idéologiques et culturelles ? Cela semble encore difficile à imaginer même pour les régimes démocratiques les plus avancés.

Ces espaces demanderaient des stratégies claires et efficaces pour que des sujets sociaux historiquement exclus des décisions publiques, et des individus ou groupes sociaux exclus de la participation, puissent être intégrés au processus de concertation et de codécision de politiques publiques. Dans ce sens, au Brésil, la Constitution de 1988 a rendu possible la création de deux importants mécanismes institutionnalisés et publics de participation : les Conseils et les Conférences, qui seront les objets d'étude de la prochaine partie.

En raison des défis de cette pratique de gestion participative et du grand nombre de conseils existants dans les 5 570 villes brésiliennes, le pays est parfois appelé "la république des conseils" (Burgos, 2007). Bien que beaucoup de contradictions existent et que des éléments d'une culture politique conservatrice soient toujours reproduits, ces collègues font avancer la démocratie participative du pays, favorisant l'élargissement des limites de l'État.

---

<sup>164</sup> Roberto DaMatta, 2015, en interview sur "*O Povo*", *Op. cit.*

<sup>165</sup> Roberto DaMatta, *idem*.

### Encadré 7. La démocratie rêvée par la gauche brésilienne à la fin du XX<sup>ème</sup> siècle

Jusqu'à la moitié des années 1960, la question démocratique semblait d'une importance secondaire dans la réflexion théorique et dans la lutte de la gauche brésilienne, davantage mobilisée pour les questions de la réforme sociale, le national-développementisme, le socialisme et la révolution.

Cette position était justifiée par la croyance au fait qu'il fallait d'abord répondre aux revendications de bases des masses et structurer le développement économique et les réformes sociales de caractère structurel, avant d'instaurer une démocratie politique, qui ne serait que formelle et abstraite sans ces évolutions préalables. Pour la gauche marxiste, une démocratie politique subordonnée n'avait pas de valeur, et pour dépasser cette condition, il fallait développer une démocratie sociale et économique.

À partir des années 1970 et jusqu'aux années 1990, le cadre théorique était bien différent. La dure expérience de la dictature de 1964 et la critique du "socialisme réel" (initiée par théoriciens et militants marxistes, sociaux-démocrates, etc. surtout étrangers) ont contribué à la reprise de la question de la démocratie par la gauche brésilienne.

L'un des textes classiques de la pensée politique brésilienne (et qui est à l'origine de postulations ultérieures de la gauche "moderne") a été écrit par Carlos Nelson Coutinho en 1979 et s'intitule "*A democracia como valor universal*" ("La démocratie comme valeur universelle"). Selon l'auteur<sup>166</sup>, dans ce texte, la démocratie est postulée comme étant un chemin vers le socialisme, sans jamais être séparée de celui-ci ni réduite au libéralisme.

La démocratie alors visée par les socialistes nécessitait des institutions indépendantes du cadre théorique et de la réalité des régimes purement libéraux ; non seulement la socialisation de la propriété mais aussi de pouvoir – ce que le "socialisme réel" n'avait pas permis. Sa valeur ne résidait pas dans les formes institutionnelles concrètes mais dans le processus pour lequel la politique se socialise et, progressivement, propose de nouvelles formes de socialisation du pouvoir.

Enfin, la critique de la vision "instrumentale" et "tactique"<sup>167</sup> de la démocratie était pour certains auteurs largement consolidée à l'intérieur de la pensée politique de la gauche latino-américaine<sup>168</sup>. Quelque temps plus tard, Giuseppe Vacca<sup>169</sup> a affirmé que la révolution démocratique en Amérique Latine était un processus politique inimaginable vingt ans auparavant, et qui contribue à développer un monde multipolaire pour essayer de trouver des solutions à la crise de la globalisation asymétrique et à la fin peu glorieuse des trente années de cycle conservateur mondial.

---

<sup>166</sup> Les commentaires de l'auteur ici mentionnés sont extraits de la page <<http://boletimef.org/biblioteca/2921/A-democracia-como-valor-universal>> (Page consultée le 21 juillet 2016). Après Coutinho, d'autres auteurs ont également diffusé des thèses significatives sur la valeur et la signification de la démocratie dans le capitalisme contemporain, comme Francisco Weffort.

<sup>167</sup> Dans le sens de "tacticisme", une action ou procédure qui suit une tactique.

<sup>168</sup> Parmi ceux qui défendent cette thèse, il est possible de citer : VASCONI, Tomás (1990), "Democracy and socialism in South America", *Latin American Perspectives*, vol. 17, n° 2, p. 25-38 ; BARROS, Robert (1986), "The left and democracy: recent debates in Latin America", *Telos*, n° 68, p. 49-70 ; CUEVA, Augustin (1988), "La cuestión democrática en América Latina: algunos temas y problemas", *Estudios Avanzados*, vol. 2, n° 1, p. 41-77.

<sup>169</sup> En interview à Merval Pereira, "*O Globo*", le 18 mars 2009.

Durant les premières années de la dernière décennie du XX<sup>ème</sup> siècle, un nombre important de secteurs de la gauche défendait l'idée que la démocratie avait besoin d'une valeur en soi, plus stratégique que tactique. Certains théoriciens, comme Giuseppe Vacca (cité dans Radice, 1979), avaient compris que la révolution socialiste ne s'agissait plus d'une conquête et d'une substitution intégrale des appareils de l'État mais d'une transformation et orientation radicalement diverses de ces appareils.

Si d'un côté certains théoriciens considéraient que, même avec un contrôle de ces appareils idéologiques, la question de l'hégémonie populaire ne serait pas résolue, d'autres affirmaient que la réalisation de cette hégémonie en dehors de ces institutions ne serait alors qu'un idéalisme (Toledo, 1994). Henri Weber (cité dans Toledo, 1994) expliquait que l'État n'était pas un bloc monolithique sans fissures que les masses détruisent par confrontation extérieure ; l'État est traversé par des contradictions des classes et sa démocratisation peut permettre aux classes populaires d'avoir des espaces importants à son intérieur (Toledo, 1994).

Ce qui était clair, c'est que la démocratie commençait à être désormais perçue comme un objectif politique et non uniquement comme une marche vers le socialisme. À ce sujet, Marco Aurélio Garcia, à l'époque l'un des dirigeants du PT et un intellectuel qualifié, a résumé de la façon suivante le rapport de la gauche brésilienne avec la démocratie : "(...) la démocratie politique est une fin en soi. Une valeur et une stratégie permanente. Si cette thèse est sociale-démocrate, tant pis. Soyons sociaux-démocrates."<sup>170</sup> Cette idée de démocratie de masses en plein ordre capitaliste visait une future société démocratique, pour laquelle les socialistes étaient prêts à lutter. La démocratie était, pour eux, le nom de la seule révolution possible.

---

<sup>170</sup> "A Social-Democracia e o PT", *Teoria & Debate*, n° 12, 1990. Reportage disponible sur <<http://www.teoriaedebate.org.br/materias/politica/social-democracia-e-o-pt?page=full>> (Page consultée le 22 juillet 2016).

#### **4. Participation sociale dans la politique institutionnelle : Conseils et Conférences**

Historiquement, comme nous l'avons observé auparavant, la participation politique dans le Brésil démocratique est marquée par deux phénomènes principaux : l'amplification de la participation de la société civile aux politiques publiques et le développement d'instances participatives. Du côté de la société civile, plusieurs acteurs revendiquaient, dès la fin de la dictature militaire, leur présence dans les institutions chargées de délibérer sur des politiques.

La question de la participation a été amenée au cœur du débat politique notamment par les organisations et les mouvements sociaux. Contrairement aux syndicats, centralisés, rigides et hiérarchiques, ces organisations et mouvements sont organisés de façon plus décentralisée et horizontale, moins comme une structure et davantage comme des sujets politiques collectifs (Vera et Lavalle, 2012). Ces groupes questionnaient, entre autres, les modalités traditionnelles du droit de participation politique, tels que les votes, l'affiliation partisane, etc.

Ces modalités de la démocratie représentative, bien que fondamentales, sont des instruments limités pour représenter la société et répondre aux (nouvelles) aspirations des citoyens. Cette démocratie représentative ne suffit donc plus (chapitre 3), d'où la nécessité de créer de nouvelles modalités de participation politique mieux adaptées aux réalités actuelles.

La présence des groupes de la société civile a été accentuée dans les derniers gouvernements, qui ont officialisé différentes formes d'insertion des associations de la société civile dans les politiques publiques (Avritzer, 2007). Ce fait peut être compris comme un développement non seulement de la participation mais également de la représentation (Gurza Lavalle et al., 2006).

La représentation de ces groupes dans des institutions participatives présente deux différences principales avec la représentation parlementaire (Avritzer, 2007, p. 444) : il n'existe pas de condition explicite d'autorisation ou de structure de monopole territorial (thèmes abordés dans le chapitre 3). L'auteur souligne ainsi le fait qu'il n'existe pas d'égalité mathématique parmi les individus qui donnent origine à la représentation. Bien au contraire, celle-ci est pluraliste et peut parfois même se superposer à d'autres formes de représentation d'un même territoire.

##### **4.1 Constitution de 1988 : une fédéralisation de contrôles démocratiques sociaux**

Dans la Constitution de 1988, l'expression "participation de la communauté" signifie la garantie constitutionnelle que la population, par ses entités et mouvements, participe au processus de formulation des politiques sociales et du contrôle de leur exécution aux trois niveaux de gouvernement (villes, États fédérés et pays) (Krüger, 2008). Cela signifie que le principe d'une voix qui représente l'ensemble est remplacé par une grande variété de voix qui composent ce que José A. Moroni (2009) désigne la "multiplicité des sujets politiques".

Cependant, d'après l'idée défendue par le même auteur, selon laquelle la participation a une valeur en soi, il est fondamental pour les gouvernements de comprendre la participation au-delà d'un instrumental de projet politique. Pour lui, la participation aurait deux dimensions fondamentales, interconnectées et en constante interaction : une dimension politique et une dimension pédagogique.

La première représente un partage de pouvoir et une reconnaissance du droit de tout citoyen à interférer dans les décisions politiques. La participation est la façon que les différents segments de la population trouvent pour exprimer leurs aspirations et besoins de manière démocratique et ce dans un espace public. La dimension pédagogique se fait justement à

travers un apprentissage collectif par l'exercice de citoyenneté, d'expression d'attentes, de construction d'arguments, de formulation de propositions, d'écoute, de débats, de consensus... où l'intérêt public est construit à travers le dialogue et devient l'objectif de tous.

La conception du système décentralisé et participatif créé lors de la Constitution représentait ainsi une possibilité de faire face à l'inexistence de mécanismes efficaces de contrôle de la population sur les actions de l'État. Cette fédéralisation des contrôles démocratiques sociaux attire tout particulièrement l'attention car elle présume que la politique de participation fait partie de l'agenda de l'État (Vera et Lavallo, 2012).

Ce contrôle social peut être exercé aujourd'hui de plusieurs manières. Cette partie présentera deux de ces structures : les Conseils gestionnaires de politiques publiques, un cas exemplaire de municipalisation/fédéralisation des politiques publiques au Brésil (Vera et Lavallo, 2012), et les Conférences de politique, qui suivent aussi une structure fédérative.

Il est possible, par ailleurs, de citer d'autres formes de contrôle comme le budget participatif (thème analysé dans le prochain chapitre), les Plans pluriannuels et les Plans directeurs (moins importants mais obligatoires dans toutes les villes), ou encore par des initiatives de la société civile non institutionnalisées, telles que des mouvements sociaux, forums, associations de la société civile, etc. Sur ce sujet, nous décrivons dans l'encadré 8 qui se trouve à la fin de cette partie, l'exemple d'un réseau à São Paulo, *Rede Nossa São Paulo*, une instance de contrôle exercé à l'initiative de la société civile.

Il faudrait également rajouter les institutions qui sont autonomes de l'État, comme le Ministère Public et les Cours de comptes de l'Union (*Tribunal de contas*), ainsi que plusieurs formes de contrôle externe et interne, tels que les médiateurs, les contrôles de gestion, les audits, etc. Quelle que soit la forme assumée, le système décentralisé participatif représente des espaces essentiellement politiques, composés ou pas des représentants du gouvernement, responsables pour élaborer, décider et fiscaliser le développement des politiques publiques aux trois niveaux de gouvernement.

La création du système décentralisé participatif est encore aujourd'hui l'une des formules nécessaires pour un effectif exercice populaire du pouvoir reposant sur la démocratie participative, c'est-à-dire pour la construction d'une démocratie quotidienne qui combat toute forme de discrimination (Moroni, 2009). Les droits acquis en 1988 sont ainsi une conquête précieuse pour les classes populaires et les travailleurs, mais encore insuffisants pour garantir une universalité de la démocratie participative.

La directive constitutionnelle de participation de la communauté fait face à plusieurs éléments historiques de la modernisation conservatrice et de la gouvernabilité néolibérale qui marquent les conditions économiques-politiques de la réalité brésilienne, comme nous l'avons explicité dans les parties précédentes. Certes, ce système n'est pas encore parfaitement établi et a encore besoin de quelques ajustements, mais il faudrait ici reconnaître les avancements sur une période de temps relativement courte.

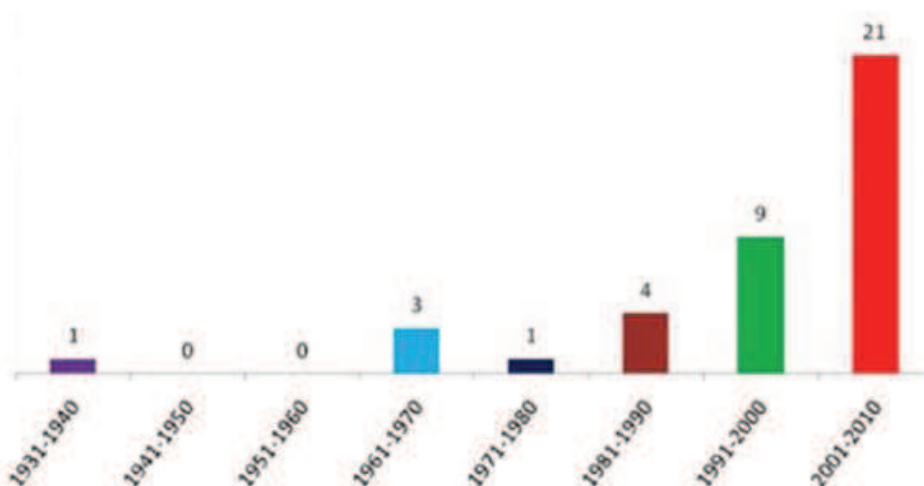
## **4.2 Conférences de politique et Conseils gestionnaires de politiques publiques**

Bien que les Conférences et les Conseils aient une trajectoire intérieure à 1988, ce n'est qu'avec leur incorporation à la Constitution qu'ils sont re-institutionnalisés et démocratisés. Avant 1988, des Conférences nationales de santé et d'éducation étaient réalisées, les premières mêmes depuis 1941. Néanmoins, elles n'ont été reconnues en tant qu'espaces de

démocratisation (capables de faire des propositions effectives et d'évaluer la politique de santé) qu'à partir de 1986.

Par ailleurs, seulement depuis 1988, les Conférences et les Conseils de la Santé comptent des représentants de plusieurs secteurs (usagers, employés, gestionnaires publiques, etc.). La figure 12 illustre le nombre et le type de Conseil et de Commission national créés depuis les années 1930 et ce jusqu'en 2012. On observe une activité assez faible jusqu'aux années 1990, avec seulement neuf structures créées et actives. Le Conseil national de Santé est le premier de la liste, créé en 1937. Le Conseil national de Tourisme, lui, est créé en 1966, pendant la dictature militaire. Comme nous le verrons dans le chapitre 7, le tourisme faisait, en effet, partie de la stratégie adoptée par les militaires pour "développer" le pays. Enfin, ce n'est qu'à partir des années 2000 que plusieurs d'autres structures sont créées ou reformulés.

**Figure 12. Années de création des Conseils et Commissions nationaux au Brésil**



- 1937** Conselho Nacional de Saúde
- 1964** Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana
- 1966** Conselho Curador do FGTS  
Conselho Nacional do Turismo
- 1980** Conselho Nacional de Imigração
- 1981** Conselho Nacional do Meio Ambiente
- 1984** Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária
- 1990** Conselho Nacional de Segurança Pública  
Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador
- 1991** Conselho Nacional de Previdência Social  
Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
- 1993** Conselho Nacional de Assistência Social  
Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
- 1995** Conselho Nacional de Educação
- 1997** Conselho Nacional de Política Energética
- 1998** Conselho Nacional do Esporte
- 1999** Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável  
Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência
- 2001** Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção dos Direitos de LGBT

- 2002** Conselho Nacional dos Direitos do Idoso  
Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil
- 2003** Comissão Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo  
Conselho Nacional de Economia Solidária  
Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social  
Conselho Nacional de Recursos Hídricos  
Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção  
Conselho Nacional de Aquicultura e Pesca  
Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial
- 2005** Conselho Nacional de Juventude  
Conselho Nacional de Política Cultural
- 2006** Comissão Nacional de Política Indigenista  
Conselho Nacional de Política Sobre Drogas  
Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais  
Conselho das Cidades
- 2007** Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia
- 2008** Conselho Curador Empresa Brasil de Comunicação  
Conselho Nacional dos Direitos da Mulher
- 2010** Conselho de Relações do Trabalho  
Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil
- 2012** Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica

Source : Secretaria-Geral da Presidência da República/Secretaria Nacional de Articulação Social, 2013.



On peut remarquer que plusieurs d'entre elles sont dirigées à des questions sociales (droits LGBT, des séniors, des indigènes, des femmes... travail, développement social, drogues, égalité raciale, etc.). Ces chiffres n'ont pas souffert d'altération entre 2012 et 2014 (dernières données officielles mises à disposition par le gouvernement), ce qui signifie un total de trente-cinq Conseils nationaux et cinq Commissions nationales créés dans la période. Parmi eux, dix-neuf Conseils ont été créés et seize, reformulés, seulement entre 2003 et 2013 durant les gouvernements du PT de Lula et de Dilma Rousseff.

Les Conférences et les Conseils constituent des outils formalisés pour la mise en œuvre de la directive de participation de la communauté. Ils sont considérés à la fois comme des moments privilégiés de participation (évaluations, propositions, décisions, fiscalisation) où les différents intérêts sont confrontés, et comme des espaces institués pour harmoniser et assurer le consensus entre ces différents intérêts.

Ces espaces sont alors considérés comme de nouveaux lieux dans l'exercice du pouvoir politique grâce à leur implication dans la gestion de politiques publiques et dans la construction d'une culture politique démocratique et participative (Krüger, 2008). Ainsi, leur réalisation périodique aux trois niveaux gouvernementaux représente un instrument précieux de participation populaire aux affaires politiques qui satisfait en partie les exigences pour une déconcentration du pouvoir de l'État.

Les espaces des Conférences et des Conseils, même si formellement délimités, permettent la rupture des barrières autoritaires qui marquent l'histoire de l'administration publique brésilienne (Krüger, 2008) pour que la société puisse contribuer aux politiques publiques. Il s'agit d'une sorte de socialisation de la politique et de construction d'une hégémonie articulée par la démocratie. Depuis la Constitution, ces structures introduisent de nouvelles configurations du cadre public-étatique et, à une échelle inférieure, permettent la socialisation d'informations sur les projets du gouvernement et les services fournis par l'État.

Malgré les blocages rencontrés même presque trente ans après leur institutionnalisation, ces pratiques participatives sont assez expressives dans le contexte brésilien car elles permettent à n'importe quel segment populaire (y compris les moins favorisés) de mieux connaître le programme gouvernemental, de s'exprimer et de négocier ses intérêts.

#### ***4.2.1 Le nouveau concept de Conseil proposé dans la Constitution de 1988***

Les Conseils ne sont donc pas une nouveauté apparue en 1988 au Brésil, ni une particularité de la réalité brésilienne : leur origine remonte à la Commune de Paris (1871), aux soviets en Russie (1905-1917), et aux Conseils de fabrique en Italie (à partir de 1906)<sup>171</sup> (Krüger, 2008). Au Brésil, pendant la dictature militaire, les Conseils étaient attachés au pouvoir exécutif mais limités à une participation des membres du gouvernement et des prestataires de services. Ils ne portaient aucune perspective révolutionnaire ou de démocratisation du pouvoir, l'objectif étant uniquement le contrôle politique.

Un nouveau concept de Conseil apparaît pourtant avec la Constitution de 1988. Il est désormais présenté comme un espace public de relation et d'interlocution entre État et société, sous forme d'organisation publique et étatique. Il peut être créé par loi ou autre instrument

---

<sup>171</sup> Selon une perspective sociale révolutionnaire dans les lieux de travail, ils représentaient une organisation alternative vinculée aux partis communistes (Teixeira, 2000).

juridique (il s'agit donc d'un espace institutionnel), avec des attributions délibératives et de contrôle de la société sur l'État, mais aussi pour débattre de l'application du budget public.

Sa composition doit être paritaire entre gouvernement et société, cette dernière représentée institutionnellement par des personnes de la société civile élues en forum ou par la société elle-même. Le Conseil est une structure présente dans les trois sphères de gouvernement et fonctionne comme un système décentralisé dont le président est élu soit par les membres du Conseil, soit par la société<sup>172</sup>.

À partir de cette conception, il est possible de définir le Conseil de Politique publique comme étant un espace fondamentalement politique, institutionnalisé et avec un collège, intégré aux pouvoirs publics mais autonome, de caractère délibératif, composé de membres de la société civile et du gouvernement, et ayant pour objectif l'élaboration, la délibération et le contrôle de l'exécution des politiques publiques (Moroni, 2009). En déplaçant l'espace de décision de l'étatique-privé à l'étatique-public (gouvernabilité démocratique), les Conseils donnent l'opportunité de transformer de sujets sociaux en sujets politiques (Moroni, 2009).

#### **4.2.2 Les Conférences : importants espaces institutionnels de délibération**

De leur côté, les Conférences sont des directives générales d'une politique publique déterminée (Krüger, 2008) où les discussions sont exposées de façon publique et transparente. Elles sont plus vastes que les Conseils car elles comprennent d'autres sujets politiques, ce qui peut leur donner un caractère de mobilisation sociale. La réalisation d'une Conférence nationale implique la réalisation en amont de Conférences *estaduais* (dans l'État fédéré), qui sont, quant à elles, précédées par les Conférences municipales (toutes les deux sont souvent organisées par les Conseils respectifs).

D'après les recherches menées par Tânia R. Krüger (2008), les Conférences sont assez peu citées dans la littérature qui analyse la mise en place de la directive constitutionnelle de participation de la communauté. L'auteure explique que ce fait est dû à la non obligation d'avoir des réunions mensuelles, au caractère non délibératif des Conférences et à leur absence dans l'organigramme de l'exécutif – contrairement aux Conseils, qui sont identifiés dans les organigrammes des secrétariats et qui collaborent à de nouvelles configurations du processus de formation des politiques.

En rapport aux Conférences, les Conseils ont un rôle formel de veiller au développement des propositions faites lors des Conférences et de travailler pour celles-ci, au moins dans la théorie. Nous verrons à travers notre étude de cas sur une Conférence en Tourisme, présentée dans la dernière partie de ce chapitre, que les propositions issues des Conférences ne sont pas toujours prises en compte par les Conseils et/ou les gouvernements. Ce fait est d'ailleurs confirmé par les études de Tânia R. Krüger, qui montrent que les références au rôle que les propositions des Conférences jouent dans l'agenda des Conseils sont, en réalité, inexpressives.

Le tableau 6 ci-après fournit les dernières données de 2014 de l'Institut brésilien de géographie et statistiques (IBGE) concernant le nombre de villes ayant réalisé des Conférences municipales les dernières années, selon le thème. Ces données nous permettent de vérifier que malgré le peu d'attention accordée aux Conférences dans la littérature, elles

---

<sup>172</sup> Ceci depuis le gouvernement Lula. Avant, dans le gouvernement Fernando Henrique Cardoso, les présidents étaient indiqués par le président de la République (Avritzer, 2007, p. 459).

semblent avoir un rôle important dans les villes – dont la majorité a réalisé au moins une Conférence ces derniers temps.

Sur la première moitié du tableau, on peut observer qu'il existe au moins dix thèmes différents de Conférences en rapport aux droits des personnes. La plupart de ces thèmes sont liés à des Conseils ou des Commissions créés dans les années 2000. Les exceptions sont les droits des personnes (Conseil créé en 1964), droits de l'enfant et de l'adolescent (Conseil créé en 1991) et droits des personnes handicapées (Conseil créé en 1999).

Néanmoins, il n'est pas possible d'affirmer que l'année de création d'un conseil a une influence sur la réalisation des conférences sur le même thème. Dit autrement, nous ne pouvons pas affirmer que les Conseils les plus anciens font l'objet de plus de Conférences. On observe, par exemple, que les droits de l'enfant et de l'adolescent occupent la première place dans le tableau, avec plus de la moitié des villes ayant réalisé des conférences sur le thème, tandis que les droits des personnes n'ont été l'objet de conférences que dans environ 7,8 % des villes.

Le même phénomène est vérifié pour les thèmes dont les Conseil sont plus récents. La deuxième place (qui représente environ 30 % des villes), par exemple, est occupée par un thème (celui des droits de personnes âgées) dont le Conseil a été créé en 2002, tandis que les droits des LGBT, dont le Conseil a été créé en 2001, se trouve en bas du tableau, avec seulement 2,3 % des villes ayant réalisé des Conférences sur la question.

Sur la deuxième moitié du tableau, la majorité des thèmes exposés (sept sur dix) sont en lien avec des Conseils créés avant les années 2000, les exceptions étant ceux de la culture (2005), des villes (2006) et de la science, l'innovation et la technologie (2007). Pour l'ensemble des thèmes de la deuxième moitié du tableau, nous avons une représentativité dans les villes plus importante que pour les thèmes en rapport aux droits de personnes : plus de 94 % pour les premiers, contre 64,5 % pour les derniers.

On observe également sur le tableau que la presque totalité des villes (90,5 %) ont déjà réalisé des Conférences sur le thème de l'assistance sociale (Conseil de 1993). La santé, dont le Conseil est le plus ancien du pays (1937), comme nous l'avons mentionné auparavant, apparaît en deuxième position, avec plus de 66 % des villes ayant réalisé au moins une Conférence sur ce thème. D'autres thèmes font également l'objet de Conférences dans plusieurs municipalités, tels que l'éducation, les villes, l'environnement et la culture. Une attention encore peu significative est accordée à la question de la science, de l'innovation et de la technologie, avec seulement 1 % des villes ayant organisé une Conférence sur ce thème.

Malheureusement, ces données ne traitent pas de la régularité des réalisations des Conférences et il nous est donc impossible de préciser leur périodicité. Ce que nous savons, grâce à quelques recherches faites, c'est qu'elles ne sont pas régulières et n'ont pas la même périodicité : certaines ont lieu tous les deux ans, d'autres tous les cinq ans, etc. Les données officielles de l'IBGE auxquelles nous avons eu accès ne comprennent pas toutes les Conférences réalisées dans le pays non plus, comme le cas de la Conférence municipale de Tourisme étudiée ultérieurement dans ce chapitre, dans la ville de Foz do Iguaçu, mais qui est également réalisée dans d'autres villes du pays.

**Tableau 6. Villes avec Conférences municipales réalisées durant ces dernières années**

<b>Nombre de villes avec conférences municipales réalisées durant les dernières années en lien avec les droits des personnes</b>	<b>Thème</b>	Droits de l'enfant et de l'adolescent	3 155
		Droits de personnes âgées	1 714
		Droits des femmes	985
		Droits de la jeunesse	835
		Droits de personnes handicapées	819
		Égalité raciale	470
		Droits des personnes	436
		Droits des peuples et communautés traditionnels	168
		Droits de lesbiennes, gays, bisexuelles, travestis et transsexuelles (LGBT)	130
		Droits des sans domicile fixe (SDF)	120
	<b>Nombre de villes avec au moins une conférence</b>		<b>3 594</b>
	<b>Nombre total de villes au Brésil</b>		<b>5 570</b>

<b>Nombre de villes avec conférences municipales réalisées durant ces dernières années en lien avec des thèmes divers</b>	<b>Thème</b>	Assistance sociale	5 039
		Santé	3 719
		Éducation	2 800
		Villes	2 198
		Environnement	1 739
		Culture	1 561
		Sécurité alimentaire et nutritionnelle	682
		Sport	334
		Sécurité publique	328
		Science, innovation et technologie	59
	<b>Nombre de villes avec au moins une conférence</b>		<b>5 246</b>
	<b>Nombre total de villes au Brésil</b>		<b>5 570</b>

Source : IBGE, 2014.

#### **4.2.3 Fonctionnement de Conseils et Conférences : un bilan positif mais avec quelques bémols**

Les différents Conseils ont dû attendre le début des années 2000 pour avoir une vraie vie institutionnelle et sociale. Dans plusieurs villes, la création des Conseils ne signifiait que

l'approbation d'une autre loi quelconque, avec peu voire aucune implication des usagers et des professionnels.

Tânia R. Krüger (2008) explique à ce sujet, par exemple, que dans les petites communes, surtout celles situées en dehors des zones métropolitaines et ayant une faible politisation sociale ainsi qu'une équipe technique restreinte, la création des Conseils et des Fonds de la Santé, de l'Enfant et de l'adolescent, et de l'Assistance sociale n'a été qu'une reproduction, voire une adaptation du modèle de loi en question, jusqu'à la moitié des années 1990.

Toutefois, cette situation a évolué et aujourd'hui, les Conseils et les Conférences connaissent sans doute une autre réalité, même s'ils naviguent entre soutiens et résistances. Quoi qu'il en soit, aujourd'hui, la notion de Conseils et de Conférences considère tous les sujets de façon égalitaire pour s'exprimer, nie les conflits d'intérêts et vise à trouver un consensus. Dans leur évolution, quelques sujets ont eu un rôle catalyseur fondamental (Vera et Laval, 2012) : des gestionnaires progressistes, des techniciens de l'exécutif municipal avec une pensée démocratique-populaire, et plusieurs segments d'usagers et de professionnels mobilisés.

Ainsi, la relation établie entre ces différents acteurs de la société et de l'administration publique dans les Conseils et les Conférences est plutôt une relation de complicité (Krüger, 2008) : les gestionnaires ont besoin du soutien des mouvements sociaux dans l'allocation des ressources budgétaires, et les demandes sociales des mouvements ont besoin d'être écoutées et satisfaites. Néanmoins, l'idée de ces espaces dans la réalité brésilienne connaît, en réalité, trois tendances théoriques-politiques qui façonnent leur fonctionnement actuel.

Ces tendances sont inspirées (a) de traditionnelles idéologies révolutionnaires, (b) de l'idéologie de radicalité démocratique, qui cherche à inclure dans l'agenda public les individus historiquement exclus du débat, et (c) de la perspective libérale, qui remet à l'ordre du jour des thèmes non structurants des politiques sociales, qui ne se préoccupe pas de la formation des conseillers et qui conduit un agenda gouvernemental au mépris des décisions prises dans ces espaces (Krüger, 2008). En raison de ces diverses tendances mais aussi de différentes conditions socio-économiques, instructions politiques et traditions des organisations sociales dans les pays, les Conseils et les Conférences fonctionnent de façon hétérogène selon le territoire où ils sont implantés.

Le bilan positif de ces espaces collégiaux étant établi, il est tout de même nécessaire de mettre quelques petits bébais à ce compte rendu plutôt optimiste. Le premier bébais fait référence à leur autonomie. Dans la théorie, les Conseils et les Conférences ont une relation indépendante de la politique institutionnelle, constituant une initiative politique qui exerce une pression depuis l'extérieur.

Néanmoins, cette indépendance semble difficile à concrétiser. Ces collèges ont, par exemple, une dépendance des conditions matérielles à l'égard du gouvernement qui limite en grande partie leur indépendance. C'est la relation entre les conseillers et les gouvernements qui détermine finalement le degré d'autonomie de ces espaces (Krüger, 2008).

Ensuite, concernant la gestion participative selon les idéologies démocratiques progressistes, on observe des caractéristiques frappantes : certains Conseils et Conférences ne respectent pas la question de la parité dans leurs compositions, et ce sous plusieurs prétextes. D'abord, on affirme délibérément que les personnes ne sont pas intéressées (ce que nous avons pu constater aussi lors de nos études de cas). Par ailleurs, la position de président est parfois automatiquement attribuée au gestionnaire local.

Enfin, certains dirigeants gardent leurs postes de conseillers d'un segment sur plusieurs mandats, ou en cas d'impossibilité de le faire, ils tournent sur plusieurs segments et entre différents Conseils – une pratique assez courante dans plusieurs villes (Bravo, 2001 ; Krüger, 2005). De ce fait, il semble pertinent de se poser la question si ces espaces ne sont pas en train de reproduire les règles de la démocratie représentative au lieu d'amplifier les bases de la démocratie participative.

Nous observons encore dans certains cas la reproduction de pratiques clientélistes, par un État qui ne fait pas de distinction entre les limites du public et celles du privé, ou encore des pratiques limitées à des revendications spécifiques et segmentées. Pour illustrer le premier cas, la Conférence nationale de Santé en 2000 a été fermée aux observateurs par le ministre de la Santé, José Serra, même si les Conférences étaient ouvertes aux observateurs depuis 1986, avec une présence significative du public. Bien qu'ils n'aient pas de droit de vote, ils contribuent à l'ampliation et à la socialisation du débat.

Concernant le deuxième cas de figure, on observe que certains groupes minoritaires, qui ont désormais la possibilité de se faire entendre, n'arrivent pas encore à dépasser un niveau primaire de leurs nécessités (en raison de leur condition quotidienne vulnérable et en demande de nécessités de survie immédiates) pour assurer des revendications à caractère plus collectif.

Un autre facteur est l'adhésion de participants (surtout de travailleurs et usagers) aux Conseils et Conférences provoquée par des effets idéologiques, sans que cela établisse vraiment une interlocution critique d'un projet social pour le Brésil (Krüger, 2005). Cela est possible grâce à l'utilisation de concepts simples comme solidarité, qualité de vie, humanisation, modernisation, gouvernabilité...<sup>173</sup> mais dont l'application pratique est assez peu spécifique. Selon Tânia R. Krüger (2008), cela risque de provoquer de forts impacts dans une réalité fragile comme celle qui existe au Brésil, sans pour autant mettre en jeu des causes objectives.

Enfin, d'après certains experts, les expériences participatives dans l'espace de la politique institutionnelle ont perdu en grande partie leur reconnaissance et légitimité. Cela s'expliquerait aussi bien par des difficultés inhérentes à ces nouvelles pratiques que par la déception de la population en rapport avec le régime démocratique attendu lors du gouvernement Lula et les nombreux cas de corruption impliquant les institutions publiques.

Concernant cette perte de légitimité, José A. Moroni (2009) affirme que le premier mandat du gouvernement Lula n'a pas respecté l'autonomie de la société civile puisque le gouvernement déterminait lui-même la représentation de la société dans la majorité de ces espaces participatifs. Les seules exceptions étaient les Conseils des Villes et le Conseil Gestionnaire de l'Internet, grâce à la pression exercée par le mouvement de réforme urbaine et par les organisations qui luttent pour une gouvernance démocratique d'Internet dans le pays.

Selon le même auteur, le gouvernement agissait comme s'il existait une participation, mais qui, en réalité, ne représentait qu'une stratégie de gouvernabilité sans être vraiment un élément essentiel de transformation (sociale, politique, culturelle, environnementale, économique...) du pays. Néanmoins, et contre toute attente, le nombre de ces espaces d'interlocutions a augmenté les dernières années du gouvernement Lula, même au niveau local.

---

<sup>173</sup> Ces concepts ont remplacé les fondements idéologiques et politiques de la radicalité démocratique qui avait marqué les années 1980, et qui perdaient leur soutien au long des années 1990.

#### ***4.2.4 Multiplication des Conseils dans le gouvernement Lula***

Le tableau 7 illustre cette prolifération d'instance au niveau local au travers les Conseils municipaux. Nous avons recueilli la dernière apparition de chaque Conseil sur les publications officielles de l'IBGE entre 2009 et 2014, dans l'objectif de vérifier la pluralité de Conseils existants et leur distribution. Nous y retrouvons ainsi les dernières données sur leur nombre, selon leurs caractéristiques, à savoir consultatif, délibératif, normatif et de contrôle. Malheureusement, tous les Conseils n'y sont pas répertoriés (par exemple, nous n'avons pas trouvé de références aux Conseils du Tourisme sur cette période). Par manque de données, nous n'avons pas pu dresser une comparaison entre les années afin de vérifier des évolutions.

Il est possible de constater que la majorité de Conseils sont de caractère consultatif et/ou délibératif (les Conseils peuvent, en effet, accumuler plusieurs responsabilités). Cependant, quand il s'agit de questions sociales plus délicates, comme l'alimentation et le transport scolaires, ou encore l'assistance sociale, la plupart des Conseils relèvent du contrôle. Assistance sociale, éducation, santé, droits de l'enfant et de l'adolescent et alimentation scolaire sont, respectivement, les Conseils les plus nombreux, soulignant, encore une fois, le poids des questions sociales vis-à-vis de ces instances.

Ernesto I. Vera et Adrian G. Lavallo (2012, p. 107) considèrent le panorama des instances de participation locale au Brésil comme étant une "jungle institutionnelle". Les auteurs citent l'exemple des villes voisines de São Paulo et de Guarulhos : chacune compte au moins trente-cinq Conseils, Chambres et Commissions, malgré leur importante différence démographique (cinq fois plus d'habitants à São Paulo qu'à Guarulhos). Parmi ces instances, la grande majorité a été créée volontairement par la municipalité – comme le Conseil municipal de l'Attention à la diversité sexuelle, le Conseil municipal du Tourisme, etc. – et non par soumission à la loi en vigueur.

Néanmoins, d'après la vision de José A. Moroni (2009), l'augmentation du nombre d'instances de participation n'a pas été suivie d'une politique de renforcement du système décentralisé et participatif, ni d'un accroissement de processus démocratiques. Elle se caractérise donc comme une simple multiplication de ces espaces (progression quantitative) sans provoquer un changement plus profond (progression qualitative). À l'heure actuelle, le défi semble donc être, d'un côté, d'éviter leur croissance exagérée et d'un autre côté, de renforcer la démocratie dans les structures existantes.

Il convient de mentionner toutefois qu'à partir du gouvernement Lula, des changements positifs concernant l'implication des agents gouvernementaux dans les processus et les espaces de participation ont été vérifiés. José A. Moroni (2009) relate à ce sujet que lors du gouvernement Lula, la qualité et la participation gouvernementale étaient assez différentes par rapport aux gouvernements précédents, qui adoptaient une posture plutôt de spectateurs.

#### ***4.2.5 Soutien des instances de participation par une nouvelle politique nationale***

Dans la continuité de ces actions et en vue d'une amélioration des processus de participation sociale, le gouvernement de la présidente Dilma Rousseff a institué en 2014 la Politique nationale de participation sociale (PNPS) ainsi que le Système national de participation sociale (SNPS) qui développe ladite politique. La PNPS reconnaît la participation sociale comme un droit du citoyen et une expression de son autonomie (article 3). Dans ce texte, la société civile est représentée par le citoyen, les collectifs, les mouvements sociaux institutionnalisés ou non institutionnalisés, les réseaux et les organisations (article 2).

**Tableau 7. Nombre de Conseils municipaux au Brésil**

Secteur/Thème	Caractère du Conseil				Total
	Consultatif	Délibératif	Normatif	Contrôle	
<b>2014</b>					
<b>Éducation</b>	4 166	4 101	3 270	3 816	<b>15 353</b>
<b>Santé</b>	3 302	5 006	2 586	4 325	<b>15 219</b>
<b>Droits de l'enfant et de l'adolescent</b>	3 394	4 916	2 805	4 099	<b>15 214</b>
<b>Alimentation scolaire</b>	3 542	3 926	2 072	4 825	<b>14 365</b>
<b>Droits des personnes âgées</b>	2 431	2 939	1 598	2 366	<b>9 334</b>
<b>Sécurité civile</b>	1 328	1 245	634	1 029	<b>4 236</b>
<b>Sécurité alimentaire et nutritionnelle</b>	1 308	994	522	853	<b>3 677</b>
<b>Droits des personnes handicapées</b>	772	907	471	725	<b>2 875</b>
<b>Transport scolaire</b>	443	414	255	594	<b>1 706</b>
<b>Droits de la jeunesse</b>	497	434	229	371	<b>1 531</b>
<b>Sécurité</b>	495	436	195	358	<b>1 484</b>
<b>Droits des personnes</b>	222	278	162	230	<b>892</b>
<b>Égalité raciale</b>	212	211	115	161	<b>699</b>
<b>Droits des lesbiennes, gays, bisexuels, travestis et transsexuels</b>	15	15	9	14	<b>53</b>
<b>2013</b>					
<b>Environnement</b>	3 063	3 238	1 612	1 828	<b>9 741</b>
<b>Droits des femmes</b>	728	731	406	619	<b>2 484</b>
<b>2012</b>					
<b>Assistance sociale</b>	3 199	5 127	2 789	4 403	<b>15 518</b>
<b>Culture</b>	1 386	1 356	778	1 000	<b>4 520</b>
<b>Politique urbaine</b>	982	901	365	512	<b>2 760</b>
<b>Préservation du patrimoine</b>	610	684	310	449	<b>2 053</b>
<b>Sécurité publique</b>	448	391	196	323	<b>1 358</b>
<b>Transport</b>	277	186	97	169	<b>729</b>
<b>2011</b>					
<b>Habitation</b>	1 799	2 744	1 206	1 773	<b>7 522</b>
<b>Assainissement</b>	137	142	63	95	<b>437</b>
<b>2009</b>					
<b>Sport</b>	462	421	271	331	<b>1 485</b>

Source : IBGE. Réalisation : Auteure.



L'objectif de ce décret (n° 8.243) n'est pourtant pas de créer de nouvelles instances de participation ; il vise plutôt à articuler les processus déjà mis en place, tels que les conseils, les conférences, les consultations, les réunions publiques, etc., ainsi que de les consolider comme méthode de gouvernement (article 4). Parmi ses objectifs, on trouve, entre autres, le soutien au développement de mécanismes accessibles à des groupes vulnérables et historiquement exclus, la promotion d'actions de formation à la participation sociale destinée aux agents publics et à la société civile, et l'encouragement de la participation dans les États fédérés.

On peut alors considérer qu'il s'agit d'une politique destinée à soutenir les processus de participation initiés avec la Constitution de 1988. Elle cherche à établir des règles de base pour le bon fonctionnement des espaces de dialogue entre l'État et la société civile. Ces règles s'appuient fortement sur le fonctionnement transparent de ces espaces ainsi que sur l'accès démocratique aux processus participatifs.

Pour conclure sur cette partie, il semble que la définition de contrôles démocratiques sociaux est présente dans l'agenda du gouvernement mais celle-ci demeure toujours une question délicate, dont l'avenir est donc incertain. L'exercice de la participation sociale fait face à plusieurs difficultés même après la Constitution de 1988, mais nous ne pouvons pas nier le fait que les Conseils et les Conférences changent désormais la posture de bon nombre de gestionnaires aux trois niveaux de gouvernement. Ils se voient obligés de rendre compte de leurs activités et n'ont plus l'exclusivité des décisions, partageant le pouvoir décisionnel avec des acteurs sociaux et la population.

La partie suivante sera dédiée à l'étude des Conférences municipales dans le domaine central de cette thèse, celui du tourisme. Par la suite, nous présenterons plus particulièrement notre étude empirique sur le cas de la ville de Foz do Iguaçu, dans le Paraná, région Sud du Brésil, dans l'objectif de mieux comprendre la mise en œuvre du dispositif, les blocages rencontrés et les principaux résultats obtenus par ce processus fort intéressant d'implication de la population dans le développement de l'activité touristique.

### **Encadré 8. "Rede Nossa São Paulo", une initiative de la société civile pour un contrôle de l'État<sup>174</sup>**

*Rede Nossa São Paulo* ("Réseau notre São Paulo") est un exemple d'instance de contrôle exercé à l'initiative de la société civile, inspiré d'autres pratiques d'Amérique Latine comme "*Cómo vamos*" de Bogotá. Le réseau fut fondé en mai 2007 et en moins de deux ans, il comptait déjà plus de cinq cent organisations affiliées. Sa structure s'appuie sur une assemblée composée de ces organisations, qui s'articulent dans des groupes de travail. Ses ressources financières proviennent d'une fondation et du travail d'articulation, et sont suivies par un secrétariat exécutif.

La méthodologie de travail du réseau consiste à élaborer des indicateurs et des objectifs, à veiller sur la gestion des pouvoirs exécutifs et législatifs municipaux, à analyser et à divulguer le budget municipal, et à consulter constamment l'opinion publique. En outre, le réseau gère l'"Observatoire citoyen", qui accompagne les indicateurs de processus et de résultats de la gestion des pouvoirs publics municipaux et des conditions de vie des habitants.

Le réseau est constitué par des agents qui contribuent à son articulation avec des dispositifs horizontaux et internes de contrôle de l'État, mais également avec des dispositifs transversaux propres de l'expérience brésilienne, tels que les forums et les conseils gestionnaires de politiques publiques. Son incidence sur les politiques de la ville dépasse sa capacité technique et la clarté de son agenda, et peut être justifiée en grande partie par sa configuration variée et sa capacité de convocation et d'interlocution publique.

Le réseau a réussi à articuler ses activités de suivi selon les zones et territoires (trente-et-une sous-municipalités et quatre-vingt-seize districts) avec l'agenda public de gestion municipale. Par ailleurs, il a su négocier une initiative qui impose aux gouvernants, depuis 2009, d'élaborer leurs plans de travail à partir de leurs promesses électorales, de traduire ces plans en indicateurs et de rendre compte semestriellement de leurs performances selon la perspective de ces indicateurs. La réussite de *Rede Nossa São Paulo* est fortement justifiée par sa relation avec le monde des acteurs étatiques (surtout ceux dédiés au contrôle de l'État), des organisations civiles et des mouvements sociaux avec un agenda urbain.

Le réseau s'articule avec le ministère Public et avec le tribunal des Comptes et maintient une connexion permanente avec la Chambre municipale ("*Câmara de vereadores*"). Par ailleurs, il établit des relations non seulement avec les organisations et les mouvements membres du réseau mais aussi avec les représentants d'autres instances ayant un important rôle de contrôle social, comme les Conseils et les Conférences étudiés dans cette partie. Grâce à son architecture diverse de dispositifs de contrôle, le réseau présente des synergies avec des dispositifs de contrôle démocratique transversaux, horizontaux, sociaux et internes.

L'expérience de *Rede Nossa São Paulo* met en évidence l'un des traits les plus intéressants dans l'innovation démocratique au Brésil, qui est le développement d'agents institutionnels à l'intérieur de l'État avec un agenda politique de fort contrôle horizontal (comme le cas du ministère Public et du Tribunal des comptes, mais également avec la Police fédérale ou le Conseil national de Justice). Les relations avec ces agents institutionnels se trouvent parmi les moyens les plus efficaces des stratégies de contrôle social provenant de l'initiative civile tel que le réseau décrit ici.

Cette initiative met en valeur la densité associative de la société civile (liée à la taille de la ville mais sans en être automatiquement dépendante). Cette dernière rend les initiatives des réseaux d'organisations civiles plus solides et capables de résister davantage aux humeurs de la politique électorale.

---

<sup>174</sup> D'après l'étude d'Ernesto Isunza Vera et Adrián Gurza Lavalle, "Arquitetura da participação e controles democráticos no Brasil e no México", *Novos Estudos*, 2012, p. 105-121.

## 5. Conférences municipales du Tourisme (CMT)

Les Conférences municipales de Tourisme (CMT) sont des initiatives issues des pouvoirs publics municipaux à travers les secrétariats du Tourisme et/ou les Conseils municipaux du Tourisme. Ce dernier est un organisme collégial institutionnalisé qui travaille directement avec l'entité publique de tourisme de la ville. Il s'agit d'une instance de planification et de gestion participative qui peut avoir un caractère délibératif, consultatif ou de conseil, selon le statut de chaque conseil, comme nous l'avons mentionné auparavant. Ces institutions seront mieux analysées dans le chapitre 7.

Par ailleurs, la réalisation des CMT est fréquemment soutenue (aide technique, stratégique, financière, etc.) par des organismes privés ou des entités du tiers secteur, qui travaillent en partenariat avec la municipalité. Ceci est le cas à Foz do Iguaçu, comme nous le verrons dans notre étude de cas, mais aussi dans d'autres villes, telles que Diamantina, où la CMT est soutenue par le Sebrae-MG<sup>175</sup>, et Londrina, où la CMT est mise en place par la Codel<sup>176</sup>.

Malheureusement, il n'existe pas encore une étude faite au niveau national avec l'objectif de rassembler toutes les expériences de CMT existantes dans le pays. Avec cette limitation, nous avons alors procédé à une recherche sur Internet<sup>177</sup>, la seule source dont nous disposons. Le résultat a été surprenant, avec une différence Nord-Sud assez importante.

Nous avons pu repérer quarante expériences dont la majorité se trouve dans les régions Sud (onze) et Sud-est (vingt-trois). L'État de São Paulo est celui qui compte les plus d'expériences (onze au total), suivi de Minas Gerais (neuf), Rio Grande do Sul (sept), Paraná (quatre) et Rio de Janeiro (trois). Nous n'avons trouvé que deux cas dans la région Nord, dans l'État de Pará, et trois cas au Nord-est, dans les États de Bahia, Paraíba et Piauí (voir figure 13).

Il est important de comprendre que les Conférences municipales de Tourisme ne sont pas un dispositif unique et homogène. En réalité, ce nom regroupe différents dispositifs avec des objectifs, des périodicités et des formats variés. Nous allons rapidement vérifier quelques exemples qui illustrent cette variété.

Dans la ville de Guarulhos (São Paulo), la CMT prend la forme d'un débat public, d'un forum à caractère informatif destiné à la population. Dans cette ville voisine de la capitale São Paulo, la Conférence a lieu dans une journée où différentes interventions présentent des questions liées à la thématique centrale, qui est décidée par les pouvoirs publics municipaux. Cette session est suivie d'un moment de débat lors duquel les participants peuvent se manifester. La fréquence de la réalisation de la CMT à Guarulhos est un aspect qui attire l'attention : avec une périodicité annuelle, la ville avait réalisé un total de quatorze conférences jusqu'en 2016.

À Peruíbe (São Paulo), la méthodologie et les objectifs de la CMT sont assez similaires à celle de Guarulhos : une réunion publique a lieu afin de présenter des questions liées au tourisme. Cependant, dans le cas de Peruíbe, une deuxième journée est organisée avec les acteurs du tourisme dans l'objectif d'élire les nouveaux membres du Conseil municipal du Tourisme pour les deux années à venir. En 2017, la ville a réalisé la quatrième édition de la Conférence.

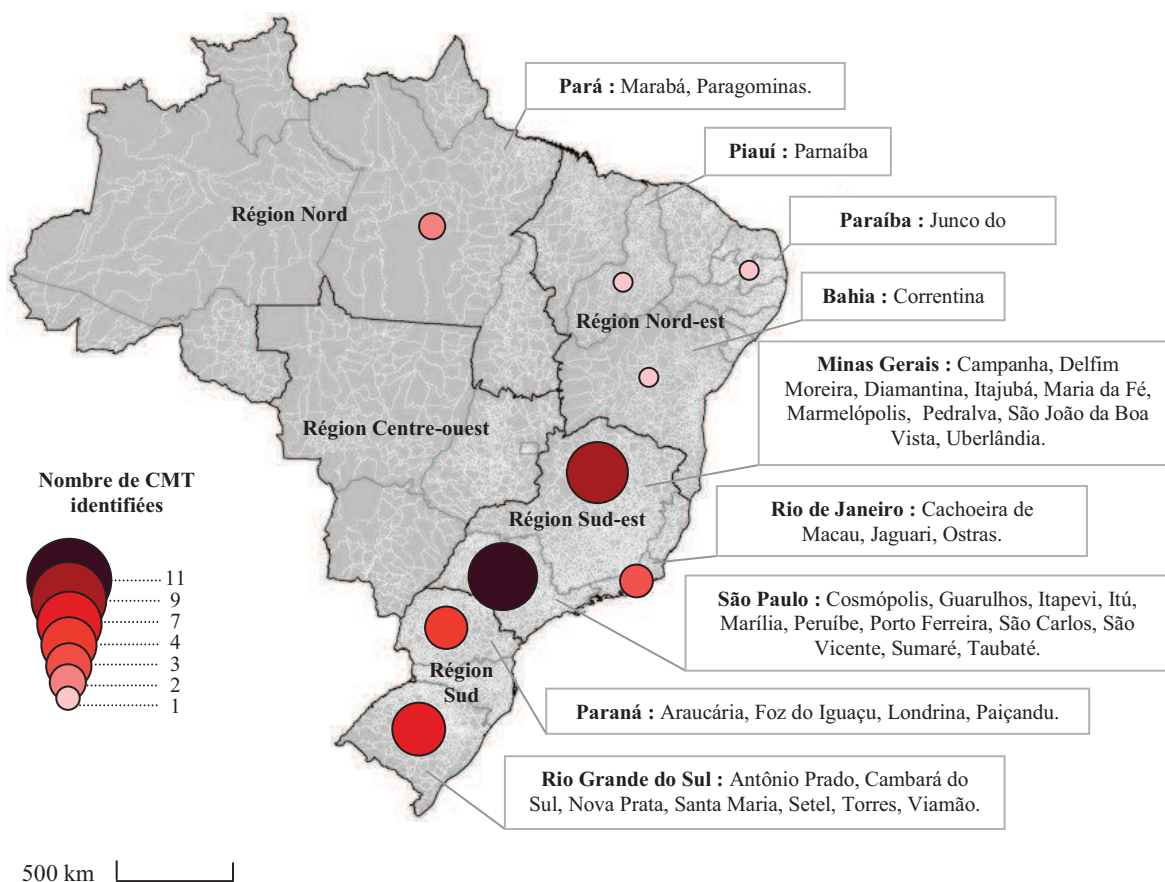
---

<sup>175</sup> Comme nous l'avons mentionné dans le chapitre 4, le Service brésilien d'appui aux micros et petites entreprises – Sebrae – aide le développement de micro et petites entreprises dans le pays.

<sup>176</sup> Codel est un conseil local ("*autarquia municipal*"), une entité autonome et décentralisée de l'administration publique mais fiscalisée par l'État, avec des ressources propres et dont la finalité est l'exécution de services d'intérêt collectif ou de nature étatique. Ses missions principales sont la définition de stratégies et la captation d'investissements pour la croissance socioéconomique et industrielle de la ville.

<sup>177</sup> Réalisée sur Google le 15 juillet 2017.

**Figure 13. Conférences municipales de Tourisme recensées sur Internet en juillet 2017**



Londrina (Paraná) a également organisé en avril 2017, sa quatrième CMT. Dans cette ville, il s'agit d'un événement destiné à toutes les parties prenantes (secteurs public et privé, organisations de la société civile et communauté) et qui a deux missions centrales : élire les nouveaux membres du Conseil municipal du Tourisme, comme à Peruíbe, et définir des directives pour le développement touristique local. Pour ce faire, des "pré-conférences" sont organisées avant la Conférence, le même jour, avec deux objectifs principaux : faire émerger les propositions et les demandes pour la Conférence, et choisir les "délégués" qui auront le droit de voter les propositions.

Cette méthodologie de travail est assez similaire à celle de la CMT à Foz do Iguaçu qui sera présentée dans la partie suivante. Ces deux cas présentent une différence importante vis-à-vis des précédents étant donné qu'ils permettent aux habitants de contribuer aux débats et à la prise de décision. On peut ainsi les considérer comme étant des exemples de dispositifs de concertation en tourisme.

Ce type de CMT est également mis en place à Diamantina et à Uberlândia (dans l'État de Minas Gerais), cette dernière étant souvent mentionnée comme un exemple d'appropriation des résultats de la concertation par les pouvoirs publics locaux. À Uberlândia, les propositions ont été transformées en projets de loi et publiées sous la forme de règlement du Plan municipal de Tourisme.

Cependant, force est de reconnaître que malgré leur similitude en tant que dispositif participatif, la participation et les résultats produits dans chaque ville sont différents. Contrairement à Uberlândia, Diamantina et même Foz do Iguaçu ont eu des résultats moins importants issus des Conférences. L'étude de cas sur cette dernière ville a contribué, au moins en partie, à la compréhension de cette différence.

## 5.1 Présentation du territoire de l'étude : la ville de Foz do Iguaçu, Paraná

Foz do Iguaçu est une ville brésilienne de l'État de Paraná, région Sud, intégrée à la région tri-nationale entre le Brésil, l'Argentine et le Paraguay, partageant ses frontières avec la ville argentine de Puerto Iguazú et la ville paraguayenne de Ciudad del Este. Ses 617,71 km<sup>2</sup> sont fortement urbanisés et habités par plus de 260 mille habitants, faisant de Foz la septième ville la plus peuplée de l'État, avec un indice de développement humain de l'ordre de 0,751. C'est d'ailleurs une ville marquée par la diversité culturelle de ses habitants, qui représentent quatre-vingt nationalités différentes, les pays les plus représentatifs étant le Paraguay, le Liban, la Chine et l'Argentine.

Les premières présences humaines dans la région de Foz do Iguaçu remontent à l'an 6 000 avant J.C.<sup>178</sup>. Les premiers colons sont arrivés en 1542 pour explorer la nouvelle terre, tel que l'espagnol Álvaro Nuñez Cabeza de Vaca qui, par la rivière Iguaçu et avec l'aide de quelques indigènes *caingangés* locaux, a "découvert" les fameuses chutes. Cependant, ce n'est qu'en 1881 que Foz do Iguaçu a reçu ses deux premiers habitants, le brésilien Pedro Martins da Silva et l'espagnol Manuel Gonzáles.

Peu de temps après, les frères Goycochéa, responsables du début de l'exploration de la *yerba maté* (*Ilex paraguariensis*) sont arrivés, mais seulement huit ans plus tard la première colonie est fondée : une colonie militaire à la frontière, qui avait la compétence de distribuer des terres aux colons intéressés, cadre du début de l'occupation effective de l'endroit qui deviendrait la ville de Foz do Iguaçu d'aujourd'hui.

Au début du XX<sup>ème</sup> siècle, la population locale était d'environ deux mille personnes et le village comptait déjà une auberge, quatre épiceries, un quartier militaire rustique, une station télégraphique, des moulins (*engenhos*) à sucre et à eau de vie (*cachaça*), et une agriculture de subsistance. En 1910, la colonie militaire devient bourg de la municipalité de Guarapuava, nommé alors "Vila Iguassu". Deux ans s'écoulent et le ministre de la Guerre émancipe la colonie, qui passe aux soins du gouvernement du Paraná. La ville de Vila Iguaçu n'a pourtant été créée par loi qu'en 1914 et son nom actuel ne lui est attribué qu'en 1918.

Foz do Iguaçu, tout comme plusieurs villes du pays, a connu une structuration urbaine tardive. Seulement dans la deuxième moitié des années 1950, la principale route qui coupe l'État d'Est à Ouest, connectant Foz à la capitale Curitiba et à la côte, la nationale BR-277, a commencé à être pavée, mais n'a été inaugurée qu'en 1969. La ville a connu alors un développement plus accéléré, surtout à travers une intensification du commerce, notamment avec la ville paraguayenne voisine de Puerto Presidente Stroessner, actuelle Ciudad del Este, favorisée par la construction du "Pont de l'amitié" (*Ponte da Amizade*).

---

<sup>178</sup> Selon les recherches archéologiques réalisées par l'Université *Federal* du Paraná.

**Figure 14. Localisation de la ville de Foz do Iguacu, Brésil**



Carte de: Raphael Lorenzeto de Abreu. Adaptation : Auteur.

Par ailleurs, dès les années 1970, la ville a eu une augmentation considérable de sa population avec la construction de l'usine hydroélectrique d'Itaipu (Brésil et Paraguay). Ainsi, entre les années 1960 et 1970, le nombre d'habitants est passé de 28 080 à 33 970, et dans les années 1980, une augmentation de 385 % a été enregistrée – 136 320 personnes habitaient déjà la ville et depuis ce chiffre n'arrête pas d'augmenter.

Une étude menée par la mairie de Foz a révélé que le développement économique de la ville jusqu'en 2010 s'était déroulé à travers quatre cycles économiques importants qui seront rapidement détaillés par la suite : Cycle de l'extraction du bois et de la culture de *yerba maté*, Cycle de Itaipu, Cycle de l'exportation et du tourisme d'achats, et Cycle du développement durable (commerce, tourisme et événementiel).

#### **a) Cycle de l'extraction du bois et de la culture de *yerba maté* (1870 – 1970)**

Les premières activités économiques de Foz do Iguacu furent l'extraction de bois et la culture de la *yerba maté*. Pendant cette période, la ville s'étalait sur l'Ouest du Paraná jusqu'à la ville de Guarapuava et sa population était composée principalement d'indigènes, d'argentins, de paraguayens et des premiers explorateurs. Suite à l'installation de la Colonie militaire de l'Iguacu, de nombreux brésiliens arrivèrent dans la région, incitant ainsi le développement du commerce de proximité et de quelques propriétés rurales familiales.

#### **b) Cycle de Itaipu (1970 – 1980)**

Il s'agit de la période d'ampliation et de développement à la fois économique et démographique de la ville, notamment en raison de l'implantation de l'usine hydroélectrique de Itaipu. La construction de l'usine employa cinquante mille personnes parmi les 136 320

habitants de l'époque, qui s'installaient dans la ville et commençaient à dynamiser la prestation de services locaux.

Parallèlement, le secteur public investissait davantage dans l'infrastructure urbaine avec la construction d'avenues et de l'aéroport. Ce cycle eut un grand impact sur tout l'Ouest du Paraná et notamment à Foz, générant des flux migratoires importants, de travailleurs et de familles originaires notamment des États de Paraná, São Paulo, Minas Gerais et Rio Grande do Sul.

### **c) Cycle de l'exportation et du tourisme d'achats (1980-1995)**

Ce nouveau cycle économique fut possible grâce à l'ouverture de la Zone de libre commerce à Ciudad del Este, qui absorba une grande partie de la main-d'œuvre employée auparavant par l'usine hydroélectrique. Ayant reçu notamment des investissements asiatiques et arabes, dans peu de temps, la ville paraguayenne devint le troisième centre commercial mondial. Mais malgré cette croissance commerciale, le pays manquait de produits de base, en quantité et en qualité, pour répondre à la nouvelle demande locale.

Ce manque de produits bénéficia pourtant des exportateurs brésiliens installés à Foz, qui vendaient des biens au pays voisin, tels que des aliments, des vêtements, des appareils ménagers, des machines agricoles, etc. Cette opportunité augmentait, en même temps, l'offre d'emplois et les revenus locaux sur Foz do Iguaçu, qui devenait centre d'envoi des marchandises destinées au marché du pays voisin.

### **d) Cycle du développement durable (commerce, tourisme et événementiel) (1995-2008)**

Ce cycle débuta avec la consolidation du Mercosul (Brésil, Argentine, Paraguay, Uruguay), qui proposait un traitement fiscal égal, l'adoption d'une politique commerciale commune et l'établissement d'un tarif externe commun entre les pays membres. Une rupture avec le cycle antérieur provoqua la disparition de grande partie du secteur d'exportation et une réduction du tourisme d'achats.

Cette nouvelle période apportait l'espoir de nouveaux investissements, d'ampliation d'activités commerciales et de consolidation d'entreprises grâce à la localisation stratégique de Foz dans le Mercosul, un marché peu ou informellement exploré jusqu'à ce moment-là. Parallèlement, une expansion de l'offre des formations universitaires amenait des jeunes et des professionnels spécialisés vers la ville, favorisant la constitution d'un pôle technologique important. Enfin, le secteur de l'événementiel reçut plus d'investissements de la part du secteur privé, attirant un plus grand nombre de visiteurs.

Actuellement, la base de l'économie de la ville repose toujours sur le commerce et la génération d'énergie électrique (avec Itaipu) mais de plus en plus sur le tourisme. La ville représente, en effet, une destination importante pour les touristes nationaux et internationaux, la deuxième de la catégorie "loisir" pour l'ensemble du pays (uniquement derrière Rio de Janeiro), selon les études menées par Embratur et la Fondation Institut de recherches économiques (Fipe) entre 2004 et 2011.

Le tourisme représente aujourd'hui 54 % dans l'économie de Foz. Selon un article publié dans la revue *Exame* de mars 2014, Foz est aussi la troisième destination des touristes étrangers dans le pays et la première dans la région Sud. La ville est surtout connue mondialement pour sa principale attraction : les chutes de l'Iguaçu. L'histoire du Parc national de l'Iguaçu

commence en 1916 avec le passage d'Alberto Santos Dumont par Foz et une importante pression de sa part pour la désappropriation du lieu et sa déclaration comme patrimoine public – mission réussie dans la même année. Le parc a vu le jour vingt-trois ans plus tard.

Les Chutes de l'Iguaçu, localisées dans le Parc, sont responsables de l'arrivée d'un grand nombre de touristes originaires des quatre coins de la planète : en 2012, par exemple, ce Patrimoine mondial naturel de l'humanité de l'Unesco a reçu plus d'un million et demi de visiteurs, un record par rapport aux années précédentes. Ce succès a eu lieu probablement grâce à un fait très spécial pour la destination : Entre 2007 et 2011, les chutes ont participé à la campagne mondiale pour le choix des "7 Nouvelles merveilles de la nature" organisée par la fondation suisse *New 7 Wonders*, ayant été élues en 2011.

L'autre icône du tourisme de la ville est l'immense usine hydroélectrique binationale de Itaipu, la plus grande au monde en production annuelle d'énergie. Le Complexe touristique de Itaipu est formé par l'Usine, le Canal de Piracema, le Refuge biologique Bela Vista et l'Écomusée. Ce circuit offre la possibilité de connaître de près la technologie utilisée dans la construction de l'Usine mais également les actions environnementales réalisées dans la région.

En 2013, le nombre total de visiteurs était de l'ordre de 642 565. La Centrale hydroélectrique de Itaipu est une réalisation conjointe entre le Brésil et le Paraguay, dans l'objectif d'utiliser le potentiel hydraulique des eaux du fleuve Paraná, partagé par les deux pays. Le nom "Itaipu" est un hommage à une petite île du fleuve Paraná sur laquelle se trouve aujourd'hui l'Usine, nommée ainsi par les indigènes : le mot dans la langue indigène *tupi-guarani* signifie "la pierre qui chante" et fait référence au bruit des eaux contre les rochers.

Grâce à ses dimensions, l'Usine est considérée comme "L'œuvre du siècle" et l'une des sept merveilles du monde moderne, selon l'étude réalisée par la Société américaine d'ingénierie civile avec des ingénieurs du monde entier. Sa construction date de 1974, sa première unité génératrice d'énergie démarrant ses opérations en 1984. La 18<sup>ème</sup> unité génératrice a commencé à opérer en 1991 et après l'implantation de deux autres unités génératrices en 2007, l'usine a actuellement une capacité totale de 14 millions de kilowatts.

D'autres attractions moins notoires complètent l'offre touristique, comme le *Marco das Três Fronteiras* ("Monument des trois frontières"), l'embouchure de la rivière Iguaçu dans le fleuve Paraná (zone de rencontre des trois frontières), le Pont de l'amitié (entre le Brésil et le Paraguay) et le Pont de la fraternité (entre le Brésil et l'Argentine), et le *Parque das Aves* ("Parc des oiseaux"), avec approximativement neuf cent oiseaux de cent cinquante espèces différentes.

Le tourisme à Foz s'est développé de façon assez particulière notamment par la caractérisation de ses visiteurs et de ses habitants. Le tourisme d'achats, sommé à l'installation de Itaipu, a provoqué une rapide croissance démographique dans la ville, comme nous l'avons mentionné auparavant. Pour cette raison, aujourd'hui, la population de Foz est majoritairement composée de personnes nées ailleurs<sup>179</sup> et qui, pendant plusieurs années, affirmaient ne pas vouloir s'y installer définitivement.

En résultat, une conscience de communauté a tardé à se développer. Selon certains acteurs locaux, cela aurait une influence sur la maturité de l'activité touristique. Cependant, sous une autre perspective, cette multi-culturalité peut être positive pour le tourisme, puisque les gens sont davantage habitués à la différence et à la relation avec "l'étranger".

---

<sup>179</sup> Selon une étude faite par Polo Iguassu, 50 % des résidents vivent dans la ville depuis seulement 25 ans.



À l'époque où la ville se caractérisait plutôt comme une destination pour le tourisme d'achats, la qualité des services touristiques n'était pas un facteur important. Il y avait peu de vols desservant la ville et les *sacoleiros*<sup>180</sup> ne profitaient pas de l'offre de loisir de la destination. Cette situation a changé avec l'intensification de fiscalisation par la *Receita Federal* ("Administration fiscale nationale") notamment à partir de 2007, et la ville a commencé à recevoir un autre type de touriste, plus exigeant, provoquant un changement local important, comme par exemple, la réforme de la chaîne hôtelière.

L'arrivée de touristes internationaux a, par ailleurs, encouragé une action conjointe des entrepreneurs et des pouvoirs publics, qui pour répondre aux attentes générées, investissaient davantage, les premiers dans l'hôtellerie, l'alimentation et le transport, et les derniers surtout dans la commercialisation et l'infrastructure. Émergeait alors la nécessité d'avoir une planification stratégique du tourisme entre les nouveaux et les anciens organismes touristiques, travaillant dans une gestion intégrée et institutionnalisée de cette activité. Foz do Iguacu s'est ainsi constitué comme une destination pionnière pour des questions de gestion.

Le premier organisme municipal de gestion touristique, une entreprise d'économie mixte (51 % privée et 49 % publique) nommée "Foztur" (Foz do Iguacu Turismo S/A) a été créée en 1989 et a donné naissance, après son extinction en 1998, au secrétariat municipal du Tourisme et du Développement économique (qui regroupait également les attributions de l'ancien secrétariat municipal de l'Industrie, du Commerce et de l'Assainissement). En 2001, l'activité touristique a été séparée du secteur de l'industrie et du commerce, et le secrétariat municipal du Tourisme tel que l'on le connaît aujourd'hui a pu voir le jour.

Foz est également le berceau de l'un des premiers Convention & Visitors Bureaux (CVB) et Comités municipaux du Tourisme (Comtur) du pays (2001). La ville est innovatrice dans sa gestion intégrée (les partenariats public-privé) et dans sa gouvernance régionale. L'intégration au niveau municipal et l'union interne sont mentionnées par les acteurs locaux comme des facteurs clés de la force de la destination. La relation de ces organismes avec le gouvernement de l'État, à travers le secrétariat du Tourisme, est plutôt institutionnelle, et au niveau national, le travail avec Embratur est important pour la promotion de la destination à l'étranger.

Son Centre intégré de gestion de projets (Profoz), responsable entre autres pour la collecte de ressources destinées aux projets touristiques, a été reconnu par le MTur en 2014 comme l'une de "Bonnes pratiques en tourisme" de l'année (tout comme le projet "Olha! Recife" présenté dans le chapitre 6). Profoz est géré par l'Institut Polo Internacional Iguassu et le résultat de l'union des efforts d'autres organismes membres de la Gestion intégrée de la destination, tel que le secrétariat municipal du Tourisme, Iguassu CVB, Itaipu Binational et Fundo Iguacu.

Pour précision, l'Institut Polo Internacional Iguassu est une association de droit privé sans but économique, créée en 1996 dans l'objectif de soutenir et de développer des initiatives orientées vers une intégration, une structuration et un développement touristique de la Région Trinationale de l'Iguacu. L'Institut mène des projets liés à l'éducation, à l'inclusion sociale, à la recherche, à la qualité et à l'innovation en tourisme. Un décret municipal permet l'action de l'organisation auprès du secrétariat municipal du Tourisme de Foz do Iguacu. Actuellement, il coordonne le Centre d'élaboration de projets et de collecte de ressources, et travaille avec le secrétariat dans le développement de projets touristiques. Il est membre affilié de l'OMT et intègre le comité de principales institutions régionales de tourisme. Il est, par ailleurs, l'organisme responsable des deux projets que nous étudions dans la ville.

---

<sup>180</sup> Les personnes communément connues par le terme de "*sacoleiros*" au Brésil achètent au Paraguay, notamment à Ciudad del Este, pour revendre dans le pays voisin.

## 6. Présentation et analyse de la CMT à Foz do Iguacu

La Conférence municipale de Tourisme (CMT) à Foz do Iguacu est une action à l'initiative du Comité municipal du Tourisme (Comtur) et de la mairie, et qui est mise en place par l'Institut Polo Iguassu. L'idée a été proposée par le président du Comtur à l'époque de la première conférence (2012) en affirmant que le conseil était une institution patronale et qu'il devrait avoir plus de participation des résidents à ses activités et décisions. Ainsi, à partir d'exemples d'autres CMT mises en place dans le pays, le décret pour l'implantation de la première CMT à Foz a été approuvé, suivi de la création d'une commission technique et de gestion, et de la détermination des axes de travail.

L'objectif de la CMT est d'impliquer dans les débats autour du tourisme non seulement les entrepreneurs, les gestionnaires et les collaborateurs du tourisme mais aussi les habitants, directement ou indirectement affectés par les actions et les politiques de ce secteur. Il s'agit d'un forum démocratique ouvert, dynamique et interactif, selon les mots de Juliano Vale, du Polo Iguassu<sup>181</sup>. Le projet semble être abordé de manière positive par les acteurs locaux : tous les acteurs interviewés pour cette étude ont souligné son importance pour mieux développer le tourisme de la ville, à travers une convergence de différentes opinions dont celles fort importantes provenant de la population.

L'idée est de mieux connaître les opinions et les attentes de la population concernant le tourisme et en même temps, de lui faire prendre conscience de sa contribution possible au développement touristique, pour, à partir de là, mettre en place des actions qui correspondent à leurs besoins. La CMT est un processus de concertation où les habitants qui le souhaitent, peuvent s'impliquer dans l'élaboration de propositions en matière touristique qui après la conférence, sont envoyées en document officiel aux organismes touristiques municipaux. L'objectif est de donner des bases à la formulation de politiques publiques et à la planification touristique dans la ville.

Bien que la CMT soit mise en place dans plusieurs villes brésiliennes, les méthodologies ne sont pas forcément les mêmes, comme nous l'avons observé auparavant. Dans le cas de Foz do Iguacu, la CMT se partage en deux moments : quelques mois avant la CMT officielle, ont lieu les pré-conférences, qui sont des moments informels de sensibilisation et de débat organisés autour du tourisme dans la ville par toute personne en prenant l'initiative. Puis, lors de la plénière, des axes thématiques présélectionnés sont débattus, des propositions sont faites et les délégués en choisissent celles prioritaires qui constitueront le document final officiel. Cette méthodologie sera mieux détaillée plus loin dans cette partie.

La CMT de Foz était, au départ, une action prévue pour être biannuelle. Ainsi, la première a eu lieu le 30 juin 2012, et la deuxième, le 15 novembre 2014. Cependant, le Décret n° 21.353 de 2012, qui a institué ce dispositif, a été altéré en 2016<sup>182</sup> et désormais la CMT sera réalisée tous les deux ans mais dans des années impaires. Jusqu'à la conclusion de cette thèse, la troisième édition n'avait pas eu lieu, ce qui nous laisse croire qu'elle n'aura lieu qu'en 2019. Une hypothèse pour ce changement est la relation avec les années d'élections.

En effet, lors de la deuxième édition (2014), l'une des principales difficultés énoncées par Roberto, notre interviewé à l'Institut Polo Iguassu, a été le faible nombre de personnes mobilisées et qui ont participé à la CMT. D'après lui, ce fait se justifie à la fois par la

---

<sup>181</sup> En interview apparue le 13 novembre 2014 sur le site <[www.clickfozdoiguacu.com.br](http://www.clickfozdoiguacu.com.br)> (Page consultée le 30 mai 2015)

<sup>182</sup> Par le Décret n° 24.727 du 19 juillet 2016.

coïncidence avec l'année d'élections générales<sup>183</sup> du pays et le temps assez restreint d'organisation de la conférence. Ainsi, si la troisième édition avait eu lieu en 2016, elle aurait également coïncidé avec l'année d'élections municipales (maires et conseillers municipaux).

Sur ce point, il nous semble difficile de lutter contre le fait que les citoyens soient plus impliqués dans l'avenir politique de leur ville ou leur pays que dans un processus participatif touristique. À partir de ce présupposé, la seule alternative serait d'éviter ces années électorales afin de ne pas mettre en jeu le succès du projet. De cette façon, une action biannuelle mais dans des années impaires peut, en effet, être une solution à la difficulté rencontrée en 2014. La prochaine édition montrera si le blocage à une participation plus importante était dû effectivement – et uniquement – au temps politique.

## 6.1 Travail préparatoire : les enjeux des pré-conférences

La CMT est un processus qui commence par la préparation des pré-conférences, ainsi appelées les rencontres préparatoires. Il s'agit d'un lourd et important travail de définition des axes thématiques prioritaires, de divulgation de l'événement (voir figure 15) et d'élection des "délégués", qui représenteront les groupes de travail au moment de la Conférence et qui voteront les propositions à retenir.

Concernant les axes de travail prioritaires, cinq ont été définis lors de la première CMT et maintenus pour la deuxième, à savoir : Travail et revenus ; Infrastructures et grands événements ; Institutionnalité et gestion ; Image de la destination ; Tourisme et la ville. La divulgation, quant à elle, s'effectue dans les médias, dans la rue, dans les universités, etc., et les responsables des groupes de travail reçoivent un "kit pré-conférence" avec des plans de la ville, des feuilles d'émargement, etc.

Figure 15. Divulgation des Conférences municipales de tourisme à Foz do Iguaçu



<sup>183</sup> Il s'agit des élections présidentielles, législatives (sénateurs et députés) et régionales (gouvernements des États fédérés).

Les pré-conférences ont lieu dans plusieurs endroits de la ville – écoles, universités, entreprises, associations de résidents, chez les personnes, etc. – ou sur Internet, pendant quelques mois avant la grande journée plénière. Il s'agit d'un moment où la population est conviée à débattre des axes (préétablis par les organisateurs) de la Conférence, à exprimer leurs attentes et à faire émerger les premières idées et propositions qui seront débattues et votées lors de la session plénière.

Selon les organisateurs, il s'agit d'une action pour tenir compte des avis la population et pour essayer d'améliorer la ville pour les résidents, raison pour laquelle tout habitant peut participer et organiser une pré-conférence, dont les résultats peuvent être imprévisibles, certes, mais montrent une volonté de chaque habitant de contribuer au développement de sa ville.

Il était possible ainsi de lire sur les textes de divulgation dans les médias, des phrases du type "Le moment est venu pour que Foz ait une voix". Cependant, certains acteurs interviewés pour cette thèse affirment qu'il existe une nécessité réelle de multiplier géographiquement les pré-conférences et de les étendre à d'autres classes sociales. Ils affirment qu'elles n'arrivent pas jusque dans des quartiers plus éloignés du centre-ville, et ne regroupent finalement que les acteurs touristiques.

À ce sujet, Roberto affirme que les habitants qui ne sont pas directement liés au tourisme ont peur de participer à ce type d'action. Ce point de vue est partagé par d'autres acteurs : d'après la vision de Sonia, de l'ICVB, la faible participation de la population non impliquée directement dans l'activité touristique est le reflet même de la "culture des brésiliens, de ne pas vouloir participer à un débat qui ne les intéresse pas directement".

Toutefois, quelques acteurs semblent avoir mieux compris l'enjeu ici. Juliano, du Polo Iguassu, défend l'idée qu'il faut "provoquer" l'habitant pour qu'il comprenne l'importance et la pertinence de sa participation : lorsqu'on lui parle de sa ville, il se rend compte de sa relation avec le tourisme (prendre le bus avec le touriste, fréquenter les mêmes endroits, etc.) et sera peut-être plus motivé à participer à la CMT.

Nous estimons qu'une façon de "provoquer l'habitant" et de favoriser éventuellement son implication dans le développement de cette activité, est à travers un travail de prise de conscience du tourisme (thème qui sera mieux abordé dans le chapitre 10). Les habitants d'une destination touristique sont concernés par cette activité de manière plus ou moins directe.

Pour cette raison, nous estimons que la réalisation en amont d'un travail de sensibilisation et d'uniformisation des informations dans certaines régions de la ville est important pour que les personnes se sentent intéressées, motivées et capables de s'exprimer dans les rencontres. Par ailleurs, développer la relation avec les associations locales et les leaders communautaires (le cas échéant) peut également soutenir la mobilisation d'un nombre plus important de personnes dans les divers segments et quartiers.

Sur ce même propos, il faudrait également remettre en question le choix des délégués (approximativement cent par conférence). Ces responsables du vote final des propositions au moment de la plénière sont élus uniquement parmi les acteurs touristiques, affirme le professeur Ana de l'université Unioeste. Nous considérons que ce fait peut influencer le résultat final du processus.

Au Brésil, il existe une forte pression exercée par le marché sur les choix en termes de développement touristique, basée sur les intérêts des acteurs privés et publics les plus puissants, comme nous le verrons dans le chapitre 7. Étant donné que les délégués sont choisis

uniquement parmi les acteurs touristiques, on ne peut pas infirmer l'hypothèse que certains délégués cherchent à utiliser la CMT pour défendre des intérêts particuliers. Ainsi, il conviendrait, à l'exemple d'autres processus participatifs, d'avoir des représentants de la société civile parmi les délégués afin que les opinions des habitants soient mieux prises en compte à la fin.

## 6.2 Déroutement de la session plénière

Enfin, quelques mois après la réalisation des pré-conférences, a lieu la session plénière de la CMT, lors de laquelle les délégués choisissent les cinquante propositions d'amélioration de la ville par le biais du tourisme. La première CMT a recueilli, par exemple, des demandes telles que l'amélioration du transport public, l'implantation de voies cyclables, la rénovation de places, parcs, points d'intérêt touristique et centre d'information au touriste, la construction d'un musée et d'un théâtre municipal, et la qualification en langues étrangères des professionnels afin d'offrir de meilleurs services.

Cependant, selon Roberto, peu d'actions ont été mises en pratique parce que les propositions faites "allaient au-delà du réalisable sur un court et moyen terme". Parmi les actions qui ont vu le jour, nous pouvons citer notamment le PIET, programme de sensibilisation qui sera mieux analysé dans la prochaine partie, et l'appel d'offre pour la rénovation du monument *Marco das Três Fronteiras*<sup>184</sup>.

Roberto nous a pourtant informé du fait que les propositions de la deuxième Conférence étaient plus centrées sur les réalités locales et donc viables pour être mises en œuvre. Néanmoins, nous n'avons pas eu accès au document final<sup>185</sup> et n'avons pas eu de réponse à notre demande concernant la réalisation des actions. Questionné sur la façon dont la municipalité informait la population sur l'avancement des actions, Roberto nous a expliqué que cela se déroule à travers les moyens traditionnels de communication de l'institution. Encore ici, peu d'informations sont mises à disposition sur Internet.

La journée de la CMT est organisée globalement en quatre parties : d'abord, l'ouverture et l'explication de la méthodologie aux participants, suivie d'un premier débat selon l'axe de travail. Chaque participant est libre de choisir l'axe auquel il souhaite contribuer, n'ayant pas la contrainte d'avoir dû participer aux pré-conférences pour participer à la CMT finale. Après la pause-déjeuner, chaque groupe de travail reprend les débats et élabore, en conclusion, un rapport avec les principales idées et propositions à soumettre à un vote par la suite.

Enfin, on assiste à un vote de dix propositions par axe, pour un total de cinquante, qui intégreront le document officiel transmis aux autorités touristiques de la ville (pouvoirs exécutif et législatif, et le Comtur, représentant des entités touristiques). Ce document a pour objectif de servir de base à la prise de décision, à la mise en place d'actions, et à l'établissement de politiques publiques. Afin de faciliter l'accès au lieu de la CMT, des bus sont mis à disposition des participants et partent de différents endroits de la ville : une action qui peut favoriser la participation et réduire une non-participation pour des raisons de déplacement et de coût.

---

<sup>184</sup> Monument d'où on peut apercevoir les pays voisins ainsi que le point de rencontre de la rivière Iguazu et du fleuve Paraná.

<sup>185</sup> Document dit "public" mais introuvable sur Internet et qui ne nous a pas été fourni par Polo Iguassu.

### **6.3 Analyse de blocages principaux du processus**

Si par principe la CMT paraît un excellent dispositif de démocratisation du tourisme, à Foz elle fait pourtant face à des blocages qui, nous le pensons, ont un rapport avec la méthodologie employée. La première difficulté énoncée par Roberto est la question de la mobilisation des personnes, d'explication du processus.

#### **6.3.1 Participation à la CMT et mobilisation des personnes, un défi majeur**

Si d'un côté, Roberto nous a confirmé qu'il existe une divulgation dans les médias et dans la rue, son témoignage a également laissé transparaître le manque d'une stratégie solide de communication, point de départ nécessaire pour sensibiliser les personnes à ce type de projet. Son discours, qui révèle la difficulté "d'aller de porte en porte", vient soutenir notre hypothèse, soit celle que la communication autour de la CMT, notamment celle pour les pré-conférences, n'est pas efficace car elle ne bénéficie pas d'une stratégie bien définie.

Nous avons l'impression que la communication est laissée au second plan et ce probablement en raison de ressources limitées du Polo Iguassu (autre difficulté mentionnée par Roberto) pour mettre en place la CMT. Nous ne pouvons pas négliger ce fait mais croyons qu'il est possible de maximiser l'usage des quelques ressources accordées au projet à travers une stratégie de communication planifiée, en analysant le contexte et les objectifs afin de choisir la meilleure façon de communiquer avec le public ciblé. Le contenu de cette communication doit être objectif et concret, permettant une prise de conscience du problème en question et l'autoréflexion parmi les membres de la société (Inagaki, 2017).

Bien que la divulgation soit un facteur central dans la mobilisation des personnes, force est de reconnaître qu'une communication efficace n'assure pas une participation plus développée des habitants. La prédisposition et la disponibilité des personnes ont également une influence sur cette question, comme il a été mentionné auparavant. Cependant, un autre aspect semble être fondamental pour qu'il y ait une participation populaire à la CMT : la prise de conscience de la population locale du tourisme et la préparation des personnes à la participation.

À ce sujet, force est de constater que la plupart des acteurs publics mais aussi privés n'ont pas non plus une préparation à la participation. Parmi les acteurs publics et privés du tourisme, on vérifie un manque à la fois de compétences techniques et d'incitation pour qu'ils adoptent une approche participative du développement. Du côté des acteurs publics, ils ont besoin de meilleures compétences et connaissances pour mettre en place des pratiques participatives (le moment, la façon, etc.). Les acteurs privés, quant à eux, doivent comprendre la raison de l'implication des habitants et le fonctionnement d'un processus participatif.

Les objectifs de la CMT ont également besoin d'être réétudiés. Tout d'abord, le discours qui annonce un "débat qui mobilisera la ville entière", une participation "de toute la ville" – reflet d'une intention légitime du Polo Iguassu – est, en réalité, un objectif impossible à atteindre. Il est évidemment difficile d'imaginer 100 % de participation à n'importe quel processus participatif. Pour la première édition de 2012, selon Polo Iguassu, approximativement mille personnes ont participé soit aux pré-conférences, soit à la plénière finale – un chiffre assez représentatif. La deuxième édition a mobilisé moins de personnes, comme nous l'avons déjà mentionné auparavant.

Il conviendrait alors de déterminer, parmi les objectifs, le nombre de participants que l'on souhaite avoir, ainsi que de réfléchir à d'autres questions de cet ordre : Quelle représentativité

des personnes extérieures pour l'activité touristique ? Devons-nous délimiter un ratio entre les acteurs touristiques et les personnes ordinaires ? Quelles conditions physiques possédons-nous afin de pouvoir correctement accueillir les individus ? Avons-nous une équipe assez nombreuse pour garantir un processus efficace du début à la fin ?

Ces questionnements permettraient également d'atteindre des résultats plus tangibles. Dans de nombreuses municipalités, la participation est intégrée aux processus de planification mais son influence institutionnelle et son effet en termes de démocratisation de la gestion publique restent assez ambigus (Pierre Hamel, cité dans Sisk, 2001, p. 170). Ceci est le cas de la CMT à Foz do Iguaçu.

Malgré l'assimilation du dispositif par les politiques publiques locales, ses résultats n'impactent pas de manière significative la prise de décisions. Peu d'actions ont été mises en place suite à la première Conférence, fait qui d'après Roberto, se justifie par les caractéristiques de ces actions et le temps qu'il aurait fallu pour les développer. Nous croyons pourtant que ce blocage dépasse la question du temps et du type d'actions proposées.

### ***6.3.2 Réétudier l'objectif de cinquante propositions***

Premièrement, nous pensons que l'objectif final de dix propositions par axe est un défi ambitieux : Quel gouvernement pourrait, dans une période de deux ans, mettre en œuvre cinquante nouvelles actions dirigées vers le tourisme ? Aucun, dirions-nous. On peut alors se demander quel est l'avantage de proposer autant de mesures si très peu d'entre elles voient le jour jusqu'au moment de la CMT suivante (deux ans plus tard). Puis, une nouvelle CMT se met en place, avec encore cinquante propositions qui soit ne seront pas mises en place, parce que le gouvernement est toujours occupé avec celles de la CMT précédente, soit elles seront développées au détriment des propositions antérieures.

Les deux cas ne nous satisfont pas. Une solution serait une présélection au moment des débats entre les groupes de travail, qui proposeraient quelques actions (quatre ou cinq, par exemple), parmi lesquelles deux ou trois seraient choisies par les délégués comme étant les plus importantes et qui auraient donc une priorité dans la réalisation. Quoi qu'il en soit, il semble inutile de réaliser une nouvelle CMT avant que des résultats concrets et des retours à la population aient lieu. La CMT ne doit pas servir de vitrine d'une participation au tourisme qui, au final, ne produit pas de résultats réels.

Non seulement la question du nombre de propositions mérite une attention spéciale, mais aussi leur pertinence avec le programme du gouvernement au pouvoir. La question ici concerne donc plutôt le rôle des délégués, qui sont censés bien connaître le programme du gouvernement et, contrairement à la population, ont les connaissances (politiques et techniques) pour faire la différence entre le réalisable et le (uniquement) souhaitable.

Après tout, si rien ne se concrétise, la population, tout comme les acteurs touristiques, ne croiront plus au processus, qui verra sûrement approcher la fin de ses jours. Ainsi, déjà au moment des débats de groupes, mais surtout lors du vote, les délégués doivent être conscients de la nécessité de choisir des actions qui pourront intégrer le programme gouvernemental.

### ***6.3.3 Repenser l'organisation de la conférence***

Toujours sur la question de la méthode de travail, plus spécifiquement celle de la journée de la CMT, nous identifions deux autres faiblesses qui, si elles étaient améliorées, pourraient permettre d'avoir des résultats plus intéressants. La première serait l'organisation de la journée et notamment la non-existence d'un moment de présentation et d'échanges avec tous les acteurs avant d'aborder les débats par axe de travail.

Cette mesure permettrait à tous d'avoir une idée globale des points débattus plus tard entre les groupes et de niveler les connaissances. Cela se montre tout particulièrement nécessaire étant donné que les personnes participant à la CMT ne participent pas forcément aux pré-conférences. En outre, cela peut faciliter le travail dans les groupes (optimisation du temps, par exemple) et produire des résultats plus pertinents parce que les personnes auraient été mieux préparées aux objectifs de la conférence.

Une autre faiblesse est l'identification, à la fin du vote, des entités et organismes cibles pour pouvoir exécuter les actions sélectionnées. De ce fait, les documents produits jusqu'à présent et transmis au Comtur ne développent pas cette réflexion, laissant reposer le choix voire la responsabilité sur les épaules des pouvoirs publics. Certes, le gouvernement a ses obligations vis-à-vis des habitants et du processus participatif, qui lui demandent une implication importante, mais les pouvoirs publics ne doivent pas être les seuls responsables de l'exécution des directives – les autres acteurs peuvent aussi y contribuer.

Ainsi, nous voyons l'opportunité, voire la nécessité, de développer des partenariats avec des acteurs locaux non seulement pour la mise en œuvre et le déroulement des actions (comme avec les acteurs membres du Comtur ou de la Gestion intégrée, ainsi que leurs partenaires à eux) mais aussi pour une contribution en termes de connaissances et de réflexions (comme avec les universités).

### ***6.3.4 Reconsidérer la mise en place d'un processus de concertation en raison d'un faible engagement politique***

Un dernier facteur qui peut influencer la prise en compte et la mise en œuvre des résultats de la concertation est l'engagement du gouvernement. Bien que la CMT soit un moyen de faire émerger des opinions et des connaissances diverses, il s'agit, en réalité, d'un processus indépendant du système politique qui n'engage pas les pouvoirs publics à mettre en place les actions votées. Un exemple est la propre CMT de Foz do Iguaçu, mais aussi d'autres villes, comme à Diamantina, où les résultats de la Conférence ont eu un faible impact sur les décisions politiques.

Le manque de volonté politique pour prendre en compte la contribution des participants peut créer une déception collective ou une désillusion par rapport au processus de concertation. Si ceci est le cas, il convient plutôt d'éviter une grande implication des parties prenantes (Dionnet et al., 2017). Ce blocage, auquel font face certaines CMT, peut remettre en question l'adéquation de ce dispositif de concertation en tant que processus participatif.

Une analyse du contexte permet, dans ce cas, de comprendre les circonstances de la demande de concertation, de vérifier que la concertation est le niveau de participation approprié et que la mise en œuvre envisagée est adaptée. Ainsi, les objectifs de la réalisation de la CMT à Foz do Iguaçu ont peut-être besoin d'être repensés.



Enfin, au-delà du fait qu'une action comme la CMT soit idéale du point de vue de l'implication des habitants, ce type de projet impose de fortes contraintes, comme la bonne concertation (et relation) entre les acteurs touristiques, une vraie volonté de se servir des résultats (et donc un vrai souci des opinions de la population) pour améliorer la ville et le tourisme, les moyens nécessaires pour assurer le processus et la mise en place des actions proposées, et une stratégie de communication et d'action claire et objective.

Toutefois, si la CMT s'avère réussie, si les propositions des habitants intègrent réellement les politiques locales et les plans touristiques, et si les gens ont le sentiment que leurs opinions peuvent faire la différence et changer les choses, nous pouvons alors considérer que la démocratisation du tourisme a eu lieu et que l'activité se développe sur des bases plus solides et, espérons-le, durables.

La CMT est un dispositif qui cherche favoriser le dialogue entre les diverses parties prenantes dans le développement du tourisme. Elle représente également une ouverture du système touristique local vers les habitants et une inclusion de la communauté locale dans les débats. Même si la participation communautaire au dispositif est encore timide à Foz do Iguaçu, la population dispose d'un outil pour s'exprimer et pour interagir avec les acteurs touristiques de la ville. Une opportunité pour faire émerger des acteurs participatifs se présente.

Par la suite, nous présenterons l'une des actions qui ont vu le jour suite à la CMT de 2012 et que nous avons également étudié empiriquement pour notre thèse. Il s'agit du PIET – Programme intégré d'éducation au tourisme – qui est destiné aux habitants, aux écoliers et aux acteurs économiques de Foz do Iguaçu.

## 7. Programme intégré d'éducation au tourisme (PIET)

"Tous les habitants de Foz do Iguaçu sont invités à participer à ce processus de consolidation de la ville en voie de devenir une destination caractérisée par une communauté hospitalière vis-à-vis des touristes." L'ancienne directrice du département de Développement du Tourisme du secrétariat municipal du Tourisme, Maria Corbari Maccali, appelait ainsi la population à prendre part au Programme intégré d'éducation au tourisme (PIET), élaboré par l'Association brésilienne de l'industrie d'hôtels (ABIH), la Fondation Parc Technologique Itaipu (FPTI), l'Institut Polo Internacional Iguassu, le secrétariat municipal du Tourisme, Iguassu Convention and Visitors Bureau (ICVB) et l'Université *estadual* de l'Ouest du Paraná (Unioeste), avec un financement initial de Fundo Iguaçu et de Itaipu Binacional.

Le PIET a été lancé suite à la première Conférence municipale de Tourisme en 2012, lors de laquelle plusieurs propositions pour l'axe "Image de la destination" faisaient référence à un programme de sensibilisation touristique plus près de la communauté. Parmi ces propositions, on retrouvait la création de campagnes mobilisatrices et de formation d'opinion pour une meilleure image interne de la destination, la formation des agents de police à l'accueil du touriste, l'éducation au tourisme pour les écoliers, et la sensibilisation de la population afin de réveiller son sentiment d'appartenance, son hospitalité, son estime de soi (Conselho municipal de Turismo, 2012).

Ainsi, une décision institutionnelle de réunir et de coordonner les entités locales qui menaient déjà des actions de sensibilisation et d'éducation touristique sur le territoire depuis 2010, a donné naissance au PIET, qui est désormais piloté par l'Institut Polo Iguassu, aussi responsable de la collecte de fonds pour la mise en œuvre du programme.

Pour rappel du contexte, la ville de Foz est aujourd'hui l'une des principales destinations du pays grâce à la présence sur son territoire d'une partie des chutes de l'Iguaçu, l'une des merveilles naturelles du monde moderne. Toutefois, l'activité touristique dans la ville a une histoire assez particulière, puisque celle-ci a démarré avec un flux de touristes d'achats brésiliens intense. Ces touristes ne faisaient que passer par la ville pour aller en direction du Paraguay et ne profitaient pas de ce qu'elle avait à offrir en termes de tourisme et loisir.

Aujourd'hui, l'activité touristique propose aux acteurs de relever le défi de changer de positionnement et d'attirer les touristes. Pour ce faire, il faut à la fois modifier son image et restructurer son offre et son infrastructure, afin de pouvoir donner un nouveau souffle au tourisme et répondre aux nouvelles demandes, tout particulièrement celles internationales.

Dans ce contexte de transformation de l'activité touristique et de nécessité de développer le sens de communauté et l'identité locale mentionnés auparavant, le PIET est un projet destiné à la sensibilisation et à l'éducation de la population au tourisme. À travers un processus éducatif, le PIET a comme objectif principal la prise de conscience de la communauté locale sur l'importance du tourisme pour Foz do Iguaçu et sa région, de l'accueil du touriste et du rôle essentiel des habitants dans le développement de l'activité touristique.

Le message transmis essaie de montrer que le tourisme est important pour la ville pour ce qui concerne la génération de richesse, d'emplois et des revenus à la communauté de la région, affirme Roberto, notre interviewé à l'Institut Polo Internacional Iguassu. Néanmoins, derrière ce discours officiel, se cachent d'autres enjeux : il s'agit également d'un moyen pour la population de récupérer l'estime de soi (lié aux aspects historiques mentionnés auparavant) et de rompre avec certains préjugés sur le tourisme, souvent perçu par la population comme

étant une activité de l'élite et pratiquée seulement au-delà de l'avenue des Cataratas (qui amène les touristes aux chutes).

Cette dernière idée révèle la ségrégation sociale mais aussi géographique qui s'établit entre touristes et habitants dans la ville, les premiers se concentrant notamment près des chutes, et les deuxièmes qui voient la ville se partager en deux : une ville plus populaire, celle des habitants, et une autre ville plus élitiste, celle des touristes, à partir de l'avenue des Cataratas. Nous estimons que cela montre à la fois que l'habitant à Foz ne se sent pas intégré au tourisme dans la ville, ni même comme utilisateur de l'offre de loisir, et que son contact avec le touriste est limité.

Même si le principe du programme est la sensibilisation globale de la communauté locale, des actions d'éducation au tourisme particulières sont également mises en place pour des publics cibles : commerçants, agents de police, chauffeurs de taxi, *frentistas*<sup>186</sup>, guides, chauffeurs et *cobrades*<sup>187</sup> de bus, employés dans les Services de Santé, mais aussi les professeurs d'écoles publiques, les élèves des écoles primaires et au collège, les lycéens en terminale et les étudiants en tourisme. Ces actions seront mieux détaillées par la suite.

## 7.1 Début des travaux pour la mise en place du programme

Les travaux de mise en place de la CMT ont commencé par un diagnostic préalable afin de cerner le contexte du tourisme local. Ce diagnostic, qui s'est appuyé sur l'aide du secrétariat du Tourisme de l'État de Paraná, a réalisé six cent vingt-cinq questionnaires entre le 30 janvier et le 5 février 2012. L'objectif était de vérifier la perception et le niveau de connaissance de la communauté locale de Foz sur le tourisme et l'hospitalité de la destination, ainsi que de pouvoir définir le financement d'activités selon les nécessités de la communauté repérées. Les acteurs ciblés par le programme mentionnés auparavant ont été également interrogés.

Les résultats de cette étude ont été présentés à la Commission d'orientation, regroupement responsable de la réflexion et de la proposition d'actions pour rapprocher la communauté à l'activité touristique dans la ville, formée par les institutions de l'industrie touristique suivantes : secrétariat *estadual* de l'Éducation, secrétariat municipal de l'Éducation, Institut de transports et trafic de Foz (Foztrans), Association commerciale et d'entreprises de Foz (Acifi), police municipale, Syndicat des chauffeurs de taxis autonomes (Sinditaxi), secrétariat *estadual* du Tourisme, Syndicat des entreprises de tourisme (Sindetur), Syndicat des guides de tourisme (Singtur), Syndicat des revendeurs de combustibles et des boutiques de stations-service (Sindicombustiveis), Service social du transport (Sest) et Service national d'apprentissage du transport (Senat).

Ensuite, la Commission d'orientation a déterminé les objectifs spécifiques du PIET, à savoir :

- Sensibiliser la communauté à la culture de l'hospitalité, cherchant l'augmentation de la qualité du tourisme réceptif local et la contribution à l'image positive de la destination ;
- Identifier les nécessités des acteurs face à un processus de création d'une culture de l'hospitalité, pour la mise en place d'actions spécifiques ;
- Promouvoir l'inclusion de la communauté locale dans l'activité touristique ;
- Promouvoir le sens et la valeur de patrimoine public, culturel et environnemental auprès de la population locale.

---

<sup>186</sup> Les employés dans une station-service responsables de faire le plein de voitures.

<sup>187</sup> Les employés chargés de vendre les tickets dans le bus.

Enfin, les premières actions ont été engagées et le matériel pédagogique, élaboré. Les actions du programme se partagent désormais en trois axes principaux : la sensibilisation de la population à l'importance des impacts du tourisme pour la région, la qualification professionnelle d'un public en contact direct avec les touristes (guides, commerçants, etc.), et le travail dans les écoles.

## 7.2 Actions principales et résultats selon les axes de travail

Par rapport au premier axe, lors de la première phase du projet (2012-2014), malgré les bons résultats constatés, ceux-ci étaient superficiels en raison, selon Roberto, d'une limitation de temps (surtout pour les recherches) et de budget. Cela a imposé, par ailleurs, une restriction de la zone d'activité du projet, malgré son potentiel beaucoup plus important.

Le deuxième axe a notamment permis la mise en place d'ateliers structurés avec matériel pédagogique et visites techniques afin de valoriser les concepts de l'hospitalité et de sensibiliser les associations de commerçants de différents secteurs à l'importance de l'activité touristique pour le développement de l'économie locale.

Le travail avec les écoles a été réalisé auprès de classes de quatrième année primaire (niveau CM1) et de dernière année au collège, ainsi qu'auprès des lycéens, avec un grand intérêt des enseignants et un soutien des secrétariats municipal et *estadual* de l'Éducation. Ce travail avec les écoles est d'ailleurs prévu par une loi dans la ville qui détermine que le tourisme doit faire partie de l'année scolaire au travers des disciplines telles que la géographie ou l'histoire.

Ce troisième axe a produit des résultats assez significatifs, comme l'implantation d'un plan d'action pour les écoles, des formations dans deux écoles municipales et deux écoles de l'État (trois cent quarante-trois élèves et vingt-trois enseignants formés), et la rédaction de matériels pédagogiques pour le niveau CM1 avec les enseignants (exemple dans l'annexe 4).

D'autres résultats susceptibles d'être constatés sur le court terme consistent dans l'incorporation du tourisme par le programme de formation des chauffeurs du Sest/Senat, la mobilisation de plusieurs agents locaux, la construction d'une campagne publicitaire, la reconnaissance des actions du PIET par le prix "Index de compétitivité du tourisme national" du MTur en 2013 ainsi que le prix "Durabilité" de l'Association brésilienne des opérateurs de tourisme (Braztoa) en 2014<sup>188</sup>.

En 2014, une nouvelle étape du PIET a donné suite aux formations et a également réalisé des activités ludiques avec la communauté, les écoles, les personnes âgées et les élèves d'un projet de formation des guides aussi porté par Polo Iguassu. Les étudiants en tourisme du Centre universitaire Dinâmica das Cataratas ("Dynamique des chutes") ont réalisé, par exemple, une visite des principales attractions touristiques de Foz avec des personnes âgées, qui ont reçu un plan de la ville et une brochure avec des informations sur l'histoire et les attractions locales.

---

<sup>188</sup> Le premier est une sorte de reconnaissance de la part du MTur et du Sebrae national de pratiques adoptées en vue d'améliorer la qualité de l'accueil du touriste, dans un objectif de produire des indicateurs sur le développement du tourisme. Le deuxième récompense des pratiques responsables vis-à-vis de l'environnement, socialement correctes et culturellement riches.

### 7.3 Ressources financières, blocage principal au développement d'actions

À la fin de cette première phase de projet (2012-2014), malgré un bilan plutôt positif, quelques difficultés ont empêché le plein développement des activités, confesse Roberto, telles que l'intérêt des personnes, les conditions de réalisation de certaines formations<sup>189</sup>, et l'union de toutes les entités. Cette dernière a pu être surmontée grâce aux dialogues, à l'ouverture et aux échanges d'expériences entre les différents secteurs, témoigne Roberto.

Cependant, la difficulté principale semble être financière. À ce sujet, par exemple, nous avons appris lors de nos recherches que Polo Iguassu avait fait une proposition de travail aux étudiants en tourisme de l'Unioeste mais sans possibilité de les rémunérer, raison pour laquelle le partenariat n'a pas abouti. La question budgétaire est souvent la première difficulté de nombreux projets participatifs. Toutefois, le cas de Foz se montre particulier : on se demande pourquoi Polo Iguassu a autant de difficultés pour financer un projet qui est soutenu (au moins en théorie) par la Gestion intégrée du tourisme de la ville.

Pourquoi les autres acteurs n'apportent-ils aucune aide, comme le fait depuis peu de temps Itaipu Binacional ? Pourquoi Fundo Iguassu, à la place de financer des macros projets, comme nous l'avons appris lors de nos recherches, n'investit davantage sur ce type d'action ? Les réponses à ces questions sembleraient d'ordre politique et économique, et liées aux intérêts des acteurs. Ces questions ne sont pourtant que superficiellement cernés dans notre étude. Nous croyons que seulement une analyse fine des systèmes locaux et des jeux d'intérêts pourrait valider ces hypothèses.

Quoi qu'il en soit, d'une manière générale, nous croyons que la Gestion intégrée devrait représenter un outil pour que ses acteurs travaillent ensemble et s'aident mutuellement dans la recherche de financements et de partenariats. Dans ce contexte, la municipalité, assez impuissante financièrement et légalement interdite de bénéficier de fonds extérieurs, est obligée de transférer certaines compétences à d'autres organisations (comme à Polo Iguassu) pour que les projets soient mis en place. Elle finit donc par n'avoir qu'un rôle coadjuvant.

À partir de cette idée-là, il est possible de comprendre, en partie, pourquoi le secrétariat du Tourisme délègue les actions de participation étudiées dans ce chapitre à Polo Iguassu : le secrétariat n'aurait peut-être pas les moyens financiers nécessaires pour les opérer, donc Polo Iguassu rentre en jeu comme un partenaire capable de capter des ressources, comme celles provenant de Fundo Iguassu et qui ne peuvent pas être transférées au secrétariat directement.

Ce fait peut, par ailleurs, avoir une relation directe avec la mise en place de ces projets car Polo Iguassu se présente finalement comme un organisme payé pour les administrer. Nous ne souhaitons pas juger l'intégrité de l'institut mais croyons simplement que cela influence le déroulement des projets et impacte certainement le délai de réalisation des actions, étant donné que l'institut est obligé de présenter des résultats.

Une solution à ce problème de manque de ressources et d'impossibilité de capter des fonds du secrétariat serait, sous condition légale de pouvoir le mettre en œuvre, de créer un organisme de soutien parallèle pour la collecte de ressources (indépendantes alors de toute autre organisation), qui financeraient les actions.

---

<sup>189</sup> Pour la formation avec les *frentistas*, par exemple, l'équipe n'avait que 20 ou 30 minutes dans la station-service.

## 7.4 Renouveau du programme et enjeux pour son avenir

Le PIET a retrouvé un nouveau souffle en 2015 grâce à un partenariat avec Itaipu Binacional et CVC, important voyageur national. La nouvelle phase a débuté par une réforme de la campagne de média, l'élaboration d'une vidéo institutionnelle et une campagne de sensibilisation, avec l'installation des panneaux d'affichage à plusieurs endroits de la ville, avec une approche plutôt tournée vers l'importance du tourisme pour l'économie locale<sup>190</sup>.

Cette campagne affiche à la fois des données de 2014 relatives au tourisme, telles que le nombre des visiteurs dans les attractions principales et la recette touristique totale, ainsi que des messages pour bien accueillir le touriste : " Le respect génère gratitude", "Traitez bien le touriste", "Celui qui vient doit revenir", comme on peut le lire sur l'image à droite de la figure 16. Par ailleurs, les formations avec les écoles élaborées pour la nouvelle phase avait l'objectif d'englober les cinquante et une écoles municipales et leurs dix neuf mille élèves. Enfin, d'autres formations avec les acteurs économiques ont été réalisées, ainsi que des cours d'anglais de base et de distribution de matériels pédagogiques.

Figure 16. Campagnes de sensibilisation du PIET à Foz do Iguaçu



Campagne de 2012



Campagne de 2015

Source : Polo Iguassu

Le PIET représente une nécessité de base mentionnée pour le développement durable du tourisme, celle de la sensibilisation de différentes personnes à cette activité (et non seulement des employés du secteur). Cet objectif, qui d'un côté est un atout du projet (différents publics, action large, etc.), peut pourtant aussi représenter une menace pour sa durabilité en raison justement de son amplitude et son manque d'objectivité, qui peuvent rendre plus difficile le développement des actions. De ce fait, avec un budget, une équipe et un temps restreints, Polo Iguassu aurait peut-être intérêt à redéfinir l'objectif et la stratégie du PIET.

Il faudrait s'interroger, par exemple, pour savoir s'il s'agit d'une sensibilisation pour les employés en contact avec les touristes, ou si le projet est plutôt destiné à d'autres publics, comme les élèves, les personnes âgées, etc. Ce questionnement est également important dans le sens où il va déterminer la méthodologie employée et les actions à développer, qui ne seront pas les mêmes pour un groupe de chauffeurs de taxis que pour des instituteurs. Le PIET devrait ainsi être plus objectif afin de pouvoir mieux définir la stratégie et le plan d'action.

<sup>190</sup> Ce fait serait-il en rapport au financement provenant de Itaipu Binacional et de CVC ?

Une meilleure stratégie d'actions pourrait, par ailleurs, résoudre la difficulté mentionnée par Roberto au sujet des conditions (physiques et temporelles) des formations. Avec les objectifs et la méthodologie plus précisément définis et ciblés, une utilisation plus cohérente des ressources serait possible et permettrait de développer des actions qui auraient peut-être plus d'impact sur la population et généreraient plus de résultats pour le tourisme.

Si nous considérons que les actions du PIET ont un potentiel de favoriser l'intérêt des habitants au développement du tourisme dans leur ville, l'une des retombées concevables serait, avec l'avancée du programme, avoir des habitants plus engagés et motivés à participer à la CMT. Or, cette participation s'est pourtant affaiblie entre la première et la deuxième CMT, années qui correspondent justement au début et à la fin de la première phase du PIET.

Ce constat renforce notre avis de qu'il existe des faiblesses dans la méthodologie et la réalisation de ce dernier, ainsi qu'un manque de rapport entre ses actions et la CMT. Bien qu'il s'agisse de deux actions différentes dans leurs natures et objectifs, elles convergent vers un objectif commun plus global, celui de mobiliser les habitants à participer au développement du tourisme. Par ailleurs, elles présentent l'avantage d'être gérées par la même institution, ce qui facilite l'adaptation de la méthodologie et des actions.

Tout bien considéré, les actions menées jusqu'à présent par le programme, notamment avec les écoles, méritent d'être reconnues et prises comme exemples ailleurs. Nous renforçons ici l'idée que le travail avec les écoles est l'une des clés (sinon la principale) pour changer les mentalités d'une société et pouvoir atteindre un développement (touristique) plus durable.

D'après notre point de vue, le PIET a plusieurs intérêts mais représente, avant tout, une volonté de la destination Foz do Iguaçu d'améliorer son image, d'abord vis-à-vis des habitants et par conséquent, celle des touristes. Les acteurs locaux affirment que la ville souffre d'un manque d'identité locale et de fierté de la part de ses habitants, qui croient d'ailleurs à l'existence d'une pratique touristique élitiste qui exclut la population. Cette dernière ne se sent alors ni attachée à la ville, ni comprise par ses politiques de développement touristique – autant de faits qui impactent négativement son rapport avec le touriste.

La Gestion intégrée du tourisme a réussi un coup de maître sur cet aspect : elle a saisi l'opportunité de transformer cette faiblesse en force et de faire de l'hospitalité sa carte de visite. Ceci est d'ailleurs le message, assez direct, de la première campagne du PIET : "L'hospitalité, c'est notre plus grande attraction". Une carte bien jouée et qui ne peut, malgré tout, qu'apporter des bénéfices pour les trois groupes, la ville et ses acteurs politiques et économiques, la population et les touristes.

Un programme comme le PIET, tout bien considéré, peut avoir deux intérêts principaux pour sa mise en œuvre : s'il est plus dirigé vers les acteurs économiques, il est notamment intéressant pour des villes ayant un fort caractère touristique ou celles ayant déjà une bonne fréquentation touristique. Toutefois, le travail du PIET auprès de la population (action de communication visuelle, par groupes d'âges ou sociaux, etc.), et tout particulièrement celui avec les écoles, devrait être un exemple appliqué partout et non seulement par des destinations touristiques consolidées : il a non seulement le potentiel de transformer la réalité et l'hospitalité locales mais également de former une nouvelle génération de touristes, plus conscients et responsables.

## 8. Conclusions

Parmi ses usages multiples, la participation est un outil pour réparer la relation entre société et État. Cela amène au débat la question de savoir comment cette relation a évolué au long de l'histoire locale et quels facteurs l'ont brisée, le cas échéant. Dans le cas du Brésil, les études sur cette relation sont nombreuses, mais les auteurs revisités dans ce chapitre semblent être d'accord sur au moins un point : les barrières qui empêchent l'universalisation de la participation populaire et son institutionnalisation comme dimension permanente sont liées à des siècles d'exploration, d'inégalités, de discriminations, d'intérêts particuliers...

Dans une société marquée historiquement par la corruption et habituée à vivre avec le clientélisme, la cooptation, le physiologisme, la manipulation... qui continuent à corrompre le système, seulement des politiques sérieuses semblent être capables de réparer les dommages causés (Moroni, 2006). Il manque encore dans le pays de vraies stratégies de communication et d'information sur les dispositifs et thèmes, ainsi que d'une promotion plus notable de la participation par l'État et ses agents politiques. La société brésilienne apprend à réclamer ses droits au fur et à mesure mais n'est pas encore totalement consciente de ses pouvoirs d'action.

Certains des débats les plus centraux dans ce chapitre ont souligné le fait que le système participatif et décentralisé des politiques publiques est un modèle politique non traditionnel (le système démocratique classique ne prévoyait pas la participation, une réponse adaptative et informelle) qui vise la démocratisation de l'État et de la société, capable aussi d'engendrer des transformations culturelles, économiques, etc.

Au Brésil, ce système formel intègre surtout des formes institutionnalisées de participation, comme les Conférences et les Conseils, mais devrait également incorporer d'autres mécanismes, institutionnalisés (comme les consultations publiques) ou pas (comme l'exemple du budget participatif qui sera étudié par la suite), pour provoquer une transformation plus importante et pouvoir compenser les limites des dispositifs actuels.

Quoi qu'il en soit, les Conférences et les Conseils ont représenté une avancée au moment de la redémocratisation et contribuent toujours à la construction d'une culture politique participative et à la consolidation de pratiques de socialisation de la politique. La démocratie participative n'est ainsi pas un rêve mais dépend de quelques facteurs fondamentaux : intérêt, compromis et transparence de l'administration publique ; création de mécanismes pour sa concrétisation adaptés à la réalité locale ; compréhension du système par la population ; information et communication constantes ; prise de pouvoir par la population.

À travers notre étude de cas de la Conférence municipale de Tourisme à Foz do Iguaçu, il a été mis en évidence que certains de ces aspects ne sont pas toujours vérifiés. Tout d'abord, concernant la vision des acteurs politiques et économiques, il paraît évident que le discours "les habitants ne souhaitent pas s'impliquer" sert à dissimuler une absence de volonté de travail de sensibilisation, de mobilisation et de développement de dispositifs participatifs. Les acteurs économiques et les organismes qui les représentent (comme le Comtur) ont besoin de développer une vision du tourisme moins économique et de chercher un développement local à partir des caractéristiques du territoire<sup>191</sup>.

La CMT est un dispositif participatif assez intéressant, qui permet d'ouvrir le débat à tous et d'impliquer les habitants dans les décisions en matière touristique. Cependant, en parallèle de

---

<sup>191</sup> Nous faisons référence ici notamment à la décision d'utiliser des fonds pour créer un Musée de cire et une "Vallée des dinosaures" à Foz.



ce grand projet, il est essentiel de communiquer avec la population de façon constante et efficace. Ceci est un blocage dans le cas de Foz do Iguaçu. L'analyse faite dans ce chapitre a révélé, par ailleurs, un besoin de changement dans la méthodologie adoptée. Celle-ci doit mobiliser d'autres acteurs clés ainsi que promouvoir des débats initiaux plus approfondis. Il convient également de mieux définir les moyens et les objectifs dès le départ, ainsi que les détails de la mise en œuvre des actions votées à la fin du processus.

Du côté de la population, il semble que celle-ci n'est pas sensibilisée aux enjeux touristiques locaux et aux propositions d'un développement participatif du tourisme. Un travail parfois minime mais efficace de sensibilisation et d'éducation au tourisme peut inciter l'intérêt et possiblement la participation de la population à des projets participatifs tels que la CMT. Ce travail mérite évidemment une analyse approfondie des visions et des nécessités des habitants en rapport avec le tourisme, ce qui permettra de définir les méthodes adéquates.

Dans ce sens, le PIET est un exemple de projet qui peut couvrir ce besoin. Nous avons attiré l'attention au fait que le programme développe un travail assez intéressant avec les écoles. En effet, nous considérons cette démarche comme étant favorable au développement d'un tourisme durable. D'un côté, parce que certains élèves d'aujourd'hui seront les acteurs touristiques de demain. D'un autre côté, parce qu'elle forme également une nouvelle génération de touristes, plus conscients et responsables.

Cependant, concernant les actions menées auprès des acteurs économiques et de l'ensemble de la population, le projet est loin derrière son potentiel et ce notamment par son ambition de toucher des publics larges. Si cet objectif peut être considéré comme un des atouts du projet, il peut pourtant représenter une menace à sa durabilité en raison de son manque d'objectivité et de ressources. Nous croyons que ceci est à l'origine des blocages pour le développement des actions. Une redéfinition de son objectif afin de mieux cibler les actions et les publics phares pourrait maximiser l'utilisation des ressources.

En conclusion à propos de ces deux projets, on peut constater qu'ils sont à la base des initiatives qui vont à la rencontre de l'inclusion des habitants dans le développement de l'activité touristique. Le PIET est une démarche à encourager en vue de la sensibilisation au tourisme et de la formation professionnelle pour les acteurs économiques en contact avec les touristes (la question de la sensibilisation sera mieux développée dans le chapitre 10).

Concernant la CMT, il s'agit d'un dispositif participatif assez ambitieux et qui demande de grands efforts, tout comme une préparation de l'ensemble des parties concernées au processus. Dans le cas de Foz do Iguaçu, nous ne sommes pas convaincue que ce dispositif fonctionne de manière optimale et qu'il produise des résultats considérables en termes de développement durable et participatif du tourisme. Dans ce sens, il serait intéressant de croiser différentes expériences de CMT ayant plus de succès pour approfondir l'analyse (chapitre 10).

Ce chapitre a fait émerger, par ailleurs, de nouveaux questionnements que nous croyons pertinents aux analyses développées tout au long de cette thèse : Quelle relation s'établit entre les organismes en charge du tourisme et les populations locales ? Quel est l'engagement des administrations locales pour favoriser la participation populaire à la prise de décision et aux politiques publiques de tourisme ? Quels mécanismes sont développés pour renforcer la participation dans le tourisme ? Sont-ils adaptés ou peuvent-ils être améliorés ? La participation est-elle influencée par des barrières historiques ? La population est-elle assez informée sur la possibilité de contribuer aux affaires touristiques, ainsi que consciente de l'importance de cette action ?

# **Chapitre 6**

## **Démocratisation de la décision politique : Le cas des budgets participatifs**

"La démocratie est une superstition numérique."

Jorge Luis Borges

## 1. Introduction

Le budget participatif est un processus à travers lequel la population contribue à la décision ou décide directement de l'emploi du budget public. Nous pouvons le considérer comme étant un dispositif qui opère dans la même lignée participative de la démocratie étudiée dans le chapitre précédent. Cependant, différemment des cas étudiés auparavant (les Conseils et les Conférences), le budget participatif est plutôt un mécanisme ayant émergé de manifestations sociales. Il représente indubitablement une innovation dans le domaine de la participation.

Le choix d'avoir un chapitre entièrement dédié au dispositif a été fait principalement en raison des deux caractéristiques mentionnées auparavant – l'implication directe des habitants dans la prise de décision et le caractère innovateur du processus. Cependant, deux autres aspects ont fortement influencé ce choix. Le premier est le fait qu'il s'agisse d'un processus initié et développé d'abord au Brésil en 1988. Suite à ses impacts positifs et à son efficacité en tant que dispositif participatif, il est actuellement mis en œuvre dans plusieurs pays.

Le deuxième facteur ayant influencé le choix d'étudier les budgets participatifs (BP) est plus particulièrement lié à notre univers d'étude, celui du tourisme. Nous avons ainsi sélectionné un cas très particulier de participation au tourisme à travers un processus de budget participatif. Il s'agit du seul cas de budget participatif de Tourisme connu dans le pays jusqu'à la finalisation de cette thèse (aucune démarche de ce type n'a pas été trouvée non plus à l'étranger). Cette forme de participation populaire aux décisions en termes de priorités d'investissements et de gestion budgétaire pour le tourisme a eu lieu dans la ville de Recife.

Ce chapitre thématique du budget participatif sera alors partagé en deux moments. Le premier aura l'objectif de présenter ce dispositif ainsi que quelques exemples au Brésil et dans le monde. Tout d'abord, nous présenterons le dispositif du budget participatif de manière globale afin de saisir ses différents enjeux et développements. Ensuite, nous aborderons le cas du premier budget participatif du pays, celui qui a servi de modèle aux diverses formes de budget participatif qui existent aujourd'hui : le budget participatif de Porto Alegre. Nous essayerons d'exposer le contexte de sa création, son mode de fonctionnement et quelques résultats.

Dans la troisième partie, nous exposerons d'autres cas de budgets participatifs, au Brésil et ailleurs, afin d'illustrer la diversité de processus qui peuvent exister, ainsi que leurs éventuelles différences et similitudes. Pour ce faire, nous avons choisi trois cas assez divers : celui de Belo Horizonte au Brésil, un deuxième au Pérou et le dernier en France.

Le deuxième moment sera axé sur le tourisme. Nous étudierons le cas du budget participatif du Tourisme à Recife. D'abord, nous présenterons le territoire, la ville de Recife et le contexte de création du dispositif. Ensuite, nous analyserons le processus de sa mise en œuvre et son mode de fonctionnement, ainsi que les enjeux de la disparition de ce budget participatif et l'émergence d'un autre processus participatif similaire, le "Participa Recife".

Nous finirons ce chapitre avec la présentation d'une de nos études de cas empiriques, celle du projet "Olha! Recife". Le choix de placer cette étude dans ce chapitre peut être justifié par le lien du projet au budget participatif du Tourisme. Comme nous l'exposerons dans l'analyse de ce cas, le projet actuellement nommé "Olha! Recife" est, en réalité, la continuation d'autres projets similaires qui ont été votés lors des trois éditions du BP du Tourisme. Cependant, ces projets étaient déjà une reprise d'autres projets de sensibilisation antérieurs au BP du Tourisme. Nous tenterons ainsi de saisir les enjeux autour de l'évolution ce projet ainsi que de l'analyser en tant que démarche pour une participation des habitants de Recife au tourisme.

## 2. Présentation générale du dispositif

Parler du budget participatif (BP) est une mission à la fois passionnante et difficile car cette pratique se développe de plus dans le monde entier et constitue donc aujourd'hui un complexe processus, diversifié selon le territoire. De ce fait, il ne s'agit pas d'un modèle unique et il ne prétend pas l'être ; il est le fruit des réalités locales (histoire, culture, organisations civiles, culture politique, etc.) et doit leur être fidèle. Une définition assez complète et qui peut être appliquée à la plupart des cas brésiliens est celle d'Ubiratan de Souza (2003, p.1), l'un des responsables du BP à Porto Alegre :

Le BP est un processus démocratique direct, volontaire et universel, où les personnes peuvent débattre et décider des budgets et des politiques publiques. La participation des citoyens ne se limite ainsi pas à l'acte de voter pour élire le pouvoir exécutif ou législatif mais également les priorités pour les dépenses publiques et le contrôle de l'administration gouvernementale. Le citoyen n'est plus celui qui permet la continuité de la politique traditionnelle mais un protagoniste permanent dans l'administration publique. Le BP est la combinaison de la démocratie directe et de la démocratie représentative, une conquête à être préservée et valorisée.

Historiquement, le budget participatif peut être considéré comme un résultat conjoncturel de trois caractéristiques centrales : la nouvelle infrastructure juridique de participation engendrée par la Constitution de 1988 (chapitre 5), l'émergence des mouvements et organisations de la société civile et leurs revendications à partir de la période de redémocratisation, et la promotion du BP par des partis et organisations de gauche, qui voyait dans le BP un outil pour la redistribution des ressources publiques aux personnes démunies, pour la justice fiscale, et surtout pour la justice politique des "sans-voix" (Cabannes, 2004 ; Scavo, 2010).

Cependant, plutôt que d'être une technique politique, le BP a pris la forme d'un processus politique-administratif et est aujourd'hui développé par différents partis politiques et alliances partisans. Le BP attire l'attention depuis la fin des années 1980 car il permet de concilier démocratie participative et résultats positifs tangibles sur le court terme, contrairement à bon nombre de processus participatifs qui finissent par décevoir les participants. Par manque de résultats, les habitants sont démotivés pour s'impliquer dans la politique locale. Leur participation au BP offre pourtant l'opportunité de réfléchir et de définir leurs priorités, et d'améliorer ainsi leur qualité de vie, tout en contrôlant l'utilisation du budget public.

Le budget participatif est un processus avantageux à la fois pour la société civile et pour le gouvernement local, qui sont ses deux acteurs principaux. Il favorise différents aspects de la politique locale et de l'administration publique, tels que le dialogue voire la confiance entre pouvoirs publics et population, la cogestion de ressources, la transparence des dépenses municipales, une (possible) croissance de la recette municipale, un meilleur investissement public dans des nécessités de base (notamment dans les zones moins favorisées), le renforcement des réseaux sociaux, la médiation de conflits entre élus et société, etc.

Cette pratique participative est une forme importante d'exercice politique au Brésil aujourd'hui qui réussit à mobiliser un grand nombre de personnes. À titre d'exemple, en 2004, un total de cent quatre vingt mille personnes ont participé au BP dans quatre villes brésiliennes<sup>192</sup>. À travers l'accroissement de la participation des habitants à l'allocation de ressources publiques, le BP contribue alors à la bonne gouvernance publique pour des villes

---

<sup>192</sup> Quatre vingt mille à São Paulo, quarante mille à Recife, trente mille à Porto Alegre et trente mille à Belo Horizonte.

plus démocratiques, qui incluent dans leurs politiques des sujets parfois marginalisés (comme le font par ailleurs les Conseils et les Conférences étudiés dans la partie précédente).

Le budget participatif est un processus à multiples composantes placées sur cinq dimensions principales – participative, budgétaire, normative/légale, territoriale/physique, politique/gouvernance – et sur trois objectifs – de gestion (amélioration de l'efficacité de l'administration publique), social (orienter les priorités et gérer des liens sociaux), et politique (démocratiser la démocratie) (Cabannes, 2004).

Au Brésil, le BP n'est pas un dispositif institutionnalisé ni légalisé, mais certains de ses aspects peuvent être insérés dans la législation locale afin d'assurer la continuité du processus. Nous pouvons citer, par exemple, sa reconnaissance par décret municipal, son insertion dans la législation financière municipale, l'allocation de ressources à l'équipe du BP, la publication des résultats dans des moyens de communication officiels, la composition officielle d'une commission de contrôle, etc. Par ailleurs, il peut être lié aux Plans de développement local afin d'assurer des décisions plus avantageuses pour la ville sur le long terme.

Le BP est souvent développé à l'intérieur des limites de la commune (urbaine ou rurale), dans sa totalité ou dans certaines parties (zones, quartiers, etc.). Il s'agit souvent d'un dispositif mis en place dans les grandes villes, mais ceci n'est pas toujours le cas. L'instauration du BP dépend simplement de la volonté des autorités locales et de la mobilisation populaire, qui aide d'ailleurs à préserver la dynamique du processus.

Dans plusieurs villes, à l'exemple de Porto Alegre, c'est la municipalité qui détermine les règles initiales de délibération : la composition du Conseil du budget participatif (CBP), ses attributions, les modalités d'élection des délégués au niveau local, les conditions de révocation des mandats, les règles selon lesquelles le CBP peut modifier chaque année le règlement intérieur, entre autres (Avritzer, 2005). Le CBP est un organisme autorégulateur du point de vue de sa composition et de ses règles de décision et a le droit de modifier le règlement intérieur du BP à partir de la deuxième année.

## **2.1 Aspects essentiels et principaux blocages à la mise en place du processus**

Les expériences de BP développées jusqu'à présent permettent d'envisager quelques démarches générales à suivre lors de la mise en place d'un budget participatif, en prenant en compte et en respectant toujours les caractéristiques locales :

- Diagnostic local pour évaluer si les facteurs nécessaires pour initier et maintenir le BP mentionnés auparavant, peuvent être respectés ;
- Repérage des acteurs locaux intéressés au processus, aussi ceux qui s'en oppose ;
- Définition par le gouvernement du montant du budget municipal à être soumis au BP ;
- Analyse des moyens nécessaires pour introduire le BP ;
- Partenariats et développement du dialogue pour légitimer l'idée ;
- Définition d'un cahier des charges du BP et des principes de base (participation universelle, égalitaire et antidiscriminatoire, transparence, flexibilité, etc.).

Le quatrième point de cette liste mérite une attention spéciale puisqu'il peut être décisif pour la durabilité du processus de BP. Comme le montre une étude avec cent trois cas de BP entre 1997 et 2000, menée par le Forum brésilien de participation populaire, plus de 20 % des cas ont été suspendus en raison du manque de moyens (Cabannes, 2004). Il est alors essentiel

pour les gouvernements locaux souhaitant développer le BP de bien prendre en compte les moyens nécessaires et de comprendre les enjeux de ce dispositif.

Parmi les moyens nécessaires, nous pouvons mentionner notamment des employés motivés et formés pour développer le processus, une équipe capable de réaliser des études (techniques, économiques, etc.), des moyens de transport à la fois pour les employés du BP (dans les différents quartiers) et pour les habitants (vivant loin des lieux des réunions), des formations avec la population, les employés et les délégués, des ressources pour une large communication avec le public, etc.

Nous estimons que cette dernière est une question essentielle au bon fonctionnement du processus et à un bon taux de participation. Ainsi, la communication sur le BP doit être planifiée, large et claire. L'appel à la participation au BP doit se faire via différents canaux médiatiques (télévision, radio, journaux, etc.) et Internet, mais également via des dépliants explicatifs (dans la rue ou envoyés par courrier), des panneaux... Nous rappelons que dans un pays comme le Brésil, une bonne partie de la population n'a pas d'ordinateur voire de l'électricité à son domicile. L'objectif est d'englober des publics variés (cet aspect sera mieux abordé plus loin dans cette partie).

Les moyens sont, en effet, un aspect fondamental et parfois contraignant de mise en place d'un BP. Néanmoins, certaines expériences, comme à Cuenca, en Équateur, montrent qu'il est possible de réduire les coûts avec une précieuse contribution communautaire en termes de travail, matériel, équipements, etc. Le BP est un dispositif complexe et relativement cher<sup>193</sup>, mais qui représente, sans aucun doute, un grand pas vers la démocratie participative.

Ainsi, à partir des expériences actuelles, il est possible de vérifier la présence de quelques facteurs nécessaires pour initier et maintenir une initiative de BP, parmi lesquels nous pouvons citer notamment une volonté politique, un intérêt des organisations de la société civile et de la population en général, une définition claire des règles (qui peuvent être adaptées plus tard), une formation de la population et des autorités gouvernementales au BP et, plus largement, au budget public, une vaste divulgation des informations sur plusieurs moyens de communication avec la population, etc.

Dans ce sens, Yves Cabannes (2006)<sup>194</sup> considère que les processus de BP font face à trois défis majeurs. Le premier défi est celui de la continuité et de la durabilité des expériences. L'auteur dénonce le fait que de nombreuses expériences sont interrompues en cours de gestion et que d'autres ne survivent pas aux changements politiques des gouvernements, ou en sont profondément modifiées.

Le second défi est la mobilisation des ressources pour répondre aux demandes votées, comme nous l'avons mentionné auparavant, l'insuffisance de ressources et les retards dans la réalisation des travaux étant des critiques assez courantes. Le troisième défi, qui sera abordé ultérieurement, est l'inclusion des plus démunis, des "sans-voix", dans les budgets participatifs. Il s'agit d'un travail ardu et profond qui pour être durable, doit être accompagné des politiques de lutte contre les discriminations.

---

<sup>193</sup> Évidemment les coûts varient selon les caractéristiques des villes. Par exemple, la ville de Porto Alegre destine plus de 250 mille dollars américains par an au BP.

<sup>194</sup> La critique de l'auteur est placée dans une analyse du contexte latino-américain mais nous estimons qu'elle est tout à fait pertinente pour d'autres pays et continents.

Par ailleurs, nous pouvons évoquer d'autres difficultés, dont certaines assez explicites dans l'étude de cas du BP du Tourisme présentée plus loin dans ce chapitre, telles que le manque de capacité de l'appareil administratif pour organiser le BP et s'adapter au nouveau système, l'inefficacité de la communication et des systèmes d'information vers la communauté qui manquent souvent de qualité et sont parfois manipulés, les conflits entre les partis politiques, le clientélisme, la cooptation, etc. Nous ne pouvons pas oublier, évidemment, la corruption (chapitre 2).

## **2.2 Aperçu de trois aspects du processus : délégués, contrôle et budget**

Une fois le processus mis en place, il suit globalement un cycle d'un an qui comprend différentes étapes, de l'allocation des ressources à l'évaluation et au suivi, en passant par les assemblées et le vote des priorités par les délégués (l'exemple du cycle à Porto Alegre est décrit dans la prochaine partie de ce chapitre). Néanmoins, les cycles ne sont évidemment pas identiques car ils doivent répondre aux nécessités locales et s'adapter à la façon dont chaque ville mène sa politique. Cela est également vrai pour ce qui concerne la façon d'organiser les moments de participation de la population.

Au Brésil, normalement, les délégués et les conseillers n'exercent leurs fonctions que pendant un an et ne peuvent pas être réélus. Cela est une façon d'éviter la corruption et des pratiques clientélistes à l'intérieur du BP. À Porto Alegre, par ailleurs, les fonctionnaires ne peuvent pas prendre la fonction de délégués du BP. Certes, le BP n'a pas le pouvoir de changer la réalité corrompue d'une municipalité, mais il peut éventuellement contribuer à sa transformation.

Les délégués ont, en effet, un rôle important dans le processus. Ils sont responsables, entre autres, de réaliser une sélection des projets prioritaires, étant donné que les coûts des revendications dépassent souvent les ressources disponibles. Dans certaines villes, afin d'éviter tout conflit, le nombre de projets à être financés est défini en amont (parfois de façon participative). Néanmoins, un projet non sélectionné comme étant prioritaire sur une année peut être présenté l'année suivante.

Dans des cas où les demandes échappent à la juridiction du gouvernement local ou sont techniquement irréalisables (questions environnementales, problèmes fonciers, questions financières...), elles sont normalement refusées. D'une manière générale, au Brésil, c'est souvent la Chambre municipale qui décide des points et des valeurs à débattre avec la population, et qui ratifie la matrice du budget proposée à la fin du processus.

À titre comparatif, en Europe, l'exécution du BP est souvent contrôlée par la partie exécutive du gouvernement local. Cependant, des exceptions peuvent être vérifiées, comme, par exemple, le cas de Bobigny, en France, où la supervision des activités des autorités locales est faite par une entité spécifique. En Amérique Latine, la plupart des cas ont une supervision publique tout au long du processus.

Cette supervision publique peut être réalisée de différentes manières : à travers le CBP et ses délégués (comme à Córdoba et Icauí), par des commissions spécifiques ou groupe de travail du CBP (comme à Porto Alegre et Campinas), par des associations de quartier ou d'habitants et des organisations communautaires (comme à Caxias do Sul), par des commissions spécifiques des organisations communautaires (comme à Montevideo et Cuenca), entre autres. En Équateur, il existe également un cas de contrôle par la population : à Cotacachi, la Commission de supervision citoyenne réunit des organisations actives et le gouvernement municipal pour la supervision de quelques projets et travaux approuvés lors du BP.



Bien qu'intéressante, ce comité ne réussit à suivre qu'une petite partie des projets (trois ou quatre projets par an) en raison de la grande quantité votés tous les ans (environ cent quarante) et de la participation bénévole des membres. Toujours à Cotacachi, un autre projet (nommé "Transparence des travaux publics et Supervision communautaire") permet à la population de contrôler les processus précontractuels et la mise en place de projets publics.

Concernant le budget mis à disposition pour un débat populaire, il représente pour la plupart des villes, moins de 10 % du budget municipal total. Peu de villes mettent plus de 10 %, quelques-unes (surtout européennes) ne soumettent qu'un pourcent de leurs budgets et de rares cas débattent 100 % de leurs budgets (Cabannes, 2004). Ceci est pourtant le cas de Porto Alegre ou encore de Mundo Novo, petite commune de seize mille habitants dans l'État de Mato Grosso do Sul.

Cette dernière présente toutefois une différence importante par rapport à la ville sudiste : à Mundo Novo, le débat est mené de façon directe à travers des réunions ouvertes à toute la ville où l'ensemble du budget public est soumis au débat public, y compris le salaire du maire. Celle-ci peut être considérée comme étant la forme la plus avancée de BP (Cabannes, 2004).

Cependant, il est encore difficile d'affirmer qu'il existe une corrélation entre le budget débattu et le taux de participation populaire, que la mise au débat d'une partie importante du budget municipal impliquerait davantage les habitants dans le processus. À titre d'exemple, à Villa El Salvador, un quartier pauvre de la Région métropolitaine de Lima (Pérou), un processus de BP avait été initié en 2000 avec une valeur assez limitée, celle de six cent mille dollars américains pour une population de trois cent mille personnes. Néanmoins, le taux de participation a été l'un de meilleurs de la région : 25 % de la population de plus de 25 ans.

### **2.3 Diversité de formes de participation et des publics du BP**

Les formes que cette participation peut prendre sont également différentes selon la ville/région ou le pays. Au Brésil, tout comme dans certaines villes européennes, la participation au BP est libre et volontaire, individuelle et directe, sans la nécessité d'appartenir à des organisations communautaires, contrairement à plusieurs cas en Amérique Latine ou même en Espagne. Dans ces derniers cas, on voit plutôt une démocratie représentative associative/communautaire qui passe par les représentants des organisations existantes.

Il existe également des systèmes mixtes soutenus par des associations de quartier, notamment dans des villes ayant une forte tradition participative (telles que Cordoue, Cuenca et Villa El Salvador). Finalement, le dernier cas vérifié (assez commun en Europe) est celui où les participants, voire les délégués, sont choisis par tirage au sort afin de permettre la participation de citoyens qui ne s'y impliquent normalement pas.

Concernant les expériences de participation individuelle directe (premier cas), les taux de participation ont normalement une variation entre 1 % et 15 % de la population qui vote, ce taux étant plus important dans les petites communes ou si les assemblées s'établissent en subdivisions géographiques plus petites (Cabannes, 2004).

Ces taux ne sont pas pour autant constants et varient beaucoup d'une année sur l'autre pour des raisons diverses, selon la motivation, la disponibilité, la situation personnelle et familiale, d'autres implications politiques (année électorale), etc. À Belo Horizonte, par exemple, le nombre de participants a augmenté d'environ vingt trois mille personnes entre 1994 (première année) et 1996. Puis, entre 1996 et 1998, il y a eu une baisse de dix-huit mille participants.

Cette instabilité a été vérifiée dans les années suivantes, avec une augmentation entre 1998 et 2001/2002, suivie d'une baisse les deux années suivantes.

Cependant, il convient de rappeler ici que l'objectif du BP n'est pas d'avoir de plus en plus de participants, ou d'englober toute la population, ce qui est évidemment une utopie. Il cherche plutôt à légitimer le processus vis-à-vis de la plupart des habitants et de mobiliser les groupes sociaux variés dans une évolution qualitative de la participation. Il porte ainsi une attention spéciale à l'inclusion de groupes moins favorisés et/ou marginalisés (femmes, jeunes, pauvres, immigrants, minorités sexuelles et ethniques, etc.), en essayant d'augmenter leur participation. Il cherche également un équilibre des genres pour les postes de délégués et conseillers.

Parmi les solutions envisagées pour développer la participation de groupes minoritaires, on peut mentionner des politiques de quotas (comme à Ilo, au Pérou, ou à Rosario, en Argentine), des assemblées sectorielles spécifiques pour certains groupes sociaux et à partir de leur point de vue (comme à Belém, Campinas et Caxias do Sul, au Brésil), des analyses faites sous des perspectives particulières telles que le genre (comme en Europe du Nord), des initiatives municipales pour favoriser la participation (crèches, transports... comme à Recife, Brésil), etc.

À São Paulo, par exemple, il existe une politique de quotas qui offre des conditions spéciales pour la sélection de délégués, qui sont choisis parmi neuf groupes vulnérables : un délégué peut être élu pour cinq votants parmi les femmes, les noires, les minorités sexuelles, les enfants et les adolescents, les jeunes et les personnes âgées. Indigènes, SDF et handicapés ont, quant à eux, droit à un délégué par électeur.

Certains acteurs du BP au Brésil affirment que l'un des groupes cibles du BP est celui des plus jeunes, importants pour le maintien du processus. De ce fait, plusieurs villes réalisent des versions du BP adaptées et dirigées aux enfants, adolescents et jeunes, comme à Ubatuba (BP des jeunes), Pinheiral (BP des enfants), Recife (BP des enfants et Assemblée sur les questions de la jeunesse), São Paulo (BP des enfants), Mundo Novo (BP de la jeunesse), Icapuí (Jour Heureux), Barra Mansa (BP des enfants), etc. Icapuí et Barra Mansa ont été les villes pionnières de l'introduction de cette approche. À Barra Mansa (Rio de Janeiro), par exemple, sept mille enfants et jeunes ont participé au processus pour un budget de 180 mille réais (45 mille euros).

En conclusion, le budget participatif a le potentiel de devenir une avancée démocratique locale. Il semblerait que sa durabilité dans un contexte tel que le brésilien, repose fortement sur deux aspects : d'un côté, sur l'appropriation et le contrôle du processus par la population – qui ne peut se faire qu'à travers une prise de conscience et une éducation à la participation, et d'un autre côté, sur la lutte contre la corruption et le clientélisme. Par ailleurs, le processus en lui-même demande une certaine flexibilité vis-à-vis du système légal pour pouvoir s'adapter et évoluer selon les réalités locales. Néanmoins, il requiert quand même une insertion dans la structure normative locale pour s'institutionnaliser.

La multiplication d'expériences au Brésil et à l'étranger, inspiré du cas à Porto Alegre, rend difficile une conclusion concrète sur l'avenir de cette pratique participative. D'autres recherches ont besoin d'être menées pour essayer de comprendre les variantes possibles qui se développent partout dans le monde. Mais en analysant son succès et sa reproduction rapide, tout en étant capable de s'adapter à des réalités assez diverses, il est possible de croire que le budget participatif constitue dorénavant une façon plus démocratique de faire de la politique au niveau local et un instrument prometteur de gestion participative.

### 3. Premier modèle de BP à Porto Alegre et développement ailleurs dans le Brésil

Malgré des expériences partielles antérieures qu'avaient eu lieu à Lages (Santa Catarina), Vila Velha (Espírito Santo), Pelotas Rio Grande do Sul), Piracicaba (São Paulo), entre autres villes (Pires, 2000), le BP n'a été formellement introduit dans la gestion démocratique de la politique locale de façon réussie qu'en 1988 dans la ville de Porto Alegre, dans l'État de Rio Grande do Sul, région Sud du Brésil, après l'élection du maire Olivio Dutra.

Pour cette raison, on considère aujourd'hui que Porto Alegre a lancé le premier modèle de BP, qui a gagné de la visibilité depuis et a été reproduit et adapté ailleurs dans le pays et dans le monde. Mais pourquoi Porto Alegre ? Quels facteurs ont contribué au développement du BP dans cette ville et non pas ailleurs ? La réponse se trouve dans plusieurs sphères.

#### 3.1 Contexte de création du BP à Porto Alegre

Tout d'abord, la création du BP à Porto Alegre peut être expliquée par des questions historiques. L'État de Rio Grande do Sul est le représentant national de révolution au XIX<sup>ème</sup> siècle, qui s'est traduite par de fortes tendances sécessionnistes marquées, entre autres, par une série de guerres civiles<sup>195</sup> (Avritzer, 2005). Rio Grande do Sul n'acceptait pas le fait que certaines institutions absolues de l'époque privilégiaient les riches propriétaires et leur donnaient encore plus de pouvoir.

La grande propriété rurale étant pratiquement inexistante dans le nord de cet État (Furtado, 2007), un réseau de petites villes rurales se développait en faveur de formes de sociabilité plus égalitaires (Baquero, 1995, cité dans Avritzer, 2005). Par ailleurs, la présence de milices de citoyens contribuait à la construction d'une culture moins hiérarchique. Autre caractéristique qui différençait la formation de la politique dans cet État de celle du reste du pays est l'inexpressivité de l'esclavage (qui n'y a eu qu'un rôle marginal) et l'accueil d'une partie considérable de l'immigration européenne à la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle et au début du XX<sup>ème</sup>.

Deuxièmement, le contexte de création du BP peut être analysé au travers de questions sociales et d'organisation de la société civile. Suite à la fin de la Seconde Guerre mondiale, les mouvements populaires se sont propagés et les associations se sont multipliées dans le pays, notamment à Rio de Janeiro et à Porto Alegre. Cependant, dans cette dernière ville, les associations avaient l'habitude d'émettre des revendications de réformes locales de façon plus organisée depuis les années 1960.

Cette tradition a influencé, vingt ans plus tard, la création d'un nouveau regroupement d'association – l'Union des associations de résidents de Porto Alegre (UAMPA) – qui a revendiqué, pour la première fois en 1986, le droit de participer aux délibérations sur les questions budgétaires au niveau local (Avritzer, 2005).

Enfin, la troisième caractéristique de Porto Alegre ayant favorisé le développement du BP est d'ordre politique. Au début du processus de redémocratisation (1985-1988), alors que des candidats de droite et de gauche s'affrontaient dans la plupart des capitales régionales brésiliennes, à Porto Alegre, l'opposition se faisait entre le Parti démocrate travailleur (centre-gauche), qui cherchait à faire revivre la tradition populiste, et le Parti des travailleurs (gauche), qui proposait des villes gouvernées par des conseils populaires (Avritzer, 2005).

---

<sup>195</sup> Campagne cisplatine (1817-1828), Révolution de Farrupilha (1835-1845) et Campagne de la Plata (1849-1852).

Dans un premier temps, le premier l'a emporté et a tenté d'introduire des mécanismes de gestion participative, considérés par les associations locales et le Parti des travailleurs (PT) comme étant des formes de participation limitées. Dans ce contexte, UAMPA a alors proposé d'introduire la participation au processus d'élaboration du budget municipal.

Cependant, la création du BP a provoqué de nombreuses controverses entre cette Union et le PT. D'un côté, UAMPA souhaitait la formation d'assemblées sectorielles au sein desquelles les membres des associations de quartier se prononceraient sur les questions budgétaires. De l'autre côté, le PT proposait la participation à l'élaboration du budget sur une base individuelle plutôt que collective, ainsi que la création de conseils populaires au sein desquels seraient élus des conseillers municipaux. Le PT a fini par accepter la proposition d'une participation organisée localement à travers des assemblées mais a insisté sur la constitution d'un conseil. De cette manière a été créé le Conseil du budget participatif (CBP).

Le CBP constitue l'une des caractéristiques essentielles de ce processus ; une entité délibérative pour deux types de négociations (Avritzer, 2005) : entre les habitants eux-mêmes concernant leurs diverses priorités, et entre les habitants et l'administration municipale, sur la définition du budget. C'est dans le CBP que se déroule le processus de délibération final sur le budget et l'élaboration du règlement intérieur.

À Porto Alegre, il est composé de deux conseillers pour chacune des dix-sept régions, de deux conseillers pour chacune des six assemblées thématiques, d'un conseiller pour UAMPA et d'un représentant du syndicat des fonctionnaires municipaux. Les représentants du gouvernement n'ont pas de privilèges dans les votes du CBP, mais leur participation est assidue et ils y exercent une forte influence<sup>196</sup> (Avritzer, 2005).

En même temps que ces discussions avançaient, l'administration municipale se rendait compte de la nécessité de réformer son propre fonctionnement pour que le budget participatif puisse fonctionner. La Coordination des relations avec la communauté, organisme municipal chargé des liens avec les quartiers, a alors été transformé et un cabinet chargé d'élaborer le budget a été créé, sous la double supervision du CBP et du cabinet du maire. Ainsi, à son origine, le BP ne répondait pas de manière exclusive à aucune des conceptions spécifiques de ses initiateurs ; il a été le résultat de la combinaison des projets de participation élaborés par chacun d'entre eux.

### **3.2 Fonctionnement et premiers résultats du BP à Porto Alegre**

Aujourd'hui, le BP à Porto Alegre est structuré autour de dix-sept secteurs géographiques et six assemblées thématiques. Cette structure a été adoptée grâce à la lutte des associations locales pour que la municipalité accepte une logique administrative qui coïncide avec la distribution spatiale des mobilisations sociales déjà existantes à l'époque de la création du BP.

---

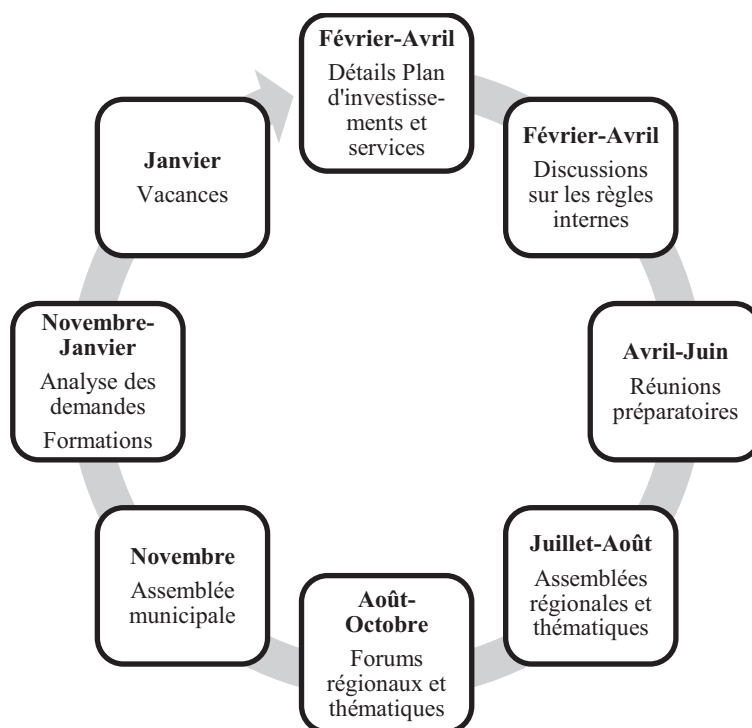
<sup>196</sup> L'un de rares cas au Brésil où les représentants du gouvernement local ont droit au vote au CBP est Santo André, ville de la région métropolitaine de São Paulo. En dépit de quelques réformes, le BP ne représente pas une avancée démocratique pour la ville, mais constitue un espace pour des négociations traditionnelles avec le pouvoir législatif et qui présente plusieurs problèmes : féodalisation de la société civile par l'action de la mairie, physiologisme, clientélisme, cooptation, corruption, intimidations, manipulation d'informations, actions de contrôle des assemblées délibératives, opacité, inefficacité, construction de mécanismes de mise en relation non solidaires, difficultés pour réduire les inégalités, etc. (cf. Daniel Filho, 2009).

Le cycle du BP (figure 17) commence en février<sup>197</sup> avec l'allocation de ressources pour les régions et les thématiques, et le vote des propositions du Plan d'investissements. Cette phase dure trois mois et peut également faire l'objet de changements des règles internes du CBP ainsi que des critères généraux. Puis, d'avril à juin sont réalisées les réunions préparatoires, d'articulation et d'intégration de différents forums et régions. Lors de ces réunions, la mairie rend compte, entre autres, de l'exercice de l'an précédent et présente les règles, les critères et le Plan d'investissements et services prévu pour l'année en question.

Les assemblées régionales et les thématiques qui suivent (réalisées sur un seul tour) ont lieu en juillet et août, dans les dix-sept régions et selon les six thématiques. Il s'agit du moment où la population élit les priorités thématiques et les conseillers, et définit le nombre de délégués pour les forums régionaux et thématiques. Ces derniers sont réalisés entre août et octobre, et comprennent l'élection des délégués et la hiérarchisation des travaux et des services.

Au mois de novembre a lieu l'assemblée municipale où le document final est rendu à la municipalité et les délégués élus prennent leurs fonctions. Enfin, avant les vacances de janvier, le gouvernement analyse techniquement et financièrement les demandes, et réalise des formations auprès des conseillers, délégués et fonctionnaires qui travaillent avec le BP.

**Figure 17. Le cycle du Budget Participatif à Porto Alegre**



Source : Mairie de Porto Alegre. Adaptation : Auteure.

<sup>197</sup> Le cycle a souffert des modifications en décembre 2012 après approbation du CBP : il commence désormais en février (et non plus en mars) après une pause en janvier. Ce changement est bénéfique sur plusieurs volets, notamment pour l'accord du cycle avec le moment d'élaboration du budget municipal et son inclusion dans celui-ci, et pour le temps de préparation des réunions qui précèdent les assemblées thématiques.

Les ressources sont alors distribuées entre les régions et selon les thématiques en fonction de quelques critères préétablis :

- 1) Premièrement, trois priorités globales sont nécessaires pour l'ensemble des dix-sept régions. Pour ce faire, chaque région choisit quatre priorités parmi les dix-sept priorités thématiques et les note de 1 à 4, dont 4 représente la première priorité. Les notes de toutes les priorités des dix-sept régions sont sommées pour en avoir les trois principales<sup>198</sup>.
- 2) Si les trois priorités principales ont le même classement, le critère de classification est la participation dans les assemblées. Si les régions donnent priorité à des thèmes autres que les trois retenus à la fin mais qui se trouvent parmi les quatre choisis au début, la municipalité doit y allouer des ressources proportionnelles.
- 3) Puis, les demandes sont formulées et envoyées en suivant trois règles de présentation : générales, régionales et thématiques. D'une manière générale, les demandes et propositions de priorités pour la région ou thématique sont envoyées personnellement ou par Internet, et soumises à une évaluation puis à une délibération dans les forums de délégués. Les demandes régionales peuvent être de l'ordre de quinze pour les quatre priorités et cinq pour d'autres thèmes, qui sont enregistrées dans les formulaires officiels et rendues lors de l'assemblée municipale. Enfin, les demandes thématiques peuvent représenter quinze demandes pour l'axe voté en premier, et cinq pour les autres.
- 4) Finalement, trois critères généraux sont appliqués pour la distribution des ressources dans les trois priorités choisies globalement, comme le montre le tableau 8.

Durant les premières années du BP, Porto Alegre était une ville d'un peu plus de 1,2 million d'habitants dont mille ont participé au processus. D'après Leonardo Avritzer (2005), cela était lié au scepticisme quant à la capacité du processus de fournir de biens publics. Cependant, dès la seconde année, des évolutions de la participation ont été constatées : 3 964 personnes ont, par exemple, participé à la deuxième année.

Selon la vision de Leonardo Avritzer (2005), deux facteurs ont contribué à accroître la participation à Porto Alegre : d'un côté, la détermination de l'équipe municipale à persévérer dans le développement du processus participatif et à appliquer des décisions prises par un nombre réduit d'individus, et d'un autre côté, la confiance dans la perpétuation du processus en raison de l'hégémonie politique du PT.

Une étude publiée en 2004 par l'UN-Habitat montrait que le BP à Porto Alegre avait atteint le nombre de quarante mille participants (Cabannes, 2004). Selon cette même étude, la ville a pu avoir des résultats significatifs dans plusieurs domaines rien que sur les quinze premières années de BP (1989-2003), parmi lesquels nous pouvons mentionner notamment :

- Accroissement de la moyenne de logements construits annuellement (de 493 entre 1973 et 1988, à mille entre 1989 et 2003) ;
- Plusieurs kilomètres de rues pavés ;
- Amélioration de l'accès des transports en commun et de l'infrastructure publique de base dans des zones pauvres ;
- 99,5 % des résidences avec accès à l'eau traitée (augmentation de 9,8 %), 84 % avec accès au réseau d'égout municipal (augmentation de 36 %), 27,5 % des déchets liquides traités (augmentation de 25,5 %) ;

---

<sup>198</sup> Certaines thématiques ont des critères propres en raison de leur complexité (assainissement, égout, pavage...)

**Tableau 8. Les trois critères pour la distribution des ressources du BP à Porto Alegre**

<b>POPULATION TOTAL DE LA REGION (Coefficient 2)</b>	<b>Valeur de la notation</b>
Jusqu'à 25 000 habitants	1
De 25 001 à 45 000 habitants	2
De 45 001 à 90 000 habitants	3
Au-delà de 90 001 habitants	4
<b>MANQUE DU SERVICE OU INFRASTRUCTURE (Coefficient 4)</b>	<b>Valeur de la notation</b>
De 0,01 % à 14,99 %	1
De 15 % à 50,99 %	2
De 51 % à 75,99 %	3
En dessus de 76 %	4
<b>PRIORITÉ THÉMATIQUE DE LA RÉGION (Coefficient 5)</b>	<b>Valeur de la notation</b>
Quatrième priorité	1
Troisième priorité	2
Deuxième priorité	3
Première priorité	4

Source : Mairie de Porto Alegre.

- Augmentation du nombre d'écoles publiques, de 29 à 84 (17 862 à 55 741 élèves), amplification de services éducationnels aux jeunes et adultes, et création du Complexe d'attention à l'enfant qui accueille plus de 126 institutions d'attention à l'enfance et dix mille enfants ;
- Inclusion (en 1997) d'actions sociales comme l'une des dix huit priorités du BP et développement de plusieurs activités destinées à des groupes divers (handicapés, enfants et jeunes en situation de risque, SDF, victimes de violences, personnes âgées abandonnées, familles démunies, etc.) ;
- Augmentation des dépenses de l'administration centrale municipale avec la santé (18 % comparé à moins de 10 % dans les années 1990) depuis l'inclusion de ce domaine dans les priorités du BP en 2000.

### **3.3 Une participation principalement des classes populaires et des femmes**

Dans les assemblées régionales à Porto Alegre, les recherches menées par Leonardo Avritzer (2005) révèlent deux caractéristiques de leur dynamique délibérative : l'une concernant la diversité sociologique (et de classes) des participants, l'autre concernant la diversité des genres. Pour la première, l'auteur a observé que le profil des participants peut être décliné selon les revenus, et que la plupart a des revenus modestes ou moyens.

Selon l'auteur, cette participation des classes populaires provient de leur compétence en matière de mobilisation et leur habitude à s'associer à d'autres pratiques de participation similaires aux assemblées, "plus familières aux pauvres qu'aux secteurs de classe moyenne" (Avritzer, 2005, p. 237). Cependant, il attire l'attention au fait que cette participation ne se traduit pas en forte intervention directe, étant donné que 47,3 % des participants des classes populaires ne prennent pas souvent la parole lors d'une assemblée.

Néanmoins, cet aspect est différent dans la deuxième caractéristique repérée par Leonardo Avritzer : non seulement il a observé une forte participation des femmes aux réunions,

légèrement plus élevée que celle des hommes (51,4 % des participants sont des femmes), mais celles-ci avaient un plus grand désir de prendre la parole, "même s'il est vrai que subsistent certaines inégalités de classe ou de sexe en matière de participation" (Avritzer, 2005, p. 237).

### **3.4 De Porto Alegre aux autres régions du pays : l'expansion du BP**

Le BP de Porto Alegre a sans doute laissé sa marque dans la démocratisation à la fois de l'État et de la participation dans la prise de décision. Porto Alegre a pris le risque d'une expérience initialement redoutable mais qui a su prouver son efficacité, encourageant le développement de plusieurs nouvelles expériences partout dans le monde. Au Brésil, la multiplication des expériences dans des villes et régions assez variées continue à redonner du souffle et à enrichir la pratique.

Au Nord-est, par exemple, notamment dans les capitales bien qu'elles soient marquées par une présence historique des partis conservateurs (Cabannes, 2006), on a observé ces dernières années une expansion significative des BP (même si souvent sous d'autres noms pour marquer la différence avec le modèle sudiste). En 2006, les représentants de ces villes se sont unis pour créer le "Forum du Nord-est des budgets et de la participation populaire".

L'objectif de ce forum était d'échanger des idées, savoirs et pratiques, pour permettre aux villes de sortir de leur isolement. L'idée était, par ailleurs, de ne pas se limiter à la référence du modèle de Porto Alegre (raison éventuelle du terme "budgets" tout court sur le nom), mais de développer une approche qui prend en compte les spécificités culturelles et politiques de la région (Cabannes, 2006).

Même si des expériences de BP sont mises en place un peu partout dans le pays, c'est dans l'État de São Paulo où la densité d'expériences significatives est la plus élevée (Cabannes, 2006). Contrairement aux villes capitales du Nord-est, dans le São Paulo, les villes majoritaires au niveau de l'implantation de budgets participatifs sont celles dirigées par le PT (parfois en alliance avec d'autres partis), et on observe que l'arrivée au pouvoir des partis de droite ou néolibéraux (comme le Parti de la sociale démocratie brésilienne) a déjà provoqué une interruption de quelques expériences (Cabannes, 2006).

Est-ce que le PT a eu vraiment une influence dans l'implantation des BP ? Ou cela est dû à l'union de plusieurs facteurs dans cet État fédéré, tels que le niveau d'éducation, la conscientisation politique, la densité populationnelle surtout urbaine et des conséquents problèmes urbains, etc. ? Il nous semble dangereux d'en retirer des conclusions. D'abord parce que d'autres partis politiques ont également développé des BP, comme au Nord-est. Puis, les études sur le sujet ne sont pas assez nombreuses et n'en rendent pas un avis unanime.

Nous ne négligeons pas l'existence d'une relation entre les deux facteurs, tout comme éventuellement une avancée qualitative dans les expériences développées par les partis dits de gauche, mais afin de prouver ces faits, d'autres recherches plus approfondies sont nécessaires. Quoi qu'il en soit, un autre cas de succès peut soutenir la thèse de l'influence du PT : celui du BP de Belo Horizonte.

### **3.5 BP à Belo Horizonte**

Le BP a été introduit à Belo Horizonte dans les années 1993 après l'élection du maire Patrus Ananias, le premier gouvernement de gauche (PT) de la ville depuis la redémocratisation et la



nouvelle Constitution. Historiquement, l'État de Minas Gerais est nettement conservateur. La ville de Belo Horizonte, sa capitale, après la Seconde Guerre mondiale, a été le siège d'un groupe de politiciens conservateurs (*Oligarquia de Minas*) qui ont joué un rôle important dans le pays entre 1946 et 1964, formant les dirigeants conservateurs de la période de la redémocratisation en 1985.

Certes, à partir de cette période, la dynamique associative de la ville a commencé à se développer, mais il fallut attendre les élections de 1992 pour que le PT arrive au pouvoir<sup>199</sup>. À l'époque de son instauration, le BP a été interprété comme étant un signe de courage politique en raison de la situation financière fragile de la municipalité et de son budget assez restreint. Néanmoins, il est reconnu aujourd'hui comme modèle de gestion démocratique issu d'un effort politique (Matos, 2012).

Le BP de Belo Horizonte a prouvé, tout au long de ces années, son efficacité et sa performance, étant considéré aujourd'hui comme l'une des principales expériences de BP au Brésil et dans le monde. Le BP n'a jamais subi d'interruption ou de discontinuité majeure dans sa conception, son contenu et son mode de développement. Ce fait est dû, en partie, aux efforts menés depuis le départ, par la ville de Belo Horizonte pour renforcer la participation locale et le processus du BP, ainsi que pour l'adapter aux changements de contextes urbains et démographiques (Matos, 2012). Des exemples de ces efforts sont, en effet, nombreux.

Sur les quinze premières années de ce BP, des formations en partenariat avec le Réseau Urb-AL ont été réalisées auprès de deux mille leaders communautaires et d'autres personnes engagées dans le réseau de participation de la ville. Au moment des quinze ans du BP, le secrétariat municipal de l'Éducation a promu des débats et des actions autour du BP dans les écoles. En 2007, la ville a participé à la création du Réseau brésilien du budget participatif, qui comptait au départ vingt-sept municipalités brésiliennes et qui est composé aujourd'hui de soixante-dix-huit villes (liste des villes membres du réseau disponible dans l'annexe 5).

L'objectif est actuellement d'élargir la communication et d'échanger les expériences entre les municipalités qui utilisent des mécanismes de participation populaire. Le Réseau national est coordonné par une ville élue parmi les membres et ce pour une période de deux ans. Il existe également un Comité de mobilisation du réseau, avec onze villes qui ont pour fonction de mobiliser leurs régions au travers des formations et des réunions dans les villes proches.

### ***3.5.1 Principales différences avec le modèle de Porto Alegre***

Le cas de Belo Horizonte présente une méthodologie assez différente de celle de Porto Alegre – exemple du fait que le processus de BP est (et doit rester pour prouver son succès) souple et adaptable aux contextes divers. Quelques différences majeures peuvent être rapidement évoquées ici<sup>200</sup> pour effet de comparaison :

- Les assemblées locales se réunissent deux fois par an. Lors de la première, la mairie expose le budget disponible, tandis que la deuxième concerne le moment délibératif et décisionnel – propositions, élection des délégués, etc. ;

---

<sup>199</sup> Les deux maires précédents appartenaient au Parti de la sociale démocratie brésilienne.

<sup>200</sup> Deux ouvrages ont servi de base pour cette brève description du BP de Belo Horizonte et peuvent être consultés pour plus de détails : MATOS, Ana Raquel B. B. (2012), "*Birth of democracy*". *Between birth policies in Portugal and mothering new forms of democracy in Brazil* ; et AVRITZER, Leonardo (2005), "Nouvelles sphères publiques au Brésil : démocratie locale et délibération politique".

- Il n'existait pas de CBP jusqu'en 1999, quand un conseil a été créé (même si aux prérogatives limitées et sans étroite collaboration avec le processus décisionnel) ;
- La réalisation du BP à Belo Horizonte est, depuis 1999, une action biannuelle ;
- Le montant du budget débattu et le nombre de propositions à émettre sont décidés en amont par le maire ;
- L'allocation du budget aux régions diffère du modèle de Porto Alegre : 50 % sont distribués équitablement parmi les neuf régions et 50 % sont répartis selon un index de vulnérabilité des régions ;
- Il existe une délimitation du nombre minimum de participants dans les assemblées pour que les régions reçoivent le montant total réclamé. Les ressources non allouées pour cette raison sont distribuées équitablement entre les autres régions qui respectent cette règle. Si aucune région ne la respecte, les ressources mises à disposition pour le BP reviennent au budget municipal<sup>201</sup> ;
- Il existe des "caravanes des priorités" à Belo Horizonte. Il s'agit de visites de délégations de chacun des quartiers ayant proposé un chantier public spécifique à d'autres quartiers afin d'évaluer leurs besoins. Ainsi, différents quartiers peuvent se soutenir entre eux (dans une sorte de coalitions revendicatives) lors du processus délibératif ;
- Depuis 1998, la population de Belo Horizonte peut aussi délibérer au sujet de plusieurs politiques municipales (santé, éducation, environnement, etc.) qui dépassent la simple planification budgétaire urbaine (dont un exemple est représenté par la figure 18).

**Figure 18. Exemple de projet d'urbanisation réalisé à Belo Horizonte après voté au BP**



Source : Mairie de Belo Horizonte.

Tous les aspects résumés ci-avant démarquent le cas du BP de Belo Horizonte du premier modèle de Porto Alegre. Néanmoins, il existe un autre élément qui mérite d'être mentionné. Il s'agit d'un processus complémentaire au BP qui constitue, tel que le cas de Porto Alegre, une expérience pionnière et qui depuis a été développée sur tous les continents<sup>202</sup> : le BP digital.

<sup>201</sup> Ce système est en effet critiqué par certains car il pénalise des personnes impliquées dans le processus à cause de voisins non engagés, et favorise des habitants moins impliqués grâce à l'engagement d'autres (Matos, 2012).

<sup>202</sup> Tiago Peixoto en a référencé 208 expériences, comme nous pouvons observer sur le plan disponible sur <<https://www.google.com/maps/d/viewer?mid=1XSWleYDu8G8JuwUV2KNfQ9K06EU&ie=UTF8&hl=en&m>

### 3.5.2 Budget participatif digital

Avec ce nouvel outil, la municipalité a voulu élargir le processus à travers l'inclusion d'autres acteurs qui ne participaient pas au BP traditionnel (Matos, 2012). Ainsi, et pour la première fois, la population avait la possibilité de décider des investissements dans les régions via Internet. Cette initiative a ses mérites et a été reconnue lors de sa première édition, grâce à son caractère innovateur, comme étant une "bonne pratique en participation citoyenne" par l'Observatoire international de la démocratie participative.

Une différence importante avec le BP traditionnel est le fait qu'à travers le BP digital, les habitants votent des propositions (présélectionnées) pour l'ensemble de la ville, et non plus uniquement dans sa région spécifique. Ils ne peuvent pas non plus proposer ou débattre les priorités entre eux et avec les représentants du gouvernement. Cela réduit, en effet, des aspects positifs présents dans le BP traditionnel liés à l'apprentissage collectif, à la qualité de la participation et au contrôle citoyen.

Afin de compenser, en partie, cette limitation, des forums virtuels ont été créés sur la page du BP digital. Ils permettent aux participants d'exprimer leurs opinions, besoins, etc. Une critique peut pourtant être formulée à ce sujet : les discussions sur les forums ne sont pas forcément suivies ni prises en compte par une équipe municipale, caractérisant cet outil plus comme un espace virtuel d'opinions que de partenariat entre citoyens et municipalité.

Concernant la participation, rien que pour la première année, le BP digital a reçu 503 266 votes et son site a été visité par 192 229 internautes de vingt-trois pays différents<sup>203</sup>. La mairie a également réfléchi à la partie de la population n'ayant pas accès à Internet et a donc mis à disposition cent cinquante-deux "centres d'inclusion digitale" : des écoles, des centres digitaux publics, des postes Internet municipaux... qui ont servi de lieux de vote (figure 19).

**Figure 19. Centres publics de vote du BP digital de Belo Horizonte**



Source : Mairie de Belo Horizonte.

Lors de sa deuxième édition en 2008, trois nouveaux aspects ont été introduits : l'augmentation des ressources destinées aux investissements, la proposition de cinq travaux

---

sa=0&t=m&source=embed&I=58.91848298093386%2C14.765624000000003&spn=145.175291%2C298.828125&z=2> (Page consultée le 09 février 2018).

<sup>203</sup> Données officielles de la Prefeitura de Belo Horizonte en 2009 dans une revue sur le BP.

rouitiers majeurs dont un devrait être choisi pour mise en œuvre, et l'ouverture d'un nouveau canal de participation : le téléphone (appel gratuit). En 2008, le numéro du BP digital a reçu 38 055 appels dont 30,2 % se sont convertis en votes (Nabuco et al., 2009).

Quelle représentativité finalement aurait le BP digital vis-à-vis du BP traditionnel ? À titre d'exemple, pour l'année 2008, le BP régional a accueilli quarante cinq mille personnes pendant huit mois pour délibérer sur un budget de 110 million de réais, tandis que le BP digital a délibéré sur une valeur 55 % inférieure mais comptait 2,5 fois plus de participants (Nabuco et al., 2009).

À partir de ces données, quelques conclusions peuvent être tirées. La première est que le BP digital représente une option moins onéreuse de participer à ce processus. De ce fait, comme nous l'avons évoqué dans le deuxième chapitre de cette thèse, l'usage des NTIC pour des questions participatives permet de réduire les coûts pour les participants (déplacements et temps dépensé). Ces deux points sont pourtant inhérents au processus traditionnel, qui exige une présence physique du participant à plusieurs étapes.

La seconde conclusion est que le BP digital constitue un moyen d'impliquer un public nouveau, qui souvent ne participe pas au processus traditionnel, notamment les jeunes, amateurs de la technologie. Enfin, la troisième conclusion s'oriente vers le fait que la valeur des ressources débattues au BP ne semble pas être un facteur essentiel et explicatif du taux de participation (point évoqué auparavant dans ce chapitre). Cette hypothèse peut être ratifiée en comparant deux éditions du BP digital : en 2006, avec un budget de 20 250 000 réais, 172 000 personnes ont participé au processus. En 2008, 113 383 personnes ont participé pour décider d'un budget de 50 million de réais (Nabuco et al., 2009).

Bien que l'usage des NTIC soit un élément fondamental à la réussite de l'expérience du BP digital, tout en renouvelant et en élargissant la participation, la ville présentait déjà deux autres facteurs clés qui ont participé à la réussite de l'initiative. D'un côté, la perception de la part des habitants de l'impact de leur participation au processus de prise de décision après quinze ans d'existence ininterrompue du BP. D'un autre côté, la continuité des politiques publiques municipales les années précédentes, avec un compromis des gouvernements et la réalisation des travaux votés (plus de mille travaux et d'un budget supérieur à un milliard de réais) (Nabuco et al., 2009).

Ainsi, nous estimons qu'à Belo Horizonte, le BP digital ne représente pas une menace pour le BP traditionnel mais en est un complément et un résultat de la crédibilité de ce dernier. Des recherches similaires pourraient être menées dans d'autres villes ayant adopté le BP digital, comme Vila Velha, Natal, João Pessoa, etc., afin de vérifier la relation entre les deux processus. Toutes ces nouvelles formes de prise de décision<sup>204</sup>, qui jouent un rôle important dans les grandes villes, comme Porto Alegre, Belo Horizonte et São Paulo, ont un impact significatif sur la structure de redistribution des biens publics et sur la démocratisation de la culture politique (Avritzer, 2005).

---

<sup>204</sup> Beaucoup d'autres cas existent et mériteraient des études plus approfondies afin de vérifier leur légitimité et de valider leur contribution à l'approfondissement de la démocratie participative, comme "*Vote na Web*" (Votez sur le Web) ([www.votenaweb.com.br](http://www.votenaweb.com.br)), qui suit la même ligne du BP digital mais pour des projets de lois, et "*Campinas e-Você*" (Campinas e-Vous). Le site de ce dernier n'a malheureusement plus été retrouvé lors de notre recherche du 03 août 2016. Il s'agissait de "défis" (cas) lancés par la mairie de Campinas aux habitants qui devraient leur "trouver des solutions" (faire des propositions) (informations recueillies le 12 juin 2015). Nous avons été informée par une source personnelle que la ville avait entrepris des démarches pour mettre en place une sorte de BP digital, ce qui expliquerait l'abandon du premier projet mentionné.

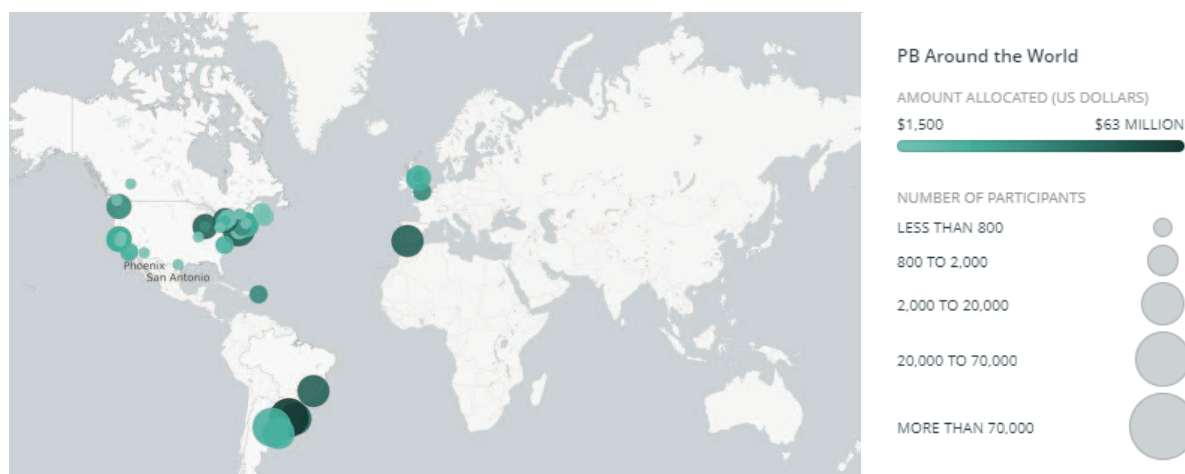
#### 4. Développement de budgets participatifs à l'étranger

En dehors du Brésil, au moins trois cent villes adoptent le BP comme outil de gestion publique (Cabannes, 2004) (figure 20). Son expansion au-delà des frontières brésiliennes a commencé en 1990 dans la ville de Montevideo, Uruguay (Cabannes, 2004), mais jusqu'à l'an 2000, cela s'est fait à un rythme assez lent, possiblement en raison du développement des premières expériences et de leurs consolidations au Brésil (Pires, 2000).

Ce n'est qu'après les années 2000, une fois le processus bien consolidé au Brésil, que d'autres cas divers ont émergé : dans les pays de la région des Andes (Pérou et Équateur, et plus récemment Bolivie et Colombie), qui sont aujourd'hui la deuxième source d'expériences (après le Brésil), ainsi que dans les autres pays d'Amérique Latine, certains pays aux Caraïbes (notamment République Dominicaine, El Salvador et Mexique) et en Amérique du Nord.

L'Europe a également témoigné l'émergence des formes de BP dans ses villes vers la fin des années 1990, d'abord en Espagne, en France et en Allemagne, puis après 2002, en Belgique et en Italie, au Royaume Uni et au Portugal (Scavo, 2010). Enfin, l'Afrique et l'Asie (Cameroun, Kenya, Sri Lanka...) commencent à développer leurs propres processus, qui ne suivent pas forcément le même schéma du BP mais qui présentent des similitudes avec celui-ci (Cabannes, 2004). Comme exemples de démarches à l'étranger, nous présenterons par la suite le cas du Pérou et puis celui de la France.

**Figure 20. Localisation de quelques expériences de BP dans le monde**



Source : Participatory Budgeting Project. Carte gérée le 02 juillet 2017.

##### 4.1 Participation et BP au Pérou

Ce sont donc les pays de la zone andine qui, comme nous l'avons mentionné auparavant, suivent le Brésil dans le développement de formes de BP et attirent l'attention des chercheurs, non seulement en raison du nombre de cas mais aussi (et surtout) par les caractéristiques de ces expériences. Plusieurs acteurs de cette zone (maires, partis politiques, mouvements sociaux, etc.) essaient aujourd'hui de faire voter une loi nationale qui donnerait une assise constitutionnelle et légale aux budgets participatifs, comme l'a fait le Pérou en 2002 (Cabannes, 2006).

Pour la première fois dans la région, le processus de décentralisation a créé un cadre normatif de base pour promouvoir la participation<sup>205</sup>, un dispositif constitutionnel et juridique inscrit dans des politiques nationales et qui rend obligatoire la mise en place des budgets participatifs au niveau municipal mais aussi dans les régions et provinces<sup>206</sup> (Cabannes, 2006). Quelles caractéristiques, barrières et réussites marquent cette nouvelle phase participative du pays ? Quels enseignements cette expérience pionnière peut-elle donner aux autres pays ? Nous essayerons à travers une analyse assez concise de ce cas fort intéressant, de mieux comprendre les enjeux de la participation et du BP au Pérou.

#### ***4.1.1 Début de l'institutionnalisation de la participation***

La promotion de la participation populaire dans la gestion publique au Pérou, surtout au niveau local, date notamment des années 1980 et 1990<sup>207</sup>, une époque où malgré l'inexistence d'un cadre légal et de politiques publiques à ce sujet, plusieurs expériences pionnières se sont produites (à Ilo, Limatambo, Villa el Salvador, Cajamarca, Huanta, etc.).

Toutefois, ce n'est qu'avec le gouvernement de la transition démocratique (de Valentín Paniagua Corazao des années 2000) et surtout avec la construction du cadre réglementaire de 2002, créé pour donner de l'impulsion à la décentralisation comme partie de la réforme de l'État, que la participation est plus intensément incorporée aux politiques publiques nationales et définie dans un schéma de concertation d'acteurs, notamment de l'État et de la société civile (Palacios, 2008).

Ainsi, les cinq premières années de la transition démocratique ont été marquées par une extension progressive de la participation sociale locale désormais institutionnalisée, avec des mécanismes et des outils officialisés et formulés à partir d'expériences réussies de démocratie participative locale (comme celles des villes mentionnées auparavant). Actuellement, la promotion de la participation est pourtant plutôt organisée par des organisations ou des réseaux locaux de participation populaire (Palacios, 2008). Nous allons comprendre pourquoi plus loin dans cette partie.

Julio D. Palacios (2008) souligne que le pays a vécu trois vagues de création d'instances de concertation : la première dans les années 1990, avec les "tables de concertation" non soutenues par l'État ; la deuxième à partir de 2001, avec les "tables de concertation" de lutte contre la pauvreté créées par l'État et donc plus valorisées. Ces "tables de concertation", départementales et locales, constituent une modalité de partage de pouvoir qui fait un pont entre le gouvernement local et la société civile, englobant aussi une large gamme d'acteurs locaux. Finalement, la troisième vague démarre en 2002, avec la création de Conseils de la Coordination locale et de budgets participatifs par voie légale<sup>208</sup>.

---

<sup>205</sup> La liste complète de ces normes peut être consultée dans PALACIOS, Julio Díaz (2008), *Participación ciudadana en los procesos de descentralización en el Perú*, p. 10-12.

<sup>206</sup> Une critique sera faite plus loin concernant l'absence du gouvernement national dans ce débat.

<sup>207</sup> Avant, dans les années 1970, elle était plutôt un slogan politique (Palacios, 2008).

<sup>208</sup> Ley n° 28056, Marco del Presupuesto Participativo : "El proceso de PP es un mecanismo de asignación equitativa, racional, eficiente, eficaz y transparente de los recursos públicos, que fortalece las relaciones Estado-sociedad civil." (Art. 1°) "Los acuerdos o compromisos concertados en el proceso de PP deben ser respetados." (Principio rector 6°) "Son mecanismos de vigilancia participativa. El acceso a la información pública, la rendición de cuentas y el fortalecimiento de capacidades." (Art. 10°, 11° y 12°) (cf. Palacios, 2008, p. 12).

### ***4.1.2 Formalisation difficile de la participation dans le contexte politique péruvien***

L'établissement de règles sur la participation comme politique publique est, en effet, l'un des indicateurs des pays (considérés) plus démocratiques et qui conçoivent cette participation – de l'accès à l'information à la prise de décision – comme étant un droit universel du citoyen. Au Pérou, la réglementation de la participation se présente, en réalité, comme un défi aux gouvernements sous-nationaux (locaux) pour développer des gestions publiques plus transparentes et participatives (assujetties à reddition de comptes, contrôle social, etc.), un processus qui est en quête constante d'amélioration.

Cette mission s'avère tout particulièrement difficile considérant la base politique péruvienne qui, malgré le changement initié en 2000, a gardé des styles gouvernementaux traditionnels, autoritaires et verticaux, régis en outre par la corruption : une minorité des représentants ont une vocation pour la décentralisation et valorisent la participation populaire (Palacios, 2008). Un exemple est le propre modèle des Conseils locaux de la Concertation (l'équivalent des CBP au Brésil), qui devraient être des instances pour favoriser la participation populaire et le contrôle, mais qui sont, en réalité et dans la plupart des cas, des représentations des relations autoritaires et traditionnelles avec la population (Palacios, 2008) et qui décident d'en haut (Cabannes, 2006).

Julio D. Palacios (2008) identifie trois catégories de Conseils : les conseils participationnistes, dans des villes avec des maires mobilisés, les conseils institutionnalistes, dans des villes participatives en respect à la loi, et les conseils traditionnels, dans des villes à la traîne de l'applicabilité de la loi. Ses analyses ont montré que 10 % des villes constituaient le premier cas, 35 % le deuxième et 55 % le troisième, dénonçant la "mauvaise" relation avec la population mentionnée auparavant.

S'il est vrai que des expériences pionnières ont impulsé la formalisation de la participation, un regard plus ouvert sur l'ensemble du pays montrerait des réalités assez divergentes, et surtout des municipalités ayant (à l'époque) une conception de participation comme un civisme social (liée à des campagnes de propreté, image, etc.), et donc pas encore prêtes à promouvoir la pratique par le prisme de la prise de décision (Palacios, 2008).

Dans ces villes, Julio D. Palacios (2008) dénonce, par exemple, le manque d'une structure institutionnelle pour une gestion participative et de connaissances sur des thèmes comme la planification concertée, les budgets participatifs, la reddition de comptes, etc., ainsi que la difficulté rencontrée par des autorités et des fonctionnaires à comprendre le processus et à travailler de façon ouverte, transparente et concertée avec la société civile et ses organisations.

Pour l'auteur, ces limites peuvent être tout à fait surmontées à travers des programmes de formation et d'outils de gestion adaptés, ainsi que d'un changement de la culture politique et des attitudes, mais cela demande du temps – et d'après nous, également de la persévérance, de la mobilisation de moyens et d'une légitimation du processus auprès de la société.

Ce dernier peut même constituer un défi tout particulier étant donné qu'un pourcentage élevé de la population ne connaît pas ses droits et les processus liés à la participation. Par ailleurs, l'exclusion de certains groupes et des situations de pauvreté constituent, selon la vision de Julio D. Palacios, une barrière importante à la participation. D'après le point de vue de l'auteur, le cadre normatif ne prend pas vraiment en compte les diversités géographiques, culturelles, économiques ou sociales du pays. Les communautés natives et indigènes, ou encore les femmes, par exemple, ont des ressources limitées pour leur participation.

### **4.1.3 Absence du gouvernement national**

Quand on parle de participation réglementée au Pérou, il est important de comprendre que l'on parle, en réalité, des villes, provinces et régions, et non pas du gouvernement national. Or, il nous semble étrange que dans le pays modèle ayant introduit un cadre national légal de participation, le même État national (tout comme ses ministères et organismes publics) soit exempté des processus participatifs. De ce fait, seulement les autorités locales sont "obligées" de promouvoir la participation populaire.

Ce constat peut expliquer d'autres problèmes rencontrés, comme le constant mépris des compromis concertés dans les BP, ou même leur non-conformité au cadre réglementaire. Par ailleurs, l'inclusion de la responsabilité de l'État semble une étape importante à franchir pour la consolidation de la normative de la participation et la maturation des processus participatifs, favorisant la production de résultats plus tangibles.

Il nous semble qu'à l'heure actuelle, l'objectif principal à atteindre serait la construction d'une volonté politique globale favorable à la participation populaire. Pour ce faire, il faudrait d'abord changer les mentalités et les postures traditionnelles des responsables, qui résistent à une gestion plus ouverte et démocratique. Plusieurs gouvernements locaux n'incitent pas cette pratique pourtant obligatoire par loi (Cabannes, 2006), à la fois par faute de mécanismes de contrôle et d'une (vraie) reddition de comptes des promesses lors des processus participatifs.

Ces comportements peuvent être liés, entre autres, à une incompréhension des politiques nationales de participation, raison pour laquelle des formations sont essentielles – rôle aujourd'hui plutôt exercé par les organisations sociales et les réseaux locaux. Une éventuelle simplification et plus de clarté de normes et procédures favoriseraient également cette appropriation, tout comme le dialogue et les échanges entre les différents niveaux de gouvernement, y compris le gouvernement national.

### **4.1.4 Similitudes et différences avec les BP au Brésil**

Plus particulièrement à propos du processus de BP, qui est tout à fait central dans la participation populaire au Pérou, il présente évidemment des caractéristiques différentes du BP au Brésil (même si une comparaison générale entre les deux pays s'avère difficile face à la variété d'expériences existantes) en raison à la fois de l'organisation et de la culture politiques de chaque pays, du moment vécu par les organisations sociales et de la lutte de ces dernières, de l'organisation et de l'administration territoriales, etc. Cet instrument, inséré dans des contextes historiques-sociaux divers, produit également des résultats différents (Scavo, 2010).

Ainsi, par exemple, les expériences de BP au Pérou sont plus participatives dans les municipalités plus petites (*distritales*), surtout rurales, que dans les grandes villes (Palacios, 2008), tandis que dans le pays voisin, les principaux cas se trouvent dans les capitales des États ou des villes proches de celles-ci, comme nous l'avons mentionné dans le chapitre précédent. Les méthodologies et le développement des processus montrent aussi quelques divergences, comme la question des Conseils, du contrôle, de l'information à la population, de l'attention accordée aux publics minoritaires (notamment les jeunes dans le cas du Brésil), etc.

D'un autre côté, les deux pays ont quelques points en commun, aussi bien positifs que négatifs tels que la corruption. Pour les aspects positifs en commun, nous pouvons mentionner la reconnaissance du processus en tant que partie de la démocratie participative (tout en gardant donc sa souplesse) et l'avantage de l'articuler avec d'autres processus et des plans de



développement. Dans le cas péruvien, cette articulation se montre encore plus nécessaire étant donné les différentes échelles territoriales qui doivent développer le processus.

Par ailleurs, Julio D. Palacios (2008) souligne quelques points à améliorer au Pérou. D'après l'auteur, au-delà de mettre en relation les BP de différentes échelles territoriales (villes, provinces et régions), les gouvernements devraient également clarifier les règles et les critères, mieux distribuer les agents municipaux participants au processus, renforcer et développer les capacités (en termes de participation et du BP) des agents et de la société civile, améliorer les dispositifs de contrôle, construire des indicateurs du BP, etc. Cette dernière idée est d'ailleurs tout à fait intéressante pour le Brésil ou d'autres pays où le processus se trouve dans une phase plus avancée et/ou consolidée, afin de l'évaluer et avoir des données plus tangibles sur les résultats obtenus.

#### ***4.1.5 Bilan de la participation et du BP au Pérou***

Même si l'analyse établie ici n'est pas exhaustive et que le cas péruvien est beaucoup plus complexe, nous en avons évoqué les principales caractéristiques qui nous permettent d'avoir une idée globale du scénario participatif national, avec notamment toutes les difficultés qu'une initiative de l'envergure du BP peut engendrer.

La réglementation de la participation populaire impose aux gouvernements sous-nationaux du Pérou l'obligation de développer des processus participatifs, dont le BP. Néanmoins, nous sommes dans un contexte où une partie de la population vit encore dans des conditions de pauvreté et/ou d'exclusion (territoriale, sociale, etc.) et où culture et pratique politiques demeurent traditionnelles, malgré la transition démocratique des années 2000.

L'initiative d'un BP est tout à fait remarquable mais n'atteint pas encore les résultats attendus au niveau de la démocratie participative. Dans ce scénario, la conciliation des cadres réglementaires avec les intérêts de la démocratie par les différents acteurs, n'est pas encore établie. Il s'agit ainsi d'un "processus politique ouvert, dynamique" mais encore "rempli de tensions et d'ambiguïtés" (Palacios, 2008, p. 43).

Cela peut être compris, d'un côté, par la continuité de certaines pratiques politiques telles que l'autoritarisme, la corruption, la cooptation, etc., et d'un autre côté, par l'absence de planification et de structuration par le gouvernement péruvien de la participation souhaitée, tout comme de mécanismes nécessaires pour assurer sa qualité. De ce fait, l'État, à travers le cadre réglementaire, exige une transformation importante au niveau local sans pour autant fournir les clés des processus participatifs à développer ("leurs modes d'emploi") et sans prendre vraiment partie au processus qu'il impose.

Le gouvernement national n'a pas non plus cherché à améliorer la communication avec la population afin de la sensibiliser à ce thème et les agents locaux n'ont pas été formés pour pouvoir s'appropriier le processus et donner suite à son développement. Il en résulte que même à ce jour, une partie des autorités locales et régionales ne comprennent pas les bénéfices des processus participatifs et continuent à faire de la politique traditionnelle, dans laquelle le citoyen n'est qu'un simple électeur.

Pour compenser en partie cette absence du politique, les organisations sociales prennent le rôle de formatrices des acteurs et alimentent le processus participatif. Même si ce fait ouvre des opportunités pour développer des capacités et créer de nouvelles dynamiques, l'État

national et les gouvernements locaux ont des obligations vis-à-vis de la population et de la démocratie, auxquelles ils ne peuvent pas échapper.

Dans ce sens, leurs efforts, aujourd'hui fragmentés, doivent s'unir pour aligner l'approche participative au plan de développement national, en prenant compte des différences locales et en transformant le modèle de développement actuel – qui a une approche instrumentaliste de la participation (Palacios, 2008) – en projet national de société.

Malgré les blocages et les difficultés rencontrées, le processus est globalement approuvé par ses protagonistes (gouvernements et populations locales) (Palacios, 2008). La création d'espaces et processus de transparence, tel que le BP, ou même des espaces virtuels, comme l'institutionnalisation des portails des gouvernements locaux, constituent des avancées importantes vis-à-vis de l'obligation légale de faciliter l'accès des citoyens à l'information publique (notamment celle concernant les finances) et de la nécessité de rendre compte (Palacios, 2008).

Ce nouveau scénario favorise, bien que lentement, le développement des capacités des acteurs locaux et de la société civile – au moins de ceux impliqués dans les processus participatifs. Reste à savoir si ces questions participatives seront plus considérées dans l'agenda gouvernemental, pour que le budget participatif au Pérou soit renforcé et consolidé.

## 4.2 Développement du BP en France

En 2002, une nouvelle loi en France, la loi Vaillant<sup>209</sup>, instaurait des directives sur la démocratie de proximité. La démocratie de proximité peut être comprise à partir de deux dimensions : une proximité politique, de communication directe entre les élus, l'administration et les habitants, et une proximité géographique, via la mise en place de conseils de quartier mais aussi d'antennes locales de l'administration (Bacqué et al., 2005).

Les conseils de quartier sont des dispositifs consultatifs à l'échelle micro-locale (les quartiers d'une ville) dont la mise en place est rendue obligatoire par ladite loi dans les villes de plus de quatre vingt mille habitants. Le conseil de quartier n'a pourtant pas de pouvoir de décision. Il s'agit d'un relais entre les services de la mairie et la population du quartier où il se trouve.

La composition, les modalités de fonctionnement et les compétences de ces instances sont fixées par le conseil municipal. Elles peuvent, par ailleurs, être associées par le maire à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des actions intéressant le quartier. C'est sur ce contexte et donc à l'échelle du quartier, que se sont appuyés les premiers budgets participatifs en France, venus pour donner un nouveau souffle à la démocratie de proximité.

Bien qu'une première expérience ait eu lieu à Morsang-sur-Orge déjà en 1998<sup>210</sup>, ce sont les expériences communales à Saint-Denis (93) en 2001 qui marquent la naissance des budgets participatifs en France. En 2002, le 20<sup>ème</sup> arrondissement à Paris (qui en 2015 a renoué avec le dispositif mis en œuvre par la ville de Paris), Bobigny (93), La Courneuve (93) et Arcueil (94) se lancent dans la démarche, suivis d'Aubagne (13) en 2003, de Pont-de-Claix, Vif (38) et Limeil-Brévannes (94) en 2004 et de Grigny (69) en 2005. Quelques expériences dans les principales villes en France seront décrites ultérieurement dans cette partie.

---

<sup>209</sup> Loi n° 2002-276 du 27 février 2002.

<sup>210</sup> Cf. <<https://lesbudgetsparticipatifs.fr/premiersbudgetsparticipatifs/>> (Page consultée le 10 février 2018).

Malgré leur essor au début du siècle, plusieurs de ces expériences ont disparu. D'abord pour des raisons politiques (ces dispositifs étant voulus au départ par des élus issus de la gauche<sup>211</sup>), notamment suite aux alternances politiques lors des élections municipales de 2008. Grigny (69), par exemple, a longtemps été un modèle de budget participatif (débuté en 2006) mais le programme s'est arrêté lors des élections municipales en 2014. Puis, probablement en raison même de leur nouveauté et du manque de recul sur le dispositif.

Cependant, les six expériences ayant résisté ont eu un renouveau à partir de 2014, grâce à l'implication (essentielle) des élus, des agents de la fonction publique et des porteurs des projets. En 2016, un total de vingt cinq villes avaient déjà adopté le budget participatif. En 2017, leur nombre a presque doublé pour atteindre quarante-six communes<sup>212</sup> et les chiffres continuent à monter. Cela montre que les expériences françaises de budgets participatifs en cours sont récentes et existent dans des communes assez différentes par rapport à leurs caractéristiques, à commencer par leur taille.

Le tableau 9 présente une liste (non exhaustive) de trente-six villes françaises avec un budget participatif à ces jours<sup>213</sup>. La majorité des BP se trouvent dans des villes ayant moins de vingt mille habitants (dix-huit au total), la plus petite étant Couhé avec ses mille huit cent habitants. Le dispositif est présent dans treize villes avec une population entre vingt mille et cent mille habitants. Seulement cinq villes avec une population supérieure à cent mille habitants ont un BP, la plus grande étant évidemment Paris.

La méthode de vote est également variée, avec vote électronique et vote papier qui coexistent. À Grenoble, par exemple, le vote en urne est l'unique option, tandis qu'à Montreuil, il n'est qu'électronique. À Rennes ou à Paris, les habitants ont le choix entre urne physique ou électronique. Enfin, le budget participatif est un dispositif ouvert à tous les habitants, sans condition de nationalité, même aux mineurs. Par exemple, à Montreuil (93), les enfants dès l'âge d'onze ans peuvent y participer à condition d'être accompagné d'un adulte. Il existe également des expériences de BP dans les écoles et lycées (Paris, Poitou-Charentes...).

De ses origines brésiliennes à l'actualité française, le budget participatif s'inscrit dans de nouveaux objectifs. Le programme parisien, par exemple, est l'un de rares à s'engager en faveur des quartiers les moins favorisés. Depuis 2016, la mairie de Paris consacre environ un tiers de son enveloppe pour le budget participatif (trente millions d'euros annuels) aux quartiers populaires prioritaires dans la politique de la ville.

Cependant, dans la plupart des cas, le BP cherche avant tout développer la participation à la vie et à la politique locales. Ce dispositif croise les expertises d'usage des habitants et l'expertise technique des services municipaux. Dans ce croisement, transparence et pédagogie sont des éléments centraux. Le modèle brésilien de Porto Alegre est à l'origine de nombreux budgets participatifs français, en particulier celui à Saint-Denis.

---

<sup>211</sup> En 2017, 65,5 % des budgets participatifs avaient été lancés par des municipalités de gauche. Les partis de centre et de droite représentaient, chacun, 13,4 % des initiatives. Source : <[http://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2017/10/06/outre-paris-45-villes-francaises-ont-adopte-le-budget-participatif\\_5197506\\_4355770.html](http://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2017/10/06/outre-paris-45-villes-francaises-ont-adopte-le-budget-participatif_5197506_4355770.html)> (Page consultée le 11 février 2018).

<sup>212</sup> Selon article "Outre Paris, 45 villes françaises ont adopté le budget participatif", dans *Le Monde* du 06 octobre 2017. Néanmoins, un autre article, publié six mois avant, affirmait que ce chiffre était de l'ordre de trente-quatre (Source : <<https://jean-jaures.org/nos-productions/les-budgets-participatifs-une-solution-citoyenne-pour-demain>>) (Pages consultées le 11 février 2018). Cela montre que les initiatives se sont, en effet, multipliées en 2017, même s'il est encore difficile de répertorier toutes ces expériences au travers d'une simple recherche sur Internet (nous n'avons pu répertorier que trente-six cas jusqu'en 2017).

<sup>213</sup> Comme nous l'avons mentionné auparavant, ce chiffre représente les expériences qui ont pu être répertoriées sur Internet lors de nos recherches au mois de février 2018.

**Tableau 9. Budgets participatifs actifs en France en février 2018**

Ville	Département	Nombre approximatif d'habitants	Année du premier BP
<b>Population inférieure à 20 000 habitants</b>			
Couhé	86	1 800	2016
Capestang	34	3 150	2016
Loon-Plage	59	6 300	2016
Saint-Jean-d'Angély	17	7 600	2015
Guichen	35	8 200	2017
Jarny	54	8 400	2009
Aytré	17	8 800	2016
Le Passage	47	9 600	2018
Eybens	39	10 000	2016
Marck-en-Calaisis	59	10 000	2016
Pont-Saint-Esprit	30	10 200	2017
Lieusaint	77	11 000	2016
Fonsorbes	31	11 700	2017
Morangis	91	12 500	2016
Piré	Polynésie Française	14 000	2016
Bar-le-Duc	55	16 000 (deux quartiers)	2016
Floirac	33	16 900	2017
Maurepas	78	19 000	2016
<b>Population entre 20 000 et 50 000 habitants</b>			
Arcueil	94	21 500	2017
Lanester	56	22 000	2016
Epernay	51	23 000	2017
Grande-Synthe	59	23 600	2016
Rodez	12	24 000	2015
Kremlin-Bicêtre	94	26 000	2017
Bagnolet	93	34 000	2016
Arran	62	40 700	2017
Talence	33	42 000	2017
<b>Population entre 50 000 et 100 000 habitants</b>			
Belfort	90	50 000	2015
Poitiers	86	89 000	2012
Avignon	84	92 000	2017
Montreuil	93	103 000	2016
<b>Population supérieure à 100 000 habitants</b>			
Metz	57	120 000	2014
Dijon	21	150 000	2008
Grenoble	39	160 000	2015
Rennes	35	210 000	2015
<b>Population supérieure à 1 000 000 habitants</b>			
Paris	75	2 240 000	2014

Réalisation : Auteurs.

### ***4.2.1 De Porto Alegre à Saint-Denis, des modèles fort divergents***

L'accord de coopération décentralisée entre la ville brésilienne de Porto Alegre et la commune française de Saint-Denis fut signé en 1998 et confirmé officiellement l'année suivante. Bien qu'une première tentative de participation populaire à l'allocation budgétaire fut expérimentée à Saint-Denis en 1999 (Porto de Oliveira, 2010), le budget participatif ne fut intégré officiellement aux démarches municipales qu'en 2001.

L'objectif de cette coopération entre les deux villes était d'approfondir les questions en matière de démocratie participative à travers l'échange d'expériences (Porto de Oliveira, 2010). Néanmoins, lors de l'adoption du modèle et de l'implantation du budget participatif à Saint-Denis, la municipalité souhaite garder une marge de manœuvre sur les décisions citoyennes pour l'allocation budgétaire<sup>214</sup>.

Comme résultat, on a un modèle à Saint-Denis qui n'est pas vraiment une réplique du modèle de Porto Alegre. Bien qu'il reprenne le nom du dispositif et l'idée de base de la participation populaire à l'allocation budgétaire municipale, sa forme et ses objectifs sont fort éloignés du modèle de la ville brésilienne.

Le budget participatif de Saint-Denis, tout comme la plupart des cas français, est un dispositif qui se structure autour des démarches dans les quartiers. Des ateliers thématiques sont réalisés, lors desquels les priorités thématiques (santé, éducation, assistance sociale, etc.) sont discutées avec les habitants. Parallèlement, l'allocation budgétaire est présentée par les fonctionnaires municipaux dans des ateliers budgétaires.

Ainsi, durant l'année, des fonctionnaires municipaux – les délégués de quartier – réalisent un recensement des demandes des habitants dans les différents quartiers. Une fois recueillies, les demandes sont transférées à la municipalité et analysées par ses différents services (faisabilité du projet, coûts de mise en œuvre, etc.). Enfin, une réponse finale est fournie aux habitants.

On comprend alors que le budget participatif à Saint-Denis est plutôt un dispositif de consultation populaire sur l'allocation budgétaire envisagée par la municipalité, la prise de décision sur l'enveloppe budgétaire s'effectuant dans au sein du Conseil municipal et de la Plaine Commune. Ses objectifs diffèrent donc du modèle brésilien étant donné qu'il n'y pas de véritable mobilisation populaire et délibération de la part de la société civile sur le budget municipal. À Saint-Denis, le degré du transfert du pouvoir aux habitants reste assez modeste et on n'a qu'une faible influence populaire sur le choix des investissements.

### ***4.2.2 Cinq exemples de budget participatif à la française : Paris, Montreuil, Rennes, Metz et Grenoble***

Quelles différences peut-on vérifier entre les différents cas français de budget participatif, et entre ceux-ci et les dispositifs brésiliens ? Cette partie a donc l'objectif de rendre compte, bien que de façon non exhaustive, de la diversité des expériences en France. Pour ce faire, nous décrirons brièvement les principales caractéristiques de cinq budgets participatifs en France, choisis parmi ceux mis en place dans les grandes villes : Paris, Montreuil, Rennes, Metz et Grenoble.

---

<sup>214</sup> Témoignage de Marie-Christine Gimenez, responsable des démarches-quartiers à la Mairie de Saint-Denis, lors d'un entretien réalisé par Osmany P. de Oliveira en décembre 2007. Source : Porto de Oliveira, 2010, p. 81.

Néanmoins, force est de reconnaître que les BP sur le territoire français sont en constante transformation étant donné leur développement assez récent. Faire un panorama de ce dispositif se révèle donc une mission difficile. Afin de pouvoir décrire les processus, nous nous sommes alors concentrée sur les dernières expériences, soit celles de 2016 ou de 2017.

#### **a) Paris**

Les premières expériences d'un dispositif d'allocation du budget municipal existaient à Paris avant l'implantation officielle du budget participatif en 2014, comme dans le 20<sup>ème</sup> arrondissement mentionné auparavant. Néanmoins, avec une mobilisation à l'échelle communale, l'exemple du budget participatif à Paris devient unique en France notamment en raison de la part du budget municipal qui est mise au débat : cent millions d'euros en 2017 (5 % des investissements municipaux), soit vingt cinq millions d'euros de plus par rapport à 2015. De cette somme, trente millions d'euros sont consacrés aux quartiers populaires et dix millions d'euros aux écoles.

L'expérience dans les écoles a été réussie jusqu'à présent, la participation des écoliers étant assez représentative. En 2016, les élèves ont représenté plus de 40 % des votants. En 2017, il était prévu d'ouvrir la palette des thèmes proposés aux collégiens. En dehors des écoles, la mairie de Paris souhaite mobiliser également les familles et met davantage en scène les enfants dans sa communication.

En 2014, pour enclencher la mécanique du budget participatif, les parisiens étaient conviés à voter sur des projets que la ville proposait. Néanmoins, depuis de 2015, ce sont les habitants qui déposent leurs projets. Les parisiens ont ainsi un mois pour déposer leurs idées, normalement entre janvier et février.

Une plateforme unique recueille les idées et facilite la co-construction de propositions. Cette phase de co-construction dure environ trois mois, de mars à mai. De juin à septembre, les projets sont étudiés par la mairie. Afin d'améliorer et de faciliter la précision technique et le chiffrage, au moment de l'étude de faisabilité des projets, les services de la mairie contactent régulièrement les déposants pour avoir plus de précisions sur leurs idées. Cette co-construction amène les porteurs de projets à se rencontrer pour partager leurs idées et réfléchir ensemble à un projet plus global. Cette étape favorise à la fois la création du lien social et une meilleure définition des projets.

Avec les projets éligibles définis et présentés par la mairie, le vote final des propositions à mettre en œuvre a lieu, en septembre. Le vote peut se faire via la plateforme du BP ou dans les lieux de vote répartis sur la ville. Néanmoins, le vote électronique représente souvent la majorité de la participation. Les propositions retenues sont alors intégrées au budget municipal en décembre.

Jusqu'en 2016, les propositions des habitants devaient respecter les compétences de la Mairie de Paris. Cependant, à partir de 2017, elles peuvent les dépasser. Ainsi, les habitants du parc social peuvent faire des propositions dans le cadre de leur résidence, et les usagers de la RATP peuvent faire des propositions en lien avec les transports en commun. Par ailleurs, les messages en 2017 se sont moins axés sur des priorités thématiques et encouragèrent davantage la proposition de projets originaux et concrets.

## **b) Montreuil**

Contrairement à la plupart des villes ayant un budget participatif, Montreuil a fait le choix de ne pas renouveler l'expérience chaque année. La troisième ville d'Île-de-France réalise les projets proposés par les habitants sur deux ans, avant un prochain cycle du BP. Au total, trois millions d'euros sont mis à disposition pour le budget participatif de façon équitable entre les différents secteurs de la ville.

À Montreuil, les participants ont trois mois pour déposer leurs propositions dès la rentrée en septembre. Entre-temps, des ateliers et animations ont lieu pour aider les habitants à formuler leurs idées en projets. À la fin de cette période, les porteurs présentent leurs projets. Par la suite, les services municipaux étudient la faisabilité technique, chiffrent les projets et présentent ceux qui seront soumis au vote (trois à quatre mois). Puis, les habitants choisissent, sur la plateforme du BP, les projets qu'ils souhaitent voir réalisés.

Au total, deux cent quatre vingt sept idées ont été déposées par les montreuillois en 2016. De ce total, cent quarante et une ont été considérées comme éligibles. Après le vote par les habitants, trente cinq ont été retenues pour être réalisées dans les deux ans et ce pour les six secteurs de la ville, soit de quatre à huit projets par secteur. Parmi ces projets, on peut citer un théâtre de marionnettes de plein air, un espace socioculturel pour les associations, des mobiliers pour l'entretien des vélos, de futures piétonisations de l'espace public, etc. L'étape suivante consiste dans un travail de la mairie en partenariat avec les porteurs de ces projets et les conseils de quartier (qui sont partie prenante au comité de suivi) pour leur réalisation.

L'expérience à Montreuil met en évidence deux aspects fondamentaux pour la réussite des budgets participatifs. D'une part, lors de la phase des propositions, il est important de clarifier des notions parfois floues pour les habitants, telles que celle d'investissement ou encore de compétences communales, expliquant ce qui peut ou pas être réalisé par la municipalité. D'une autre part, les échanges, notamment lors des ateliers, contribuent énormément à donner de la consistance aux projets.

## **c) Rennes**

Avant la mise en place du budget participatif, Rennes avait déjà des budgets de proximité, avec les "crédits de quartier". Les douze Conseils de quartier disposaient ainsi de fonds pour des animations, et les directions, pour de petits investissements. La municipalité souhaitait pourtant mettre en place un outil ouvert et destiné à tous les habitants de la ville.

Élue en 2014, la Maire de Rennes, Nathalie Appéré, avait annoncé vouloir gouverner en associant davantage les habitants. Une charte est alors venue renouveler la démocratie locale et "La Fabrique citoyenne"<sup>215</sup>, la plateforme de participation au budget participatif, a été lancée. La communication du budget participatif a commencé dès la rentrée de septembre 2015 et la collecte d'idées, en novembre.

Pour la première édition, les acteurs de la démocratie locale ont été mobilisés ; les élus et les équipes de quartier sont allés sur le terrain ainsi que dans les différents services pour informer de la démarche et faire la pédagogie du projet. Pour faire connaître et comprendre le budget participatif, la communication a mené des opérations de *street marketing* (par exemple, des

---

<sup>215</sup> "La Fabrique citoyenne" est développée par la start-up Cap Collectif. Ce moyen de vote semble être le mieux adapté aux rennais, étant donné qu'en 2017, le vote papier n'a été choisi que par environ cinq cent votants.

journaux géants). Elle s'est aussi invitée dans le quotidien, par exemple sur les marchés et dans les boulangeries, avec des sacs à pain aux couleurs du programme.

Un travail d'analyse pour aiguiller les projets vers les directions a alors été mené, mettant de côté les projets à des coûts inabordables ou ne correspondant pas à de l'investissement municipal. Pour la première année, la répartition des projets a placé les espaces verts puis le vélo en tête des propositions des habitants. La liste des projets soumis au vote a été présentée par les porteurs de projet et pendant cette période, les habitants pouvaient voter.

Lors de la première phase du budget participatif, selon les données officielles de la ville, près d'un millier de projets ont été proposés (992 exactement) : 574 par des citoyens, 158 par des associations, 66 par des institutions (dont 60 par les conseils de quartier), 9 par des agents de la collectivité et 5 par des entreprises<sup>216</sup>. Le projet arrivé en tête dans chaque quartier serait réalisé ainsi que les projets qui auraient le plus de voix, jusqu'à atteindre le montant de 3,5 millions d'euros disponible pour le BP.

L'équipe de la ville a été récompensé du prix Cap'com<sup>217</sup> pour sa démarche de budget participatif. Le succès de l'initiative est représenté, entre autres, par la progression de la participation : entre 2016 et 2017, la participation est passée de 6 789 à près de 11 500 votants. Selon les responsables du processus, ce large succès est le résultat à la fois de la stratégie de communication mise en place et de l'engagement politique de la maire. Néanmoins, ils reconnaissent qu'il existe encore des marges de progression notamment vis-à-vis des réseaux sociaux, point qui devrait être développé dans les futures éditions.

#### **d) Metz**

La démocratie participative à Metz a été mise en œuvre en 2008 avec la création de onze comités de quartier. Ils disposaient alors d'enveloppes de quartiers pour un montant total de deux cent mille euros par an. Le budget participatif a eu sa première édition dans la ville en 2014, avec un total deux cent quatre vingt sept propositions, dont quatre vingt sept ont été déclarées éligibles par les services de la ville. Au final, quarante trois d'entre elles ont été choisies par les habitants et mises en place par la municipalité.

En 2015, avec un budget d'un million d'euros, le nombre de propositions a plus que doublé : au total, sept cent treize idées ont été déposées et parmi les soixante dix-huit éligibles, cinquante deux ont été retenues. En 2017, cent cinquante habitants ont choisi quarante trois projets, dont trente huit à l'échelle des quartiers et cinq rayonnant sur toute la ville.

Aux messins qui déposent une idée sur le site, la ville leur propose de participer aux réunions des comités de quartier pour la présenter et l'enrichir à travers le débat et la contribution des autres habitants. Une fois les projets éligibles sélectionnés, la municipalité invite les riverains de ces projets à s'exprimer auprès des instances de démocratie locale, dans une démarche d'intelligence collective qui vise donner plus de sens aux projets.

La ville prise, en effet, la co-construction des projets, notamment avec les comités de quartier, étant donné qu'un projet voté dans le cadre du budget participatif peut modifier l'environnement d'un quartier. Dans toutes les villes en France, le budget participatif s'appuie sur les structures de quartier (maisons et conseils ou comités), comme nous l'avons mentionné auparavant. À Metz, les Comités de quartier rencontrent les riverains, qui donnent leur avis

---

<sup>216</sup> Pour les autres 180 projets, la municipalité n'a pas pu renseigner la catégorie socio-économique des porteurs.

<sup>217</sup> Cap'com est l'association nationale des professionnels de la communication publique.



sur les projets. Ces avis sont ensuite publiés sur le site et les internautes peuvent alors s'exprimer. L'objectif est de fournir le plus d'informations utiles possible pour le vote final.

Enfin, au moment du vote, Metz a choisi une approche différente de celles des autres villes décrites dans cette partie. À l'heure où le numérique paraît une solution idéale pour voter les projets, Metz souhaitait mobiliser les habitants à être présents et investis dans la démarche. Ainsi, la ville privilégie le vote physique au vote sur Internet et pour voter, les participants se rendent à l'Hôtel de Ville.

#### **e) Grenoble**

En 2015, la ville de Grenoble invitait les habitants, pour la première fois, à décider d'une partie du budget municipal en votant parmi les cent soixante quatre propositions qui avaient été déposées. Une nouveauté par rapport aux autres dispositifs que nous présentons ici est le fait que les grenoblois font une présélection des projets avant les études techniques de ces derniers par les services municipaux. Ainsi, autour de petits groupes tirés au sort, puis d'une séance plénière qui se tient à la "La Ruche aux projets", les participants analysent et présélectionnent une trentaine de projets.

Après l'examen et le chiffrage par les services de la ville ainsi que les échanges avec les porteurs, dix-neuf projets ont été soumis au vote final lors de la première édition du dispositif. Presque un millier de grenoblois se sont rendus aux bureaux de vote pour élire, au final, neuf projets à être développés pour une enveloppe totale de huit cent mille euros : huit "petits projets" d'un montant inférieur à cent mille euros (dont deux fusionnés) et un "gros projet" d'un coût supérieur à cent mille euros. À Grenoble, il s'agit donc d'un vote de proximité, le vote électronique n'étant pas disponible.

Pour l'édition de 2017, cent dix-huit projets ont été déposés, dont cent six étaient éligibles pour la présélection. Près de neuf cent habitants ont choisi trente deux idées à être chiffrées par la mairie, dont vingt cinq ont été proposées au vote final. Neufs projets étaient les lauréats finaux, un gros projet et huit petits projets. Néanmoins, en 2017, le montant qui différencie les gros projets de petits projets était de deux cent mille euros. Ainsi, après le vote des habitants, les lauréats sont un gros projet et plusieurs petits projets, ces derniers étant classés selon le budget restant une fois déduit le coût du gros projet et le nombre de voix obtenu.

Il est intéressant de noter qu'à Grenoble, tout comme à Paris ou à Rennes, la ville travaille avec les porteurs des projets pour concrétiser leurs idées dans l'année. Les services ne se réapproprient pas les projets ; les porteurs sont associés à toutes les étapes, de l'idée à la concrétisation. Par ailleurs, dans l'objectif de traiter les projets à égalité, les porteurs bénéficient d'affiches, de dépliants et d'un portrait sur TV Grenoble. Afin de mobiliser tous les quartiers, Grenoble met en place également la "caravane des projets", une campagne festive autour du programme.

Par ailleurs, le principe qui est voté dans le budget participatif doit être affiné et la concertation avec les autres usagers, engagée. Un exemple a été le cas pour l'aménagement des abords d'une école, qui a fait l'objet de plusieurs études et de consultations avec les parents d'élèves et les riverains.

En conclusion, le budget participatif est l'une des réponses pour recréer du lien entre les habitants et leurs représentants élus, une opportunité pour redonner du crédit à l'action politique. En France, il est un complément utile aux décisions des Conseils municipaux. Néanmoins, le vote d'un projet ne garantit pas une acceptation générale au moment de sa réalisation. L'expérience française montre alors que la concertation peut se révéler utile en amont du scrutin pour clarifier ou enrichir le projet. Par ailleurs, l'association des porteurs à la réalisation de leurs projets évite le danger de sa réappropriation par les équipes municipales.

La France explore un domaine nouveau et avance avec modestie. Néanmoins, les expériences développées jusqu'à présent dans le pays ne sont pas négligeables. Au contraire, elles montrent que les institutions municipales et territoriales, d'une part, apprennent sur le terrain et travaillent pour améliorer le dispositif, et d'une autre part, peuvent elles-aussi se transformer, en donnant plus de place aux habitants via de nouveaux modes de participation, tels que les budgets participatifs. Un défi du dispositif, en vue d'une démocratie encore plus inclusive, demeure pourtant aller à la rencontre des publics les plus éloignés, ceux qui ont fait le succès de plusieurs budgets participatifs, tels qu'à Porto-Alegre.

## 5. Budget participatif du tourisme : l'expérience à Recife

Les modèles de participation dans les politiques publiques analysés jusqu'ici (Conférences, Conseils, BP) sont aussi une stratégie proactive de développement pour l'activité touristique. Dans le chapitre 5, nous avons pu analyser un cas de Conférence du Tourisme. Le cas des Conseils (municipaux) fera l'objet des analyses du chapitre 7. Pour ce qui est de ce chapitre 6, nous analyserons le cas d'un budget participatif exclusif du tourisme mis en place entre 2009 et 2013 dans la ville de Recife<sup>218</sup>, qui apparaît comme étant unique au Brésil.

Les BP au Brésil sont souvent constitués autour d'axes thématiques tels que l'assainissement, l'habitation, la mobilité urbaine, la santé, l'éducation... et dans certains cas la culture, les loisirs, le sport et le tourisme. Le tourisme ne constitue jamais le thème unique d'une thématique, étant toujours rattaché à d'autres thèmes, comme à Porto Alegre, où le tourisme est compris dans la thématique "Développement économique, imposition et tourisme".

À Recife, le tourisme était compris dans la thématique "Développement économique et tourisme" jusqu'en 2009, mais cette année-là, la municipalité a innové dans la gestion des politiques publiques touristiques avec l'implantation d'une plénière thématique dédiée uniquement au tourisme, dépassant les critères établis dans les directives nationales pour l'activité (Moura, 2013).

Nous vérifierons par la suite le contexte de création de ce BP spécifique, ses principales caractéristiques ainsi que les blocages rencontrés. Nous espérons aussi avec cette étude, faire connaître davantage cette expérience<sup>219</sup>, qui est intéressante mais qui a été peu étudiée. Même le ministère du Tourisme n'en fait aucune référence sur son site Web<sup>220</sup>. Nous croyons pourtant qu'elle ouvre de nouvelles portes dans le domaine de l'étude des politiques publiques en tourisme et illustre une voie de développement participatif de cette activité.

### 5.1 Présentation du territoire de l'étude : la ville de Recife, Pernambuco

Recife est la capitale de l'État de Pernambuco et chef-lieu de la région métropolitaine du Recife (RMR) (voir figure 21), la plus grande agglomération urbaine du Nord-est brésilien et la cinquième plus importante du Brésil avec 3,7 millions d'habitants. La population de la ville a atteint les 1,53 millions d'habitants en 2013, distribués sur un territoire de 217 km<sup>2</sup>.

Depuis le XVI<sup>ème</sup> siècle, lors que Duarte Coelho prit le pouvoir de la capitainerie de Pernambuco, la région des récifs se transforma en débouché naturel pour nombre de richesses produites dans la zone. Au début du XVII<sup>ème</sup> siècle, le port du Recife était déjà le plus actif de l'Amérique portugaise, raison qui explique les nombreuses tentatives d'invasion par des corsaires français, anglais et hollandais.

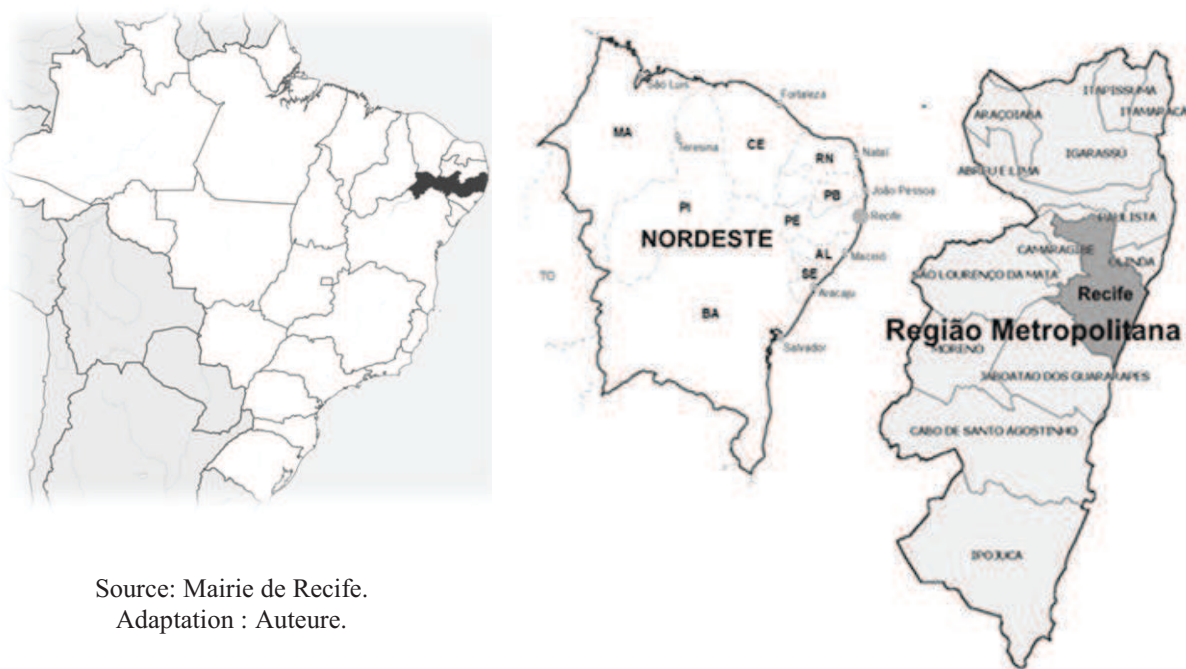
---

<sup>218</sup> Nous tenons à remercier Leiliane Antonia de Moura d'avoir si aimablement partagé son travail de recherche réalisé lors de sa licence en tourisme, la seule étude spécifique sur le cas du budget participatif du tourisme de Recife. Les analyses ici proposées sont donc basées sur les données présentées dans son travail ainsi que sur des cas de BP étudiés par nous-mêmes précédemment dans ce chapitre.

<sup>219</sup> Lors de nos entretiens des études présentées au chapitre 5, nous avons demandé aux interviewés s'ils connaissaient le cas du BP du Tourisme de Recife et nous n'avons obtenu aucune réponse affirmative.

<sup>220</sup> Une recherche sur le site Web du MTur le 08 août 2016 avec les mots clés "budget participatif" (*orçamento participativo*) n'a obtenu aucun résultat.

**Figure 21. Localisation de Recife**



Source: Mairie de Recife.  
Adaptation : Auteure.

En 1630, les Hollandais, après avoir débarqué au nord de la ville d'Olinda (qui se trouve au nord de Recife), commencèrent à dominer toute la côte du Pernambouc et la ville des récifs, où ils bâtirent et firent prospérer le siège de leurs domaines. En 1637, la ville reçut le nom de "Maritzstad", un hommage au gouverneur général Jean-Maurice de Nassau-Siegen, qui envisagea la construction d'une ville planifiée. Celle-ci gagna alors ses palaces, canaux, ponts et un jardin zoo-botanique, en même temps que l'activité de la canne à sucre modifia son paysage et ses usages.

À partir du XVIII<sup>ème</sup> siècle, son développement s'appuya sur le commerce externe et on vit l'urbanisation portugaise se démarquer spontanément sur l'ancien territoire hollandais, avec des rues étroites donnant sur des patios avec un bâtiment religieux. Au siècle suivant, la ville présenta déjà un tissu urbanisé dense qui correspond à l'actuel centre historique, bâti dès l'occupation hollandaise.

Cette croissance commençait à dépasser les limites premières de la ville et arrivait aux quartiers périphériques et aux villes proches, développant ainsi de nouvelles centralités. Dans les années 1950, ce processus avança et intégra la région entre Recife et Olinda. Les années 1970 furent marquées par une conurbation avec les villes voisines, encouragée par l'implantation de quartiers industriels le long de grands axes routiers et de grands lotissements lancés par la Banque d'habitation populaire.

Recife a toujours montré une vocation pour le commerce et les services. La ville s'est positionnée assez tôt comme un pôle de distribution de marchandises, avec une intense activité de douane. Aujourd'hui, Recife est responsable de 41 % de la population et de 49 % du PIB de la RMR (31,5% du PIB de l'État de Pernambouc), un aggloméré économique de grande densité et de leadership régional.

La ville se fait remarquer notamment par la circulation d'idées, de personnes et de marchandises, entre autres, dans le domaine scientifique et de l'innovation, et concentre une

grande partie de la base scientifique et technologique de l'État de Pernambuco. Cette structure est organisée autour des universités et des instituts de recherche localisés dans la ville et lui confèrent le titre de centre de production intellectuelle d'excellence du Nord-est.

Cette position à la pointe est également le résultat de l'organisation locale des pôles médical et gastronomique (le deuxième et le troisième au Brésil, respectivement), de nouvelles entreprises de Technologie d'information et communication et de l'Économie créative<sup>221</sup> dans le Port Digital. Ce dernier a été inauguré en 2000 et a créé un nouvel environnement d'affaires dans la ville, tourné vers le marché global.

Le parc technologique est né avec trois entreprises et quarante-six personnes ; aujourd'hui ce sont deux cent trente sociétés et plus de sept mille employés. On y retrouve plusieurs micro-entreprises et PME, mais également de grandes multinationales telles que Microsoft, IBM et Accenture. Le chiffre d'affaires du Port Digital dépasse un milliard de réais par an (environ trois cent millions d'euros) et le but est d'avoir plus de vingt mille employés jusqu'en 2020<sup>222</sup>.

En 2010, Recife était la troisième économie de la région Nord-est, après Salvador et Fortaleza. Sa représentativité dans la région est due à quelques domaines prioritaires, à savoir le secteur de la construction civile (en développement partout dans l'État en raison de grands investissements dans la construction d'habitations), l'entrepreneuriat, le commerce, la culture, la réalisation permanente de grands événements nationaux et internationaux, le secteur des loisirs et du tourisme ainsi que de l'hôtellerie.

### ***5.1.1 Secteur touristique et sa gestion municipale***

En tant que destination touristique, Recife est connu à la fois pour sa beauté naturelle, son architecture coloniale et ses manifestations artistiques et culturelles. Cependant, la ville se fait aussi remarquer dans le scénario touristique par la modernisation et la qualité de son offre, étant présentée comme la ville du Nord-est avec la meilleure infrastructure touristique.

La "Venise brésilienne" est, comme son surnom l'indique, coupée par des canaux, rivières et ponts – héritage hollandais – qui connectent les quartiers et forment des îlots tels que Santo Antonio, São José et Bairro do Recife. Ces régions sont également remarquables par le charme de leurs constructions anciennes, fortement marquées par la colonisation de Jean-Maurice de Nassau-Siegen, et aujourd'hui restaurées. Ses églises, maisons et musées gardent la riche histoire de l'État. De plus, la capitale offre une infinité de restaurants spécialisés en fruits de mer ainsi qu'une vie nocturne animée par les rythmes locaux.

L'autre carte-postale de la ville est sans doute la côte, avec environ huit kilomètres de longueur et des plages urbaines parfaites pour les baignades. Aux alentours, la beauté naturelle est encore plus frappante et dans un rayon de cent kilomètres, on retrouve des plages pour tous les goûts : il s'agit parfois de destinations renommées, comme Cabo de Santo Agostinho, Porto de Galinhas et Maria Farinha, qui peuvent être visitées dans la journée.

Pour les amateurs de plongée sous-marine, la ville est connue comme la "Capitale brésilienne des naufrages", avec plus de cent embarcations coulées dans la région – au total, ce sont

---

<sup>221</sup> Expression utilisée par le consultant britannique John Howkins pour faire référence à l'usage de la connaissance comme principal facteur de production.

<sup>222</sup> Selon un reportage apparu dans la revue "Exame" du 30 avril 2014.

vingt-trois points pour la pratique de ce sport qui, au-delà des carcasses, révèle aussi une vie marine variée et colorée.

Enfin, Recife est le berceau de plusieurs mouvements culturels et la ville présente un vaste calendrier événementiel, dont les événements principaux sont le Carnaval, la Saint Jean et le Réveillon. Le Carnaval est l'un des plus célèbres du pays : selon les données diffusées par la municipalité, la capitale a reçu 890 mille touristes pour le Carnaval 2015, un chiffre 10 % supérieur à celui de l'année précédente.

Sa grande attraction est le *Galo da madrugada* ("Coq de la nuit"), le plus grand groupe de carnaval du monde selon le *Guinness Book*. Il a été créé avec l'objectif de faire renaître le carnaval de rue traditionnel, spontané et simple de Recife. Son premier défilé de 1978 comptait environ soixante-quinze "âmes en peine", premier déguisement du club. Aujourd'hui, comme le montre la figure 22, l'immense défilé remplit les rues de Recife.

En 2013, le volet "tourisme" de la municipalité est rattaché aux activités du volet "loisirs" et en 2014, le secrétariat du Tourisme et des Loisirs de Recife est restructuré à partir de la "Vision de processus", empruntée à l'ingénierie industrielle et à l'étude des systèmes sociotechniques : il s'agit de bien définir les entrées (*inputs*) et les sorties (*outputs*), les débuts et les fins, et une séquence modeste et claire des activités entre les deux, qui apportent une transformation dans l'objectif d'offrir un bien ou service à un client.

**Figure 22. Galo da Madrugada à Recife**



Source : Wikimedia Commons. Auteur : Governador Eduardo Campos. Photo : Aluísio Moreira/SEI.

Les processus organisationnels du secrétariat analysés pour définir la nouvelle structure<sup>223</sup> ont clarifié les fonctions et les compétences de l'organisme, et ont permis la réorganisation des éléments selon leurs spécificités et les processus identifiés. Cela nous amène à croire que le travail peut être désormais plus efficace étant donné que chaque direction comprend mieux son rôle et celui des autres directions, ainsi que leurs relations et possibles interactions.

Sa gamme d'activités est assez large, allant de la conception d'actions à leur mise en place, gestion et suivi, dans un travail constant de partenariat avec les autres niveaux de gouvernement et les institutions qui représentent le secteur touristique. Ainsi, parmi ses principales actions, nous pouvons citer : études et recherches sur plusieurs aspects touristiques de la ville, collecte d'investissements publics et privés destinés au support et à la promotion de l'activité, gestion d'équipements de loisir, formations pour la qualification professionnelle, élaboration de nouveaux produits touristiques et suivi de ceux déjà en place, etc.

Le secrétariat compte également un Conseil du Tourisme instauré avec la Loi n° 9.927 de 1968 et qui réunit quatre fois par an ses membres, représentés par le secteur public, les acteurs du marché privé et la société civile organisée. Il existe, par ailleurs, un système d'échanges entre le secteur public et les universités (pour les cursus tourisme, hôtellerie, gastronomie, etc.) sous la forme de forums, où sont discutés des thèmes liés au tourisme dans la ville à travers, entre autres, des débats, des ateliers et des propositions d'actions – une importante rupture de la barrière qui se trouve souvent entre ces deux mondes.

En qualité de principale instance de gestion de ces activités, le secrétariat a l'objectif à la fois de favoriser le potentiel touristique et les offres de loisir dans la ville, avec planification, élaboration, exécution et suivi des politiques publiques liées aux deux domaines (tourisme et loisirs). Il promeut également l'interdisciplinarité du secteur touristique pour son intégration sociale et économique, tout en recherchant une amélioration de la qualité de vie dans la ville.

Cet aspect du développement touristique dans la ville est notamment encouragé à partir de 2013, moment où on voit émerger des campagnes de sensibilisation et des projets en vue d'une occupation de la ville par ses habitants. Comme exemple, il est possible de citer les campagnes audiovisuelles avec le slogan "Recife ville des gens" (*Recife cidade das pessoas*) ainsi que le projet que nous étudions à Recife.

Il est possible de considérer que l'activité touristique de Recife se structure autour de trois axes principaux : celui d'affaires et d'événements, qui représente la majorité des touristes qui se rendent sur la ville ; un autre qui répond à un tourisme pratiqué aux alentours, sur les plages à proximité ; le dernier est tourné vers le tourisme culturel, qui tente de changer l'image actuelle du tourisme (celui du soleil et de la plage) et d'offrir une offre différenciée basée sur la culture locale. Dans ce contexte se place tout particulièrement le projet "Olha! Recife", notre étude de cas empirique qui est présenté dans la dernière partie.

---

<sup>223</sup> Depuis 2014, le secrétariat est composé de deux secrétariats exécutifs, qui se divisent en trois Directions générales – de Planification et gestion, de Communication et marketing, et des Activités de tourisme et de loisirs. Celles-ci se partagent en dix Directions spécifiques – Administrative, d'Exécution budgétaire et financière, de Planification et contrôle, Juridique, de Communication, de Marketing, du *Recife Antigo*, de Développement touristique, de Développement des activités de loisir, d'Événements.

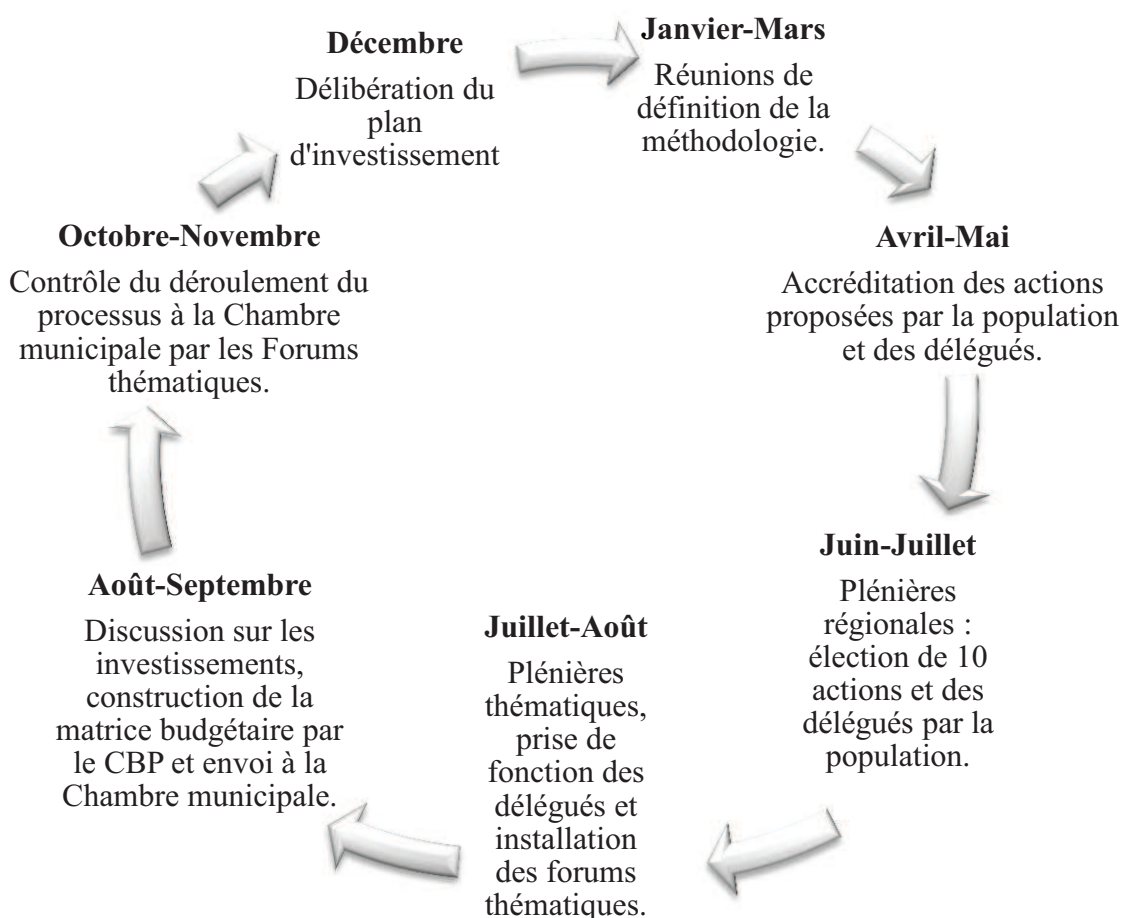
## 5.2 Contexte de création du BP du Tourisme à Recife

### 5.2.1 Budget participatif à Recife

Les premières associations de la société civile et des quartiers dans la ville de Recife, facteur essentiel pour le développement du BP comme nous l'avons mentionné auparavant, datent des années 1940, qui furent marquées par un intense processus d'exode rural et d'une urbanisation accélérée et désordonnée. Ces associations revendiquaient alors la régularisation des terrains occupés ainsi qu'une amélioration de l'infrastructure et de l'assistance aux résidents.

Cependant, le processus du BP ne fut développé dans la ville qu'à partir des années 1995, ayant pour base les expériences à Porto Alegre. De ce fait, les cycles du BP dans les deux villes sont assez proches comme nous pouvons le vérifier en comparant la figure 17 (page 289) du BP à Porto Alegre et la figure 23 ci-après, pour le BP à Recife. Cependant, à Recife, d'après certains auteurs tels que Brian Wampler (1999, p. 344), le BP fut utilisé par les gouvernements jusqu'à l'an 2000 comme un instrument de cooptation des leaders de la communauté plutôt qu'une forme de décentralisation du processus de prise de décision.

Figure 23. Le cycle du Budget participatif à Recife



Source : Mairie de Recife



Il consistait en un simple espace de consultation caractérisé par une faible institutionnalité. Il ne serait consolidé qu'à partir de 2001 avec le gouvernement de João Paulo Lima. À Recife, nous avons encore un exemple de BP qui connaît un essor important avec l'arrivée du Parti des travailleurs (PT). Lors de son mandat, João Paulo Lima a institué le secrétariat du Budget participatif et de la Gestion citoyenne, et avec celui-ci, le règlement interne du BP, les plénières et les forums thématiques, le processus électoral pour être délégué (dans lequel n'importe quel citoyen peut voter et être élu) et l'Assemblée municipale des délégués.

Ces changements redynamisèrent le processus et provoquèrent une augmentation dans le nombre d'organisations concernées et des participants, contribuant à ce que le BP à Recife soit aujourd'hui considéré par certains experts, comme Ana Claudia Teixeira (2003), comme le cas le plus important dans le Nord-est brésilien.

### **5.2.2 Décentralisation du tourisme**

Afin de mieux comprendre l'apparition du BP du Tourisme, il est tout d'abord nécessaire de saisir quelques enjeux sur le développement touristique au Brésil et la décentralisation de cette activité (thèmes qui seront mieux abordés dans les chapitres 7 et 8). Un modèle de gestion décentralisée du tourisme commençait à être développé au Brésil en 1994 (chapitre 7). Ce modèle envisageait l'articulation entre les pouvoirs publics aux différentes sphères de gouvernement ainsi qu'entre ceux-ci, les acteurs privés et la société civile organisée, en vue d'une planification partagée de l'activité touristique.

Parmi les principales actions entreprises, on peut mentionner notamment le renforcement de la gouvernance locale et la création d'organismes touristiques dans les États fédérés ainsi que dans les villes, tels que les conseils *estaduais* et municipaux de tourisme (chapitre 7). Dans ce sens, la Politique nationale de Tourisme de 1996 a transféré la responsabilité de planifier l'activité touristique de l'État national aux plus petites échelles tout comme aux communautés locales, ayant pour base le principe que les résidents sont ceux qui connaissent le mieux les potentialités de leur ville et peuvent participer à la planification du tourisme (Brasil, 1996).

Puis en 2003, avec la création d'un ministère du Tourisme, le gouvernement fédéral a donné suite aux consultations aux divers acteurs du secteur touristique et a stimulé la création d'instances de gouvernance locale (telles que les conseils) afin de compléter le système de gestion partagée du tourisme brésilien (Brasil, 2003). Cependant, cette participation, qui est préconisée dans les Plans nationaux de tourisme (chapitre 8), fait référence à la formulation de politiques, programmes et projets mais sans pour autant considérer l'élection d'actions prioritaires pour l'investissement public par les habitants, comme le propose le budget participatif.

Plus particulièrement concernant le processus de gestion touristique dans l'État du Pernambouc, l'Entreprise *pernambucana* de Tourisme (Empetur), créée en 1967, étaient la seule instance responsable de cette activité jusqu'en 2006, quand l'ambition de décentraliser la gestion du tourisme aussi au niveau de l'État fédéré a établi une nouvelle structure avec quatre instances principales : Empetur, le secrétariat du Tourisme de Pernambouc, le Conseil *estadual* du Tourisme et le Programme de développement du Tourisme.

Empetur continuerait ainsi à exister et mettrait désormais en pratique des actions de développement, d'articulation et de gestion. Le secrétariat du Tourisme de Pernambouc serait le responsable de la planification, de l'évaluation et du suivi d'actions et de politiques de ce secteur, tout comme de la collecte des ressources et des relations institutionnelles avec les

partenaires. Le Conseil *estadual* du Tourisme définirait les stratégies pour le développement de cette activité avec le secrétariat. Enfin, le Programme de développement du Tourisme (Prodetur) aurait à sa charge les partenariats avec les mairies pour des actions structurantes.

Enfin, à l'échelle municipale, le tourisme a eu toujours une place secondaire dans la structure du gouvernement et sa gestion a été partagée avec d'autres domaines jusqu'au début des années 2000. En 1968, ont été créés l'Entreprise métropolitaine de Tourisme du Recife (Emetur) et le Conseil municipal de Tourisme, afin de mettre en œuvre la politique municipale de Tourisme selon les exigences du ministère (Vicente, 2009). Cependant, Emetur n'a jamais été une instance indépendante mais subordonnée au secrétariat de l'Éducation et de la Culture, jusqu'à sa suppression en 1979 et son remplacement par la Fondation des cultures de la ville du Recife, qui a incorporé les activités liées au tourisme.

En 1989, les affaires liées au tourisme ont été incorporées au secrétariat de l'Assainissement, de l'Industrie, du Commerce et du Tourisme. Puis, en 1992, elles sont passées sous la responsabilité du secrétariat du Développement économique, du Tourisme et des Sports pour ensuite, en 1996, intégrer le secrétariat de la Culture, du Tourisme et des Sports.

En 2001, le secteur touristique a été transféré à la gestion du nouveau secrétariat du Tourisme et du Sport, qui avait pourtant peu différé par rapport au secrétariat précédent puisqu'il continuait à être le responsable de la réalisation d'événements culturels (Moura, 2013). Seulement en 2005, une structure de gestion exclusive du tourisme a été créée – le secrétariat du Tourisme du Recife (Setur). Cette activité a ainsi été dissociée du volet "sport" mais sans pour autant avoir une autonomie budgétaire, fait survenu uniquement l'année suivante.

### **5.2.3 Création du BP du Tourisme**

La principale justification donnée par la mairie de Recife vis-à-vis de la création du BP du Tourisme était la nouvelle posture adoptée à partir de 2007 pour décentraliser la gestion de l'activité touristique tout en impliquant la communauté locale (Moura, 2013). Cependant, une action en particulier (et son impact sur la population) aurait eu un rôle central pour l'implantation de la thématique spécifique de tourisme.

La période comprise entre les mois de septembre 2007 et septembre 2008 a été connue dans la ville comme l'"Année du Tourisme dans le Recife". Il s'agissait d'un moment d'intense promotion de projets destinés à stimuler le tourisme local (voire augmenter les recettes), repositionner la ville en tant que destination touristique et sensibiliser la communauté aux atouts de leur ville. Ces actions, dont certaines étaient assez tournées vers les communautés locales (telles que "Tourisme dans la communauté", "*Recifense praticante*", etc.), ont réveillé l'intérêt de celles-ci au tourisme (Moura, 2013).

Cet effet positif vérifié dans la population locale a provoqué également un changement du positionnement des représentants du tourisme qui participaient aux réunions thématiques du budget participatif aux côtés des représentants du développement économique. Ils se sont aperçus que le tourisme était, en réalité, toujours en arrière-plan et n'avait jamais d'actions spécifiques approuvées.

Cela se justifiait notamment par le fait qu'à l'époque où les deux thèmes partageaient la même plénière, la majorité des participants était composée de personnes vivant dans des zones à risques ; les discussions étaient donc souvent liées à l'habitation et aux plans d'urgences en période pluvieuse (Moura, 2013). L'idée proposée alors par les acteurs du tourisme a été de

créer une thématique spécifique dans ce domaine afin de faciliter l'approbation d'actions et l'affectation de ressources.

Ainsi, avec l'élection de João de Costa (PT) en tant que maire de la ville pour la période de 2009 à 2013, et l'arrivée d'un nouveau secrétaire du Tourisme, Samuel Oliveira Neto, le BP du Tourisme a vu le jour. Il devrait constituer un canal ouvert à l'opinion de la population sur les actions à développer dans le domaine du tourisme. Par ailleurs, selon le coordinateur du BP de Recife en 2009, Augusto Miranda, la plénière thématique de tourisme avait aussi comme objectif d'attirer un nouveau public aux plénières et d'encourager le dialogue entre les divers représentants du tourisme et de la gestion municipale (Moura, 2013). Au total, la ville a réalisé quatre cycles du BP du Tourisme, entre 2009 et 2012.

### **5.3 BP du Tourisme : mode d'emploi**

Bien que l'expérience que nous décrivons ici ait été connue sous le nom de "budget participatif du Tourisme", il convient de rappeler qu'il s'agissait, en réalité, d'une plénière et d'un forum thématiques exclusivement dédiés à cette activité, comme nous l'avons mentionné auparavant. Pour cette raison, son cycle n'était pas le même que le BP de la ville ; il démarrait à l'étape 4 de la figure 23 présentée précédemment (page 316).

Ainsi, le processus débutait avec des présentations pour la communauté locale et qui avaient l'objectif de l'informer sur l'activité touristique et son importance pour la ville, tout comme d'expliquer le concept et la méthodologie des plénières et des forums thématiques du BP. Une première invitation à la plénière était faite aux participants de ces réunions.

Parallèlement, d'autres actions de sensibilisation et de promotion du BP du Tourisme étaient menées par le Setur avec la population (courriels, dépliants, panneaux, etc.) (figure 24) ainsi qu'avec les différents acteurs du secteur touristique (syndicats, entités touristiques, équipements touristiques, etc.). Le secrétariat du BP, les coordinateurs régionaux et les candidats aux rôles de délégués se chargeaient alors d'inviter les personnes à participer à la plénière (Moura, 2013). Une fois cette phase terminée, s'initiait la phase suivante, à savoir la plénière thématique, suivie des forums des délégués.

#### ***5.3.1 Plénière thématique et Forums thématiques***

La journée de la plénière commençait par l'accréditation des participants, moment où tout citoyen ayant plus de seize ans et souhaitant candidater comme délégué, devait aussi manifester son intérêt. La plénière avait deux objectifs principaux : les participants devaient élire à la fois les délégués pour les forums thématiques et les actions prioritaires pour le tourisme de la ville. Il n'existait pas de limite pour le nombre de délégués et tous ceux qui recevaient plus de dix votes étaient élus pour participer aux forums thématiques.

Les délégués avaient un mandat d'un an et pouvaient être réélus. Cela permettait, d'un côté, de continuer à suivre des actions du Setur (Moura, 2013) mais, d'un autre côté, garantissait aux délégués des avantages liées au poste et la possibilité de favoriser les mêmes groupes d'intérêts, contribuant aux problèmes connus de cooptation, clientélisme, corruption, etc.

Dans chaque plénière, le public devait choisir trois thèmes parmi les cinq proposés, et dans chaque thème, une action à être développée. L'objectif de ce vote était d'élaborer un document avec des propositions pour la construction de politiques publiques de tourisme de la ville.

Figure 24. Convocation à la première plénière du BP du Tourisme à Recife



Source : Mairie de Recife

Cependant, à la place de ces politiques, les actions votées donnaient suite, en réalité, à l'élaboration de projets (Moura, 2013). Enfin, la journée se terminait par la présentation des résultats après le vote des délégués et des thèmes élus comme étant prioritaires.

Pour la première année, les thèmes et les actions proposés au débat avaient été définis en amont par le Setur : il s'agissait de projets déjà mis en route par le secrétariat en 2009 (Moura, 2013). Lors du deuxième cycle, les propositions ont été établies avec les délégués élus, transformant ainsi le forum d'instance de contrôle en instance formatrice de programmes publics de tourisme. Toutefois, selon l'étude de Leiliane Moura, les actions soumises à la sélection par les délégués étaient toujours choisies parmi celles développées par le secrétariat.

Pour le troisième cycle, chaque direction du Setur présentait ses projets à la coordination du BP et au secrétaire du Tourisme pour la définition d'axes et d'actions, qui étaient sélectionnés par le forum avant d'être proposés au vote final. Nous comprenons alors que ce processus intitulé "budget participatif du Tourisme" se caractérisait non pas comme une allocation de ressources, puisque les projets étaient déjà en route, mais comme une manière de valider l'application du budget par la mairie. Nous pouvons citer quelques exemples de projets votés au BP mais qui avaient été initiés avant<sup>224</sup> (voir tableau 10 pour la liste complète des projets, les dates et les taux de participation aux plénières).

<sup>224</sup> D'après l'étude de Leiliane Moura (2013).

**Tableau 10. Résumé des principales données sur les quatre Plénières du BP du Tourisme**

Date	Lieu	Nombre Participants	Thèmes proposés	Actions votées
04/08/2009	Terminal Maritime	956	1. Tourisme dans la communauté	"O Fuçador"
			2. Promotion du Recife	Promotion du tourisme au Brésil et à l'étranger
			3. Formation professionnelle	Former la main d'œuvre du secteur
27/07/2010	Terminal Maritime	962	1. Développement du tourisme durable dans les communautés	"Recifense pratiquant"
			2. Formation professionnelle et sensibilisation de la population	"Recife 2014"
			3. Éducation au tourisme à l'école	"Groupe (roda) de connaissance touristique et culturelle du Recife"
30/08/2011	Collège Nóbrega	572	1. Sensibilisation touristique	"Connaissez Recife" et promenade à vélo
			2. Promotion de l'image et des attractions	Réaliser des activités artistiques-culturelles dans le Vieux Recife
			3. Formation professionnelle	Inclusion sociale et qualification de la main d'œuvre
20/08/2012 <sup>45</sup>	Collège Nóbrega	161	1. Sensibilisation touristique	"Connaissez Recife"
			2. Promotion	"Recife te quer]" (Recife vous désire)
			3. Qualification professionnelle	Ateliers de manipulation d'aliments, informations touristiques, qualité d'accueil, etc.

Source : Leiliane Moura, 2013, p. 60 ; 72.

Le projet "O fuçador" soutenait des recherches et des projets universitaires qui portaient sur des études, des analyses et des suggestions vis-à-vis des potentialités et produits touristiques de la ville. Avant d'être élu lors de la première année du BP (2009), le projet avait connu trois éditions précédentes dont la dernière s'était déroulée entre mai et octobre 2008. Néanmoins, et curieusement, le projet n'a pas eu de continuité après son vote au BP.

Un autre projet présenté lors du troisième cycle, le "Conheça Recife" avait, en réalité, le même objectif qu'un projet présenté lors du cycle précédent, le "Recifense pratiquante", les deux étant destinés à la sensibilisation touristique de la population locale. Après la fin du BP du Tourisme, le même projet a continué sous un autre nom, "Olha! Recife", qui est l'objet de notre étude de cas de ce chapitre et sera donc analysé dans la dernière partie de ce chapitre.

Une autre critique faite aux plénières par Leiliane Moura (2013), concerne la qualité du débat. D'après les données recueillies par l'auteure, au premier cycle, les discussions ont été assez profondes, malgré l'établissement des thèmes sans participation populaire. Néanmoins, à partir de 2010, les débats autour du tourisme étaient rares. Les réunions consistaient en une reddition des comptes par le Setur et on passait directement à la présentation des thèmes et actions soumis au vote. Malgré ces aspects négatifs, et selon des avis recueillis par l'auteure, les plénières ont tout de même contribué à une prise de conscience par la population de l'activité touristique de la ville et à une expansion des connaissances des acteurs économiques sur ces questions-là.

### **5.3.2 Forums thématiques**

Les forums thématiques avaient l'objectif de réunir les délégués élus pour débattre et suivre les sujets liés à chaque thème. Néanmoins, comme le souligne Leiliane Moura (2013), ces forums ne faisaient, en réalité, que s'aligner sur les actions élues comme prioritaires dans les plénières. Ils étaient composés de quatre instances : la coordination, composée en théorie<sup>225</sup> par un membre de l'administration municipale et de délégués thématiques, la commission de fiscalisation et suivi des travaux et programmes, la commission d'éthique<sup>226</sup>, et les délégués.

Les réunions avaient lieu au moins une fois par mois et devaient avoir un quorum de 25 % du total des délégués. Ces derniers étaient normalement convoqués aux réunions par des appels téléphoniques lors desquels ils étaient informés de l'horaire, du lieu et de l'ordre du jour. Cependant, d'après les informations obtenues par Leiliane Moura (2013) à travers ses entretiens, les délégués étaient souvent prévenus à la dernière minute, fait qui empêchait certains de s'y rendre, démontrant la désorganisation du processus. Les réunions étaient publiques et permettaient la manifestation de toute personne présente. Nous rappelons pourtant que seulement les délégués avaient le droit au vote.

Néanmoins, la participation aux forums était principalement de personnes liées à l'activité touristique (Moura, 2013). La question du taux de participation et du public qui participe est, en effet, délicate et peut être influencée par différents éléments contextuels. Nous ne possédons pas toutes les données pour pouvoir dresser ici une analyse de ce blocage. Cependant, si on considère le problème du retard avec la convocation des délégués, on peut alors se demander comment la population était-elle informée sur les réunions. Nous sommes amenée à croire que le discours n'était pas cohérent avec la pratique.

À chaque cycle, la coordination du BP menait des formations auprès des délégués afin de leur expliquer le processus et sa finalité, ainsi que l'activité touristique dans la ville, étant donné que certains délégués n'avaient pas de connaissances sur le sujet (Moura, 2013). Ce problème était également vérifié pour d'autres acteurs du BP du Tourisme, tels que ses représentants. Outre les délégués, dès la mise en place du forum, des élections étaient réalisées pour élire son coordinateur et président/conseiller, ce dernier étant le représentant du forum dans les réunions parallèles aux plénières.

Cependant, selon les informations recueillies par Leiliane Moura (2013), les représentants élus méprisaient le processus. Ils n'établissaient pas de comptes rendus des réunions générales aux délégués et ne savaient pas argumenter sur les bénéfices de l'activité touristique lors des grandes réunions des plénières. Ces constats laissent des questions en suspens : Sur quels arguments et quelles compétences les délégués étaient élus ? Comment justifier le choix des représentants ? Étaient-ils élus par cooptation ? Étaient-ils uniquement intéressés aux bénéfices du poste ? Pourquoi ces acteurs étaient-ils si peu impliqués dans le processus ? Finalement, ces questions seraient-elles liées à la disparition de la thématique du tourisme ?

### **5.3.3 Fin du BP et apparition du Participa Recife**

L'arrivée d'un nouveau maire en 2013, Geraldo Júlio, du Parti socialiste brésilien, a mis fin aux activités du BP du Tourisme et, plus largement, a renommé le processus du BP, qui

---

<sup>225</sup> Dans le cas du tourisme, nous allons voir plus loin (point 5.4) que cette composition n'était pas respectée.

<sup>226</sup> Leiliane Moura (2013) relate qu'aucune information sur la commission de fiscalisation et la commission d'éthique n'a été retrouvée lors de sa recherche et qu'aucun des interviewés ne les a mentionnées.

s'appelle désormais "Recife Participe". Avec un style et une ligne d'actions assez différents du PT, le nouveau gouvernement a instauré "un nouveau programme de participation sociale".

D'un côté, ce programme garde le même principe d'action du cycle du budget participatif, avec les séminaires et les forums ainsi que l'élection des délégués. D'un autre côté, il en diffère nettement en raison de son objectif de débat global avec la population et non plus de décision populaire directe sur le budget municipal.

La première action du programme a eu lieu en 2016. La société a été alors convoquée à un séminaire qui a duré trois jours et où la population a pu échanger avec le secrétaire du Gouvernement et de la Participation sociale. Les demandes débattues entre la municipalité et la population ont été intégrées à la Loi budgétaire annuelle de 2014 et au Plan pluriannuel de quatre ans (2014-2017) approuvés par la Chambre municipale.

L'étape suivante consistait dans l'installation du Forum micro-régional et des Conseils régionaux, les deux instances permanentes de participation populaire prévues dans le programme. Les coordinateurs et les conseillers ont ensuite été élus dans les dix-huit microrégions politiques-administratives de la ville. Ils ont le rôle de représenter la population dans le programme.

Parallèlement à leur élection, les thèmes prioritaires ont été votés pour chaque microrégion pour, ensuite, être débattus dans le Forum micro-régional, avec la présence de tous les secrétaires municipaux. Finalement, un rapport a été produit avec les résultats des discussions et envoyé à toutes les unités gestionnaires de la municipalité afin de faire connaître les demandes de la population. Selon les données de la ville, plus de quatorze mille personnes ont participé à cette première phase du programme<sup>227</sup>.

En 2017, le programme a été repris avec un nouveau format. Sept cycles d'écoute populaire ainsi qu'un séminaire et un forum ont eu lieu entre les mois de novembre et décembre 2017, dans les six régions politiques-administrative de la ville. Ces moments de participation de la population permettent aux habitants d'évaluer et/ou de proposer des projets, programmes, actions ou services directement aux élus et employés municipaux. Par ailleurs, tous les secrétaires municipaux sont censés participer aux différents forums.

Les débats ont été enregistrés sous forme de vidéo et les demandes ont été recueillies par l'équipe du secrétariat du Gouvernement et de la Participation sociale. Ce nouveau format, d'après le secrétaire responsable<sup>228</sup>, Sileno Guedes, permet d'avoir plus d'agilité dans la prise de décisions et de mieux employer les ressources financières et humaines dans le développement de la ville.

Dans ce programme, le tourisme est compris dans une thématique au côté de l'économie, de la culture et des loisirs. Néanmoins, les informations disponibles sur Internet ne mentionnent pas cette activité. Les thèmes débattus qui sont annoncés, font référence notamment aux domaines suivants : infrastructure, santé, éducation, mobilité et contrôle urbain, défense civile, assainissement, logement, droits de l'homme et citoyenneté, sécurité urbaine, environnement, culture, loisirs et sports. Il semble alors que le tourisme a repris une place secondaire dans les débats publics sur les investissements municipaux à Recife.

---

<sup>227</sup> Source : Page Web de la ville de Recife. Article disponible sur <<http://www2.recife.pe.gov.br/noticias/06/11/2017/recife-participa-inicia-foruns-regionais-2017>> (Page consultée le 14 février 2018).

<sup>228</sup> *Ibid.*

## 5.4 Faiblesses du processus et leçons à retenir

Le budget participatif du Tourisme attire l'attention en raison de l'importance qu'il accorde à l'activité touristique dans ce processus de démocratisation des politiques publiques et de l'État. Dans ce sens, il constitue une innovation dans la façon de prononcer sur le budget public et de mettre en œuvre les politiques touristiques. Toutefois, l'expérience à Recife a aussi montré les faiblesses que ce processus peut avoir, et permet aux autres villes souhaitant développer le dispositif, d'avoir conscience de ses risques.

Tout d'abord, le BP du Tourisme fut fortement marqué par des intérêts politiques, cooptation et corruption, qui avaient peut-être dès le début annoncé l'échec du processus. Ainsi, et différemment de l'idée derrière les processus de budget participatif, il ne fut pas créé à partir d'une mobilisation sociale mais politique. Par ailleurs, le BP du Tourisme était un outil utilisé par le secrétariat municipal dans l'objectif de masquer le détournement de fonds publics, comme le dénoncent les entretiens menés par Leiliane Moura (2013).

Le Setur était accusé par le ministère Public de transfert direct de fonds à certaines organisations de tourisme sans détails de l'opération ou une explication des critères de choix – ceux-ci étaient a priori purement politiques (Moura, 2013). Le ministère Public interdit donc ce type de transfert de fonds et exigea la création de paramètres pour décider de la destination de ces ressources. La création d'un BP du Tourisme donnait alors au secrétariat du Tourisme la possibilité de légitimer le détournement de fonds par approbation publique.

Selon les témoignages recueillis par Leiliane Moura (2013), ce contexte expliquerait, en partie, pourquoi les actions votées étaient déjà en exécution par le Setur, ou seraient de toute façon mises en œuvre. Le mensonge existait alors vis-à-vis du ministère Public mais aussi de la population, qui croyait pouvoir décider de la définition de projets (qui étaient pourtant déjà définis).

À partir de ce fait, il est possible de déduire que le gouvernement ne souhaitait pas vraiment impliquer la population. La participation en soi n'était pas importante dans ce processus ; elle était simplement un outil de la corruption politique. Le gouvernement n'investissait pas dans la communication et dans le développement du processus. Le résultat fut la baisse de la participation au long des années (tableau 10, page 321) sans avoir provoqué, à aucun moment, des changements dans la posture des responsables du processus afin de la faire remonter.

D'après les entretiens réalisés par Leiliane Moura (2013), cette participation était, par ailleurs, influencée par les directions du Setur, qui avaient des projets soumis à vote et qui mobilisaient des individus afin qu'ils votent pour leurs thèmes spécifiques. L'élection des délégués était également basée sur la corruption, une fois que plusieurs délégués avaient amenés des connaissances aux réunions pour pouvoir être élus.

Le système, ici représenté par la municipalité, soutenait cette pratique, mettant à disposition un bus pour tout délégué capable de mobiliser un groupe pour participer à la plénière (Moura, 2013). Ainsi, il est évident que certains délégués n'étaient pas élus en raison de leurs compétences. Ce manque de préparation et d'instruction de la plupart de délégués nuisaient également au processus.

Il existait, par ailleurs, un problème de respect du règlement interne du BP sur plusieurs aspects, notamment pour les forums. À titre d'exemple, le règlement exigeait un quorum minimal de 50 % plus un membre du forum pour délibérer sur un sujet (les résolutions approuvées étaient transmises par écrit au CBP), et les propositions d'amendements du



règlement (délibérées par le CBP et soumises au chef du pouvoir exécutif) nécessitaient un quorum spécial de deux tiers des membres.

Malgré ces exigences, on vérifiait une constante présence d'une minorité des délégués lors des réunions, qui avaient tout de même lieu. Les délégués participaient de manière significative uniquement lors des journées de vote pour coordinateur et président du groupe – vote d'ailleurs dictés et manipulés par les représentantes du Setur, selon Leiliane Moura (2013), brisant lui-aussi les règles du processus.

Certains anciens délégués interviewés par Leiliane Moura (2013) affirmèrent que le Setur détenait le pouvoir lors des réunions et que leurs opinions et suggestions n'étaient finalement pas prises en compte. D'autres délégués, qui travaillaient pour la mairie lors d'événements culturels, n'osaient même pas s'exprimer par peur de futures représailles.

Les représentants municipaux ne respectaient pas non plus la composition de la coordination du BP du Tourisme : d'après le règlement interne, elle devrait être formée par un membre de l'administration municipale sans droit au vote et par deux délégués, mais en réalité, la composition des coordinations au long des quatre cycles fut basée sur une démarche inverse, avec deux ou trois membres du Setur et un délégué sans autorité (Moura, 2013).

Tout bien considéré, il est possible de dire que le BP du Tourisme n'a jamais fonctionné comme un espace de concertation et de codécision, étant plutôt une forme de consultation de la population sur des projets décidés en amont par le Setur. Il était un outil manipulé par le gouvernement local pour ses propres intérêts et non pour favoriser la démocratie participative.

Néanmoins, s'il est mis en place correctement, ce processus peut constituer une ouverture vers la démocratisation de l'activité touristique, étant donné que la plupart des budgets publics destinés au tourisme sont actuellement votés à l'intérieur des Comtur ou des secrétariats. Les municipalités pourraient alors étudier la possibilité d'insérer le tourisme dans leurs budgets participatifs. Le ministère du Tourisme devrait lui-aussi s'y intéresser davantage et créer des référentiels pour soutenir les municipalités dans cette démarche.

Par la suite, nous allons présenter notre étude de cas du projet "Olha! Recife". Il s'agit d'un projet de sensibilisation touristique destiné notamment à la population locale et qui est une évolution des premières actions dans ce sens, mises en place depuis 2008 dans la ville. À partir de 2010, suite à l'instauration du budget participatif du Tourisme, le projet a été continuellement sélectionné pour les investissements prioritaires dans le tourisme, souffrant des modifications tout au long des trois dernières années du BP du Tourisme.

Bien que le BP du Tourisme ait connu sa fin en 2012, le projet de sensibilisation n'a pas cessé ses activités auprès de la population. Il a toutefois été renommé "Olha! Recife" et, encore une fois, sa méthodologie a évolué. Outre le fait que ce cas représente un exemple intéressant des jeux politiques et de leurs influences sur les projets locaux, il nous intéresse tout particulièrement par son action auprès de la population en vue d'une intégration de celle-ci à l'activité touristique de Recife, à partir d'une démarche de sensibilisation et de prise de conscience de cette activité.

## 6. "Olha! Recife", projet de sensibilisation touristique



Le projet "Olha! Recife" (Regardez ! Recife), d'information et de sensibilisation de la population au tourisme et au patrimoine, est mené par la mairie de Recife à travers son secrétariat du Tourisme et des Loisirs, sous la responsabilité de la Direction de Développement touristique. Ce projet est, en réalité, une continuité donnée à une série de programmes de sensibilisation de la population mis en place depuis 2008.

### 6.1 Évolution du projet et enjeux politiques locaux

Ces programmes existaient avant même l'instauration du budget participatif du Tourisme dans la ville, mais ils ont été impulsés et mis en valeur après 2010. Le premier programme de sensibilisation voté au BP du Tourisme de 2010-2011 a été "Recifense Praticante" (Recifense pratiquant), ayant réalisé vingt-sept visites dans Recife, dans une union d'informations historiques-culturelles et de dramaturgie. À l'époque du projet, un site Web a été également créé dans l'objectif de mettre en contact les gens qui exploraient la ville (Moura, 2013).

Au moment du BP du Tourisme de l'année 2011-2012, le projet a gagné une nouvelle action : nommé désormais "Conheça Recife" (Connaissez Recife), il offrait des visites en vélo et en bus, dans l'objectif principal de sensibiliser les *recifenses* (habitants de Recife) au potentiel touristique de leur ville. Au total, mille sept cent personnes ont participé aux circuits entre les mois de novembre 2011 et mars 2012 (Moura, 2013). Ce même projet a été voté à nouveau lors du dernier cycle du budget participatif, celui de 2012-2013.

Malgré l'extinction du BP du Tourisme dans la ville, la mairie a souhaité donner suite au projet. Sa nouvelle forme, mise en place en 2014, a gagné un nouveau nom – "Olha! Recife" – et a évolué : il s'agit d'un projet plus régulier, avec des visites tous les week-ends, et plus complet, offrant la possibilité de découvrir la ville en bus, en vélo, à pied et en catamaran.

L'évolution du projet et les constants changements de nom nous ont interpellé lors de nos recherches. Comment expliquer le fait qu'un seul projet souffre constamment des transformations sans que celles-ci ne provoquent des changements profonds ? Nous estimons qu'il est possible de mieux comprendre cette évolution et ce qu'il existe derrière la continuation du projet si nous analysons de plus près les enjeux politiques dans la ville.

Tout d'abord, on pourrait se demander pourquoi un ancien projet a été présenté lors des trois derniers budgets participatifs du Tourisme comme étant un nouveau projet à développer. Nous estimons que la réponse est probablement en rapport direct avec les informations présentées par Leiliane Moura (2013) : il s'agissait d'une stratégie du secrétariat du Tourisme à l'époque, pour appuyer des actions qui existaient déjà et qui seraient mieux justifiées avec un "accord" de la population.

À ce sujet, l'auteure souligne que les projets proposés au BP du Tourisme faisaient, en réalité, partie de la planification des directions du secrétariat du Tourisme (Setur), "le BP n'étant qu'une façon de garantir la continuité de projets déjà en route" et qui "allaient être mis en place de toute manière", affirmaient les personnes interviewées par l'auteure pour son étude (Moura, 2013, p. 71).

Le deuxième point qui nous interpelle est la transformation du nom et de la forme du projet. Cet aspect est, d'après nous, directement lié aux enjeux politiques et à leur influence sur le

projet. Afin de mieux comprendre cette relation, il convient de rappeler brièvement le contexte d'évolution du projet pour ensuite, le croiser avec l'évolution politique dans la ville.

Comme nous l'avons mentionné auparavant, le premier projet de sensibilisation que nous connaissons date des années 2008, ayant été voté pour le budget participatif de 2010-2011, alors nommé "Recifense Praticante". Le BP de 2011-2012 a sélectionné une nouvelle proposition accompagnée d'un nouveau nom, "Conheça Recife". Le projet a maintenu le nom et sa proposition pour l'année suivante lors du choix des projets au BP en août 2012, c'est-à-dire juste avant les élections locales pour le nouveau maire (réalisées le 07 octobre 2012).

Cependant, en 2013 et sous la direction du nouveau maire, le BP du Tourisme a été supprimé et intégré au volet "économie, tourisme, culture et loisirs" du "Participa Recife", un programme de participation ayant remplacé le BP dans la ville. Pareillement, le projet "Conheça Recife" a disparu pour donner place au nouveau "Olha! Recife" entre 2013-2014 (à la fin de la période d'exécution du BP 2012-2013), qui arrivait avec de nouvelles propositions.

Croisons alors ces informations avec les changements dans la gestion du secrétariat du Tourisme durant cette période-là. Nous observons d'abord que le premier changement de nom du projet au BP (année 2011-2012) coïncide avec le changement de secrétaire du Tourisme, qui réussit à le renouveler (sans altération de nom) l'année suivante. Malgré un changement de parti politique entre les deux secrétaires (le premier, Samuel Oliveira, membre du Parti des travailleurs – PT, et le deuxième, André Campos, du Parti socialiste brésilien – PSB), la gestion est pourtant maintenue sous l'égide du PT, et ce jusqu'en 2013<sup>229</sup>.

Avec les élections locales pour le nouveau maire en octobre 2012, le BP touche à sa fin et sous la gestion du nouveau secrétaire du Tourisme, Felipe Carreras, du PSB (cette fois-ci sans lien avec le PT) à partir de 2013, le projet de sensibilisation, désormais nommé "Olha! Recife", est en période d'attente, de transition. Il ne revient qu'en 2014 en raison, croyons-nous, de l'arrivée du nouveau secrétaire, Camilo Simões (PSB). Le tableau 11 sur la page suivante résume ces idées et montre clairement la relation entre l'évolution du projet et les changements politiques locaux.

Nous arrivons donc à l'hypothèse qu'à Recife, tout comme dans beaucoup d'autres villes, les projets menés par les pouvoirs publics sont sensibles voire instables, étant donné qu'ils sont fortement influencés par les changements dans la gestion locale et par la lutte entre les différents partis politiques au gouvernement. La population paie le prix de cette instabilité. Espérons qu'un jour les gouvernements laisseront de côté leur compétition et se concentreront sur les bénéfices aux habitants. Heureusement, en ce qui concerne le projet "Olha! Recife", l'évolution est plutôt positive malgré les hauts et les bas.

Face à cette instabilité et aux nouvelles élections locales en octobre 2016, nous nous posons la question suivante : Quel serait l'avenir du projet après les élections locales de 2016 pour un nouveau mandat à partir de 2017 ? La réponse est positive et d'une certaine manière, logique : avec la réélection du maire Geraldo Júlio, le projet a été maintenu, malgré un temps d'arrêt des activités entre janvier et avril pour une nouvelle planification pour 2017. À ce moment-là, une enquête avait été lancée sur la page Facebook du projet afin de connaître les intérêts des participants pour les visites à pied<sup>230</sup>. Les visites ont été reprises en mai 2017.

---

<sup>229</sup> Coïncidence ou pas, le PT et le PSB faisaient partie de la même coalition politique jusqu'à ce que le deuxième ait rompu avec le premier pour pouvoir lancer son propre candidat aux présidentielles de 2014.

<sup>230</sup> La question posée était "Quel circuit souhaiteriez-vous faire en 2017 dans la modalité "Olha! Recife à pied" ?" et les participants pouvaient mentionner plusieurs circuits.

**Tableau 11. Statut du projet de sensibilisation touristique à Recife selon les changements politiques**

Année	Élections maire	Secrétaire du Tourisme	Parti politique	Statut du projet de sensibilisation
2008	Octobre	Samuel Oliveira	PT	Première année projet
2009	-	Samuel Oliveira	PT	Deuxième année projet
2010	-	Samuel Oliveira	PT	BP Tourisme en août <i>"Recifense praticante"</i>
2011	-	André Campos	PSB (gestion PT)	BP Tourisme en août <i>"Conheça Recife"</i>
2012	Octobre	André Campos	PSB (gestion PT)	Fin du BP du Tourisme
2013	-	Felipe Carreras	PSB	<i>"Olha! Recife"</i>
2014	-	Felipe Carreras/ Camilo Simões	PSB	<i>"Olha! Recife"</i>
2015	-	Camilo Simões	PSB	<i>"Olha! Recife"</i>
2016	Octobre	Camilo Simões	PSB	<i>"Olha! Recife"</i>
2017	-	Ana Paula Vilaça	PSB	<i>"Olha! Recife"</i>

Réalisation : Auteure.

## 6.2 Le projet aujourd'hui

"Olha! Recife" offre à la population une opportunité de loisir ainsi qu'un nouveau regard sur la ville. Il s'agit des visites guidées gratuites qui permettent aux habitants de découvrir ou redécouvrir leur ville et de "pratiquer du tourisme chez soi". Son caractère innovateur vis-à-vis les anciens programmes se trouve dans le fait que le nouveau projet, démarré en mars 2014, a amplifié la gamme de visites, en ajoutant aux visites à vélo et en bus, des visites à pied et en catamaran.

La dernière visite développée par le projet a été "Recife hantée" en novembre 2014, la seule visite à avoir lieu régulièrement (dernier samedi du mois) grâce à son grand succès. Le projet présente également, depuis décembre 2016, une action d'inclusion et d'accessibilité au tourisme : des visites spéciales aux personnes ayant un handicap moteur, avec des transports adaptés à leurs besoins.

Le projet mène également des activités auprès d'écoles, de groupes de personnes âgées, d'agences de tourisme, etc. Il a été reconnu en 2014 par le ministère du Tourisme brésilien comme l'une de "Bonnes pratiques en Tourisme", prix qui sélectionne des projets "modèles" par leur niveau d'innovation (produit, processus, méthode, organisation) et par la production réelle d'impacts positifs. Ainsi, le secrétariat municipal du Tourisme a été déjà contacté par d'autres villes dans la région qui souhaitent développer le même type de projet.

Notre interviewé au secrétariat, Celia, affirme que la sensibilisation cherche à montrer la ville à son habitant à travers une autre approche. Le lieu de vie se transforme en lieu de loisirs, l'objectif étant de réveiller le sentiment de respect et de préservation du patrimoine culturel, l'estime de soi et l'intérêt des habitants à connaître leur ville. De cette façon, le projet à Recife a pour objectif d'augmenter le sentiment d'appartenance de la société et l'estime de soi, de promouvoir de nouvelles idées et postures sociales de valorisation des traditions socioculturelles tout comme la vocation touristique de Recife.

Pendant les visites, une attention spéciale est portée à l'importance de l'activité touristique dans la ville en tant que facteur de durabilité économique, de défense et de préservation du patrimoine historique et culturel. Les guides, au-delà des faits historiques, abordent des sujets du quotidien des habitants tout comme l'intérêt touristique des sites visités.

Au-delà des lieux historiques centraux, certains circuits amènent les habitants dans des quartiers périphériques souvent perçus avec beaucoup de préjugés par l'ensemble de la société. Cela a été le cas, par exemple, de la visite "Bomba do Hemetério", qui a eu un succès inattendu avec deux bus complets. Après ces visites, la population souvent change son regard vis-à-vis de ces lieux et comprend mieux les réalités locales<sup>231</sup>. Par ailleurs, le projet soutient quelques initiatives dans les communautés locales de la ville.

Celia affirme que le projet travaille également de manière à faire en sorte que la population occupe les espaces publics qui lui appartiennent et aide ainsi dans la préservation de ces espaces : "La population n'aime que ce qu'elle connaît et ne prend soin de ce qu'elle aime". Cela aurait trois aspects positifs : la réduction des coûts d'entretien pour la municipalité, la stimulation d'usage de la ville par la population et un marketing spontané pour la destination.

Lors de l'entretien avec le secrétariat, d'autres projets ayant pour but l'occupation de l'espace public par la population ont été mentionnés, tels que l'instauration de trente-neuf kilomètres de pistes cyclables et les concours "J'aime ma rue" et "J'aime Noël", où les habitants sont invités à décorer leurs rues pour tenter de gagner un concert de réveillon. Un projet important dans ce sens est "Recife Antigo do coração" (Vieux Recife du cœur), qui a lieu le dernier dimanche du mois.

Lors de cet événement, les rues du quartier du Vieux Recife sont fermées à la circulation routière (sauf dans une avenue centrale) et environ cinquante mille personnes se rendent dans le quartier pour profiter des activités sportives, de danse, de musique, des manifestations populaires, ainsi que des ateliers et des expositions proposés par des musées, etc., qui sont mis à leur disposition gratuitement. À partir de ces actions, raconte Celia, des commerces ont rouvert leurs portes le week-end, en même temps que de nouveaux musées, centres culturels et commerces ont ouvert, animant la ville et favorisant aussi le dynamisme de son économie.

### **6.2.1 Fonctionnement du projet**

L'équipe de Développement touristique du secrétariat du Tourisme est la responsable de ce projet, de sa conception, réalisation et suivi. Pour la mise en œuvre du projet, le secrétariat a lancé un appel d'offre publique pour les visites en catamaran et en bus, avec des contrats qui peuvent varier d'un à cinq ans. Les guides ont été convoqués par un appel public, méthode qui s'est montrée la plus efficace pour lutter contre la bureaucratie administrative, affirme Celia.

---

<sup>231</sup> Ce type d'action devient récurrente dans le milieu touristique, comme pour le cas de l'Hôtel du Nord à Marseille décrit dans le chapitre 1, ou encore pour le Musée de *favela* à Rio de Janeiro.

Les guides nous semblent, en effet, des personnages assez importants dans ce projet ; ils ouvrent les portes de la ville et transmettent la connaissance, la curiosité et la fierté d'être *recifense* aux habitants. Cela dit, leur travail doit être soutenu, encouragé et suivi par la direction responsable, dans le but d'avoir la qualité du service et d'être certain que les guides sont aussi motivés pour aider le projet à atteindre ses objectifs.

La divulgation des visites est faite par le service des relations de presse quelques jours avant leur réalisation et ce via plusieurs moyens de communication : les trois journaux locaux, les réseaux sociaux, plusieurs sites Internet, la radio et éventuellement la télévision. Cependant, Internet et le bouche-à-oreille sont les principaux moyens de divulgation et d'information, selon les analyses des réponses des habitants à notre questionnaire<sup>232</sup> et des interactions sur la page Facebook de la communauté du projet. Cette page est, en effet, assez active, montrant l'importance de la communication via les réseaux sociaux à ce jour.

Cependant, plusieurs habitants ayant répondu à notre questionnaire affirment n'avoir jamais entendu parler du projet, ce qui démontre une faille dans la communication. Celle-ci peut, par ailleurs, être sélective et dirigée à un public cible déterminé, tel que les usagers d'Internet ou les habitants du centre-ville. Ainsi, afin que le projet puisse toucher l'ensemble de la ville, la divulgation d'informations mériterait d'être élargie géographiquement et socialement.

La communication devrait également être faite de manière régulière à travers, par exemple, d'affiches dans la rue, dans les arrêts de bus, dans les commerces, etc. Bien que la page Facebook du projet soit un important canal de communication, la page Web du projet mérite également d'être aussi active et dynamique. En effet, elle se montre assez pauvre en informations et ne transmet pas une image complète des actions réalisées.

Les visites ont lieu tous les week-ends : les samedis pour les visites en bus et en catamaran, les dimanches pour les visites à pied et à vélo. La visite "Recife hantée" a lieu uniquement le dernier samedi du mois. Une sortie les mercredis soir a été, par ailleurs, intégrée à la version 2017 du programme afin de pouvoir visiter des lieux qui sont fermés le week-end, une faiblesse dénoncée par Celia lors de notre entretien. Les habitants se baladent dans plusieurs parties de la ville selon le thème du jour, tout en apprenant sur l'histoire, la culture et la vie locale. En général, un responsable du secrétariat accompagne le guide pendant les visites.

En raison de la grande quantité de thèmes proposés, notamment pour les visites à pied et en bus (voir liste complète des visites dans l'annexe 6), et du nombre réel de visites réalisées (environ quatre par mois), il existe une rotation élevée des thèmes et il est rare que le même thème soit abordé deux fois au courant de la même année. La seule exception est "Recife hantée", comme nous l'avons déjà mentionné, étant donné son succès auprès des habitants.

Après "Recife hantée", ce sont les balades dans la rivière<sup>233</sup> qui sont les plus concurrencées. Parmi les autres visites, ce sont des thèmes liés à la vie des habitants et à leurs pratiques, comme la religion (visite sur le protestantisme, etc.), ou de thèmes surprenants et inhabituels, comme le surnaturel et la franc-maçonnerie, qui attirent le plus grand nombre de personnes, témoigne Celia.

La gamme variée de visites qui est proposée dans la nouvelle version du projet contribue non seulement à la valorisation de celui-ci mais aussi à un tourisme plus durable, notamment avec

---

<sup>232</sup> Ce questionnaire a été rapidement mentionné dans le chapitre 3 et sera mieux présenté plus loin dans cette partie.

<sup>233</sup> Une visite similaire est d'ailleurs proposée par une entreprise privée pour une valeur de 40 réais (10 euros).

les visites à pied et à vélo. Lors de ces deux types de visite, l'environnement de la ville est alors moins impacté, le contact avec les lieux, les cultures et les personnes est favorisé, et le coût de leur mise en place est moins important pour la mairie (en comparaison aux deux autres visites).

À ce titre, et dans l'objectif d'occupation et de préservation des lieux intrinsèques au projet, nous considérons que des partenariats pourraient être une opportunité à saisir. Nous pouvons imaginer, par exemple, un travail partenarial avec Colab<sup>234</sup> qui depuis 2016, est implanté à Recife. Au moment des visites, les personnes pourraient prendre connaissance de ce nouvel outil, qui en renforçant la participation pour une meilleure ville, contribue également au développement d'une destination touristique plus attrayante.

Même si le projet est d'abord pensé pour l'habitant, cela n'empêche pas que le touriste puisse s'inscrire également. Les inscriptions se font sur la page du projet ([www.olharecife.com.br](http://www.olharecife.com.br)), le vendredi qui précède les visites du samedi et du dimanche, et le participant doit fournir à ce moment-là un numéro de document d'identité. Pour les visites à pied et à vélo, le résident peut s'inscrire, sans restriction, à n'importe quelle balade à laquelle il souhaite participer.

Cependant, en raison du nombre limité de places et de la haute demande, les visites en bus ont une restriction de deux visites par mois par habitant, et en catamaran, une fois par mois par habitant, afin de pouvoir donner l'opportunité à plus de personnes. Le nombre de places disponibles pour chaque visite correspond à cinquante en bus, cent en catamaran, vingt à vélo, trente à pied et deux cent cinquante pour "Recife hantée" – une moyenne mensuelle d'environ mille cinquante personnes qui profitent de ce dispositif<sup>235</sup>.

La principale critique faite par la population elle-même à ce système est la difficulté de réservation : les intéressés sont fort nombreux et plusieurs personnes n'arrivent pas à s'y inscrire. En seulement quelques minutes, les places sont prises, ce qui peut être énervant et frustrant pour certains, qui accusent le projet d'arnaque. Par ailleurs, cela peut être négatif pour le projet et, à la fin, provoquer des effets contraires à ses objectifs.

L'explication donnée par le secrétariat à ce blocage est une demande considérable pour le peu de places pouvant être mises à disposition. Ainsi, les plus rapides ou "ceux qui ont de la chance" arrivent à s'y inscrire. Cependant, affirme Celia, la limite de participation appliquée aux visites en bus (deux par mois) et en catamaran (une par mois) – action mise en place en 2015 après plusieurs plaintes de la part de la population – est déjà une avancée pour essayer de résoudre ce problème.

Nous croyons, toutefois, que la réservation par Internet joue également un rôle fondamental dans cette entrave, étant donné qu'elle restreint à la fois le nombre de personnes qui peuvent tenter les inscriptions et le type de profil. À ce sujet, selon une recherche de 2014 menée par le Centre régional d'études pour le développement de la société de l'information, 98 % de domiciles de la classe A brésilienne ont accès à Internet, contre 80 % de la classe B, 39 % de la classe C et seulement 8 % des classes D et E.

Il serait ainsi question de mettre à disposition un autre système en complément de la réservation en ligne pour donner la possibilité à toutes les strates de la société d'accéder aux visites. Nous comprenons que cette mesure demanderait pourtant plus de ressources,

---

<sup>234</sup> Voir la partie "Les plateformes participatives et leur emploi par les gouvernements" dans le chapitre 2.

<sup>235</sup> Ce calcul ne prend pas compte des visites pour les handicapés et des nouvelles visites du mercredi soir en raison du manque d'informations sur leur régularité au moment que nous rédigeons cette thèse.

financières et humaines, mais elle reste une idée importante à prendre en compte afin d'améliorer le processus.

Parallèlement au système de réservation, le nombre de place assez limité représente une autre faiblesse du projet. "Olha! Recife" étant un projet financé exclusivement par le budget public municipal, comme nous le verrons par la suite, les visites sont limitées à quatre par week-end, une visite en semaine et la visite "Recife hantée" en supplément le dernier samedi du mois, dans un total de 1 250 personnes concernées par mois. Selon les coordinateurs du projet, depuis 2014, plus de vingt mille personnes ont participé au projet.

Ce chiffre peut paraître considérable mais si nous prenons en compte les presque 1,5 million d'habitants de la ville, nous comprenons qu'il faudrait plusieurs années pour que tous les résidents en profitent. Bien que le projet ne puisse pas avoir la prétention d'accueillir tous les habitants (sans compter les touristes qui en profitent également), il serait tout de même possible de l'adapter afin d'augmenter le nombre de personnes qui y participent. Nous pouvons en citer un exemple.

Il serait éventuellement intéressant d'envisager de plus en plus de visites à pied et à vélo, une fois que les bus et le catamaran représentent la plus grande partie des dépenses, sans pour autant supprimer ces deux visites qui, certes, attirent un nombre important de visiteurs. À titre d'exemple, le prix pour mettre en place une visite en catamaran équivaut au prix de quatorze visites à pied (voir point suivant), c'est-à-dire que l'on passerait de cent à quatre cent vingt habitants concernés.

Les risques seraient notamment la perte de visibilité du projet et le changement de profil du public (moins de familles, personnes âgées, etc.). Par contre, le budget pourrait être investi autrement et ainsi compenser d'autres faiblesses (comme l'acquisition de vélos et leur mise à disposition pour les visites). Cela contribuerait également à faire du tourisme local une activité plus durable.

Enfin, nous avons demandé au secrétariat s'il existait des suivis et des indicateurs sur la perception et la satisfaction des personnes après avoir réalisé une visite, dans un objectif à la fois de contrôle et d'amélioration du projet. Nous avons été informée que seulement ceux qui réalisent la visite en bus sont priés de répondre à un questionnaire de satisfaction à la fin de la visite. Nous avons demandé au secrétariat à avoir accès aux données issues des réponses pour les visites en bus mais nous n'avons jamais obtenu de réponse.

Par contre, pour les autres visites, Celia nous a informé qu'aucun suivi n'est mis en place à présent. Cela est justifié par le secrétariat par le fait qu'il est plus facile de répondre à un questionnaire dans un bus que lors des autres visites. Cependant, cela ne nous semble pas une vraie justificative, étant donné qu'il existe aujourd'hui différentes formes de questionnaires et de suivis notamment via Internet.

Nous croyons que les objectifs du projet doivent être mesurés formellement avec des indicateurs obtenus à travers un système d'évaluation adapté. Dans ce sens, les questionnaires de satisfaction appliqués à la fin de la visite en bus sont tout à fait pertinents. Cependant, il est impossible d'affirmer, à présent, que les retours issus de ces questionnaires sont une image des résultats de l'ensemble du projet, faute d'outils d'évaluation pour les autres visites.

Il serait donc question de développer d'autres méthodes de suivi afin d'avoir une vision plus réelle de l'impact du projet auprès des habitants et pouvoir ainsi l'améliorer. "Olha! Recife" est un projet conçu pour les habitants et qui doit donc répondre à leurs attentes avant toute



chose. Nous estimons que les habitants doivent ainsi être en mesure de s'exprimer et de contribuer à l'évolution du projet.

### **6.2.2 Investissements et principaux retours**

"Olha! Recife" est à présent entièrement financé par un budget issu du Trésor public municipal qui correspond à une somme totale de 250 mille réais par an (62 mille euros). Si on divise cette valeur par la quantité de personnes qui bénéficient du projet (15 mille par an maximum), cela revient à un coût moyen de dix-sept réais par personne (cinq euros), valeur assez inférieure à la plupart des *city tours* organisés aujourd'hui dans les villes. Cette somme est employée pour la mise en place des visites et couvre les dépenses suivantes :

- Le catamaran – 3 125 réais (781 euros) pour une balade de 1,5h à 2h ;
- Les bus – 601 réais (150 euros) par bus, pour une balade de 3h à 3,5h ;
- Les guides – 220 réais (55 euros) par visite de 2h à 3h en moyenne ;
- Les deux vélos utilisés par les guides et par le personnel du projet sont mis à disposition par la mairie et les habitants doivent avoir leur propre vélo pour participer à la visite.

Néanmoins, quelques avancements sur la question budgétaire ont pu être remarqués depuis 2013 : le budget pour la visite "Recife hantée" a augmenté depuis son implantation et l'équipe responsable a pu obtenir des autorisations pour utiliser certains matériaux et effets spéciaux. Par ailleurs, le travail en union avec d'autres entités se développe, comme pour les lectures dramatiques avec l'Académie *pernambucana* de lettres, fait qui diversifie, enrichit et facilite l'exécution de certains circuits.

Inspirées par le projet, des agences de voyage adaptent les visites proposées par la mairie et les intègrent à leur offre de façon régulière à tous ceux qui n'ont pas la possibilité de participer aux visites gratuites. Ceci est le cas, par exemple, de l'adaptation faite par l'agence Via Dourada du parcours "hanté". D'après Celia, il ne s'agit pourtant pas d'une concurrence, d'abord parce que le projet est libre et gratuit, mais aussi parce que ce type d'action régule l'offre de la ville, dynamise et développe son tourisme et l'économie locale.

Néanmoins, Celia confesse que le partenariat public-privé, bien qu'envisageable et en train d'être étudié, n'a pas encore fonctionné aussi bien pour le "Olha! Recife" que pour d'autres projets de la ville, comme les pistes cyclables et le renouvellement de la promenade en bord de mer, qui ont été entièrement financés par l'initiative privée. Jusqu'à présent, l'initiative privée (il s'agit, plus spécifiquement, du centre commercial Shopping Recife) a seulement financé quelques matériels promotionnels, comme des plans de la ville en plusieurs langues.

En effet, des partenariats avec des acteurs économiques pourraient dynamiser le projet et aider à résoudre quelques problèmes rencontrés actuellement, tels que le budget restreint et la difficulté de communication et de réservation mentionnés auparavant, et bien d'autres qui seront mentionnés par la suite, tels que la logistique et les horaires. Par ailleurs, il serait intéressant d'envisager éventuellement un travail plus près des entreprises du Port Digital et de toutes celles qui contribuent à l'Économie créative dans la ville.

Recife est d'ailleurs le centre de production intellectuelle d'excellence du Nord-est, comme nous l'avons mentionné auparavant. Ainsi, un travail plus important voire des partenariats avec les universités mériteraient d'être développés, allant au-delà de simples forums de débats dont les apports réels et concrets sont peu connus. Cependant, avant l'établissement de tout partenariat, il convient de mener des réunions d'échanges et de concertation pour que les

parties prenantes comprennent leurs rôles et les enjeux, afin de maintenir l'objectif premier du projet qui est d'apporter des bénéfices à la population.

Outre la question budgétaire et de réservation, Celia nous a indiqué d'autres difficultés rencontrées lors de la mise en œuvre du projet. La première fait référence à une question de logistique, notamment quand il y a un grand événement dans la ville (matches de football, concerts, etc.), ce qui rend plus difficile le déplacement et le respect des horaires pour les visites. La deuxième difficulté, la plus importante selon Celia, est le manque d'articulation entre les différents sites d'intérêt touristique et de ceux-ci avec la mairie.

Dans le premier cas, des sites qui se trouvent sur une même zone de la ville et qui pourraient avoir une offre complémentaire, travaillent, en réalité, de façon indépendante, sans communication et avec des horaires d'ouverture différents. Le Palace du gouvernement, par exemple, ouvre ses portes aux visiteurs dimanche matin, tandis que le théâtre municipal, qui se trouve à côté, programme ses visites le dimanche après-midi.

Dans le second cas, quelques sites municipaux qui appartiennent à la mairie, ne se montrent pas toujours disponibles pour collaborer avec le projet et pour ouvrir leurs portes le week-end, souvent pour une question d'horaire, de main-d'œuvre, de gratuité, etc. Cela désigne donc des problèmes au niveau de la compréhension de l'importance du projet, de la communication et de la coopération interne dans le propre organisme municipal, qui sont autant de blocages au développement et au bon déroulement du projet.

### **6.3 Enquête avec les habitants**

Comme nous l'avons mentionné dans le troisième chapitre, nous avons essayé de réaliser une enquête en ligne auprès des habitants de Recife afin d'avoir plus d'éléments pour l'analyse du projet "Olha! Recife". L'enquête avait trois objectifs principaux : 1/ observer la proportion entre les personnes qui connaissent ou pas le projet, 2/ connaître la motivation et l'opinion des personnes ayant déjà participé aux visites, 3/ connaître les effets des visites sur les résidents.

Nous avons diffusée cette enquête (annexe 2) auprès de nos réseaux privés mais aussi sur les pages Facebook de la ville et du projet. Nous avons pu recueillir dix-neuf réponses sur une période d'un mois. Nous l'avons relancée ultérieurement sans pourtant obtenir de nouvelles réponses. En raison du nombre assez faible de réponses exploitables, nous n'avons pas utilisé ce questionnaire comme une méthode centrale de la recherche.

Cependant, nous avons mené une analyse croisée simple entre les retours exploitables et les informations fournies par le secrétariat lors de notre entretien. Cette analyse sera présentée par la suite. L'objectif était d'observer, même si partiellement, l'impact du projet sur la population locale. Nous présenterons tout d'abord quelques caractéristiques de la population ayant répondu au questionnaire :

- 68,42 % sont des hommes et 31,51 % des femmes ;
- 84,21 % des personnes ont entre 18 et 35 ans, et 15,79 % entre 35 et 50 ans ;
- La plupart (57,89 %) est originaire de Recife ; 21,05 % y vivent depuis plus de 10 ans ; 10,53 % vivent à Recife depuis au moins 5 ans ; et 10,53 % y sont depuis moins de 5 ans.

Concernant la connaissance du projet, seulement six personnes ont déjà réalisé des visites (31,58 %) ; trois connaissent le projet (en ont entendu parler) mais n'y ont jamais participé ; et dix personnes n'en ont jamais entendu parler. Les raisons repérées pour les deux derniers groupes, qui représentent 68,42 % du total des réponses, laissent entrevoir que les informations sur le projet n'atteignent pas tous les habitants voire toutes les zones de la ville. Ce blocage est, entre autres, lié à la critique faite auparavant sur la communication et les canaux de divulgation du projet.

Un fait intéressant à noter est ressorti de cette question : certaines personnes enquêtées affirment que pour eux, "Olha! Recife" se caractérise plutôt comme une activité dirigée aux touristes. Elles confessent alors l'avoir conseillée à des amis qui visitaient la ville, mais sans jamais s'y être intéressés personnellement. Ce constat met davantage en évidence le besoin de non seulement améliorer la communication mais aussi renforcer le travail de sensibilisation, au tourisme et aux objectifs du projet, auprès des habitants.

Concernant les moyens de communication à travers lesquels les gens ont entendu parler du projet, Internet arrive en tête avec 31,58 % des réponses, suivi du bouche-à-oreille (15,79 %) et d'autres moyens de communication, tels que la télévision, la radio ou des journaux/revues (chacun a représenté 5,26 % des réponses).

Une analyse critique sur cet aspect étant déjà faite auparavant, nous soulignons ici simplement l'importance d'élargir le champ de l'action communicationnelle du projet en vue d'impacter différentes zones de la ville et catégories d'habitants, en renforçant notamment une promotion plus proche de ces derniers, comme par exemple aux arrêts de bus et dans les bus, avec des panneaux routiers, etc. Dans une perspective d'attirer des publics nouveaux, il convient de réaliser des enquêtes et des suivis pour mieux connaître le public qui réalise les visites et, à partir de ce constat, pouvoir établir un plan d'action pour étendre géographiquement et socialement l'impact du projet.

Selon les réponses recueillies, la modalité de visite ayant reçu le plus de participants est le bus (quatre personnes sur six), suivi du catamaran et à pied (trois personnes sur six pour chacune). Nous n'avons pas obtenu de réponses positives pour les visites à vélo. Du total des réponses, 33,33 % de personnes ont réalisé la visite en bus une fois et le même pourcentage, deux fois ou plus ; 50 % ont réalisé la visite en catamaran une fois ; et 50 % ont marché une fois dans les rues de Recife avec le projet.

La satisfaction après les visites est générale : 66,66 % les considèrent excellentes et souhaitent en faire d'autres et 16,66 % les considèrent bien mais avec une possibilité d'amélioration. Du total, 16,66 % affirment avoir été déçus de la visite (sans pourtant avoir laissé des commentaires à ce sujet). Nous avons également questionné les résidents ayant réalisé les visites par rapport à leur motivations. Les réponses ont été variées mais il a été possible d'en repérer quelques aspects centraux :

- 1) Tous affirment qu'il s'agit d'une façon différente de mieux connaître sur la ville et de visiter de nouveaux endroits ;
- 2) Pour une partie (33,33 %), il s'agit d'une façon peu chère de se promener ;
- 3) Pour d'autres (33,33 %), il s'agit d'une opportunité de savoir comment la ville promeut le tourisme ;

- 4) Certains (16,66 %) ont fait des visites parce qu'ils en avaient entendu des commentaires positifs ;
- 5) Curieusement, personne n'a affirmé avoir réalisé une visite simplement pour accompagner la famille ou des amis.

Enfin, nous observons que les effets des visites sur les habitants sont plutôt positifs et montrent que les objectifs du projet sont globalement atteints : ils affirment tous qu'au-delà d'un jour de promenade, le projet représente une façon de mieux connaître sur leur ville. Pour la moitié des réponses, il est possible de vérifier un renforcement du sentiment d'appartenance et de la fierté des habitants, qui affirment d'ailleurs avoir désormais le plaisir de bien recevoir les touristes et de leur parler de la ville.

Certains répondants affirment qu'ils s'intéressent davantage aux thèmes liés au tourisme (33,33 %) après avoir réalisé les visites, notamment grâce au bon travail des guides, qui abordent le tourisme de manière transversale et tout au long du parcours (comme mentionné par Celia lors de notre entretien).

Ainsi, malgré le faible taux de réponses à notre questionnaire, il est possible de vérifier qu'au moins dans le petit univers analysé, le projet atteint globalement ses objectifs auprès des habitants qui ont l'opportunité de réaliser les visites. Toutefois, comme nous l'avons mentionné auparavant, les principaux défis à surmonter demeurent l'étalement de son champ d'action dans la ville et l'amélioration de sa communication ainsi que du système de réservation, afin que les résultats obtenus soient encore plus représentatifs.

Pour conclure sur le projet "Olha! Recife", nous croyons qu'il s'agit d'un projet dont la technique pour sa mise en œuvre est assez simple et donc facile à reproduire. Il demande pourtant un grand travail de recherche pour la création des visites, en plus d'un travail relationnel et communicationnel actif et efficace. Autrement dit, ce type de projet demande surtout des acteurs publics dynamiques, volontaires et à l'écoute.

Des actions de sensibilisation de ce genre sont assez importantes à la fois pour l'habitant et pour l'organisme de gestion et de développement touristique : l'habitant qui connaît mieux sa ville et se sent bien et fier d'y vivre, travaille pour la préservation de son lieu de vie et peut devenir ambassadeur de son territoire, communicant et acteur informel du tourisme.

Ces aspects considérés, et étant donné le coût raisonnable pour les pouvoirs publics, nous tenons à encourager le développement de ce type de projet dans toute ville qui souhaite offrir à ses habitants la possibilité de connaître sur leur lieu de vie et de l'occuper, ainsi que de développer un sentiment d'appartenance et une conscience de la préservation et du rôle du tourisme. Ces points façonnent des habitants plus responsables et conscients, qui s'approprient le territoire et contribuent – même si cela s'effectue inconsciemment et indirectement – à son développement et à celui de son activité touristique.

## 7. Conclusions

La vie publique et la qualité de vie sont régulées par les politiques publiques. Quand ces politiques ne répondent plus aux attentes et besoins des citoyens, elles provoquent une insatisfaction et une déception de la part de ces derniers vis-à-vis de leurs gouvernants, laissant place à l'apparition d'autres modèles de gestion. Par ailleurs, l'évolution de la propre société ouvre la porte à des relations innovatrices entre populations et gouvernements, et à la création de nouveaux espaces d'apprentissage et d'exercice de la citoyenneté.

Le modèle participatif, qu'il soit nommé citoyen, communautaire, etc., à travers lequel l'État associe la population locale aux systèmes décisionnels, est une réponse à la demande populaire d'intervention sur la dynamique territoriale et, plus particulièrement, sur la prise de décision en matière de politiques publiques.

Les analyses présentées dans ce chapitre nous permettent de considérer que la durabilité de processus participatifs repose fortement sur l'appropriation du processus par la population, après avoir été informée et formée à la participation. Cependant, ces processus ont plus de chances d'être réussis s'ils sont également acceptés et soutenus par le gouvernement. Dans ce sens, la lutte contre la corruption, le clientélisme et d'autres pratiques qui corrompent le système politique s'avère essentielle.

Grâce à la participation des habitants, les décisions du gouvernement deviennent plus transparentes, efficaces (coûts, temps, objectifs, etc.) et en harmonie avec les envies populaires. Ce dernier aspect peut également contribuer à la réduction à la fois de conflits entre habitants et gouvernement et de la méfiance des gouvernés envers les gouverneurs.

La participation permet ainsi la construction de meilleures relations, plus crédibles, entre la société civile et l'État, à travers un travail qui réunit différents acteurs ayant des objectifs en commun. La participation est une école permanente de formation à la gestion du développement humain pour ceux qui y participent (Palacios, 2008).

Le cas des budgets participatifs peut être considéré comme étant un exemple de processus participatif réussi en termes de dépassement d'une démocratie simplement représentative à une démocratie participative, dans laquelle l'habitant est un protagoniste permanent dans l'administration publique (Souza, 2003).

La production de résultats tangibles sur le court terme peut être citée comme l'un des atouts du dispositif, en opposition à plusieurs processus participatifs qui finissent par décevoir les habitants par manque de résultats. Il s'agit, par ailleurs, d'un dispositif souple et adaptable aux différents contextes, besoins et publics, tel est le cas, par exemple, du BP des enfants ou de la jeunesse, ou encore du BP digital.

Certes, le budget participatif représente une avancée démocratique locale, mais la multiplication d'expériences rend encore difficile une conclusion concrète aujourd'hui sur l'avenir de cette pratique participative. Toutefois, son succès et sa rapide reproduction sont des évidences de que le BP constitue actuellement une façon démocratique de faire de la politique au niveau local et un instrument prometteur de gestion participative.

Concernant les axes thématiques débattus et votés au BP au Brésil, nous avons mentionné qu'il s'agit souvent de l'assainissement, l'habitation, la mobilité urbaine, la santé, l'éducation, etc. Pour ce qui concerne le tourisme, la définition des investissements se fait souvent de deux manières : sans participation populaire, entre les membres du Comtur ou de la mairie, ou dans

les BP mais fusionné à d'autres thèmes plus globaux, comme à Porto Alegre ("Développement économique, imposition et tourisme") et à Recife ("Développement économique et tourisme") jusqu'en 2009.

Toutefois, la municipalité *recifense* a innové dans la gestion des politiques publiques touristiques avec l'implantation d'une plénière thématique dédiée uniquement au tourisme entre 2009 et 2012 (Moura, 2013). Dans la théorie, il est possible de considérer que le BP du Tourisme accordait une attention spéciale au tourisme dans le processus de démocratisation des politiques publiques. Il constituait une innovation dans la façon de prononcer sur le budget public et de mettre en œuvre les politiques touristiques.

Cependant, contrairement au cas pionnier de BP à Porto Alegre, le BP du Tourisme à Recife ne fut pas créé à partir d'une mobilisation sociale mais politique. Comme nous l'avons exposé dans ce chapitre, l'expérience à Recife fut marquée par des intérêts politiques, la cooptation et la corruption. Les responsables du processus l'utilisaient pour masquer le détournement de fonds publics et pour légitimer leurs actions par approbation publique. Ce fait expliquerait, en parties, pourquoi les actions votées au BP étaient déjà en exécution ou seraient mises en œuvre de toute façon. Cela était le cas de notre étude empirique, un projet de sensibilisation touristique destiné aux habitants.

Ainsi, nous considérons que la participation de la population en soi n'était pas la priorité pour les gouvernements. Le fait que ces derniers ne cherchaient pas à améliorer le processus en est une évidence. Nous avons vérifié, par exemple, que la baisse de la participation au long des années n'avait pas provoqué de changements dans la posture des responsables. D'autres problèmes ont pu également être repérés, tels que des délégués élus par cooptation et non pour leurs compétences, et le non respect du règlement interne du BP sur plusieurs aspects.

Sur le BP du Tourisme à Recife, nous concluons alors qu'il n'a jamais fonctionné réellement en tant que processus démocratique et espace de codécision entre population et gouvernement. Il s'agissait d'un outil contrôlé par les gouvernements afin de répondre à leurs propres intérêts. Cependant, si nous pensons au dispositif en dehors du contexte dans lequel il a existé, nous considérons qu'il a le potentiel de rendre la prise de décision politique en matière touristique plus démocratique.

Comme nous l'avons mentionné auparavant, la plupart des budgets publics pour le tourisme sont actuellement votés à l'intérieur des conseils ou secrétariats, sans que la population puisse donner son avis. Ainsi, les municipalités qui souhaitent s'inclure dans une démarche plus participative vis-à-vis du développement touristique pourraient, par exemple, mettre en place des dispositifs similaires au BP. Le ministère du Tourisme aurait également intérêt de s'investir dans la démarche et créer des référentiels pour soutenir les municipalités engagées.

Finalement, notre étude de cas empirique sur le projet "Olha! Recife" nous a permis de développer deux analyses principales : la première est liée à la question des jeux politiques entre les gouvernements et leurs effets sur des projets locaux. Outre le problème lié au BP du Tourisme mentionné auparavant, une analyse du contexte politique local nous a permis également de mieux saisir l'évolution du projet et ses changements de nom.

Ainsi, nous avons vérifié que les différentes propositions de projets ont coïncidé avec des changements dans le secrétariat du Tourisme. Ce fait met en évidence le risque de courte durée des projets en raison des changements dans la gestion locale ou de la lutte entre gouvernements de différents partis politiques.

La deuxième analyse a porté sur la participation de la population aux visites proposées et aux retombées de cette action. Après avoir analysé la mise en œuvre du projet, nous vérifions notamment que le nombre de places peut être augmenté et que la communication et le système de réservation nécessitent d'être améliorés.

Cette action de sensibilisation se montre, par ailleurs, bénéfique à la fois pour l'habitant et pour la municipalité. Elle contribue à la construction des citoyens plus responsables qui s'approprient le territoire et contribuent, parfois inconsciemment, à son développement. L'habitant qui connaît mieux sa ville et se sent fier d'y vivre devient "ambassadeur" de son territoire et travaille pour sa préservation. Dans ce sens, nous croyons que ce type d'initiative constitue une sorte d'éveil touristique, un premier degré non négligeable d'intégration des habitants dans les questions touristiques de leur ville.

# **Chapitre 7**

## **Développement et cadre politique du tourisme au Brésil : Vers une décentralisation de l'activité touristique**



Le Tourisme seulement pourra se développer de façon adéquate quand on lui accordera une structure institutionnelle appropriée, gouvernementale ou semi-gouvernementale.

Mário Carlos Beni, *Análise Estrutural do Turismo*.

## 1. Introduction

Le scénario global du tourisme, exploré dans le chapitre 4 de cette thèse et qui a élucidé des questions sur son évolution et les débats concernant sa durabilité, est évidemment la base de toute étude autour du tourisme et permet de le comprendre en tant que phénomène mondial et habitude instituée. Cependant, lorsqu'une recherche s'intéresse à un territoire spécifique, il est impératif de connaître également les particularités de l'activité sur ce territoire (histoire, caractéristiques, politiques, projections, etc.) afin d'explorer des questions endogènes et de mener des réflexions liées à un contexte bien défini. Pour notre thèse, ce type d'analyse permet d'abord de mieux comprendre l'évolution, le contexte actuel et les enjeux touristiques au Brésil pour, à partir des données obtenues, évaluer des aspects liés à la participation et à l'encouragement de celle-ci par les gouvernements au fur et à mesure du temps.

De ce fait, ce chapitre voyagera dans l'histoire du tourisme au Brésil jusqu'à ses politiques et programmes les plus récents. L'objectif central est de vérifier sur quels appuis l'activité touristique s'est développée dans le pays jusqu'à son scénario actuel et comment, le cas échéant, la population était impliquée dans ce processus. De cette façon, nous essaierons de vérifier à quels moments et pour quelles raisons il y a eu des changements d'orientation stratégique et comment la gestion s'est organisée.

Ainsi, ce chapitre est partagé en deux axes principaux. Le premier, plus théorique, est dédié à une analyse critique de l'histoire, de l'organisation et du développement du tourisme au Brésil. Il est structuré autour de trois parties. Dans un premier temps, l'histoire de l'activité touristique en terres brésiliennes est présentée, notamment ses premières manifestations et l'évolution de son offre, via le contexte historique, politique, social et économique qui nous permet de mieux saisir les enjeux de son développement depuis le XIX<sup>ème</sup> siècle.

La deuxième partie présente une caractérisation du tourisme. Au-delà d'un exposé global du scénario à l'heure actuelle, elle nous fournit des données essentielles pour comprendre le positionnement du gouvernement national vis-à-vis de l'activité touristique, tels que ses investissements. À partir de la troisième partie, nous approfondissons la thématique de la gestion publique du tourisme, d'abord sur un plan historique, puis sur la dimension des politiques publiques. L'axe central est notamment l'intervention de l'État dans le tourisme à partir du début du XX<sup>ème</sup> siècle, ainsi que les (différents) positionnements adoptés depuis par cet acteur et les changements de son structuration institutionnelle, avec surtout la création d'un ministère en 2003 et de plusieurs politiques publiques de tourisme.

Le deuxième axe est empirique. Nous présenterons dans la dernière partie de ce chapitre, une étude de cas réalisée dans la ville de Poá, dans l'État de São Paulo. Cette étude porte sur les démarches participatives dans la ville et notamment sur deux actions lancées par le Conseil municipal du Tourisme (Comtur). La première est un formulaire de recueil d'opinions vis-à-vis de l'activité touristique qui était destiné aux habitants. La deuxième consiste à une invitation pour que les habitants participent aux réunions du Comtur.

L'étude du cas du Comtur de Poá nous permettra d'explorer la question de la décentralisation de la gestion touristique qui sera abordée précédemment dans ce chapitre. Nous chercherons comprendre dans quelle mesure les Conseils municipaux du Tourisme, qui sont les principales entités de gouvernance touristique locale aux côtés des secrétariats du Tourisme, sont des structures réellement participatives en ce qui concerne la participation populaire. Par ailleurs, nous analyserons si la participation des habitants à ces structures est souhaitable et pour quelles raisons. Dans ce sens, le Comtur de Poá nous sert d'exemple afin de vérifier comment s'établit la relation entre cet organisme et la population, et quels sont les blocages retrouvés.

## 2. Évolution du tourisme au Brésil

Il peut être difficile de définir le moment où le tourisme commence à être pratiqué sur le sol brésilien, d'un côté, par manque d'informations fiables et d'études réalisées sur ce sujet, et d'un autre côté, par l'histoire coloniale du pays. Le Brésil accueillait des européens déjà au XVI<sup>ème</sup> siècle. Cependant, il serait déraisonnable de considérer ces voyages, réalisés dans la période du Brésil Colonial (comprise entre la découverte du territoire par les portugais en 1500 et le début du XIX<sup>ème</sup> siècle), comme étant une forme de tourisme.

Les voyages entrepris à cette époque-là (depuis l'Europe mais aussi à l'intérieur du Brésil) avaient un intérêt plutôt économique et politique vis-à-vis du nouveau territoire. Le Brésil Impérial du XIX<sup>ème</sup> siècle (1808-1889) a pourtant connu des changements concernant les voyages et qui nous permettent de parler de voyages de loisir – et donc d'un tourisme – en terres brésiliennes. L'événement majeur pour ce changement fut le déplacement de la famille royale portugaise vers la colonie en 1808. L'installation de la cour portugaise dans la capitale fédérale Rio de Janeiro changea la vie et les coutumes locales, désormais sous une forte influence de la vie et des coutumes européennes. Ainsi, une préoccupation pour l'hygiène, la santé, l'infrastructure, les transports se développa, tout comme une quête de loisirs.

Parmi les changements subis se trouvait le développement de la thalassothérapie (usage de l'eau marine pour des fins thérapeutiques). En conséquence, les locations de maisons en bord de mer étaient une pratique de plus en plus courante. Plus tard, au milieu du XIX<sup>ème</sup> siècle, d'autres services tels que les bains publics et les bains de mer, étaient offerts, à l'exemple des stations thermales européennes.

Ce type de loisir provoqua le développement de services annexes, d'hébergements, etc. Toutefois, les premiers hébergements du genre hôtel, ou ce que l'on considérait comme étant des hôtels à l'époque<sup>236</sup>, n'apparurent qu'en 1870 à Rio de Janeiro et à São Paulo (Solha, 2002). Parallèlement à la thalassothérapie, des stations hydrominérales et thermales construites à cette époque-là commencèrent également à attirer de nombreuses personnes.

Dans ce mouvement de transformation, les transports furent également favorisés. Les transports urbains se développèrent et des ferries et des voies ferrées furent installés. Grâce à ces dernières, certaines villes commençaient à se démarquer comme destinations touristiques, telles que Petrópolis (RJ), devenue importante destination d'été notamment après la construction de la voie ferrée Rio-Petrópolis (Solha, 2002).

L'arrivée d'étrangers, quant à elle, fut certainement favorisée par l'Indépendance en 1822, avec l'ouverture des ports jusqu'alors fermés à la circulation d'étrangers autres que les portugais. Ainsi, le Brésil commença à accueillir des voyageurs non liés (uniquement) à la colonisation mais d'autres immigrants européens, ainsi que plusieurs expéditions scientifiques et des personnalités telles que les naturalistes George Gardner et Charles Darwin. La ville de Rio de Janeiro se positionnait alors comme principale ville touristique du pays, centre des voyages et des expéditions scientifiques vers le Brésil, grâce à son développement et son titre de capitale fédérale (Solha, 2002).

De l'autre côté, l'élite brésilienne commençait également à entreprendre des voyages dans le pays, grâce au développement des voies ferrées, mais surtout vers l'Europe, dans une sorte de

---

<sup>236</sup> Pour plus de détails sur l'hôtellerie dans la période, consulter DIAS, Célia Maria Moraes (1990), *Home away from home: evolução, caracterização e perspectivas da hotelaria: um estudo compreensivo*, dissertação de mestrado, São Paulo, ECA-USP.

"grand tour brésilien" réalisé par les élites issues du commerce de café (dans la région Sud-est) et de canne-à-sucre (dans la région Nord-est). Les voyages annuels vers l'Europe étaient nombreux vers la fin du siècle et devenaient "obligatoires" pour ces élites (Solha, 2002).

Cependant, cette situation changea au début du XX<sup>ème</sup> siècle : en raison de la Première Guerre mondiale, les brésiliens qui voyageaient régulièrement à l'étranger commençaient à s'intéresser davantage aux attractions locales. Ainsi, des voyages terrestres, ferroviaires et fluviaux commençaient à dévoiler le pays et ses beautés à une "classe supérieure" dont le regard avait été, jusqu'à ce moment-là, tourné vers l'Europe.

Parmi ces voyages se trouvaient, par exemple, ceux organisés par la Société brésilienne de tourisme (aujourd'hui associée à d'autres institutions du tourisme mondial et renommée *Touring Club do Brasil*<sup>237</sup>), association civile fondée en 1923 par quelques personnes "motorisées" – les premières, en réalité, à avoir des voitures dans le pays.

En effet, la voiture est devenue vite la passion nationale malgré le développement des transports ferroviaires et aériens (ces derniers notamment à partir de la fin des années 1920), et la réalisation du premier voyage maritime (de Rio de Janeiro à Amazonas en 1932) et fluvial (dans la rivière Paraguay en 1920). Cependant, les transports au Brésil eurent plusieurs entraves jusqu'à la fin des années 1940, notamment pour des questions d'équipements et d'infrastructures, limitant ainsi le développement du tourisme aux régions proches des capitales fédérales (Solha, 2002).

Les stations balnéaires et thermales de la côte, ainsi que les stations hydrominérales de l'arrière-pays continuaient à se développer. Parallèlement, une nouvelle mode des élites impulsa le tourisme à l'époque : les jeux de hasard et, en conséquence, l'apparition de nombreux hôtels-casinos. Ces derniers furent notamment favorisés par une politique de soutien à la construction d'hôtels initiée en 1907 (dont le célèbre Copacabana Palace de 1922). Les casinos exerçaient également la fonction de salle de spectacle (avec même des attractions internationales) et constituaient un important lieu de rencontre de l'élite locale.

Toutefois, l'expansion touristique sur les ailes de ces jeux fut courte. En 1946, le Président Eurico Gaspar Dutra fit interdire cette pratique. Cette décision provoqua la fermeture de ces établissements et une conséquente baisse des flux vers ces destinations (malgré la présence d'autres attractions touristiques). Cette baisse fut également provoquée par la perte d'intérêt pour les traitements thermaux en raison du développement de la médecine (Solha, 2002).

## 2.1 Transformations dans l'Ère Vargas

Le tourisme connut des transformations importantes à partir de 1930 et durant le gouvernement du Président Getúlio Vargas (1930-1945). Selon les récits<sup>238</sup> de la fille du Président, Alzira Vargas do Amaral Peixoto, les préoccupations à ce sujet naquirent de sa rencontre avec Francisco de Paula Assis Figueiredo, maire de la ville de Poços de Caldas.

D'après ce dernier, le pays ne profitait pas de bénéfices économiques du tourisme faute d'organisation du secteur. Il demanda donc à Alzira d'intervenir auprès de son père pour la

---

<sup>237</sup> L'association eut grande importance aux premières années de développement touristique au Brésil, étant désignée par l'Itamaraty (Ministère des relations extérieures) en 1934 comme Organisme officiel pour l'encouragement du tourisme en Amérique du Sud. Aujourd'hui, 93 ans après sa création, elle accumule 27 titres d'"Utilité publique" et occupe un siège fixe au Conseil national de trafic.

<sup>238</sup> PEIXOTO, Alzira Vargas do Amaral (1960), *Getúlio Vargas, meu pai*, Porto Alegre, Globo, p. 360.

création d'un organisme de promotion du pays à l'étranger. La jeune Alzira saisit également la possibilité de divulgation d'une bonne image de son père à l'étranger via le tourisme, pour atténuer l'idée d'autoritarisme national, de répression... véhiculée à l'Ère Vargas (chapitre 2).

Cette manœuvre ne pouvait être réalisée qu'avec le soutien des organismes policiers, qui aidèrent à maintenir la fausse légitimité du régime. Ainsi, en 1939, le Département de Presse et Publicité (*Departamento de Imprensa e Propaganda*) fut créé ; une fusion de l'ancien Département de Presse et du Service d'Enquêtes Politiques et Sociales (*Departamento de Inquéritos Políticos e Sociais*), et au centre duquel se créa une Division de Tourisme.

De cette façon, le tourisme fut compris et incorporé par l'État Nouveau de Vargas à partir de trois conjonctures (Santos Filho, 2007)<sup>239</sup> : tout d'abord, il était une forme de contrôle social et de formatage de l'image de l'État. La Division de Tourisme contrôlait les contenus des dépliants de promotion du pays et accueillait des professionnels de la communication internationale. L'objectif était, clairement, de surveiller les informations sur le pays au niveau national et international. Deuxièmement, le tourisme était considéré comme une importante source de revenus pour le pays, d'autant plus que la ville de Rio de Janeiro figurait déjà dans les affiches à l'étranger et représentait le paradis tropical.

La dernière conjoncture était liée à l'idée de l'importance du tourisme comme instrument de développement interne, économique, social et politique. Ce dernier aspect fut compris par l'État, qui a commencé assez tôt à utiliser le tourisme comme un instrument qui devait être géré par l'État et qui alors méritait un plan national (idée n'accomplie pourtant qu'en 1992). Il s'agissait des premières interventions de l'État brésilien dans le tourisme.

Le gouvernement Vargas fut ainsi le premier à saisir le tourisme comme une activité d'importance pour le pays, à mener des actions pour la préservation et la sauvegarde du patrimoine historique national (Vianna, 2015), même si c'était plutôt dans un but de maintien de l'image publique du Président et de l'identité nationale. L'inauguration du Christ Rédempteur à Rio de Janeiro en 1931 et la "transformation" de la samba en symbole national sont des exemples de cette quête d'identité.

Dans un but d'unité territoriale, nécessaire à un gouvernement qui cherchait à concentrer le pouvoir dans ses mains, le Président éloignait l'idée de division territoriale (fédéralisme) et renforçait l'idée de Nation (nationalisme), méprisant les différences et les richesses locales. L'union entre ce culte aux symboles nationaux pour massifier l'idéal de Nation et le modèle du tourisme international adopté, qui favorisait les grands investissements et vendait une image pittoresque et joyeuse du pays (carnaval, plages, etc.)<sup>240</sup>, impacta le développement et la promotion du tourisme brésilien ainsi que l'image future du pays à l'étranger.

Tout au long de cette période, le tourisme était encore une activité pratiquée par les élites (Solha, 2002). Ce statut ne changerait que vers la fin des années 1940 suite à une transformation dans l'organisation du travail et la promulgation de lois dans ce sens (réglementation, salaire minimum, huit heures journalières, congés payés, etc.). Toutefois, cette parcelle de la population n'accéderait aux activités de tourisme et de loisirs que plus tard,

---

<sup>239</sup> Les aspects ici mentionnés correspondent aux postures adoptées par des gouvernements dictatoriaux, tels que celui de Franco en Espagne dans les années 1960 et même des militaires au Brésil.

<sup>240</sup> Par exemple, des "faveurs légales" étaient accordées aux initiatives privées qui suivaient les plans approuvés par le gouvernement afin de construire des hôtels dans des endroits pittoresques (plages, montagnes, stations thermales, etc.). Source : Departamento de Imprensa e Propaganda (1944), *Cultura Política Revista Mensal de Estudos Brasileiros*, Rio de Janeiro, ano IV, n° 47, p.175.

notamment après la construction de centres de loisirs (colonies de vacances) du Service Social du Commerce (Sesc), dont le premier, à Bertioga (SP), date de 1948.

Le développement des colonies de vacances de syndicats et d'associations de travailleurs fut plus important vers les années 1970, moment d'intense occupation de la côte (notamment Sud-est : on vit apparaître une barrière côtière formée par des édifices construits à la place de petits palais d'anciens barons du café, avec de modestes appartements dont plusieurs sont devenus des résidences secondaires – phénomène qui se popularisa surtout après la fermeture des hôtels-casinos (Solha, 2002) et qui correspond à une importante partie du tourisme actuel.

## **2.2 Développement dans les années 1950-1960 et pendant la dictature militaire**

Au long des années 1950 et 1960, plusieurs faits mirent le pays au centre des attentions des médias internationaux, favorisant le flux de touristes étrangers : la découverte de pétrole, la réalisation de la Coupe du monde de la FIFA en 1950 à Rio de Janeiro ainsi que les victoires de 1958 et 1962, et la construction de la nouvelle capitale fédérale, Brasília, en 1960. Le tourisme gagnait alors une place spéciale également dans les médias nationaux, d'abord avec des colonnes dans des journaux et plus tard, vers 1968, avec des suppléments entièrement dédiés à l'activité (Solha, 2002).

Ainsi, dans ces deux décennies-là, l'activité connut un développement et une structuration significatifs : le réseau hôtelier était raisonnablement développé ; des congrès de tourisme et des expositions avaient lieu ; le secteur aérien se développait et desservait plus de localités ; les voyages fluviaux et maritimes vivaient un moment de renouveau ; les agences de voyages s'organisaient (l'Association brésilienne des agents de voyage date de 1953) et participaient à des événements à l'étranger, etc.

Parallèlement à cette organisation des acteurs privés, des institutions gouvernementales virent également le jour. La première fut la Commission brésilienne du Tourisme, créée en 1958 mais supprimée en 1961 faute d'une structure solide. À sa place, en 1962, fut créée la division de Tourisme et Événements, rattachée au ministère de l'Industrie et du Commerce, qui avait notamment une action nationale de promotion, d'organisation et de fiscalisation de ces activités (Dias, 1990).

L'année 1964 marqua les politiques publiques touristiques du pays (dirigé alors par les militaires) avec la création du Conseil national du Tourisme, regroupant soixante-onze entités publiques et privées chargées de formuler les directives d'une politique nationale de tourisme, et notamment de l'Entreprise brésilienne du Tourisme (Embratur).

Aujourd'hui, Embratur (renommé Institut brésilien du Tourisme) est une autorité touristique attachée au ministère du Tourisme et, depuis 2003, l'institut est l'organisme responsable de l'exécution de la Politique nationale de Tourisme en termes de promotion, de marketing et de soutien à la commercialisation des destinations, des services et des produits touristiques brésiliens à l'étranger, dans l'objectif d'augmenter les flux de touristes internationaux. Cependant, au moment de sa création, l'organisme avait un rôle beaucoup plus vaste, d'organisation et d'encouragement du tourisme, mais aussi d'orientation de l'image du pays à l'étranger, renforçant les stéréotypes lancés par Getúlio Vargas trente ans auparavant.

Les militaires avaient installé un régime dictatorial assez répressif entre 1964 et 1985. Journalistes, professeurs, étudiants, élèves, artistes, anonymes... de nombreuses personnes furent poursuivies, intimidées, kidnappées, arrêtées, torturées et exilées parce qu'ils

s'opposaient au régime. Parallèlement aux problèmes d'ordre politique, d'autres se produisirent dans l'économie et dans tous les secteurs. Ces problèmes justifiaient, d'après les militaires, la forte présence et l'intervention des États-Unis<sup>241</sup> dans l'industrie, l'éducation, etc. brésiliennes. En réalité, il s'agissait d'un "nettoyage" de la société brésilienne afin d'y instaurer les modèles et les styles de vie américains.

Cette réalité était dénoncée par tous les journaux internationaux, qui faisaient leurs manchettes des instruments utilisés par les militaires pour "faire développement". Les militaires savaient qu'une telle réputation était mauvaise pour leur maintien au pouvoir et avaient donc un souci constant vis-à-vis de l'image du Brésil à l'étranger. À ce sujet, des recherches (Santos Filho, 2007) montrent que l'attention donnée au tourisme à partir de 1964 était de véhiculer les intérêts des militaires afin de divulguer une image contraire à celle liée aux régimes dictatoriaux (persécution, torture, non respect des droits de l'homme, etc.).

Embratur naquit de cette volonté et devait changer l'image du pays à l'étranger. Des bureaux aux États-Unis, en Angleterre, en France, en Allemagne... disséminaient une image d'un pays gai et exotique, anticomuniste et pro-américain, celui du carnaval, de belles plages et des femmes sensuelles – image d'ailleurs montrées dans plusieurs films américains à l'époque. Ces campagnes renforcèrent l'image du Brésil qui avait été lancée par Getúlio Vargas et qui caricaturent le pays à l'étranger même aujourd'hui.

Depuis la création de Embratur, l'emphase donnée au tourisme international est plus importante que celle accordée au tourisme interne. Si l'industrie du tourisme (terme souvent employé par les militaires) de ces années-là, d'un côté, standardisa les activités et les services, de l'autre côté, elle favorisa également l'installation de grands investissements privés nationaux et étrangers en détriment des petit et moyen entrepreneurs, mettant à l'écart les groupes locaux (Gomes, 1987).

Les mégaprojets touristiques du Nord-est (*Parque das Dunas-Via Costeira, Projeto Cabo Branco, Projeto Costa Dourada*, etc.) commençaient à être réalisés à l'exemple des expériences internationales, notamment en Languedoc-Roussillon (France) et à Cancún (Mexique). La chaîne hôtelière nationale était, par ailleurs, obligée de s'adapter aux normes internationales, méprisant les traditions et les histoires locales en faveur du développement d'une hospitalité "à l'américaine".

João dos Santos Filho (2003) utilise même le terme "*apartheid* du tourisme" en référence au conséquent développement de l'activité, avec et pour les couches sociales supérieures et en isolant la population locale. Cependant, à la fin de cette période de déceptions et de crises, comme l'affirme Karina Solha (2002, p. 140), le tourisme commençait à être davantage perçu comme étant une activité professionnelle et qui n'apporte pas de solutions immédiates aux problèmes structurels, surtout ceux d'ordre économique.

### **2.3 Avancées politiques et structurelles dans les années 1990**

Effectivement, dans les années 1990, le tourisme rencontrait de nombreuses difficultés à se développer à cause des problèmes structurels du pays tels que la répartition des revenus, les

---

<sup>241</sup> Le premier gouvernement du général Alencar Castelo Branco s'alliait intégralement aux intérêts politiques et économiques américains ; les ressources minérales du territoire étaient distribuées aux grandes compagnies américaines ; les multinationales provoquaient un ample processus de dénationalisation de l'économie brésilienne (Santos Filho, 2007).

injustices sociales et l'instabilité économique. Ce scénario motiva pourtant les premières manifestations en vue d'un développement touristique plus professionnel et conscient (Solha, 2002). Le tourisme était, par ailleurs, placé au centre des priorités du gouvernement. En conséquence, en 1992, les directives pour la Politique nationale de Tourisme ainsi que son instrument d'action, le Plan national de Tourisme, furent établis.

Cependant, cette politique ne fut vraiment instituée qu'en 1996. Entre-temps, en 1994, une action vers la décentralisation de l'activité touristique fut mise en place : le Programme national de municipalisation du tourisme (PNMT)<sup>242</sup>. L'idée de ce plan était de transférer aux villes touristiques les discussions, les décisions et l'administration de l'activité.

Cependant, comme l'affirme Rita C. A. Cruz (2005), le vrai pouvoir décisionnel d'orientation du développement de l'activité restait au niveau public fédéral. Les résultats immédiats du Programme ne furent guère positifs faute également de politiques nationales plus solides et de professionnels aptes à orienter son développement. Par ailleurs, l'adoption de plans et de méthodes étrangers<sup>243</sup> sans une transposition et une adaptation adéquates à la réalité brésilienne ne favorisa pas la réussite de ses actions. Malgré ses faiblesses, le PNMT représenta un premier pas important vers un développement plus participatif du tourisme. Nous y reviendrons ultérieurement dans ce chapitre.

Parallèlement aux changements politiques, les entreprises touristiques se développaient, les conditions d'accès aux localités étaient améliorées, l'offre d'équipements et de services était diversifiée, et les investissements dans le tourisme – jusqu'ici rares – augmentaient. Toutefois, ils n'étaient accessibles qu'aux grands investisseurs (Solha, 2002). Même si ce scénario a changé depuis, les politiques et les actions développées aujourd'hui continuent à favoriser les grands entrepreneurs en détriment de petits et moyens investisseurs.

Ce blocage est probablement lié, entre autres, à une difficulté à mobiliser un investissement local aux petites initiatives locales, qui requièrent plus d'attention et de support (technique, financier, matériel...). Ainsi, la plupart de modèles adoptés aujourd'hui sont empruntés au tourisme de masse et peu reflètent l'histoire, les traditions et la personnalité des brésiliens.

Dans ce sens, par exemple, plusieurs chaînes hôtelières internationales s'installèrent dans le pays au long des années 1990 (Sol Meliá, Choice Atlantica, Renaissance, Posadas, etc.), tout comme de grands complexes touristiques (*resorts*) dans le Nord-est (tel que Costa do Sauípe, de l'an 2000, mentionné dans le chapitre 1). Cependant, le tourisme aujourd'hui est de plus en plus confronté, d'un côté, aux pressions mondiales sur la durabilité, et de l'autre côté, à une nouvelle génération de touristes en quête d'expériences plus responsables vis-à-vis du territoire visité et de ses habitants. Nous estimons que le gouvernement brésilien actuel ainsi que les futurs se verront obligés, tôt ou tard, de changer leurs stratégies et modèles.

---

<sup>242</sup> La première expérience eut lieu dans la ville de Santos (SP) en 1995. Le Programme s'acheva à la fin du mandat du président de la république Fernando Henrique Cardoso en 2001.

<sup>243</sup> La méthodologie utilisée était une fusion de la technique Metaplan et de la méthode PPO, créées en Allemagne dans les années 1970 et 1980 respectivement, par l'Agence gouvernementale GTZ (agence de coopération allemande). La technique Metaplan est un outil participatif pour rendre les discussions en groupe efficaces grâce au rôle du modérateur et à la prise en compte de toutes les opinions. La méthode PPO (Planification de projets par objectifs) "s'appuie sur une modélisation linéaire de la réalité, selon laquelle chaque cause conduit à une série de conséquences, et sur une analyse et une sélection restreinte de problèmes à résoudre sur un terme fixé". Après avoir été critiquée en interne et en externe pour l'utilisation mécaniste et fausseté participative qui en a été faite, cette méthode a été flexibilisée et est aujourd'hui plutôt un cadre d'orientation général. Pour plus d'information sur Metaplan : <<http://www.leadership-positif.fr/inside/uploads/Guide-pratique-les-regles-de-la-methode.pdf>>. Pour plus d'information sur PPO : <<https://volunteer.ca/content/methode-de-planification>> (Pages consultées le 24 novembre 2016).



### 3. Caractérisation du tourisme au Brésil<sup>244</sup>

Le tourisme est une activité qui génère une recette d'environ 5,3 milliards de dollars (US\$) par an au Brésil. Cette valeur peut paraître dérisoire si comparée à celles de grandes destinations mondiales (105 milliards d'euros aux États-Unis ; 45,5 milliards d'euros en Espagne ; 42,2 milliards d'euros en France...<sup>245</sup>) mais représente, en réalité, une augmentation importante pour le pays : une croissance de 165 % entre 2002 et 2009 (deux milliards de dollars), tandis que la croissance mondiale du tourisme a été de 66 % pour la même période. Si d'un côté, nous soulignons l'importance croissante de l'activité depuis quelques années pour le pays, de l'autre côté, nous reconnaissons que son développement est encore instable sur différents aspects, comme nous allons vérifier par la suite à travers les points analysés dans cette partie.

#### 3.1 Recettes et investissements en promotion

L'analyse des recettes et des investissements touristiques révèle deux caractéristiques de cette activité au Brésil : d'un côté, la balance des recettes dénonce la vulnérabilité et l'instabilité de l'activité touristique dans le pays. De l'autre, les investissements en promotion montrent le soutien plus important à la commercialisation du pays à l'international en vue d'attirer les touristes étrangers.

Les recettes de devises issues du tourisme (figure 25) révèlent une croissance entre 2002 et 2008. Cependant, une chute de 8,31% a été vérifiée en 2009, et de 0,82 % en 2010. Elles ont repris leur essor en 2011, atteignant la valeur de 6,91 milliards de US\$ en 2014<sup>246</sup>, avant une nouvelle chute en 2015 (14,59 %). L'analyse de la balance des recettes est encore moins encourageante (figure 26). Selon les données du ministère du Tourisme (MTur)<sup>247</sup>, le pays a eu des déficits entre 1990 et 2002<sup>248</sup>. Les deux années suivantes ont été plutôt positives, mais ce scénario ne perdurerait pas : l'an 2005 a présenté un déficit de 858 millions de US\$, et ce taux a atteint la somme exorbitante de 18 724 millions de US\$ en 2014.

L'explication pour ces faits est double : d'un côté, on peut considérer qu'il existe plus d'émissions que d'arrivées de touristes, et de l'autre, les brésiliens dépensent plus à l'étranger que les touristes étrangers au Brésil. Pour le MTur (2010, p. 43), les résultats négatifs à partir de 2005 s'expliquent par la stabilité économique et par la valorisation de la devise brésilienne (le réal) vis-à-vis du dollar, ce qui motive les brésiliens à entreprendre des voyages vers l'international. Cette analyse peut être restreinte et peu critique mais elle s'avère réelle au moins jusqu'en 2012.

---

<sup>244</sup> Recueil de données officielles publiées par le ministère du Tourisme pour 2002-2009 disponibles sur <[http://www.turismo.gov.br/sites/default/turismo/o\\_ministerio/publicacoes/downloads\\_publicacoes/Turismo\\_no\\_Brasil\\_2011\\_-\\_2014\\_sem\\_margem\\_corte.pdf](http://www.turismo.gov.br/sites/default/turismo/o_ministerio/publicacoes/downloads_publicacoes/Turismo_no_Brasil_2011_-_2014_sem_margem_corte.pdf)>, et sur les bases statistiques du ministère du Tourisme pour les dernières années, disponibles sur <<http://www.dadosefatos.turismo.gov.br/estat%C3%ADsticas-e-indicadores.html>> (Pages consultées le 19 octobre 2016).

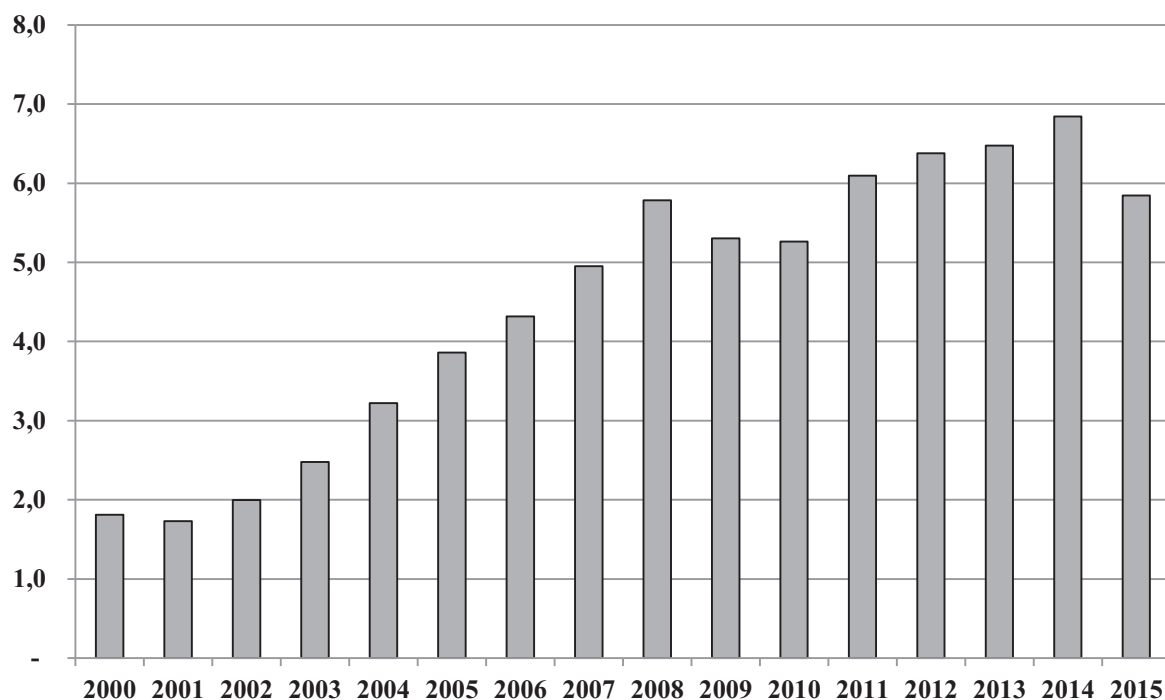
<sup>245</sup> Source : *Le quotidien du tourisme*, "Recettes touristiques : La France toujours troisième derrière les États-Unis et l'Espagne", mis en ligne le 20 novembre 2014. Disponible sur <<http://www.quotidiendutourisme.com/site/france-recettes-touristiques-la-france-toujours-troisieme-derriere-les-etats-unis-et-l-espagne-82273.html>> (Page consultée le 19 octobre 2016).

<sup>246</sup> Si, d'un côté, on a vu une "explosion" des arrivées en raison de la Coupe du Monde cette année-là, de l'autre côté, les recettes issues des dépenses des touristes n'ont pas vraiment impacté l'économie du pays, avec une petite augmentation de 3 % par rapport à 2013. L'an 2014 a présenté des résultats encore plus mauvais, avec une balance de recettes touristiques très négative.

<sup>247</sup> Disponibles sur <<http://www.dadosefatos.turismo.gov.br/estat%C3%ADsticas-e-indicadores/receita-cambial.html>> (Page consultée le 28 octobre 2016).

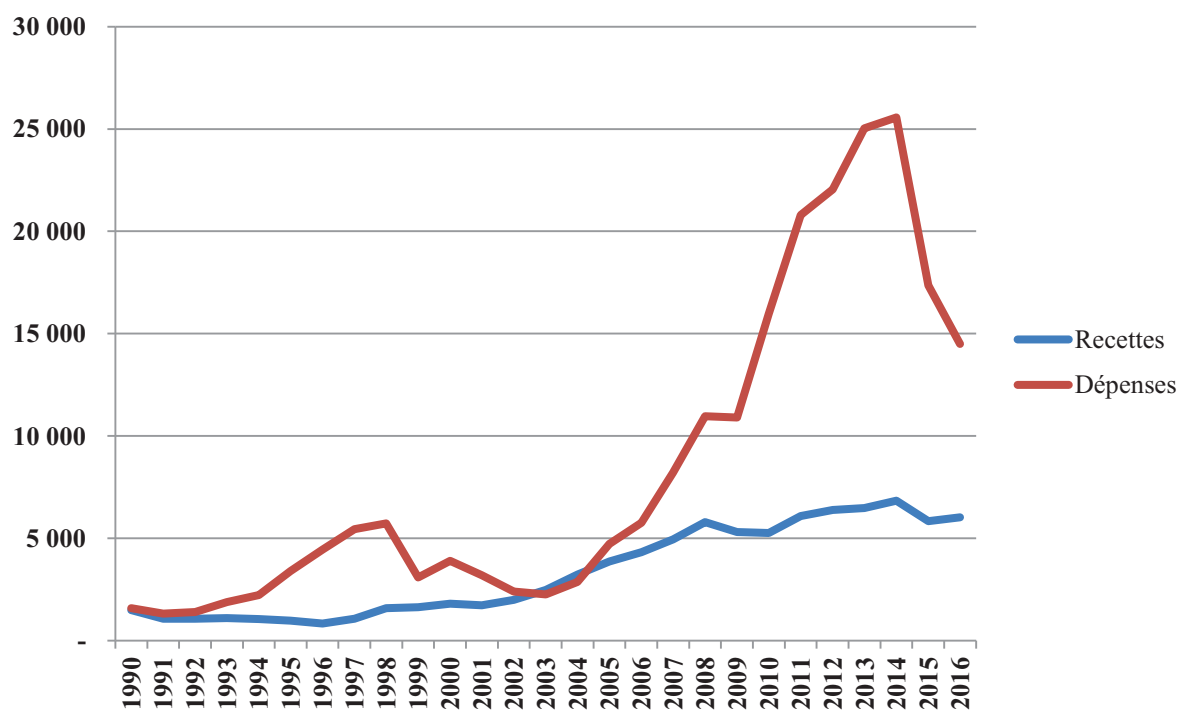
<sup>248</sup> Déficit croissant entre 1990 et 1998, puis variable jusqu'en 2002.

Figure 25. Recette de devises issue du tourisme (milliards de US\$)



Source : Ministère du Tourisme. Réalisation : Auteure.

Figure 26. Balance de recettes issues du tourisme (millions de US\$)



Source : Ministère du Tourisme. Réalisation : Auteure.

Toutefois, comment expliquer le taux toujours croissant après la dévalorisation du réal à partir de 2013 ? Les brésiliens continuent à voyager à l'étranger (cet aspect sera mieux débattu plus loin dans "tourisme national"), et les arrivées internationales sont encore dérisoires. Conscient de la nécessité d'encourager l'arrivée des touristes internationaux au Brésil et les voyages internes des brésiliens pour inverser la balance commerciale négative du tourisme, le MTur investit de plus en plus en promotion interne et externe. Les ressources du gouvernement pour la promotion interne entre 2004 et 2009 ont évolué comme démontré sur la figure 27. Les valeurs de la promotion externe sont indiquées sur la figure 28.

À partir des données présentées sur les deux tableaux, nous vérifions une augmentation de 155 % pour les investissements en promotion interne entre 2004 et 2009, représentant une somme totale de 196,57 millions de réais (R\$). De l'autre côté, la promotion externe a reçu un total de 263,24 millions de US\$ pour la même période (une augmentation de 168 % entre 2004 et 2008). La rétraction observée en 2009 (39,87 millions de US\$) s'explique, selon le MTur, par une restriction des ressources budgétaires en conséquence de la crise financière internationale. Ce ralentissement d'investissements a été pourtant inversé en 2010, avec un record de 98 millions de US\$ mis à disposition pour la promotion et la commercialisation externes.

Ces données mettent en évidence un aspect central (pourtant masqué) de la politique de promotion touristique brésilienne : le fort soutien à la commercialisation du pays à l'étranger via Embratur et l'inattention accordée au développement du tourisme interne. Cet aspect est aussi mis en évidence par les priorités d'investissements gouvernementaux sur le territoire national, qui sont souvent axés sur le macro et les grands projets (comme le dénoncent certaines personnes que nous avons interviewées), dans l'objectif d'attirer les touristes internationaux.

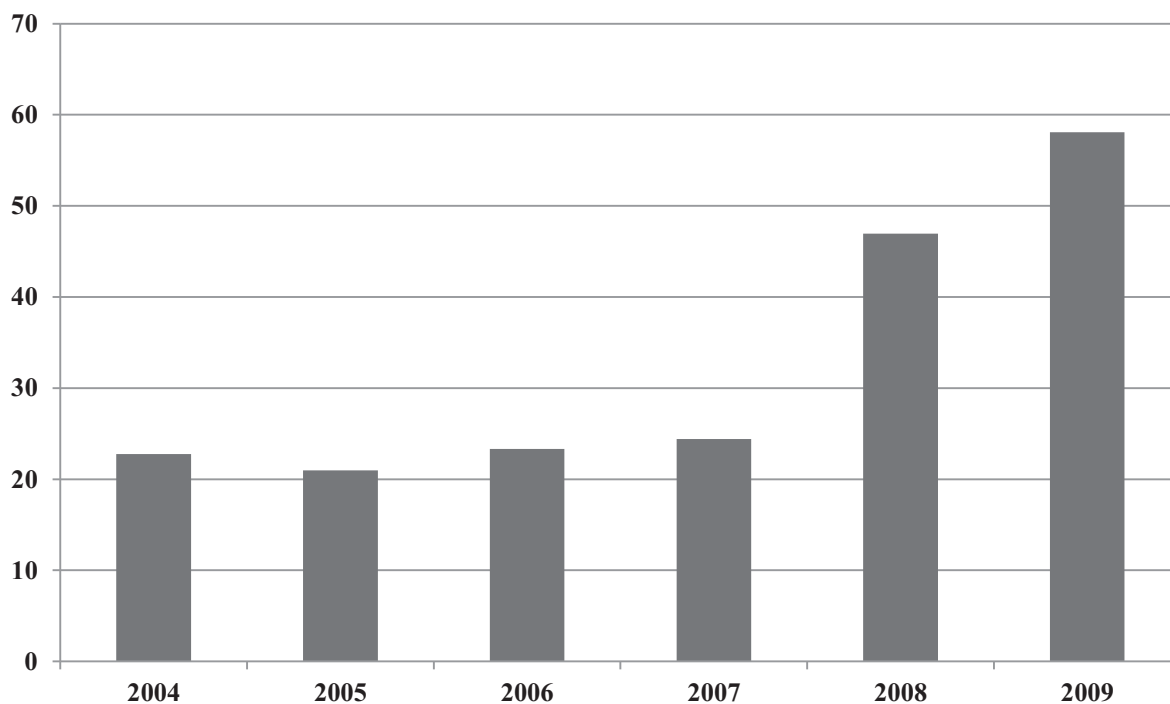
Cependant, devenir une importante destination mondiale est à la fois une mission difficile et dangereuse pour le développement durable de l'activité touristique, notamment si pour atteindre cet objectif, le tourisme se construit à partir d'un modèle international qui ne promeut pas un vrai développement local et durable sur le long terme. Ce positionnement, d'après nous, explique également les difficultés rencontrées par des projets locaux (comme ceux de tourisme communautaire) à se développer, et les blocages en matière d'implication et de participation des populations locales au tourisme.

### **3.2 Arrivées internationales**

Les efforts menés par le gouvernement national en vue d'attirer davantage des touristes internationaux sont encore modestes et n'atteignent pas les objectifs définis sur les Plans nationaux de Tourisme (chapitre 8). Les données montrent que l'arrivée de touristes étrangers a eu une évolution significative entre 2002 et 2005, avec une croissance de 41 % pour la période, atteignant un total de 5,36 millions d'arrivées en 2005.

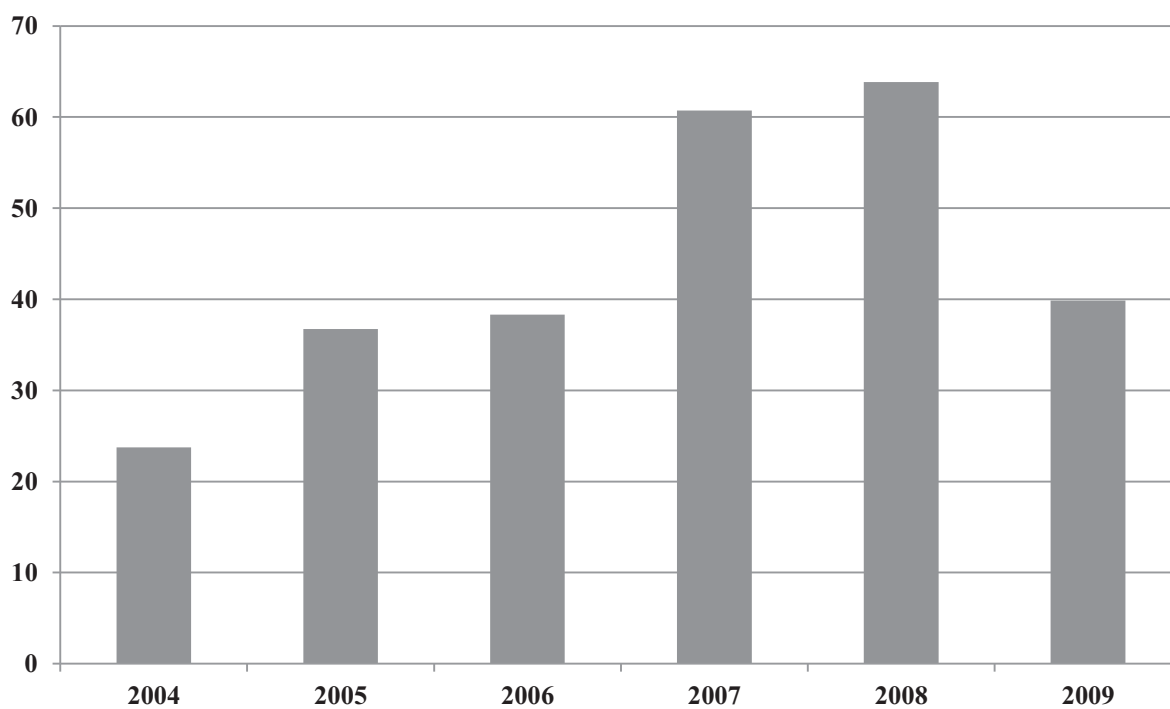
En 2006, le pays a enregistré une décroissance de 6 % (5,02 millions de touristes) et ce chiffre a été relativement constant jusqu'en 2009. Une croissance modeste mais constante a été vérifiée à partir de 2010 : le nombre de touristes internationaux est passé de 4 802 millions en 2009 à 6 306 millions en 2015 (l'année 2014 étant exceptionnelle en raison de la Coupe du Monde FIFA, avec une augmentation de 10,59 % par rapport à 2013).

**Figure 27. Investissements du MTur en promotion interne (millions de R\$)**



Source : Ministère du tourisme. Réalisation : Auteure.

**Figure 28. Investissements du MTur en promotion externe (millions de US\$)**

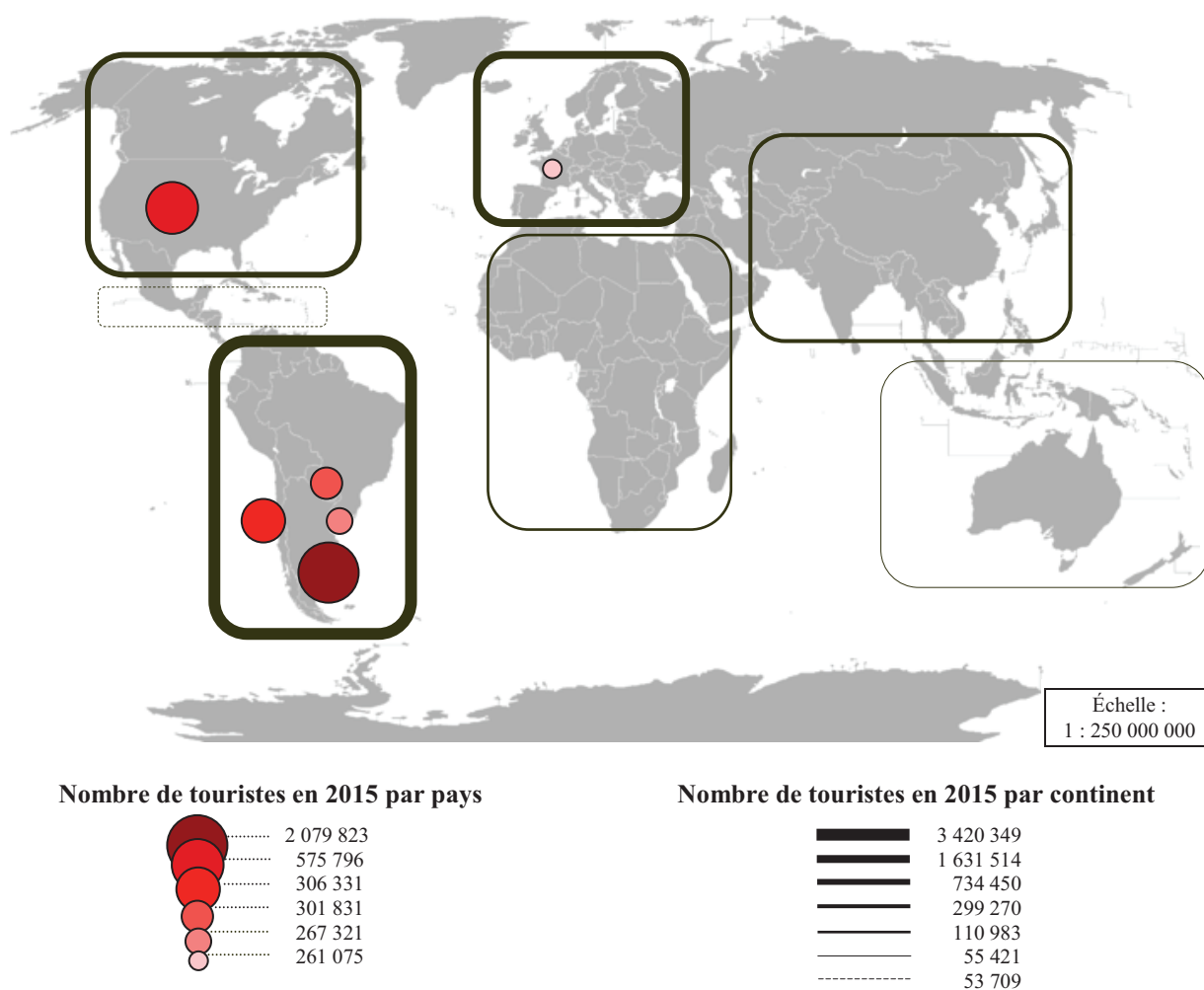


Source : Ministère du tourisme. Réalisation : Auteure.

L'analyse du profil des touristes révèle que, sur le total des arrivées en 2015, la grande majorité (33 %) provenait de l'Argentine, suivie des États-Unis (9 %) et du Chili (4,5 %). Le Paraguay et l'Uruguay occupent, respectivement, la quatrième et la cinquième positions. La France est le sixième pays émetteur pour le Brésil (261 mille de touristes). La prise en compte du total d'arrivées montre ainsi que la plupart de touristes étrangers sont originaires des pays voisins latino-américains (54 %) et qu'à part les États-Unis, les autres principaux émetteurs sont européens (après la France, l'Allemagne, l'Italie, le Royaume Uni et le Portugal complètent les dix premières places). La figure 29 ci-après illustre les arrivées dans le pays en 2015, parmi les six premiers pays émetteurs et par continent.

L'État de São Paulo est la principale porte d'entrée aérienne pour les étrangers, précédant Rio de Janeiro qui occupe la deuxième place. Cependant, grâce à sa proximité avec les pays voisins, l'État du Rio Grande do Sul est la principale entrée terrestre. La relative augmentation du flux international s'explique aussi par une meilleure connexion du Brésil avec d'autres pays en raison d'une plus forte présence de compagnies aériennes internationales dans son marché. Ainsi, la fréquence hebdomadaire de vols internationaux est passée de 563 à 933 entre 2003 et 2009.

**Figure 29. Répartition de principaux flux de touristes étrangers vers le Brésil**



Source : Ministère du Tourisme. Réalisation : Auteure.

L'expansion du marché international est, par ailleurs, fortement influencée par la réalisation d'événements internationaux. Chaque année, d'après le MTur, plus de villes s'insèrent dans la catégorie d'accueil de ces événements, et le pays occupe actuellement la dixième position dans le classement de l'International Congress and Convention Association (ICCA). Toutefois, et malgré le développement de cette activité ces dernières années, le Brésil est loin d'être une grande destination touristique mondiale comme le souhaite le ministère. Le pays a une participation assez faible au tourisme mondial (0,57 %) et modeste même en Amérique Latine (22,10 %) <sup>249</sup>.

Le tableau 12 regroupe les nombres d'arrivées internationales au Brésil depuis 1970. La figure 30 reprend ces données en forme de graphique afin de pouvoir mieux visualiser les évolutions du tourisme au Brésil. Il est possible alors de vérifier que les arrivées internationales ont été très variables. Pour mieux analyser les données entre deux années, nous les avons caractérisées en quatre catégories : les variations faibles, inférieures à cent mille touristes ; les variations modérées, entre cent mille et cinq cent mille touristes ; les variations élevées, supérieures à cinq cent mille arrivées sur l'année ; et les deux variations (croissance et chute) les plus importantes.

Ainsi, quelques moments de croissance attirent l'attention, tels que 1979-1980, 1991-1992, 1995-1998. Inversement, nous y voyons deux autres moments où les flux baissèrent radicalement : 1987-1990 et 2001-2002. Comment comprendre ces changements ? Nous avons rapidement analysé les conjonctures du pays et du monde dans ces années-là afin d'essayer de comprendre leurs impacts possibles sur le tourisme. Notre conclusion est que le tourisme (brésilien mais pas uniquement) est en effet très sensible et réactif à des événements externes, quelle que soit leur nature (politique, économique, sociale ou culturelle).

Concernant la fin des années 1970 et le début des années 1980, il nous est, en effet, difficile d'analyser l'essor du tourisme international faute de données officielles pour cette époque-là. Cependant, nous lançons l'hypothèse, qui reste évidemment à vérifier, de que cette augmentation puisse être liée à la fois à l'encouragement et à la structuration du tourisme brésilien pendant la période militaire, thème abordé plus tard dans ce chapitre. Par ailleurs, l'année 1979 fut marquée par la visite du Président nord-américain Jimmy Carter.

Bien que Carter ne fut pas le premier Président des États-Unis à visiter le Brésil <sup>250</sup>, cette visite eut lieu à un moment particulier de l'histoire brésilienne car les militaires avaient un lien assez fort avec les États-Unis et menaient de grands efforts en promotion touristique à l'étranger. Est-ce que cette augmentation générale serait, au moins en partie, liée à une augmentation de l'arrivée de nord-américains au Brésil après la visite présidentielle ? Même si la réponse à cette question nous paraît introuvable sans que des recherches approfondies sur ce moment historique soient menées, force est de constater que les touristes nord-américains sont assez représentatifs dans les statistiques brésiliennes les plus récentes.

Le début des années 1990 marque une étape importante pour l'intégration du pays dans les flux touristiques mondiaux. Tout d'abord, le pays reprenait ses appuis en tant que république après de longues années sous le régime militaire, avec le deuxième gouvernement fédéral élu par vote direct (celui de Fernando Collor de Mello). Parallèlement, le Brésil, l'Argentine, le Paraguay et l'Uruguay signaient le Traité d'Asunción pour la création du Mercosul, favorisant,

---

<sup>249</sup> Données de 2014 révisées par le MTur, disponibles sur <<http://www.dadosefatos.turismo.gov.br/estat%C3%ADsticas-e-indicadores/estat%C3%ADsticas-b%C3%AAsicas-de-turismo.html>> (Page consultée le 27 octobre 2016).

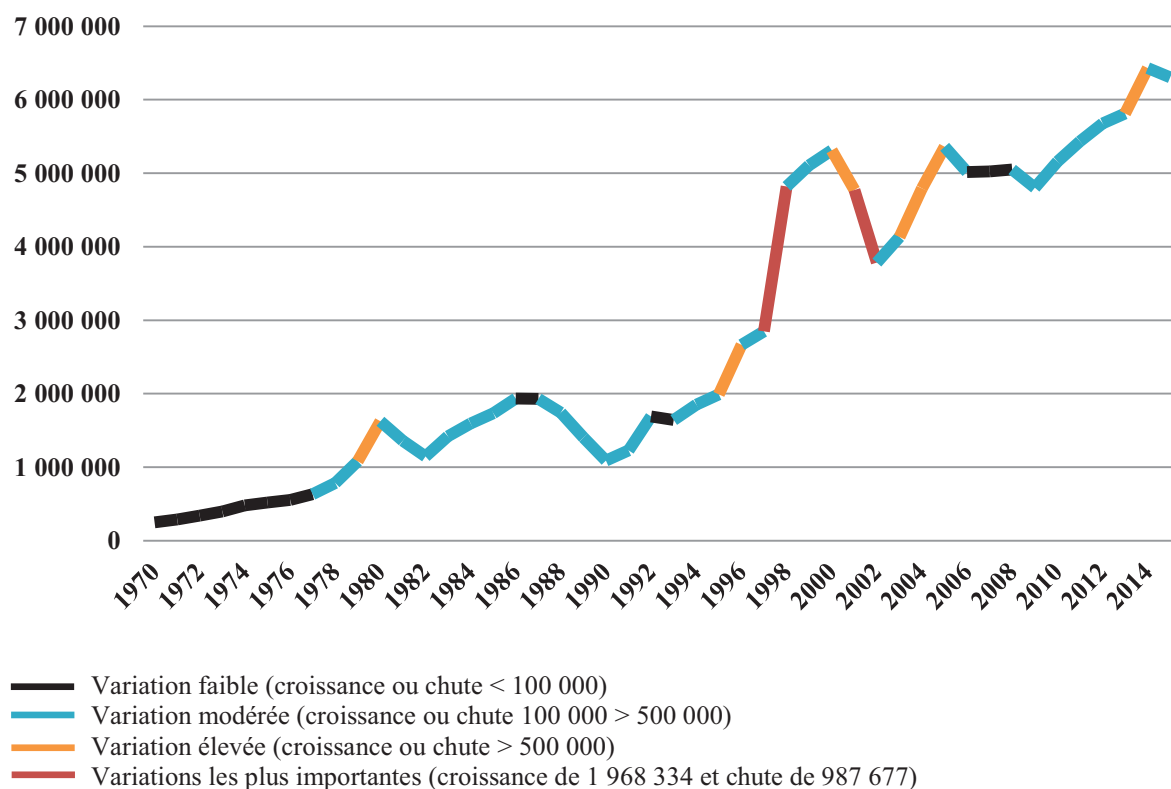
<sup>250</sup> Les visites précédentes : Theodore Roosevelt, 1913 ; Herbert Hoover, 1928 ; Franklin Delano Roosevelt, 1943 ; Harry Truman, 1947 ; Dwight Eisenhower, 1960.

**Tableau 12. Arrivées de touristes étrangers au Brésil 1970-2015**

Année	Total	Année	Total	Année	Total	Année	Total
1970	249 900	1982	1 146 681	1994	1 853 301	2006	5 017 251
1971	287 926	1983	1 420 481	1995	1 991 416	2007	5 025 834
1972	342 961	1984	1 595 726	1996	2 665 508	2008	5 050 099
1973	399 127	1985	1 735 982	1997	2 849 750	2009	4 802 217
1974	480 267	1986	1 934 091	1998	4 818 084	2010	5 161 379
1975	517 967	1987	1 929 053	1999	5 107 169	2011	5 433 354
1976	555 967	1988	1 742 939	2000	5 313 463	2012	5 676 843
1977	634 595	1989	1 402 897	2001	4 772 575	2013	5 813 342
1978	784 316	1990	1 091 067	2002	3 784 898	2014	6 429 852
1979	1 081 799	1991	1 228 178	2003	4 132 847	2015	6 305 838
1980	1 625 422	1992	1 692 078	2004	4 793 703		
1981	1 357 879	1993	1 641 138	2005	5 358 170		

Source : Département de la Police Fédérale et Ministère du Tourisme

**Figure 30. Variation des arrivées de touristes étrangers au Brésil 1970-2015**



Source : Département de la Police Fédérale et Ministère du Tourisme. Réalisation : Auteure.

entre autres, les échanges commerciaux et les déplacements de personnes entre les quatre pays.

Le Brésil reçut des visites illustres aussi en 1991: en avril, le prince Charles et la princesse Diana de Galles, en août, Nelson Mandela, et en octobre, le pape Jean Paul II. Finalement, la culture aurait peut-être contribué elle-aussi au flux touristique grâce à la réalisation de la deuxième édition du festival international de musique "Rock in Rio". Ce festival attira entre 100 mille et 250 mille personnes par soir de concert à Rio de Janeiro en janvier 1991 pour voir de grands artistes comme Prince, INXS, Jimmy Cliff, Billy Idol, George Michael, A-Ha...

La deuxième moitié des années 1990 correspond au premier mandat du Président Fernando Henrique Cardoso (1995-1998). En effet, cette période apporta un changement important au scénario touristique national. Le tourisme était considéré jusqu'à ce moment-là comme étant une activité marginale faute d'infrastructure, d'équipements, de services de qualité et compétitifs sur le marché international.

Le gouvernement Cardoso, qui percevait le tourisme plutôt comme un secteur stratégique et capable de contribuer à l'économie du pays, introduisit de nouvelles actions afin d'impulser l'activité. La Politique nationale du Tourisme fut instaurée et décentralisa le tourisme vers les États et les villes. De nouveaux partenariats avec ces derniers, ainsi qu'avec le secteur privé, furent également établis.

Les investissements augmentèrent (650 millions de US\$ pour la période), distribués, entre autres, parmi les vingt-quatre nouveaux programmes nationaux de développement touristique. Les résultats sur le nombre d'arrivées internationales pour la période sont une évidence de la prospérité de l'activité : une variation croissante de presque deux millions de touristes entre 1997 et 1998.

Les deux périodes de décroissance qui attirent notre regard sur le tableau peuvent être expliquées, nous le croyons, par trois facteurs centraux : la première période correspond à la fois à la crise pétrolière internationale et aux crises économiques successives au Brésil. Ces premières années après la fin de la dictature militaire étaient une période de reconstruction de la démocratie, de réalignement de l'économie... de compensation des dommages de ce régime à plusieurs niveaux. Il est facile alors de supposer que le tourisme ne figurait pas sur la liste de principales préoccupations nationales pendant ces années-là.

La deuxième période de chute importante coïncide avec deux événements majeurs de l'an 2001 dans les deux principaux pays émetteurs pour le Brésil, et qui sûrement impactèrent les flux vers le pays. Le premier fut l'attentat aux États-Unis le 11 septembre 2001, et le deuxième, la grave crise (d'abord économique et financière, puis sociale, institutionnelle et politique) en Argentine en décembre 2001. Le 11 septembre marqua non seulement les voyages des nord-américains vers le Brésil comme l'ensemble du tourisme mondial. La crise argentine dura quelques années et impacta également le voisin Uruguay, provoquant la crise bancaire de 2002 dans ce pays.

### **3.3 Tourisme national**

Le tourisme national devient, en quelque sorte, le moteur de la croissance touristique au Brésil. Contrairement aux chiffres du tourisme international, les données pour les flux à l'intérieur du pays sont plutôt positives. Entre 1996 et 1999, le Brésil vivait une situation touristique difficile : devant un contexte plus favorable aux voyages internationaux (grâce au



prix du voyage, à la valeur du dollar face au réal, etc.), un grand nombre de brésiliens remplissaient les vols internationaux et dépensaient beaucoup à l'étranger (Solha, 2002).

Ce flux émetteur a commencé à décroître notamment à partir de 1999 (deuxième mandat de Fernando Henrique Cardoso), quand le marché national brésilien des voyages a pris de l'essor : de nouvelles conditions pour le développement et la diversification de l'infrastructure interne et de l'offre, ainsi que des prix réduits et plus de possibilités de financement des voyages (cartes de crédit, etc.). Depuis lors, les voyages internes ne cessent pas d'augmenter.

Un indicateur, lié à l'amélioration de l'offre et à la baisse des prix, est l'augmentation presque constante du nombre de débarquements nationaux : une croissance de 226,02 % entre 2000 (28,97 millions de passagers) et 2015 (94,45 millions). Si dans un premier moment, les principales destinations nationales étaient celles incontournables du tourisme international, comme Rio de Janeiro, au fil du temps, d'autres régions se sont structurées comme destinations touristiques avec une offre plus spécifique et donc capables de répondre à des demandes de marché différentes. Ainsi, des destinations peu connues de la plupart des touristes internationaux sont aujourd'hui parmi les préférées du public national, comme Bonito et Pantanal (nature et aventure), Barretos et Blumenau (événementiel), Missões, Ouro Preto et Olinda (patrimoine et culture), etc.

Une comparaison de l'évolution des voyages internes sur dix ans permet de mieux constater ce développement et comprendre le comportement de la demande (tableau 13). En 1998, par exemple, l'estimation était de 38,2 millions de touristes nationaux avec la prédominance des flux intra-régionaux (72,2 %). Le principal moyen de transport utilisé était le bus (49,6 %) et l'hébergement se faisait chez la famille ou chez les amis (73,2 %) (Embratur, 1999).

En 2007, environ 156 millions de voyages domestiques ont été entrepris (une évolution de 12,5 % par rapport à 2002), avec une moyenne de 8,5 nuitées, totalisant 1,33 milliards de nuitées sur l'année. Outre les voyages dits "domestiques", les voyages "routiniers" (avec une fréquence supérieure à dix voyages à un même endroit par an) sont également importants à prendre en compte. En 2007, 146,2 millions de voyages routiniers ont été réalisés. Le total de voyages entre les deux catégories remonte alors à 302,2 millions pour l'année 2007. La dépense moyenne journalière était de 58,60 réais (9,14 milliards de R\$ sur l'année).

L'hébergement le plus utilisé était la maison des amis ou de la famille, toutefois avec une baisse par rapport à 1998 (56,3 %), et les hébergements touristiques (hôtels, campings, etc.) représentaient 30,8 % du total. Concernant le moyen de transport, la voiture occupait la première position avec 45,1 % des voyages, suivie du bus (30,4 %) et de l'avion (11,3 %) (Brasil, Ministério do Turismo, 2010c).

Les flux des touristes nationaux ont également évolué. Si en 1998 les déplacements se faisaient notamment entre les États fédérés, en 2007 on a pu constater une augmentation des voyages à l'intérieur des États, les exceptions étaient le Distrito Federal, Espírito Santo, Goiás et Mato Grosso do Sul (pour l'an 2007, selon le MTur). L'État du Rio Grande do Sul est celui avec le flux interne le plus important (87,4 % des voyages en 2007, selon le MTur).

Concernant les flux entre les États fédérés, São Paulo est à la fois le principal émetteur et récepteur des flux (30,4 % et 27,2 % pour le total du pays, respectivement, en 2007). Les flux intra-régionaux montrent que les principaux États émetteurs sont ceux des régions Sud et Sud-est (notamment São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Paraná et Rio Grande do Sul). Ce constat reflète à la fois leur poids démographique et économique mais aussi l'exode rural vers ces zones urbaines. La carte sur la figure 31 représente ces principaux flux internes.

**Tableau 13. Comparaison du tourisme national entre 1998 et 2007**

	1998	2007
<b>Nombre de touristes</b>	38,2 millions	302,2 millions
<b>Transport</b>	Bus (49,6 %)	Voiture (45,1 %)
<b>Hébergement</b>	Famille ou amis (73,2 %)	Famille ou amis (56,3 %)
<b>Flux</b>	Entre les États	A l'intérieur de l'État

Source : Ministère du Tourisme, Réalisation : Auteure.

La demande interne est étudiée par le ministère et par des organismes de recherche partenaires (FGV, Fipe, etc.) depuis la fin des années 1990 et à partir de 2008, ils publient des sondages réalisés auprès des habitants de grandes villes brésiliennes<sup>251</sup> sur leurs intentions de voyage à l'horizon de six mois. Une analyse de ces publications<sup>252</sup> nous montre qu'une petite partie de la population interviewée affirmait avoir l'intention de voyager sur les six mois qui suivaient le sondage (autour de 24 %). De ce public, la grande majorité avait l'intention de voyager à l'intérieur du pays (variation de 75 % à 80 %) ayant pour destination principale la région Nord-est (48 % sur le sondage de septembre 2016).

Toujours selon ces sondages, les hôtels (ou autres types de structure touristique) seraient l'hébergement choisi par la majorité (plus de 40 %), les maisons d'amis ou de famille étant en deuxième position. Enfin, le dernier aspect concerné par ces sondages, le moyen de transport, révèle que la plupart choisirait l'avion en premier, puis la voiture et en troisième, le bus. Ces données représentent, d'un côté, l'atténuation progressive de l'impact de l'exode rural notamment depuis 1990, et de l'autre côté, le développement de l'industrie touristique à partir de la même période.

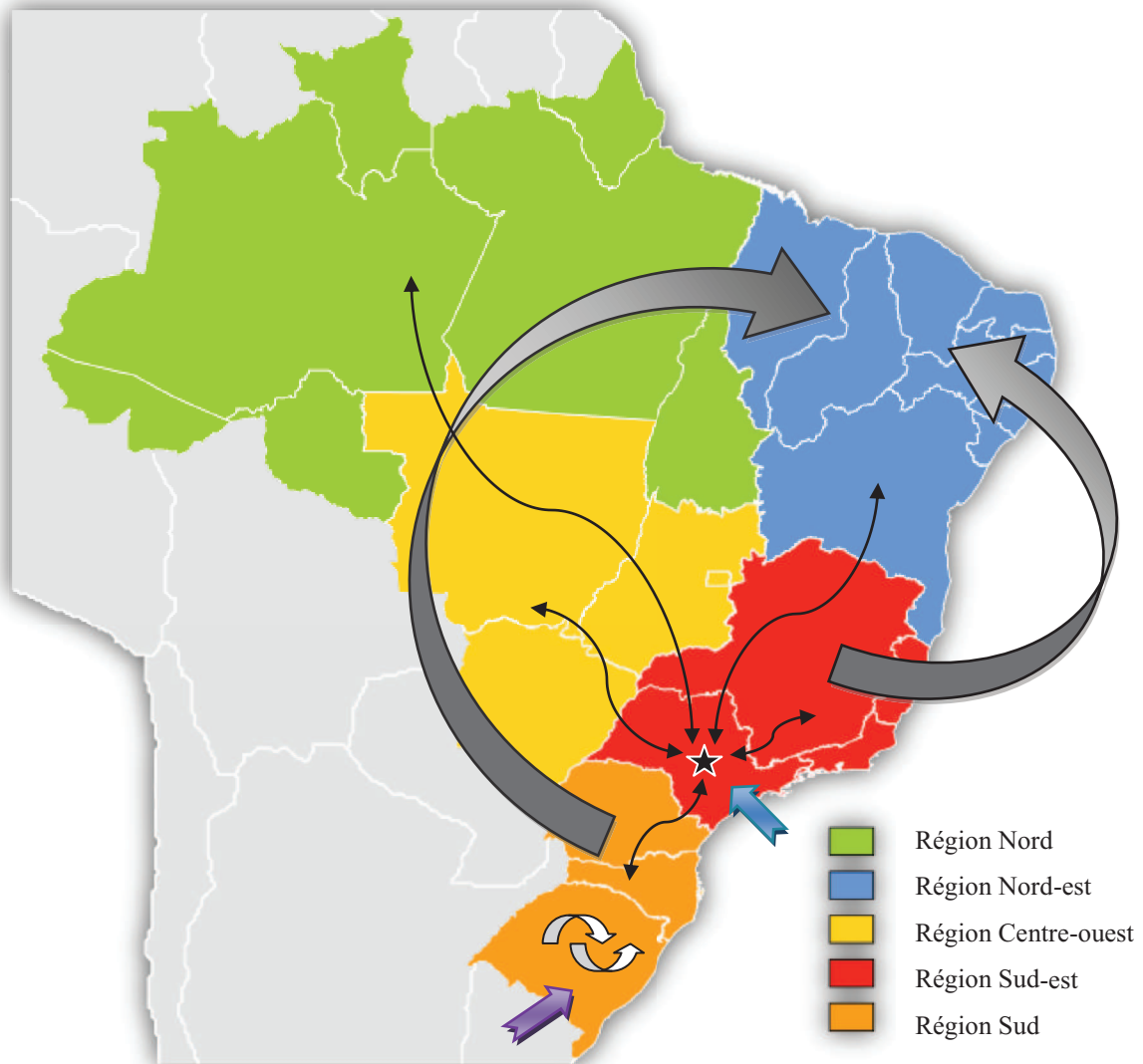
L'augmentation des revenus moyens et de la consommation des familles, ainsi que l'émergence d'une "nouvelle" classe moyenne au Brésil au long des années 2000 constituaient, selon le MTur, une opportunité pour impulser le marché touristique national et pour positionner le tourisme comme étant un important facteur pour le développement économique et social. Cependant, malgré l'augmentation des voyages mentionnée auparavant, on ne peut pas nier l'idée que les voyages sont (encore) une activité réalisée par seulement une partie de la population : environ un tiers de la population brésilienne (62 millions en 2014<sup>253</sup>) réalisent des voyages à l'intérieur du pays. Les voyages à l'étranger sont d'autant plus "restreints" à un nombre réduit de brésiliens.

<sup>251</sup> En général, il s'agit de sept capitales, à savoir Belo Horizonte, Brasília, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, Salvador et São Paulo, qui ensemble représentent environ 70% du flux touristique du pays.

<sup>252</sup> En raison de leur publication presque mensuelle, nous avons choisi quelques sondages entre 2008 et 2016 afin de comparer les résultats au long des années et de vérifier si les intentions variaient d'une année à l'autre. Sondages disponibles sur <<http://www.dadosefatos.turismo.gov.br/sondagens-conjunturais/sondagem-do-consumidor-inten%C3%A7%C3%A3o-de-viagem.html>> (Page consultée le 04 novembre 2016).

<sup>253</sup> Cf. "Brasileiros realizaram 206 milhões de viagens pelo País", disponible sur <<http://www.brasil.gov.br/turismo/2015/02/brasileiros-realizaram-206-milhoes-de-viagens-pelo-pais>> (Page consultée le 03 juin 2017). Pour comparaison, en France, on a enregistré un taux global de départ de 70,2 % en 2014.

Figure 31. Flux touristiques nationaux au Brésil



↻ Principales régions émettrices et réceptrices

↻ Principaux flux à l'intérieur d'un même État

★ Principal récepteur et émetteur de flux entre les États

➡ Principale entrée aérienne internationale

➡ Principale entrée terrestre internationale

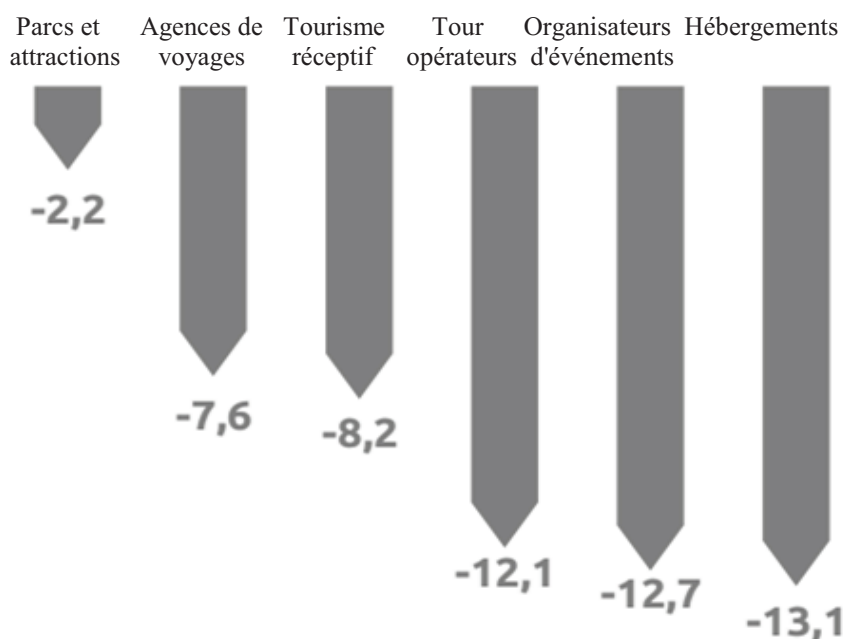
Source : Ministère du Tourisme. Réalisation : Auteure.

En s'agissant des voyages à l'étranger, seulement une certaine "élite" (sociale et culturelle) peut les réaliser (3,75 % de la population<sup>254</sup>). Parmi les voyages internationaux, 67,3 % sont vers des destinations de longues distances, notamment l'Europe (55 %), même si les deux premières destinations en nombre absolu sont l'Argentine (871 mille en 2008) et les États-Unis (769 mille en 2008)<sup>255</sup>.

Nous voyons ainsi une opportunité d'investir davantage dans le tourisme interne et de proximité compte tenu des facteurs macroéconomiques susceptibles d'influencer les choix de voyageurs. Le moment actuel de crise en est un exemple. En raison de la crise dans le pays et du moment d'instabilité économique et politique vécu par la population, nous sommes amenée à croire, contrairement aux réponses des sondages, que les secteurs aérien et hôtelier peuvent rencontrer plus d'entraves à se développer sur les prochaines années.

De l'autre côté, les voyages de courte et de moyenne distance à l'intérieur du pays, en voiture et avec (préférentiellement) un hébergement gratuit seront privilégiés. Ces perspectives sont corroborées par les dernières statistiques publiées par le MTur et la Fundação Getúlio Vargas<sup>256</sup> : depuis 2015, le scénario touristique national n'est guère positif (figure 32). En comparaison avec 2014, les hébergements, par exemple, ont enregistré des soldes négatifs en termes de chiffre d'affaires depuis le deuxième trimestre de 2015. Le début de l'année 2016 a également présenté un scénario difficile notamment en raison de la crise et du moment économique défavorable.

**Figure 32. Variation moyenne des recettes entre 2<sup>ème</sup> trimestre 2016 / 2<sup>ème</sup> trimestre 2015**



Source : Brasil, Ministério do Turismo, FGV Projetos, 2016.

<sup>254</sup> Cf. "Turismo emissor do Brasil" en 2011, disponible sur <<http://www.wtmlatinamerica.com/pt-br/imprensa/Blogs/Turismo-Emissivo-do-Brasil/>> (Page consultée le 29 octobre 2016).

<sup>255</sup> MEURER, Roberto (2012), "Turismo emissor brasileiro – uma análise com modelos de dados em painel", *Revista Turismo e Visão*, vol. 14, n° 2, p. 261-268. Disponible sur <<http://siaiap32.univali.br/seer/index.php/rtva/article/view/2779/2353>> (Page consultée le 29 octobre 2016).

<sup>256</sup> Cf. <<http://www.dadosefatos.turismo.gov.br/sondagens-conjunturais/boletim-de-desempenho-econ%C3%B4mico-do-turismo.html?limitstart=0>> (Page consultée le 18 juillet 2017)

À propos du choix des voyageurs, les résultats des études économétriques menées par Roberto Meurer (2012) prouvent qu'il existe une relation directe entre la destination choisie et les altérations du taux de change (lui aussi lié, entre autres, aux crises). Sa première déduction est que l'oscillation du taux de change provoque des oscillations élevées dans le nombre de brésiliens qui partent à l'étranger.

Cependant, il affirme qu'une coutume de voyages internationaux peut exister parmi les brésiliens, ce qui provoquerait un simple remplacement des destinations internationales lors d'une altération importante des coûts des voyages. En cas de dépréciation de la devise brésilienne, par exemple, des destinations plus chères comme les États-Unis seraient remplacées par d'autres moins chères, comme l'Argentine.

À partir des analyses de Roberto Meurer, nous considérons alors qu'il existe deux liens possibles entre le taux de change et le choix de la destination : le premier, les voyages nationaux remplacent les voyages internationaux lors d'une fluctuation importante des taux ; le deuxième, les brésiliens continuent à voyager à l'étranger (une habitude) mais vers des destinations (économiquement) plus favorables. L'intérêt majeur du MTur serait alors de renforcer le premier lien et d'encourager les voyages nationaux.

Outre la hausse des prix en raison d'une variation des taux de change, certains blocages retrouvés lors d'un voyage à l'étranger peuvent également favoriser ce changement de comportement des touristes brésiliens : difficultés et problèmes avec le visa et l'immigration, longues attentes dans les grandes attractions, barrières linguistiques et culturelles, etc. Par ailleurs, les attentats terroristes notamment en Europe exercent un poids important au moment de choisir sa destination actuellement.

Tous ces aspects constituent des possibilités à saisir pour le développement du tourisme domestique. En parallèle, les gouvernements et les acteurs touristiques brésiliens doivent comprendre profondément les comportements et les goûts des touristes brésiliens pour pouvoir adapter et développer l'offre, dans un objectif de promouvoir les voyages réguliers (et non seulement en moment de crise) à l'intérieur du pays. Dans ce processus, le net et les médias sociaux (réseaux, blogs, forums, etc.), qui sont aujourd'hui des canaux très influents auprès des touristes<sup>257</sup>, peuvent jouer un rôle décisif.

### 3.4 Transports

La voiture (45,1 %), le bus (30,4 %) et l'avion (11,3 %) sont, respectivement et selon les données du MTur (Brasil, Ministério do Turismo, 2010c), les moyens de transport les plus utilisés par les brésiliens lors des voyages domestiques. Le nombre de voitures neuves achetées a été croissant entre 2002 et 2009, selon l'Industrie automobiliste brésilienne. Par ailleurs, l'indicateur<sup>258</sup> du nombre de véhicules loués par les touristes (ayant pour base les registres de l'Association brésilienne de compagnies de location de voitures) a eu une croissance de 96,61 % entre 2002 et 2008. La tendance à utiliser la voiture en détriment d'autres moyens de transport est probablement liée à l'augmentation d'un tourisme de proximité, à l'intérieur des États, comme nous l'avons mentionné auparavant.

---

<sup>257</sup> 70,9 millions de brésiliens sont usagers du net (Source : <<http://www.wtmlatinamerica.com/pt-br/imprensa/Blogs/Turismo-Emissivo-do-Brasil/>>) (Page consultée le 29 octobre 2016).

<sup>258</sup> Formule employée par le MTur : nombre total de la flotte x (% tourisme de loisir + % tourisme d'affaires)

Le secteur aérien brésilien s'est popularisé dans les années 2000 notamment grâce à la réduction des prix des billets (Brasil, Ministério do Turismo, 2010c). Entre 2002 et 2009, le coût moyen d'un billet a subi une réduction de l'ordre de 25,55 %. Les deux années qui ont présenté les prix les plus bas dans la période, 2007 (R\$ 323) et 2009 (R\$ 321), ont également présenté les plus hauts nombres de déplacements nationaux par voie aérienne (50 millions en 2007 et 55,9 millions en 2009). Cependant, les rapports du MTur et de la FGV<sup>259</sup> indiquent une instabilité de l'évolution des soldes entre les recettes et les prix pratiqués.

La variation vérifiée entre 2014 et 2015 a été négative pour les vols nationaux (- 0,30 %) et positive pour les vols internationaux (+ 0,70 %). Après une année 2016 difficile par rapport à 2015, le dernier trimestre a pourtant donné des signes d'une récupération, avec des recettes positives (+ 3,1%), une augmentation des prix et une réduction des coûts en raison de la baisse du dollar face au réal, d'une diminution de la consommation de carburants et d'une réduction du personnel.

Cependant, force est de reconnaître que le secteur souffre d'une mauvaise infrastructure aéroportuaire, non développée et peu adaptée aux demandes actuelles. Ce déséquilibre résulte dans des systèmes avec une restriction de capacité (limite de l'offre) et un environnement (presque) saturé qui méritent plus d'attention et d'investissements.

Concernant le transport routier, les compagnies de bus font face aujourd'hui à plusieurs difficultés qui leur imposent un scénario peu positif. Le développement du secteur aérien dans les années 2000 et l'acquisition croissante de véhicules particuliers mentionnés auparavant, ainsi que la mauvaise qualité des routes et les longues distances expliquent, en partie, la perte d'importance des transports collectifs routiers de passagers dans le tourisme brésilien (Brasil, Ministério do Turismo, 2010c). Cependant, selon le MTur, le transport routier par bus représente toujours le principal moyen de déplacement collectif d'utilisateurs pour des voyages proches, réalisés entre des États voisins ou dans l'État de résidence.

Selon l'Agence nationale de transports terrestres (ANTT), ce secteur correspond à un mouvement supérieur à 140 millions de passagers par an (Brasil, Ministério do Turismo, 2010c). La méthodologie utilisée par le ministère et indiquée sur le Plan national de Tourisme considère comme indicateur pour les voyages domestiques en bus les trajets au delà de 75 km, distance moyenne qui impliquerait une nuitée dans la destination et donc permettrait de comptabiliser le passager comme étant un "touriste". Ainsi, selon cet indicateur, en 2007, le nombre total d'arrivées dans cette catégorie (bus) a été de 61,57 millions de touristes ; une baisse continue (13 %) en relation à 2002.

Le rapport des résultats (Brasil, Ministério do Turismo, et Fundação Getúlio Vargas, 2016) entre 2014 et 2015 montre que ce secteur est toujours dans une conjoncture difficile : diminution du chiffre d'affaires, augmentation des prix et réduction du personnel. Les pronostiques pour 2016 de la part des compagnies étaient défavorables par rapport aux prix et aux coûts, qui devaient augmenter, mais plutôt positifs pour les résultats relatifs au chiffre d'affaires. Le moment défavorable de l'économie nationale s'est montré comme principal entrave à l'expansion de ce secteur. Cependant, les transports terrestres pourraient bénéficier de la majoration des prix du transport aérien et prendre une part du marché plus importante.

---

<sup>259</sup> Consultables sur <<http://www.dadosefatos.turismo.gov.br/sondagens-conjunturais/boletim-de-desempenho-econ%C3%B4mico-do-turismo.html>> (Page consultée le 18 juillet 2017).

### 3.5 Emplois dans le secteur

La littérature touristique affirme assez souvent que le tourisme, en tant qu'activité économique importante, est capable de créer des emplois et de donner plus d'opportunités aux populations d'accueil. Cette affirmation, faite également par le MTur, est pourtant assez générale. Afin de vérifier les vraies opportunités d'emplois dans l'activité touristique, il convient d'analyser des données concrètes sur l'évolution de la totalité d'emplois créés ainsi que leurs natures.

Au Brésil, le tourisme emploie une moyenne de 1,852 millions de personnes<sup>260</sup>, une valeur qui correspond à environ 2 % du total des emplois dans l'économie du pays (voir tableau 14). En décembre 2015, le nombre d'emplois formels dans le secteur était de 1 038 582, tandis que les emplois informels représentaient 1 036 406 (une participation de 2,72 % et 2,12 %, respectivement, dans l'économie nationale).

L'évolution vérifiée entre janvier 2006 et décembre 2015 a été positive dans la totalité des emplois créés (32,06 %) et notamment remarquable pour les emplois formels (63 %), malgré une légère augmentation des emplois informels (11 %). Cependant, durant l'année 2015, le nombre total d'emplois formels a toujours été supérieur à celui d'emplois informels.

Une analyse plus fine des évolutions sur les dernières années révèle que le nombre d'emplois (des deux natures, formelle et informelle) augmente de manière considérable au moment des vacances, c'est-à-dire aux mois de janvier, de février, de juillet et de décembre, confirmant une corrélation entre la saisonnalité de l'activité et du marché de travail touristiques.

Une analyse des régions révèle que la région Sud-est et la région Nord-est sont celles qui emploient le plus de personnes (formellement et informellement). Ce fait peut être compris si nous considérons l'importance de ces deux régions dans le scénario réceptif national. Dans la région Sud-est, São Paulo est la principale porte d'entrée aérienne internationale et destination intra-étatique, et Rio de Janeiro est l'une des principales destinations internationales du pays. La région Nord-est est, quant à elle, la principale destination des brésiliens (outre le tourisme de proximité).

Cependant, nous vérifions une importante différence entre elles : en 2015, dans le Nord-est, le nombre d'emplois informels a dépassé celui de formels (c'est d'ailleurs le cas de la région Nord), tandis que dans le Sud-est (également dans le Sud et le Centre-Ouest), les emplois formels prévalent sur les informels. Ce constat met en lumière les différences encore frappantes qui existent entre le Nord et le Sud du pays, le deuxième considéré plus "développé" – ou au moins mieux structuré et avec plus d'opportunités – que le premier.

Dans toutes les régions, la restauration emploie le plus grand nombre de personnes (54,85 % au total d'emplois dans les activités caractéristiques du tourisme – ACT), que ce soit de manière formelle et informelle. La seule exception est la région Nord-est, où la majorité d'emplois formels se trouvent dans l'hôtellerie<sup>261</sup>. Les deux autres ACT qui emploient le plus de personnes sont le transport terrestre (17,74%) et l'hôtellerie (16,41 %) <sup>262</sup>.

---

<sup>260</sup> Ce chiffre correspond à la moyenne des emplois en 2015, selon les statistiques mises à disposition par l'Ipea (<<http://extractor.ipea.gov.br>>).

<sup>261</sup> Cette analyse prend en considération les données pour l'année 2014 en raison du fait que les dernières données sur les emplois informels sont celles de décembre 2014.

<sup>262</sup> Données du mois de décembre 2015.

**Tableau 14. Emplois dans le tourisme au Brésil en décembre 2015**

Activité caractéristique du tourisme (ACT) <sup>263</sup>	Participation relative dans l'économie	Nature de l'occupation	Nombre d'occupations
<b>Hôtellerie</b>	0,39 %	Formelle	268 638
		Informelle	71 788
<b>Restauration</b>	1,30 %	Formelle	423 405
		Informelle	709 121
<b>Transport terrestre</b>	0,42 %	Formelle	196 707
		Informelle	171 492
<b>Transport aquatique</b>	0,01 %	Formelle	3 312
		Informelle	3 324
<b>Transport aérien</b>	0,07 %	Formelle	54 791
		Informelle	4 054
<b>Location de transports</b>	0,05 %	Formelle	25 143
		Informelle	14 595
<b>Agence de voyages</b>	0,10 %	Formelle	54 853
		Informelle	35 789
<b>Culture et loisir</b>	0,04 %	Formelle	11 733
		Informelle	26 243

Source : Ipea. Élaboration : Auteure.

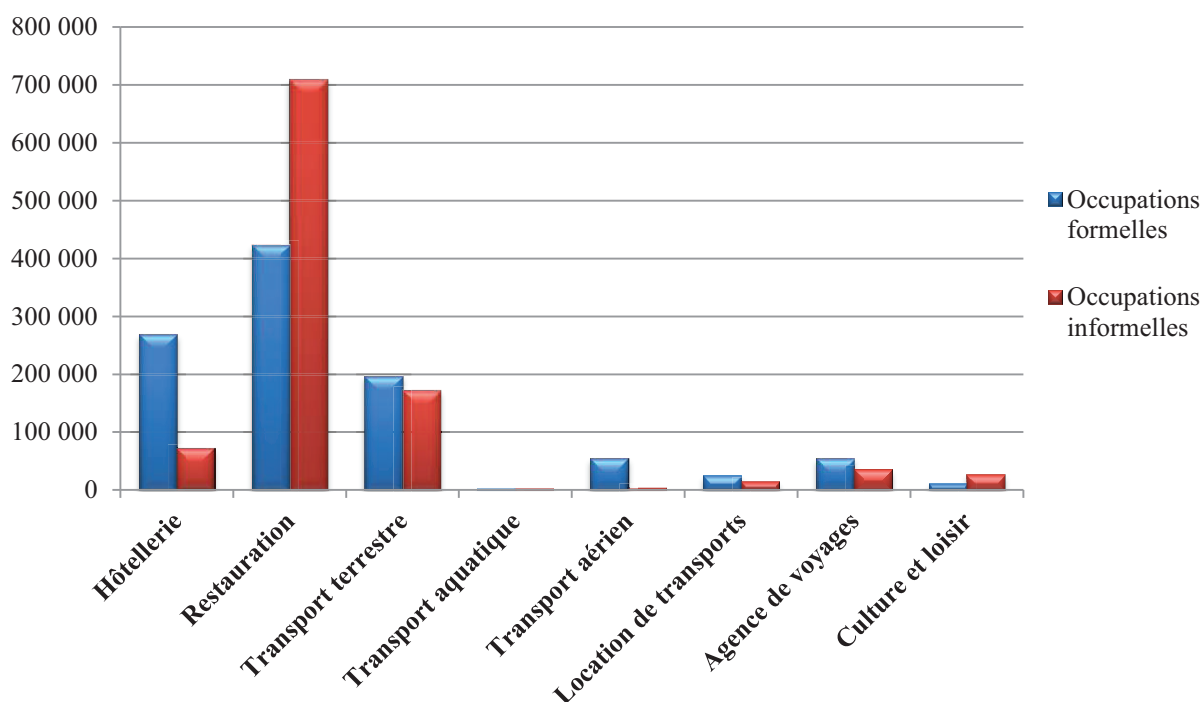
Il convient toutefois de signaler ici que le tourisme brésilien est, de manière globale, une activité qui opère encore avec un grand nombre d'emplois informels. Ce constat est notamment frappant dans la restauration mais aussi dans la culture et le loisir, les secteurs où le nombre d'emplois informels dépasse celui d'emplois formels, comme nous pouvons le voir sur la figure 33.

Dans cette mesure et afin de réduire les emplois informels dans l'activité touristique, le MTur travaille dans la formalisation d'agents touristiques en vue d'une meilleure qualité des services offerts aux touristes. Non seulement la sensibilisation des acteurs touristiques est un facteur clé dans ce processus mais également la simplification des procédures normatives et réglementaires. Cette simplification s'avère notamment nécessaire vis-à-vis de petites et moyennes entreprises, qui constituent la majorité des agents touristiques du pays (Brasil, Ministério do Turismo, 2010c).

<sup>263</sup> Selon l'OMT, il existe deux méthodologies pour analyser le nombre d'emplois dans le tourisme. La première méthodologie considère uniquement les emplois liés à l'achat de biens et de services par les touristes. Ce critère n'est pourtant pas lié uniquement aux ACT (il peut s'agir également des commerces, des assurances, etc.). L'OMT le nomme "emplois dans le tourisme". La seconde méthodologie considère la totalité des emplois dans les activités caractéristiques du tourisme (ACT) et est désignée par l'OMT comme "emplois dans les ACT". Il s'agit ainsi des statistiques surdimensionnées qui ne séparent pas la consommation des habitants et celle des touristes. Les statistiques de l'Ipea utilisent la seconde méthodologie avec pourtant l'application d'un "coefficient touristique" qui essaie de corriger la distorsion mentionnée. Ce coefficient a été créé à partir de recherches qui ont essayé d'identifier la proportion de la consommation de résidents et de touristes. (Source : Ipea)



**Figure 33. Nature des occupations dans le tourisme par secteur d'activité en 2015**



Source : Ipea. Élaboration : Auteure.

Les données présentées auparavant montrent des résultats positifs dans ce sens. En revanche, les petites entreprises rencontrent de nombreuses difficultés pour survivre dans le marché face aux grands entrepreneurs. Dans ce sens, peu d'accompagnement technique et de soutien surtout financier leur sont accordés par le ministère afin qu'elles puissent développer leurs activités.

Parallèlement à l'informalité (et d'une certaine manière connectée à elle), la qualification de la main-d'œuvre pour le tourisme se positionne comme un deuxième obstacle important à surmonter. Des actions menées par le ministère en partenariat avec des institutions spécialisées dans la formation professionnelle, ainsi que le développement des formations universitaires en tourisme, constituent des avancées importantes mais encore insuffisantes et mal coordonnées.

Par ailleurs, il convient d'analyser quantitativement et qualitativement les besoins en formation professionnelle, ainsi que les résultats des programmes déjà mis en place. Cette professionnalisation requiert, en contrepartie, des salaires attractifs et une sécurité du travail. Or, les salaires dans le secteur sont toujours bas, et malgré l'évolution vérifiée, les emplois dans le tourisme, notamment dans le secteur privé, souffrent des réductions significatives depuis 2014.

Les agences de voyages et les tour-opérateurs sont les secteurs ayant présenté les résultats les plus négatifs, mais on les retrouve également dans l'hôtellerie, l'événementiel, les foires et le réceptif. Le seul secteur qui a pu créer des opportunités d'emplois dans la période a été celui des agences de location de voitures (Brasil, Ministério do Turismo, et Fundação Getúlio Vargas, 2016). Les perspectives pour l'an 2016 étaient pourtant plus positives pour trois secteurs : les agences de location de voitures, l'événementiel et le réceptif (possiblement grâce à la réalisation des Jeux Olympiques).

## 4. Gestion, politiques et planification touristiques au Brésil

### 4.1 Quelques définitions et considérations introductives

Avant d'analyser l'évolution du tourisme en termes de gestion et de politiques au Brésil, nous jugeons pertinent de revoir, rapidement, la littérature autour de la place et du rôle de l'État dans l'évolution de l'activité touristique dans le monde. De manière générale, nous considérons que l'État a participé à l'activité de façon variable, souvent en alternance avec une "domination" du secteur privé. Lors de ses premières interventions dans le tourisme, l'État était un agent extérieur et indifférent.

Quand le tourisme commençait à prendre essor, l'État s'y intéressait davantage – pour la possible contribution du tourisme à l'économie nationale – et devenait, aux côtés des acteurs privés, un agent structurant et planificateur de cette activité. Cependant, au moment où le libéralisme commençait à régner dans le monde, le capital privé dominait (également) la production touristique, et l'État "perdait son pouvoir" face au secteur privé. Plus récemment, avec les questionnements sur l'avenir de la planète et de ses ressources, il a pourtant repris sa place comme entité réglementatrice et incitatrice du secteur dans plusieurs pays.

La planification formalisée du tourisme par l'État a vu le jour vers la fin des années 1940. Mário Carlos Beni (2000) affirme que le premier Plan quinquennal de l'équipement touristique français, élaboré pour la période entre 1948 et 1952, a été le premier pas de ce processus, suivi par des initiatives similaires en Espagne (en 1952) et dans d'autres pays européens, ainsi qu'au Moyen Orient et en Afrique du Nord.

L'auteur explique que sur le continent américain, les initiatives se sont produites à partir d'un développement plus important du tourisme : la première démarche a eu lieu au Mexique en 1961, suivi de l'Argentine en 1968 avec la création de son premier Plan de développement touristique. Aujourd'hui, dans plusieurs pays, le tourisme occupe une place prépondérante dans les agendas nationaux et locaux, et dans la planification gouvernementale. Mais qu'est-ce que planifier le développement du tourisme ? Quelle relation existe entre planification et politiques publiques de tourisme ?

Le tourisme est normalement considéré comme étant une activité capable de contribuer à l'économie et au développement d'une localité, mais qui pour autant requiert une intervention de la part des pouvoirs publics via leurs institutions pour réglementer, encadrer et soutenir le tourisme. L'État contribue non seulement avec une organisation institutionnelle mais aussi politique. Les politiques touristiques doivent ainsi prendre compte des réalités locales pour guider les acteurs dans leur prise de décision, favorisant une gestion efficace et une planification durable de l'activité touristique. La gestion et les politiques touristiques sont des éléments vitaux pour le développement durable du tourisme.

Les politiques touristiques ont un rôle de coordination et d'orientation du développement de ce secteur ; elles sont un point à considérer avant la prise de décision. Mario Carlos Beni (1998, p. 178) les définit comme l'ensemble de facteurs déterminants et de directives de base qui guident les acteurs dans la direction des objectifs globaux du tourisme dans un pays. L'auteur souligne que les politiques expriment les priorités de l'action exécutive, supplémentaire ou d'assistance de l'État, et facilitent la planification d'activités du secteur privé avec un support de l'État. Si elles sont liées au processus de planification, les politiques peuvent donc mieux répondre aux demandes sociales.

De son côté, la planification touristique a comme rôle majeur l'établissement d'objectifs ainsi que la définition d'actions et de plans détaillés nécessaires pour les atteindre, tout comme la détermination des ressources requises à leur exécution (Beni, 2000). Il s'agit d'un important instrument d'administration publique et d'aménagement territorial, ainsi que du principal instrument d'action de l'État pour renforcer la structure économique du pays. Cependant, la planification en soi n'a pas la capacité de résoudre les problèmes sociaux ; cette amélioration dépend de nombreux aspects cachés derrière ou dans le processus, surtout des objectifs des sujets concernés par l'action de planifier (Barbosa, 2011).

D'après la vision de Caio Luiz de Carvalho (2009), les politiques touristiques – et donc la planification de l'activité – sont supposées promouvoir et contribuer à une vie socialement et économiquement saine de la population, et pour y parvenir elles doivent tenir aux principes d'un développement durable.

On reconnaît dans ce discours une évolution depuis la logique du développement économique (augmentation du PIB, du PNB, etc.), initié dans le XX<sup>ème</sup> dans quelques pays du Nord, vers une logique de développement plus durable, plus qualitatif (chapitre 1). L'auteur affirme que le développement durable doit impérativement être l'objectif majeur dans les processus d'élaboration, d'implémentation, de contrôle et d'évaluation des politiques touristiques actuelles.

Dit autrement, l'État est l'acteur compétent et responsable d'assurer la satisfaction des besoins de la population, entre autres par les politiques qu'il met en place. Nous complétons cette idée avec l'affirmation de Dirceu S. Silva et al. (2012), qui considèrent essentielle une action des acteurs touristiques (publics et privés) auprès de la communauté, d'inclusion des habitants dans les débats et de participation aux principales décisions en matière de tourisme.

Les politiques touristiques ont subi des changements tout au long de différentes phases du tourisme et de participation de l'État à l'activité. D'après la perspective de Mario A. E. Martínez et al. (2012), les politiques orientées vers le tourisme sont passées par trois étapes différentes : la fordiste, la postfordiste (aussi appelée la "nouvelle ère du tourisme") et les politiques contemporaines (ou la "nouvelle politique touristique"). Les auteurs considèrent que la première phase débute avec l'organisation et la structuration du tourisme comme activité économique et d'impact pour le développement local.

Même si cette phase était pratiquement concomitante au développement du modèle de production de Henry Ford, les auteurs utilisent le terme "fordisme" plutôt dans une logique de comparaison entre les caractéristiques de la révolution industrielle et la révolution de l'activité touristique (Martínez et al., 2012, p. 421).

Bien que, d'après nous, cette référence au modèle fordiste ne soit pas si évidente, certaines caractéristiques de ce modèle-là peuvent éventuellement être associées au type de tourisme développé à l'époque : la standardisation, la stimulation de la demande et l'augmentation de la consommation (de masse), dans un but de croissance économique.

Concernant le rôle de l'État, cette phase est caractérisée par une concentration du pouvoir par le secteur public et une forte intervention de l'État, dans un objectif d'expansion touristique basée notamment sur le tourisme de soleil et plage. La mission Racine<sup>264</sup> a été, au moins en

---

<sup>264</sup> La mission interministérielle d'aménagement touristique du littoral du Languedoc-Roussillon, également connue sous le nom de mission Racine, est une structure administrative française créée en 1963 par l'État, ayant fonctionné jusqu'à 1983. Il s'agissait de développer l'activité touristique dans le littoral du Languedoc-Roussillon

partie, réalisée dans cette logique. Il s'agissait de développer un tourisme sur la côte du Languedoc-Roussillon tourné vers les classes moyennes (contrairement au tourisme de luxe développé en région PACA).

Pour ce faire, un aménagement exceptionnel du territoire a été réalisé, avec de grands investissements en infrastructure de l'État (routes, réseaux d'eau et d'assainissement, ports, parkings, espaces verts, etc.). L'expansion touristique caractéristique de cette phase n'était pourtant pas accompagnée d'une planification (sociale, culturelle et environnementale). Les conflits et l'endettement international en étaient quelques conséquences (Martínez et al., 2012, p. 421). Les cas des stations balnéaires au Mexique (Acapulco et Cancún), décrit dans le premier chapitre de cette thèse, peuvent être également considérés comme des exemples de cette phase des politiques de développement du tourisme.

La phase postfordiste, qui commence entre la fin des années 1970 et le début des années 1980, est marquée par l'influence de la globalisation et par la quête de nouvelles expériences, ainsi que par une plus grande participation du secteur privé à cette activité. Le tourisme évolue ainsi d'une activité de masse vers des pratiques plus hétérogènes et moins standardisées.

Devant ce nouveau scénario, l'État repense ses stratégies vis-à-vis du tourisme, qui sont désormais plus axées sur l'offre et accompagnées de politiques qui encouragent un tourisme plus durable. Afin de répondre à un marché de plus en plus exigeant et sophistiqué, une amélioration importante du "produit touristique" a lieu – terme qui désormais caractérise l'ensemble de biens et de services offerts et utilisés par le touriste.

Cependant, si des préoccupations vis-à-vis du développement durable commencent à émerger, cette phase est surtout marquée par un libéralisme économique dans les politiques et les actions touristiques, lors duquel le gouvernement s'associe aux intérêts du secteur privé plutôt qu'à ceux des communautés locales. Le pouvoir économique s'impose face au pouvoir politique ; les intérêts de petits groupes, leurs projets et propositions d'expansion touristique sont mis en place dans les destinations avec le soutien des gouvernements, désormais dépourvus de leurs rôles d'agents économiques.

Bien que les nouvelles politiques créées à partir de ce nouvel rapport entre les pouvoirs public et privé impulsent un certain développement, elles se font à partir des intérêts et des principes de quelques groupes économiques, et sans la présence et la participation (coordination, concertation et collaboration) des autres acteurs touristiques (Martínez et al., 2012, p. 422). En conséquence, les conflits entre le développement du tourisme et la durabilité (aussi le conflit l'étranger *versus* l'habitant) se voient intensifiés.

Au Brésil, cette phase est nettement marquée par les politiques de développement touristique mises en place par les militaires, mais aussi par les politiques créées après la fin du régime militaire, toujours dans le contexte de néolibéralisme qui régnait dans le pays à ce moment-là. Ces questions seront mieux détaillées dans la prochaine partie.

Dans la dernière phase, celle des politiques contemporaines vers la fin du XX<sup>ème</sup> siècle, l'approche des politiques touristiques est bouleversée. Dans un contexte de forte influence de la globalisation sur la formulation et la mise en œuvre de politiques touristiques (Martínez et al., 2012), l'État reprend un certain pouvoir dans le développement du tourisme. Cependant, le

---

en réponse à la crise viticole en captant notamment les flux en direction de l'Espagne. Elle est à l'origine de la création des stations balnéaires de Port-Camargue, la Grande-Motte, Gruissan, Port Leucate, Port Barcarès, Le Cap d'Agde et Saint Cyprien.

tourisme étant devenu une activité incertaine avec des changements accélérés dans ses processus politiques globaux, une nouvelle phase s'initie, de décentralisation politique vers les administrations publiques locales et régionales. Au-delà d'un partage du pouvoir entre les différents niveaux de gouvernement, cette phase est marquée par un intérêt pour les opinions de la société tout comme celles des organisations sociales, privées, éducatrices, etc.

Cette décentralisation est suivie, au moins en théorie, d'actions vers un développement plus durable du tourisme et qui regroupent les différentes parties concernées. Ce discours est celui que nous vérifions depuis au moins deux décennies au Brésil, suite à une réforme institutionnelle qui prône la décentralisation du tourisme. Ces questions seront mieux abordées dans la partie suivante. Le prochain chapitre aura, par ailleurs, la mission d'évaluer quelques politiques et programmes dans le sens de développement durable et de participation.

L'analyse menée par les auteurs sur cette dernière phase met pourtant en lumière quelques barrières à un vrai développement durable et participatif du tourisme. Ils énoncent d'abord un manque à la fois de coordination entre les différents niveaux gouvernementaux et d'actions de gestion des destinations touristiques. En conséquence, un pouvoir placé dans les mains des élus bureaucrates et des entreprises internationales.

Dans cette logique, le développement touristique vise plutôt les investissements étrangers, considérés comme étant le principal facteur d'essor de cette activité grâce à la création d'emplois, la construction d'infrastructure touristique, l'attraction de touristes étrangers, etc. Cette importance accordée aux investissements étrangers conçoit le tourisme comme étant une activité économique à utiliser en tant qu'outil principal, entre autres via ses politiques, pour résoudre les problèmes économiques dans les pays d'accueil (Martínez et al., 2012).

Dans le même sens, K.T. Suresh (2006) souligne qu'à l'heure actuelle, dans de nombreux pays les politiques en matière de développement touristique s'apparentent plus à une stratégie publicitaire pour vendre le pays et, rajoutons-nous, pour transformer le territoire en marchandise, en produit touristique. Celui-ci est, globalement, le cas du Brésil, comme nous le verrons par la suite. Nous soutenons donc l'idée posée par l'auteur qu'il est temps pour les gouvernements de repenser les politiques touristiques comme étant des instruments de changement qui doivent favoriser le développement local et la durabilité du tourisme.

Mario A. E. Martínez et al. (2012) défendent également un changement dans la façon d'agir des institutions publiques, d'une préoccupation monétaire vers une préoccupation sociale. Pour ces auteurs, la politique touristique (nationale) doit comprendre les politiques de différents niveaux de gouvernement et doit être mise en place avec la collaboration des communautés locales et le secteur privé. Dit autrement, cette politique doit avoir trois axes directeurs : coopération, coresponsabilité et participation (Martínez et al., 2012, p. 423-424).

De cette façon, affirment les auteurs, le tourisme peut sortir de son paradigme économique : même s'il gardera toujours un regard vers la globalisation et une certaine homogénéisation des destinations touristiques, il pourrait ainsi être aussi varié que les réalités locales et issu des initiatives sociales locales. Il nous semble que celui-ci est un défi principal au gouvernement brésilien : concilier sa politique nationale, plus axée vers la économie du tourisme, la globalisation et l'homogénéisation des destinations (malgré un discours qui affirme le contraire), avec les politiques locales et régionales, plus diversifiées et participatives.

## **4.2 Encadrement du tourisme au Brésil : une présence croissante de l'État fédéral dans le développement du tourisme**

Nous avons analysé auparavant des changements importants que les politiques touristiques ont connus depuis le XX<sup>ème</sup> siècle. Au Brésil, la structuration du tourisme en tant qu'activité économique a été marquée dès les années 1930 par une présence de l'État. Une exception étant l'imposition du capital privé face au pouvoir politique entre les années 1980 et 1990.

Si la situation a beaucoup changé depuis et le tourisme connaît aujourd'hui une évolution politique vers un système décentralisé, démarré au milieu des années 1990 et renforcé dans les années 2000, force est de constater que la présence de l'État a été toujours croissante. Celles-ci sont quelques questions que seront plus profondément analysées dans cette partie, qui sera donc consacrée spécifiquement aux changements politiques du tourisme brésilien.

### **4.2.1 Premières lois et institutions touristiques**

L'activité touristique a commencé à se développer au Brésil au XIX<sup>ème</sup> siècle mais elle n'a reçu les premières normes ainsi que des investissements publics et privés qu'à partir des années 1930, moment d'une plus grande intervention de l'État dans l'économie en général, comme nous l'avons évoqué auparavant. Sa première manifestation a probablement été le Décret-loi n° 406 de 1938 qui autorisait la vente de billets de voyage (avion, bateau et bus).

La Division du Tourisme, mentionnée au début de ce chapitre et créée par le Décret-loi n° 1.915 de 1939 au sein du Département de Presse et Publicité, peut être considérée comme le premier organisme officiel de tourisme dans le pays. Le Décret-loi n° 2.440 de 1940 avait l'objectif de définir le fonctionnement et l'action dans le marché des entreprises et des agences liées au secteur du tourisme et des voyages (Bolson et al., 2005). La Division du Tourisme a été supprimée en 1946 pour des raisons politiques et à sa place, douze ans plus tard, le gouvernement a instauré la Commission brésilienne de tourisme (Combratur) (Décret n° 4.4862 du 21 novembre 1958), pourtant supprimée assez tôt, en 1962.

La littérature autour de ce sujet (Solha, 2002 ; Cruz, 2005 ; Beni, 2006 ; Camargo, 2009) considère que les deux premières institutions solides, orientées vers la gestion touristique et l'élaboration réelle d'une politique nationale pour ce secteur, ont été l'Entreprise brésilienne du Tourisme (Embratur) et le Conseil national du Tourisme (CNTur) – qui formaient alors le système national de Tourisme (Galdino et Costa, 2011). Ces institutions ont été créées par le Décret-loi n° 55 de 1966 lors du gouvernement du militaire Humberto de Alencar Castelo Branco.

Ce décret marquait également le début des politiques publiques touristiques au Brésil puisque son article premier définissait la Politique nationale de Tourisme (présentée uniquement en 1977 lors de la 3<sup>ème</sup> Réunion du Système national de Tourisme) (Galdino et Costa, 2011, p. 7). Cependant, tout comme le premier essai d'articulation d'une politique nationale de tourisme en 1958, le Décret-loi n° 55/66 n'a pas eu de résultats concrets. La première Politique nationale de Tourisme n'a pas été en effet élaborée qu'en 1996, comme nous allons le voir par la suite.

Les militaires – sans oublier les critiques déjà faites auparavant – ont posé les premières bases d'une activité touristique mieux organisée. Au départ, Embratur avait un rôle officiel d'encourager le développement de l'industrie touristique et d'exécuter les directives déterminées par le gouvernement. Le CNTur, de son côté, avait été institué pour créer, coordonner et diriger la Politique nationale de Tourisme, et pour être un organisme à la fois

réglementaire (résolutions, actes et instructions réglementaires) et normatif (procédures pour la concession de bénéfices fiscaux et financiers).

Par ailleurs, ce décret-loi a favorisé les investissements en infrastructure touristique (hôtellerie), notamment dans le Nord-est, mais sans pour autant investir dans la qualification professionnelle de la communauté d'accueil (Brusadin, 2005). En 1977, le premier plan gouvernemental de caractère économique pour le financement de l'activité touristique dans le pays a été créé : le Fond général de Tourisme (Fungetur). Ce fond, géré par Embratur, a impulsé de façon significative la concrétisation de nouveaux décrets-lois et plans destinés au développement du tourisme (Galdino et Costa, 2011).

En 1986, lors d'un moment d'une vague néolibérale dans le pays, un nouveau Décret-loi, n° 2.294, a libéré l'activité et les services touristiques. Cette libération a provoqué une multiplication désordonnée des agences de voyages, dont beaucoup ont fermé peu de temps après faute de qualification professionnelle des agents responsables (Boiteux, 2003).

Ce fait met en évidence la nécessité de réfléchir aux contextes, aux objectifs et aux possibles conséquences d'un plan ou d'une loi (ou décret-loi) pour que ceux-ci puissent aider de façon significative les entrepreneurs qui souhaitent intégrer le marché (Dencker, 2004). En 1989, toujours dans le même contexte, le rôle du tourisme dans la balance commerciale a été officialisé avec l'institution du "dollar tourisme" (Barreto, 1991), maintenu jusqu'à nos jours.

#### ***4.2.2 Intégration du tourisme à la planification gouvernementale***

Malgré les différentes phases et formes d'intervention de l'État concernant le tourisme depuis la première moitié du XX<sup>ème</sup> siècle, cette activité n'a été réellement intégrée à la planification gouvernementale qu'à partir des années 1990 (Cruz, 2005), en qualité d'activité économique capable de générer des revenus et d'engendrer des processus de développement régional. À partir de ce moment-là, l'État se positionne de plus en plus comme agent inducteur du tourisme, pour reprendre les modalités d'intervention dans des secteurs économiques définies par Joandre A. Ferraz (1992), à savoir la participation, l'induction et le contrôle.

D'après cet auteur, jusqu'au début des années 1990 au Brésil, on observait notamment l'occurrence des deux dernières. Rita C. A. Cruz (2005) remarque que dix ans après les premières réflexions de Joandre A. Ferraz et avec un avancement du néolibéralisme dans les actions de l'administration publique fédérale, l'induction s'était intensifiée et la participation ne figurait plus parmi les formes d'intervention de l'État dans le tourisme.

Rita C. A. Cruz (2005) affirme que les programmes du gouvernement gérés dans les années 1990, tels que le Programme d'action pour le développement du Tourisme dans le Nord-est (Prodetur-NE), le Programme national de municipalisation du Tourisme (PNMT), le Programme de développement de l'écotourisme pour l'Amazonie légale, les directives pour une Politique nationale d'écotourisme, ainsi que la Politique nationale de Tourisme 1996-1999 et les Plans nationaux de Tourisme, exemplifient le rôle inducteur croissant de l'État brésilien dans le secteur touristique ces dernières années.

Parallèlement, les gouvernements successifs ont à la fois redynamisé d'anciennes lignes de financement et créé de nouvelles formes d'incitation financière. Tous ces aspects ont créé les conditions nécessaires à l'expansion du tourisme et ont positionné les années 1990 comme étant une décennie sans précédents en termes de dynamisation de l'activité, de création de cadres normatifs et de réaménagement spatial (Cruz, 2005, p. 30). Toutefois, c'était également

une phase d'adéquation du territoire national au tourisme international, renforçant le lien entre le développement du tourisme du pays et l'amplification des flux internationaux, avec une vision libérale de développement économique.

Cette nouvelle phase d'intervention de l'État a notamment favorisé la création d'infrastructures via les programmes cités ci-avant (à l'exception du PNMT), dans un objectif majeur du gouvernement de positionner le Brésil comme l'une des principales destinations touristiques mondiales – objectif d'ailleurs maintenu jusqu'à nos jours. Un exemple caricatural de cette phase est celui de la côte du Nord-est brésilien, principal territoire ayant reçu les "prothèses" (Cruz, 2005, p. 31) de cette politique (implantation de complexes touristiques du type "tout compris", rénovation d'aéroports, modernisation de routes, etc.).

Effectivement, la modernisation des routes et des réseaux de transport est fondamentale au développement du tourisme et constitue, depuis les années 1990, l'un des domaines prioritaires pour l'action publique (fédérale, régionale ou locale) dans la région, comme nous l'avons également vérifié lors de l'étude de cas de la Route des émotions (chapitre 8). Ainsi, nous soutenons Rita C. A. Cruz (2005, p. 31-32) dans son affirmation de que l'État brésilien devient plus présent dans des questions d'aménagement de l'espace pour le tourisme – processus devenu rare aujourd'hui dans le monde ; une intervention justifiée et encadrée par les politiques publiques et leurs dispositions légales.

Dans les années 1990, le gouvernement Collor de Mello a contribué de façon significative à l'organisation institutionnelle de l'activité, notamment avec la Loi n° 8.181 de 1991 et le Décret n° 448 de 1992, qui l'a réglementée. Cette loi redéfinit l'organisation (ou réduit les entraves administratives) de l'administration publique fédérale (dont l'extinction du CNTur) en adéquation aux nouvelles demandes du secteur touristique (autrement dit, dans l'objectif de développement d'un tourisme de masse et internationalisé).

Elle établit également la Politique nationale de Tourisme (PNT), qui avait la finalité de développer le tourisme comme source de revenus nationale, et dont les directives étaient la préservation du patrimoine naturel et culturel, et la valorisation de l'homme – le principal concerné dans le développement de l'activité dans le pays (Cruz, 2001).

Par ailleurs, Embratur a été renommé Institut brésilien du Tourisme et, probablement grâce à une augmentation du pouvoir qu'on lui accordait d'année en année, l'organisme avait désormais le rôle de formuler, de coordonner et d'exécuter la Politique nationale de Tourisme. Parmi ses nouveaux objectifs, Embratur devait démocratiser l'accès au tourisme national, réduire les disparités économiques régionales via l'offre d'emplois dans le secteur et une meilleure distribution des revenus, et augmenter les flux touristiques, le temps du séjour et la dépense moyenne du touriste étranger dans le pays (Bursztyn, 2005, p. 56).

En 2003, au moment de la création du ministère du Tourisme, ses attributions ont été dirigées exclusivement vers la promotion. Ainsi, aujourd'hui, l'Institut est l'autorité touristique nationale responsable de l'exécution de la Politique nationale de Tourisme en termes de promotion, de marketing et de soutien à la commercialisation des destinations, des services et des produits touristiques brésiliens à l'étranger, dans l'objectif d'augmenter les flux de touristes internationaux, comme nous l'avons mentionné auparavant.

Nous soulignons donc que Embratur, du moment de sa création à nos jours, n'a jamais travaillé et/ou contribué à la participation sociale dans le tourisme brésilien – affirmation faite



par l'organisme lui-même qui affiche sur sa page Web ne pas avoir créé, jusqu'à présent, des actions, des instances et des mécanismes liés à la participation sociale<sup>265</sup>.

Dans ce même contexte, il convient de signaler deux arrêts ministériels assez importants. Le premier, l'arrêt ministériel commun n° 1 (Sudene et Embratur) de 1991, a donné pour mission au Prodetur-NE l'objectif de développer le tourisme régional par la stimulation aux financements et à l'implantation d'infrastructures de support au tourisme par l'initiative privée. Il s'agissait de la première expérience de développement touristique régional mise en place dans le pays avec un financement externe (Bolson et al., 2004).

Le deuxième est l'arrêt ministériel n° 130 de 1994, qui a mis en place le Programme national de municipalisation du Tourisme (PNMT). Dans la même année, le ministère de l'Industrie, de la Science et de la Technologie a créé un comité exécutif pour son implantation.

#### ***4.2.3 Programme national de municipalisation du Tourisme***

Le PNMT avait pour but la décentralisation de la planification et de la gestion du tourisme vers les villes ; il s'agissait d'un modèle simplifié, uniformisé et intégré qui visait plus d'efficacité dans l'administration (participative) de l'activité touristique, selon les recommandations et la méthodologie de l'OMT (Cruz, 2005). Dans cette perspective, le PNMT prétendait donner aux villes les conditions techniques et organisationnelles pour qu'elles développent une gestion locale du tourisme, en concertation avec les autres acteurs et la communauté locale.

Ainsi, le programme était basé sur des principes du développement durable tels que la décentralisation ou la gouvernance locale, les partenariats, la mobilisation de toutes les parties prenantes et la formation professionnelle. Cependant, tout comme la plupart des politiques publiques du secteur touristique au Brésil, le PNMT manquait des critères qui lui auraient donné plus de crédibilité et permis de générer des résultats plus importants.

L'action principale du PNMT visait à rendre conscients, à sensibiliser et à former les agents municipaux sur l'importance du tourisme en tant que source de développement économique. Le développement du PNMT dans les villes consistait dans une série d'étapes qui peuvent être résumées en six principales : élaboration du rapport d'informations touristiques<sup>266</sup>, formation des agents multiplicateurs, conscientisation de la communauté, constitution du Conseil municipal du Tourisme (Comtur), création du Fond municipal de Tourisme, et élaboration et développement du Plan municipal de développement touristique (Lobato, 2001).

Ces actions faisaient, en réalité, partie d'une stratégie plus large de promotion du développement économique, avec une attention portée à la préservation et à la conservation des patrimoines environnemental, historique et culturel, ainsi qu'à une participation de la communauté au Plan municipal de développement du tourisme durable (Moura, 2013).

L'étude de cas du PNMT dans la ville d'Altinópolis, dans l'État de São Paulo, menée par Leandro Brusadin (2005), révèle que malgré une adhésion volontaire au programme, son

---

<sup>265</sup> Cf. <[http://www.embratur.gov.br/lai\\_embratur\\_secom/opencms/menu/embratur/participacao\\_social](http://www.embratur.gov.br/lai_embratur_secom/opencms/menu/embratur/participacao_social)> (Page consultée le 26 novembre 2016).

<sup>266</sup> Il s'agissait d'un sondage préalable de Embratur pour sélectionner les villes prioritaires pour le développement touristique et qui devraient recevoir les financements publics. Les villes étaient ainsi divisées entre "villes touristiques", avec un tourisme déjà consolidé, et "villes avec potentiel touristique", où le tourisme n'était pas encore une activité consolidée localement (Oliveira, 2008).

implantation dans la ville a eu plusieurs difficultés. Tout d'abord, les méthodologies utilisées pour l'implication de la communauté et pour l'élaboration du plan municipal de développement touristique n'ont pas été appropriées par les agents touristiques, qui ont fait appel à l'université pour pouvoir atteindre ces deux objectifs. Même après cette réussite et malgré son potentiel touristique, la ville n'a pas pu développer pleinement son tourisme faute de ressources financières publiques et d'investissements de la part de l'initiative privée.

Nous sommes amenée à croire que ces difficultés sont liées au fait que la ville d'Altinópolis n'est pas une grande destination touristique, et qu'elle a été probablement classée en tant que ville "avec potentiel touristique" par Embratur, ne faisant donc pas partie des priorités des investissements publics (mais la question financière est, en fait, un problème commun dans la plupart des villes au Brésil). Cependant, sous une perspective de développement durable, le contraire devait se vérifier et les aides du gouvernement (financières, techniques ou autres) devaient être plus dirigées vers les territoires les moins structurés, et donc les plus fragiles face aux possibles impacts négatifs de cette activité.

La critique faite par Leandro Brusadin porte notamment sur la création de plans et de projets qui n'étaient pas accompagnés d'orientations claires sur leurs possibilités et formes d'adéquation à des contextes spécifiques, et qui n'étaient pas ouverts à la réflexion de nouvelles alternatives (Dencker, 2004). Dans ce cas, ils n'étaient ni un outil effectif pour une gestion décentralisée du tourisme, ni une aide efficace aux entrepreneurs potentiels.

#### ***4.2.4 Politique nationale de Tourisme***

La Politique nationale de Tourisme (PNT) qui avait été élaborée en 1992, n'a été vraiment détaillée et présentée officiellement qu'en 1996, et concernaient une période de quatre ans. Il s'agit du document le plus complet de l'histoire des politiques fédérales brésiliennes vis-à-vis du tourisme (Bolson et al., 2004). La PNT 1996-1999 portait une attention spéciale au bien-être social par l'intermédiaire d'une orientation et d'une coordination des actions du secteur public (Oliveira, 2008).

Le texte innovait également par la place accordée aux habitants des régions et des villes touristiques, qui étaient désormais considérés comme parties prenantes dans la planification : "[...] ce sont les habitants qui connaissent les potentialités de leur ville et, ainsi, sont responsables de la planification du tourisme" (Brasil, 1996, p. 18).

Il s'agissait de la première reconnaissance dans le tourisme de l'importance de cet acteur, toutefois le discours n'a pas été transformé en actions réelles. Ainsi, les directives, les stratégies, les objectifs et les actions de cette politique étaient créés et exécutés par les pouvoirs publics (via Embratur), par le système officiel du tourisme et par l'initiative privée (via la chambre sectorielle du tourisme) (Carvalho, 2009, p. 56).

Parmi les nouveaux objectifs du gouvernement, on trouvait l'amélioration de la qualité de vie des brésiliens dans les régions touristiques, la diversification qualitative de biens, de services et d'infrastructures, la création de nouveaux emplois, la qualification des ressources humaines et la formation de la main-d'œuvre potentielle non-qualifiée, la réduction des inégalités régionales, la rentabilité, l'intégration socioéconomique et culturelle de la population, la protection de l'environnement et du patrimoine, l'amélioration de l'image du pays à l'étranger et son insertion dans le scénario touristique international (Oliveira, 2008). Ces objectifs, assez larges, avaient alors quatre macro-stratégies pour leur exécution :

- Aménagement, développement et promotion du tourisme par une articulation entre le gouvernement et l'initiative privée ;
- Implantation d'infrastructures de base et touristique adaptées aux potentiels régionaux ;
- Qualification professionnelle des ressources humaines du secteur ;
- Décentralisation de la gestion touristique via le renforcement des organismes délégués municipaux et des États fédérés, et de la sous-traitance d'activités par le secteur privé.

Afin de mettre en action la nouvelle politique, vingt-trois programmes spécifiques ont été développés (dont la suite du PNMT)<sup>267</sup>, renforçant l'idée évoquée auparavant de la multiplication de plans et de programmes qui ne produisent pas d'effets réels – on applique maladroitement des normes que l'on n'a pas vraiment comprises. La PNT présente, par ailleurs, des contrastes qui attirent l'attention.

Tout d'abord, ses objectifs énoncés ci-avant, comprennent simultanément des préoccupations avec le territoire (préservation, etc.) et la population (qualité de vie, emplois, intégration, etc.), et avec l'insertion du pays dans le marché international. Autrement dit, le gouvernement met côte-à-côte des objectifs d'un tourisme durable et des intérêts économiques basés sur un tourisme international et de masse.

Ce contraste est également mis en évidence par la divergence entre les programmes développés (d'écotourisme, d'éducation scolaire au tourisme, de municipalisation du tourisme, de qualification professionnelle, etc.) et les lignes générales de la PNT, qui cherchent à positionner le pays comme une grande destination touristique mondiale, par l'intermédiaire du modèle de masse qui favorise les grands investissements (nationaux et internationaux) et provoque des effets négatifs (chapitre 1).

Cette approche au modèle de masse du tourisme international est dénoncée également par les changements juridiques vis-à-vis des entreprises étrangères. Afin d'attirer les investisseurs externes, le gouvernement a éliminé (par un amendement constitutionnel en 1994) les différences légales entre les entreprises nationales et internationales actives dans le pays, ouvrant ainsi les lignes de crédits et les subsides gouvernementaux aux agents internationaux.

Par ailleurs, grâce aux réformes issues de la politique économique (libérale) du gouvernement Fernando Henrique Cardoso, les capitaux étrangers se sont retrouvés libres des contraintes fiscales telles que la prohibition de renvois de *royalties* par marque et brevet, et l'impôt sur le transfert de bénéfices originaires de leurs succursales au Brésil (Oliveira, 2008).

Ainsi, si les années 1990 sont considérées comme la décennie d'expansion du tourisme au Brésil et de son intégration aux stratégies gouvernementales, nous ne pouvons pas négliger la façon dont ce développement s'est produit : certes, l'activité touristique commençait à être régulée (les politiques touristiques), mais cela se faisait dans un contexte national (économique et politique) de libéralisme.

L'objectif était notamment de "touristifier" le pays, de le placer dans le scénario international du tourisme et d'attirer plus de touristes étrangers, plutôt que de planifier l'activité sous la perspective d'un développement durable et local. Malgré quelques changements, nous considérons que ces objectifs continuent à diriger la planification et de la politique touristiques au niveau national (chapitre 8).

---

<sup>267</sup> Pour une liste complète des programmes développés, voir Oliveira (2008), p. 199-200.

#### 4.2.5 *Création du ministère du Tourisme et soutien d'une gestion partagée*

Au 1<sup>er</sup> janvier 2003, sous le mandat du Président Luiz Inácio Lula da Silva, le tourisme subit un changement important : le ministère du Tourisme (MTur) a été créé, et pour la première fois, l'activité est traitée de façon indépendante d'autres secteurs (Commerce, Industrie, etc.) grâce à l'importance accordée par l'administration publique à l'activité touristique dans la planification gouvernementale (Cruz, 2005).

La principale mission du MTur lors de sa création a été de renforcer le développement du tourisme en tant qu'activité durable, avec l'accent mis sur la génération d'emplois et de devises visant l'inclusion sociale (Carvalho, 2009, p. 60). Parallèlement, une nouvelle phase s'initiait, celle de soutien à la création d'instances de gouvernance régionale, dans une conception de gestion décentralisée et participative du tourisme (Carvalho, 2009), conforme les bases (fondements) annoncées par le gouvernement.

Cependant, l'emploi du terme "gestion participative" par le nouveau gouvernement a simplement reproduit l'ancien discours de stimulation de la participation de la société civile au tourisme. Malheureusement, ce discours n'a pas été accompagné d'une stratégie définie et de projets pour mettre en place ce modèle participatif<sup>268</sup>. Cette "gestion participative" représentait plutôt une répartition des rôles et une intensification du travail partenarial du MTur avec les administrations locales et les acteurs privés, la population étant peu concernée par ce partage du pouvoir.

Il s'agit donc d'une gestion plus décentralisée (voire déconcentrée) que participative. Par ailleurs, dans cette idée, le ministère lui-même a été divisé en quatre structures centrales : Embratur, le secrétariat national de la Structuration du Tourisme, le secrétariat national de la Qualification et Promotion du Tourisme, le Comité interministériel de la Facilitation touristique (CIFAT) et le Conseil national du Tourisme. Les caractéristiques et les responsabilités de ces structures seront détaillées dans la prochaine partie de ce chapitre.

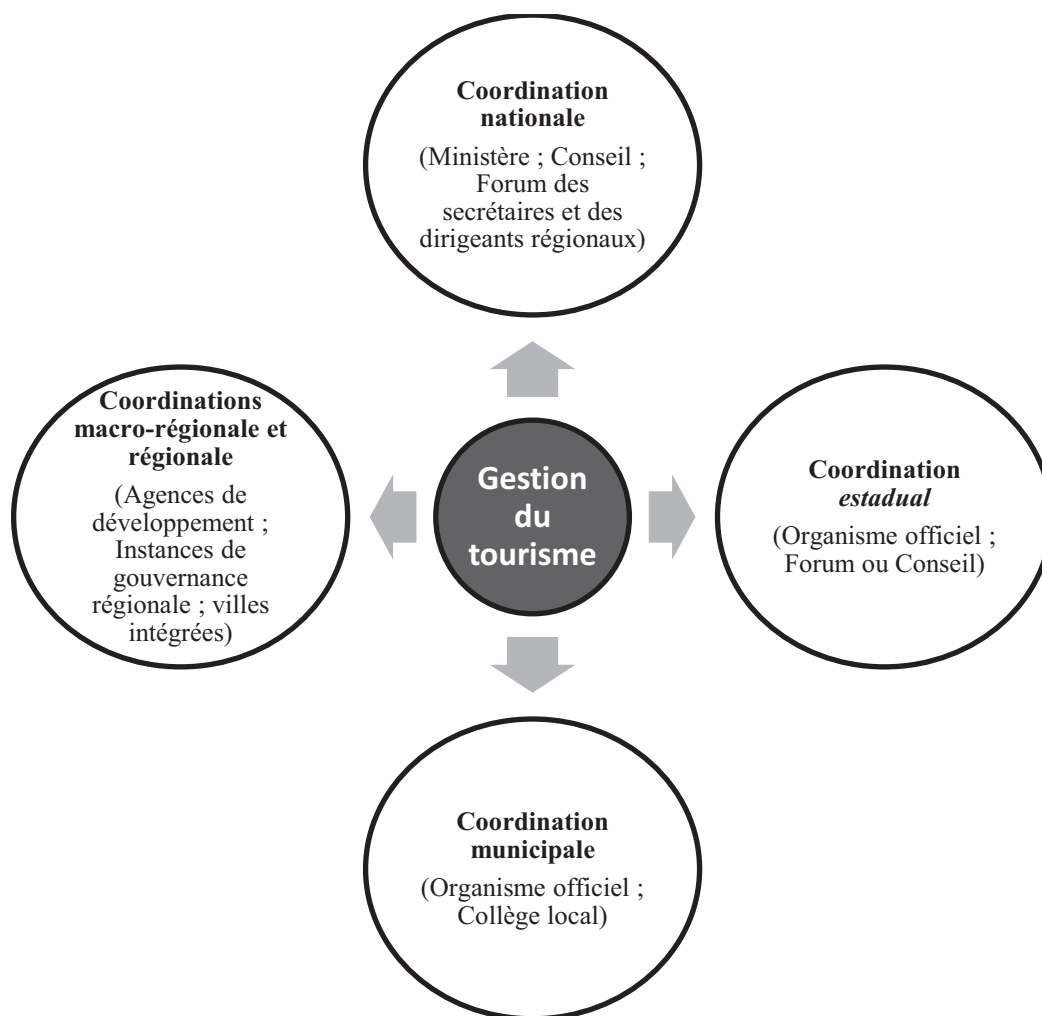
Le modèle de gestion décentralisée et partagée, initié en 2003, a été règlementé par l'approbation de la Loi n° 11.771 de 2008, aussi nommée Loi du Tourisme. Cette loi a institué le Système national de Tourisme (figure 34) constitué à la fois d'un centre stratégique à l'échelle nationale composé du MTur, du CNTur et du Forum national de secrétaires et dirigeants *estaduais* du Tourisme, et d'un réseau de gestion décentralisée formé des instances de gouvernance macro-régionales et régionales, des organismes, forums et Conseils *estaduais* du Tourisme, des organismes et Collèges municipaux du Tourisme (Brasil, Ministério do Turismo, 2010, p. 59). Une analyse plus détaillée de ces organismes sera présentée dans la prochaine partie de ce chapitre.

Cette gestion décentralisée est comprise par le MTur comme étant une stratégie positive et nécessaire, qui regroupe les efforts, partage et aligne les actions, et implique directement ou indirectement les acteurs, afin de développer la PNT et le Plan national de Tourisme (Brasil, Ministério do Turismo, 2010, p. 60). Ce processus englobe le transfert successif de la prise de décision et des budgets du gouvernement national vers les instances locales ; une rupture de la tradition d'imposition des actions par l'État national.

---

<sup>268</sup> Voir liste d'actions et d'objectifs de la gestion touristique au Brésil entre 2003 et 2009 dans Carvalho (2009), p. 64-65.

Figure 34. Gestion décentralisée du tourisme au Brésil – Système national de Tourisme



Source : Brasil, Ministério do Turismo, 2010, p. 59.

La consolidation et l'efficacité de ce système requiert à la fois une maturité de la part des acteurs, soutenue par un processus solide, transparent et constant, ainsi qu'une bonne articulation et communication entre les acteurs, soutenue par l'État. Malgré les progrès atteints, la réalité montre que des efforts sont encore nécessaires pour que ce modèle de gestion touristique soit satisfaisant et bénéfique à tous les territoires et à tous les acteurs.

Plusieurs États et villes affrontent des difficultés pour gérer leur tourisme (absence de politiques et de plans, budgets peu expressifs face aux demandes, sous qualification de gestionnaires, etc.) faute d'une structure solide et de maturité dans le domaine, entre autres. Par ailleurs, des structures comme les instances de gouvernance et de développement régionales sont peu organisées ; les collèges locaux commencent, timidement, à s'organiser mais la participation y est encore limitée (Brasil, Ministério do Turismo, 2010, p. 61).

Le processus de décentralisation est nécessaire et peut être plus efficace dans un pays fort politiquement, stable économiquement et développé socialement. Les régions nécessitent également d'être solidement structurées pour être capables de mener à bien ce type d'administration. Or, cela n'est pas le cas au Brésil. Par ailleurs, plusieurs territoires (villes et

régions touristiques) ne sont pas prêts à gérer de façon autonome le tourisme et dépendent énormément du MTur, qui de son côté, semble leur apporter peu de soutien<sup>269</sup>. Cependant, pour ce qui concerne la participation, ce rapport est moins évident : la France en est une illustration.

En 2003, suite à la création du MTur, deux nouveaux plans importants de promotion touristiques ont été élaborés. Le Plan Aquarelle, pour la promotion internationale et qui est à sa troisième édition, et le Plan Couleurs du Brésil, de promotion au niveau national, avec une seule édition. Ces faits viennent renforcer la critique faite dans la partie trois de ce chapitre, sur les investissements plus importants en promotion internationale, dans l'objectif d'attirer les touristes internationaux et de placer le pays parmi les principales destinations mondiales.

En 2003, le tourisme a également été doté d'un nouvel instrument politique concernant les directives, les objectifs et les programmes à être mis en place : le Plan national de Tourisme. Bien qu'il ne soit pas un instrument politique issu d'une loi, il est aujourd'hui essentiel dans l'organisation territoriale pour le tourisme.

Une première version d'un Plan national de Tourisme a été élaborée en 1992, mais n'a jamais vu le jour en raison du contexte d'instabilité politique de l'époque. Ce texte a pourtant été mis à jour en 1998 et modifié (avec de nouveaux programmes) en 2001, avant d'être finalement publié en 2003. L'analyse de ce document public, tout comme de son principal programme, celui de la régionalisation, seront étudiés en détail dans le prochain chapitre.

### **4.3 Enjeux autour des acteurs touristiques au Brésil**

Selon l'OMT (2001, p. 10-11), vers les années 1960, les gouvernements avaient un rôle pionnier et essentiel dans le développement du tourisme car les investissements de l'initiative privée étaient rares (voire nuls) à ce stade de l'activité. Les gouvernements étaient alors responsables d'investir dans la construction d'infrastructure et l'installation de base qui rendraient possible le développement touristique dans les différentes régions des pays.

Aujourd'hui, la plupart des gouvernements renoncent au rôle principal dans les questions d'infrastructure et de services touristiques. Quand ils abandonnent l'aménagement, ils gardent donc la régulation, la réglementation et la législation des activités touristiques, ainsi que la responsabilité de la promotion institutionnelle (Patrucco et Barretto, 2011). Cependant, selon Duncan Tyler et al. (2001), dans la plupart des pays, les gouvernements nationaux sont peu actifs dans des questions législatives. On y voit un processus de décentralisation dans lequel le pouvoir décisionnel est de plus en plus transféré vers les régions et les villes.

Le Brésil est alors l'une des exceptions étant donné que l'État national reste un acteur fort du tourisme. L'analyse développée dans la partie précédente a montré que malgré les changements dans l'organisation et la gestion du tourisme au Brésil, l'État national en est un acteur toujours présent. Cependant, force est de reconnaître que les administrations régionales et locales ont un rôle de plus en plus important dans le développement de cette activité.

Nous allons montrer par la suite que ce système décentralisé du tourisme au Brésil est assez complexe et composé de différents organismes aux trois échelles de gouvernements ainsi que

---

<sup>269</sup> Les entretiens réalisés auprès des instances locales de tourisme lors de nos recherches ont révélé que la gestion touristique actuelle, à la place d'être participative, telle l'annonce le MTur, est plutôt indépendante et individualiste, et les villes manquent d'appui financier et technique de la part du ministère.

de plusieurs instances de gouvernance. Au-delà des organisations gouvernementales et de gouvernance, ce système s'ouvre vers d'autres acteurs qui jouent également un rôle fondamental dans le développement du tourisme au Brésil, tels que l'initiative privée, les organisations du tiers secteur et les communautés locales. Nous allons ainsi aborder leurs principales caractéristiques, spécificités, champs d'actions et responsabilités, y compris vis-à-vis du développement participatif du tourisme.

#### **4.3.1 Acteurs du secteur public**

Comme nous l'avons compris, l'État, avec ses différentes instances, est le principal acteur du tourisme brésilien. Il est un agent multitâches responsable à la fois de le planifier, réglementer, contrôler, promouvoir institutionnellement, financer et d'assurer la qualification des ressources humaines pour l'activité touristique (Patrucco et Barretto, 2011).

Parmi ses différentes missions, nous pouvons citer l'amélioration de la qualité de vie locale (création d'emplois, formation professionnelle et éducation au tourisme, répartition des revenus, accès aux activités de loisir, etc.), la préservation des ressources locales, l'incitation d'une consommation de produits locaux ou régionaux, la définition et le contrôle du type de tourisme que l'on souhaite développer (à travers, par exemple, la législation et la taxation), des études sur les (futurs) destinations, etc.

José Manuel Gândara et al. (2005) considèrent que les gouvernements doivent également promouvoir à la fois l'inclusion d'une étude transversale du tourisme dans les programmes scolaires et la prise de conscience du tourisme par l'ensemble de la population. Nos études de cas à Foz do Iguaçu (chapitre 5) et à Recife (chapitre 6) montrent que certains gouvernements, en partenariat avec d'autres acteurs, mènent déjà ce type d'action auprès de la population et que les impacts sont assez significatifs.

Par ailleurs, vis-à-vis des autres acteurs du tourisme notamment privés, les pouvoirs publics ont également pour mission le contrôle des entreprises, de la qualité des produits touristiques et de l'impact des activités, la mobilisation des initiatives indépendantes et locales, la fédération de l'ensemble des acteurs et de leurs projets, les investissements directs et la captation d'investissements extérieurs, entre autres.

Nous pouvons ainsi considérer que l'objectif principal pour les gouvernements aujourd'hui est d'aider à dynamiser l'économie locale à travers le développement d'une activité touristique durable, qui prend en compte et respecte les aspects du territoire et qui allie la satisfaction des touristes, des habitants et des acteurs économiques.

À l'heure actuelle, quelles instances existent alors au Brésil aux différents niveaux de gouvernement ? Nous avons observé dans la partie précédente que depuis 1994, le tourisme est une activité gérée de façon décentralisée au Brésil. Cette décentralisation a été initiée avec le PNMT, qui a transféré des compétences du gouvernement national aux villes, encourageant, entre autres, la création des Conseils municipaux du Tourisme (Comtur). Puis, suite à la création du ministère en 2003, non seulement l'organisation au niveau national a subi des changements mais on a vu également apparaître des instances régionales du tourisme.

Finalement, en 2008, le MTur a renforcé cette gestion décentralisée avec l'établissement du système national de Tourisme (figure 34 dans la page 379), un réseau qui regroupe toutes les instances gouvernementales du tourisme. Pour rappel, ce système a deux objectifs principaux : regrouper les efforts et aligner les actions pour le développement de la PNT et du

Plan national de Tourisme, et transférer la prise de décision et les budgets du gouvernement national vers les instances locales (Brasil, Ministério do Turismo, 2010).

Ainsi, au niveau national, l'activité touristique est gérée par le **ministère du Tourisme** (MTur), dont la mission est de développer le tourisme en tant qu'activité économique durable, avec l'accent mis sur la génération d'emplois et de devises. Le MTur travaille, comme nous l'avons mentionné auparavant, de façon décentralisée avec les régions et les villes. Son structure interne est composée de cinq instances (figure 35) :

- Le **secrétariat national de la structuration du Tourisme** est responsable de l'aménagement et de la planification des territoires touristiques avec un accent sur la structuration et la gestion des régions touristiques. Il soutient des actions d'infrastructure touristique, d'attraction d'investissements et d'articulation de lignes de crédits.
- Le **secrétariat national de la Qualification et de la promotion du Tourisme** travaille sur deux axes d'actions : d'un côté, la formation professionnelle et la formalisation des emplois dans le tourisme et, de l'autre côté, la commercialisation et le marketing des destinations au niveau national.
- **Embratur** a des compétences dans la promotion et la commercialisation des produits, services et destinations du pays à l'étranger ;
- Le **Conseil national du Tourisme** est un organisme collégial de conseil directement lié au MTur, qui propose les directives et offre les subsides techniques pour la formulation et le suivi de la PNT et de ses plans, programmes et projets. Le CNTur est formé de soixante dix conseillers issus d'autres ministères et institutions publiques liés au tourisme, ainsi que d'entités nationales privées représentatives des segments touristiques.
- Le **Comité interministériel de la Facilitation touristique (CIFAT)** assure à la fois un accord entre l'exécution de la PNT et les autres politiques publiques nationales et un partage d'informations, d'études et de données touristiques avec les autres ministères.

Au niveau national, il existe également le **Forum national de secrétaires et dirigeants estadauais du Tourisme**, qui est un organisme consultatif responsable de faire remonter au niveau national les problèmes, les solutions et les demandes issus des États fédérés et des villes.

Les instances de gouvernance macro-régionales, aussi nommées **Agences de développement du Tourisme des macro-régions**, sont des organismes collégiaux composés de représentants du secteur public, de l'initiative privée et de la société civile organisée. Ils ont pour mission le développement touristique intégré des destinations qui dépassent les limites des États fédérés. Ainsi, les Agences actives sont celles des macro-régions Sud-est, Sud, Centre-Ouest et Nord-est (représentée par la fondation Commission de Tourisme intégrée du Nord-est du Brésil). Les dernières informations retrouvées sur l'agence de la macro-région Nord indiquaient que celle-ci était en phase de structuration.

Les **instances de gouvernance régionales** sont des organisations auxquelles participent les pouvoirs publics et les acteurs privés du tourisme, dans l'objectif principal de coordonner le Programme de régionalisation du Tourisme. Dit autrement, elles ont le rôle de gérer de façon intégrée les différentes villes qui font partie des routes touristiques (ces dernières seront mieux abordées dans le prochain chapitre).



**Figure 35. Structure interne du ministère du Tourisme brésilien et principales missions**



Réalisation : Auteure.

Créées notamment après 2003, ces instances peuvent avoir des structures et de caractéristiques juridiques variées : forum, conseil, association, comité, consortium, etc. L'Agence de développement régional durable mentionnée lors de l'étude de cas de la Route des émotions, présentée dans le chapitre suivant, en est un exemple.

Au niveau régional (des États fédérés), les principales structures gouvernementales responsables du tourisme sont les **secrétariats *estaduais* du Tourisme**, dont plusieurs ont été créés après 2003. Les secrétariats *estaduais* ont l'objectif principal de développer et de promouvoir le tourisme de façon intégrée pour l'ensemble de l'État fédéré, en essayant de mettre en valeur les différents atouts régionaux. Les missions spécifiques peuvent alors varier selon les réalités locales, les politiques touristiques locales, les objectifs spécifiques pour l'État fédéré, etc. Cependant, de manière globale, on retrouve souvent huit champs d'action communs aux différents secrétariats *estaduais* :

- 1) Promotion et marketing ;
- 2) Formation professionnelle ;
- 3) Études et recherches (demande et impacts du tourisme) ;
- 4) Investissements (notamment en infrastructure) ;
- 5) Captation d'investissements et de ressources ;
- 6) Développement et qualification de produits et services touristiques ;
- 7) Planification, coordination, exécution, promotion et supervision de politiques, plans, programmes et projets touristiques au niveau de l'État fédéré ;
- 8) Dialogue avec les instances de gouvernance locales, régionales et nationales.

Par ailleurs, au niveau régional, il existe des **forums** et des **conseils *estaduais***, qui sont des outils importants dans le processus de décentralisation. Il s'agit d'espaces de concertation entre les différents acteurs du tourisme régional ainsi que d'un moyen de communication avec les autres instances et sphères de gouvernement. Composés du gouvernement, de l'initiative

privée et du tiers secteur, les forums et les conseils permettent à ces acteurs de participer à l'élaboration, à l'implantation et au suivi d'actions et de programmes issus de la politique *estadual* de Tourisme. Une liste de ces organismes est consultable sur l'annexe 7 de la thèse.

Enfin, au niveau local, ce sont les **secrétariats municipaux du Tourisme** – ou en cas d'absence de ceux-ci, les entreprises touristiques (comme à Rio de Janeiro et à São Paulo<sup>270</sup>) – les principaux responsables du développement touristique. Ces organismes ont pourtant des histoires variées et ont été créés à des moments différents selon les réalités touristiques et les besoins de chaque ville : à Rio de Janeiro, par exemple, le secrétariat date de 1972, tandis qu'à Olimpia, ville de São Paulo, l'organisme a été créé seulement en 2014.

Comme il s'agit d'un service (*pasta*) de la mairie, son existence dépend de la volonté du gouvernement local. Ainsi, à Porto Alegre, par exemple, le secrétariat municipal du Tourisme a été supprimé en 2017 par le nouveau gouvernement. Les anciennes fonctions de l'organisme sont désormais attachées au secrétariat municipal du Développement économique.

Ces organismes sont les responsables du développement, du maintien et de la promotion du potentiel touristique des villes. Parmi leurs principales attributions, on peut citer l'élaboration et la mise en œuvre de la politique municipale de Tourisme en partenariat avec d'autres secteurs de la société, la structuration de nouveaux produits touristiques et le maintien des produits existants, la formation professionnelle, des études et des enquêtes sur la demande et l'offre touristiques locales, etc.

Probablement grâce à sa proximité avec les habitants dans l'échelle des instances de gouvernements, les secrétariats municipaux se sont montrés, dans nos recherches, des structures plus investies dans une démarche non seulement décentralisée mais aussi participative du tourisme. Nos études de cas qui portent sur des expériences participatives au sein des gouvernements se trouvent uniquement à cette sphère de gouvernement.

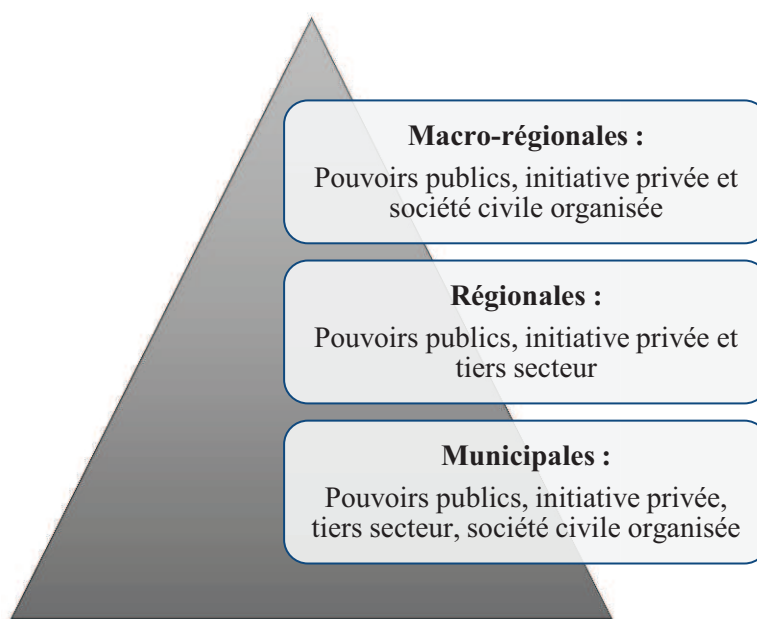
Cependant, les secrétariats ne sont pas les seuls acteurs publics que l'on retrouve au niveau des villes. Il existe des collèges qui sont aussi des acteurs clés du tourisme local et à l'étude desquels sera consacrée la dernière partie de ce chapitre, en lien avec notre étude de cas sur la ville de Poá : il s'agit des **Conseils municipaux de Tourisme** (Comtur). La figure 36 ci-après présente les différents niveaux d'instances de gouvernance en tourisme au Brésil ainsi que la catégorie d'acteurs qui y participent.

Outre les acteurs directement attachés au tourisme, il convient de considérer également d'autres organismes dont les actions peuvent avoir un impact sur l'activité touristique. Ainsi, il faudrait considérer, par exemple, aux trois niveaux de gouvernement, d'autres ministères et secrétariats régionaux et locaux (de l'Environnement, de la Culture, des Transports, du Développement social et économique, de l'Éducation, etc.), les administrations nationales et régionales de parcs, d'aires protégées, du patrimoine, les universités publiques fédérales, *estaduais* et municipales, entre autres. Il est fondamental que les instances gouvernementales en charge des affaires touristiques mènent un travail partenarial constant avec ces organismes, pour un développement intégré et plus durable de cette activité.

---

<sup>270</sup> Les histoires de ces entreprises sont évidemment différentes. À titre d'exemple, celle de São Paulo – SPTuris – est née d'une initiative privée (Anhembi Parque) qui en raison d'importantes dettes aux capitaux étrangers, fut obligée de faire un accord avec la municipalité en 1975. Celle-ci devint alors propriétaire majoritaire de l'entreprise. Le gouvernement actuel de João Doria (2017-2020) envisage pourtant la vente des actions publiques à l'initiative privée. Par ailleurs, il existe des cas où la gestion municipale du tourisme est mixte, assurée par un seul organisme constitué des membres du secrétariat et de l'entreprise touristique de l'État. Ceci est, par exemple, le cas dans l'État du Pernambouc.

**Figure 36. Composition des instances de gouvernance en tourisme au Brésil**



Réalisation : Auteure.

#### ***4.3.2 Acteurs de l'initiative privée***

S'il est possible de considérer que les pouvoirs publics sont les piliers pour un développement touristique équilibré et, espérons, plus durable, nous ne pouvons pourtant pas nier que s'ils agissent seuls, leur action est inefficace et ce par plusieurs raisons : limitation de leur champs d'action et des ressources pour investir dans le tourisme en sont des exemples. Cependant, le tourisme est, après tout, une activité économique, qui requiert donc l'investissement – dans les différentes acceptions du vocable – des acteurs privés.

Lorsque l'on parle de l'initiative privée en tant qu'acteur touristique, on fait référence à des secteurs qui sont directement ou indirectement liés au tourisme. Dans le premier groupe, on retrouve les entreprises d'hébergements touristiques, d'attractions touristiques (parcs, monuments, etc.), de restauration, de transport (public et privé), de services réceptifs (visites, tours, etc.), d'événementiel, les guides, les agences de voyages et les tour-opérateurs, etc.

Les secteurs indirectement liés au tourisme sont ceux qui fournissent des services et produits aux touristes mais dont la fonction première n'est pas de répondre à leurs besoins de base pendant leur séjour. Ainsi, nous pouvons citer les assurances, les commerces locaux, les entreprises de taxi et de télécommunication, les stations services, etc. Il existe, par ailleurs, d'autres secteurs d'activité qui transitent entre les deux. L'entreprise française Culturespaces est un bon exemple pour illustrer ce cas.

Culturespaces est une entreprise qui travaille dans la valorisation et la gestion de monuments historiques, musées et sites historiques en France, avec des services fort diversifiés : restauration de monuments, production d'expositions, organisation d'événements et réceptions privées, développement de la restauration sur les sites, sécurité et sureté, promotion et marketing, vente de billets en ligne, entre autres.

Les attentes et les objectifs des acteurs privés (qui dans le cas du tourisme appartiennent notamment au secteur tertiaire) sont directement liés à la croissance de la demande et donc de leurs chiffres d'affaires, ainsi qu'à la consolidation de leurs activités (compétitivité) dans le marché. Comme objectifs secondaires, nous pouvons également considérer l'accès à des crédits pour des investissements, l'amélioration de la qualité de services et produits, le développement de nouveaux produits, etc. (Gândara et al., 2005).

L'initiative privée est, tout comme le secteur public, responsable du développement local des communautés où elle réalise son activité : elle doit assurer la durabilité (environnementale, économique et sociale) de ses produits et services selon les réalités locales, être transparente dans sa communication et politique, former et employer la main d'œuvre locale avec des salaires compétitifs, aider à la préservation du patrimoine local, mener des études sur l'impact de son activité et rechercher des solutions (parfois en collaboration avec d'autres acteurs), respecter la législation et la capacité de charge de la destination, etc.

Selon le secteur d'activité, l'initiative privée peut également contribuer au développement touristique en investissant dans l'éducation (aussi universitaire des cursus en Tourisme) et la formation professionnelle, dans la restauration du patrimoine historique, dans le développement, la diversification et la qualité de l'offre (visites, activités de loisir, etc.), dans l'innovation territoriale à travers les différents services fournis aux touristes (tels que de communication et de transport), entre autres.

### ***4.3.3 Organisations du tiers secteur***

Le tiers secteur peut être compris comme étant l'ensemble d'institutions privées à but non-lucratif qui mènent des actions d'intérêt public. Il s'agit d'un secteur indépendant aux logiques du secteur public (l'État) et du secteur privé (les activités mercantiles). Il s'agit d'un secteur mixte composé de divers types d'organisations : fondations, associations, ONG, instituts, fonds communautaires, entités philanthropiques, entre autres.

Dans tous les cas, l'idée est que le tiers secteur comporte des organisations – privées mais avec des adjectifs publics – avec une position intermédiaire (entre les deux autres secteurs) qui leur permet de fournir des services d'intérêt social, sans les limitations (incontournables) de l'État et les ambitions (exagérées) du marché (Paes, 1999).

Les organisations de la société civile d'intérêt public (OSCIP) sont les types d'organisation de ce secteur qui sont reconnues par loi (9.970/99) au Brésil, entre autre grâce à leur transparence administrative. Ceci est, par exemple, le cas de l'Institut Polo Internacional Iguassu, organisme responsable des actions étudiées dans le chapitre 5. Cet organisme répond aux exigences que Rubem C. Fernandes (1997) attribue au tiers secteur : un contrepoint aux actions du gouvernement et du marché, une vision intégratrice de la vie publique et une valorisation des initiatives de participation.

Les premières organisations du tiers secteur au Brésil, tout comme en Amérique Latine, furent les ONG. Ces organisations avaient, au départ, l'objectif de promouvoir le développement, puis de résister aux gouvernements militaires installés dans ces pays, en faisant une politique différente qui donnait la voix aux exclus (Patrucco et Barretto, 2011). Les actions menées par l'Institut Polo Iguassu, tout comme par l'ONG Care (cas de la Route des émotions présenté dans le chapitre 8) gardent ainsi un certain lien avec l'histoire des premières organisations de ce secteur.

À partir des années 1980, émerge le concept d'organisations de la société civile (Fernandes, 1997). Ce concept inclut les associations professionnelles, les syndicats, les coopératives, les mouvements sociaux, les organisations, le volontariat, etc. Les champs d'actions et les objectifs de ces organisations sont aussi variés que leurs statuts.

Elles peuvent lutter pour la préservation des valeurs (socioculturelles et environnementales) locales, l'amélioration de la qualité de vie et le développement humain et professionnel, l'insertion sociale et pour la protection des groupes minoritaires (femmes, noires, indigènes, etc.), pour la participation à la fois au développement (planification, gestion, contrôle) et aux bénéfices issus de celui-ci, etc.

Ces organisations s'unient au premier groupe d'institutions mentionné auparavant pour constituer ce que l'on considère le tiers secteur au Brésil (Cardoso, 1997). Aujourd'hui, ce secteur participe pour 1,5 % du PIB au Brésil, comprend plus de 270 mille organisations et emploie plus d'un million de personnes.

Dans le cas spécifique du tourisme, les organisations du tiers secteur peuvent prendre des formes spécifiques, en gardant toujours une indépendance administrative, le but non-lucratif et parfois, une gestion mixte. Nous voyons ainsi au niveau municipal et régional, des chambres du Tourisme, des forums (tel que le Forum pour le Tourisme durable du Paraná) ou encore des *Convention & Visitors Bureaux*.

Ces derniers sont souvent des fondations qui travaillent pour la promotion de la ville en tant que destination pour les foires et les congrès. Au niveau national, la dernière action dans ce sens eut lieu en 2004 avec la création de la Chambre commerciale (*empresarial*) du Tourisme (Patrucco et Barretto, 2011).

Dans le scénario brésilien, un acteur fondamental du tiers secteur est le Sebrae (Service brésilien d'appui aux micros et petites entreprises). Il s'agit d'un service social indépendant qui a l'objectif d'aider le développement de micros et petites entreprises dans le pays, et de formaliser l'économie au travers de partenariats avec les secteurs public et privé. Son travail avec les acteurs privés est notamment d'information et de formation, développé au travers de conseils, programmes de qualification professionnelle et diverses formations spécifiques.

Sebrae est présent dans plusieurs initiatives que nous avons étudiées pour cette thèse. Parmi nos études de cas, il est un acteur clé dans le projet de l'ONG Care ainsi que pour le développement touristique de la Route des émotions (chapitre 8). Le témoignage de notre interviewé pour cette étude a notamment souligné l'important du rôle de l'organisme en tant qu'interlocuteur qualifié et formateur auprès des acteurs économiques.

Les actions menées par Sebrae, l'Institut Polo Iguassu et l'ONG Care nous laissent ainsi comprendre que les acteurs du tiers secteur sont à la fois importants et actifs dans le développement touristique local. Leur participation doit alors être encouragée et facilitée.

#### **4.3.4 Communauté locale**

La communauté locale<sup>271</sup> constitue un acteur différent des autres mentionnés jusqu'ici, pour qui la "destination touristique" est avant tout un lieu de vie, de pratiques sociales, culturelles,

---

<sup>271</sup> Nous faisons référence évidemment à l'ensemble des habitants mais notamment à ceux qui ne sont pas acteurs directs ou indirects du tourisme.

de travail... De manière assez globale et simpliste, les habitants cherchent un cadre de vie qui leur convient, un bien-être lié à sa qualité de vie, avec des opportunités d'emplois, de loisir, de détente, etc.

Ils perçoivent alors le tourisme moins sur une logique économique capitaliste, d'augmentation de flux et de recettes, que les acteurs publics et privés. Par ailleurs, force est de considérer que, globalement, la communauté locale représente un groupe qui reste, en grande partie, en marge des retombées directes et immédiates du tourisme, et pour qui les bénéfices économiques du tourisme peuvent être moins évidents. Le tourisme procure souvent des retombées peu significatives pour la population locale, telles que des emplois peu qualifiés, mais qui, en même temps, légitiment le discours sur le développement induit par le tourisme (souvent illusoire mais jamais totalement faux).

L'intérêt des habitants peut être alors plus lié à l'impact du tourisme sur la vie de tous les jours, sur le bien-être, sur le rapport avec les visiteurs... Les bénéfices issus du tourisme sont attendus ainsi sous forme d'amélioration des services à la population et de l'infrastructure de base, d'ampliation des options de loisir, de mise en valeur et la sauvegarde du patrimoine et de l'identité locale, etc.

À partir de cette considération, nous comprenons que les bénéfices pour les habitants dépendent, en grande partie, des décisions prises et des investissements faits par les trois secteurs mentionnés auparavant. De la même façon, les impacts négatifs qui touchent directement la vie des habitants sont le résultat des décisions prises par les autres acteurs. Ainsi, d'un côté, il est possible de considérer que les habitants d'une région touristique sont affectés par le tourisme mais, de l'autre côté, ils ne peuvent guère intervenir dans le développement de cette activité. Ils sont dépossédés de choix.

L'habitant seul peut, en effet, contribuer au tourisme à travers, par exemple, le "contrôle" de l'impact de cette activité sur sa vie, le respect et la promotion de l'ordre et de la propreté locales, l'appropriation de l'identité locale et la promotion positive de sa ville, ou simplement à travers sa participation aux activités et programmes développés (Gândara et al., 2005). Néanmoins, comme nous l'argumentons dans cette thèse, sa participation au développement touristique n'est que marginale aujourd'hui.

Les représentations les plus proches des habitants que l'on retrouve dans les instances publiques en charge du développement tourisme sont des organisations de la société civile. Cependant, au Brésil, elles appartiennent au tiers secteur, comme nous l'avons mentionné auparavant. Bien que la société civile dite organisée soit confrontée aux filtres par les institutions touristiques, elle est plus reconnue en tant qu'acteur pour la prise de décisions. Ce constat a été fait dans nos recherches sur les différents organismes de gestion et de planification ainsi que sur les politiques touristiques, notamment le Plan national du Tourisme et le Programme de régionalisation qui seront présentés dans le prochain chapitre.

Certes, la présence de ces organisations dans les espaces de débats et de prise de décision pour le tourisme pose une première pierre pour la défense des intérêts et des droits de la société. Il convient pourtant de reconnaître que, dans la plupart des cas, il s'agit souvent de parties prenantes de l'activité touristique : associations et syndicats d'agences de voyages, de taxis, d'hôtels, de guides, de bars et restaurants en sont des exemples récurrents. Le débat sur la participation de la communauté locale ne peut donc pas se résumer aux organisations de la société civile. L'inclusion de la communauté dans le développement touristique fait appel également à des formes plus élargies de participation.

## 5. Conseils municipaux du Tourisme et les limites de la gouvernance touristique locale

Nous avons mentionné auparavant que le Plan national de municipalisation du Tourisme (PNMT), dans son objectif de décentralisation de la planification et de la gestion de l'activité touristique vers les villes, favorisait la création des Conseils municipaux du Tourisme (Comtur). En effet, leur création était même une condition préalable pour participer au programme – dont l'adhésion était pourtant volontaire (Embratur, 1999).

À partir de cette conception, le Comtur doit être considéré comme étant une instance de planification participative dans la gestion locale, donc de gouvernance, en qualité de forum délibératif, consultatif ou de conseil pour des thèmes liés au tourisme. Cette structure serait ainsi composée de représentants des pouvoirs publics, de l'initiative privée et de la communauté, qui ensemble décideraient du développement de cette activité.

Les auteurs qui se sont consacrés à l'étude des organisations démocratiques et participatives au Brésil (parmi lesquels Abers, 2000 ; Teixeira, 2000 ; Avritzer, 2005, 2007 ; Sell, 2006 ; Wampler, 2007 ; Gonh, 2011) affirment que les conseils sont des institutions orientées vers la participation de toute la communauté ou, au moins, de la société civile organisée en associations, mouvements sociaux, fondations, etc. Il s'agit, à la base, d'organismes de partage de différents intérêts de la société, qui doivent rendre possible et stimuler l'accès de la population aux espaces de prise de décisions politiques, tout en créant des conditions pour l'établissement d'un système de contrôle des gestions publiques (chapitre 5).

Bien que les Comtur soient aujourd'hui des entités indispensables à la planification et à la gestion partagée du tourisme dans les villes, la plupart de ces organismes présentent un blocage concernant leur composition et la participation de différents acteurs. Les conseillers qui participent régulièrement aux réunions et à la prise des décisions, sont souvent des acteurs touristiques, notamment publics et privés et du tiers secteur, mais aussi de l'université et plus rarement, de la société civile organisée.

Parmi les acteurs publics, il peut s'agir de représentants de différents secrétariats municipaux, tels que de la Culture, du Sport et des Loisirs, de la Gestion, de l'Urbanisme, etc., ainsi que du secrétariat *estadual* du Tourisme. Les acteurs privés sont aussi variés que les types de services offerts aux touristes : hôtels, restaurants, location de véhicules, guides de tourisme, agences de voyages, taxis, commerces, etc. Ils peuvent, par ailleurs, être représentés par leurs respectifs syndicats ou associations.

Le tiers secteur y est présent également via des institutions, telles que Sebrae et Polo Iguasu mentionnées auparavant. Enfin, la participation des organisations de la société civile aux Comtur reste modeste. On peut citer comme exemple des associations locales qui portent un intérêt au développement du tourisme dans leurs quartiers, telles que "Paulista Viva" et "Viva o Centro" à São Paulo.

D'après nos recherches sur différents Comtur, d'autres personnes sont parfois présentes aux réunions en qualité d'observateurs ou d'invités, souvent en raison de leurs compétences techniques ou parce qu'il s'agit de groupes d'intérêt, mais ces participants éventuels sont, eux aussi, souvent des parties prenantes du tourisme. À São Paulo, par exemple, une simple analyse des comptes-rendus des réunions montre que l'on reste dans une concertation entre les acteurs touristiques. Une étude réalisée en 2013 (Alves, 2018) a révélé que les participants dits "personnes physiques" étaient, eux-aussi, liés au tourisme et représentaient leurs entités (hôtels, compagnies aériennes, Infraero, etc.).

Rarement les personnes dites de la société civile non-organisée, c'est-à-dire tout et n'importe quel habitant mobilisé, participent aux réunions régulières – qui sont pourtant censées être ouvertes à tout individu intéressé. Ceci n'est pourtant pas une règle générale : le Comtur de São Sebastião, par exemple, ne prévoit pas dans son règlement l'ouverture des réunions à la population. Encore plus rares semblent être des cas où les habitants ordinaires deviennent conseillers dans ces structures. On se demande même si ce cas existe...

Sur ces questions, la thèse d'Adriana Gomes de Moraes (2016) met en lumière divers aspects du fonctionnement des Comtur qui nous soutiennent dans notre critique. L'auteure analyse la participation et l'efficacité dans trois Comtur dans l'État de São Paulo : à Brotas, à Santos et à São Sebastião. Elle révèle que la communauté est absente de ces structures, qui sont composées exclusivement d'acteurs du secteur public, du secteur privé et du tiers secteur. Par rapport à la société civile, l'auteure souligne que dans la plupart des cas, il s'agit d'acteurs privés dont les objectifs diffèrent de ceux issus de la communauté. Les intérêts qui y sont défendus ne représentent finalement que quelques groupes minoritaires.

Son étude montre qu'à Santos et à São Sebastião, l'essai d'ouverture du pouvoir exécutif municipal est loin de constituer une démocratie participative. À Brotas, bien que la population ne soit pas conviée à intégrer le conseil, la voie participative est ouverte et réelle : il existe un vrai essai d'articulation entre les différents acteurs ainsi qu'un rapprochement à la communauté, qui participe au contrôle du tourisme local et au débat sur les budgets approuvés par l'État fédéré.

Adriana G. Moraes en conclue que ces structures manquent de clarté par rapport aux objectifs du conseil, du rôle des conseillers et de la vraie signification de participer. Les réunions sont, en réalité, des outils pour valider les initiatives gouvernementales et répondre à une exigence légale dans le transfert de ressources nationales et de l'État fédéré. Par ailleurs, elle met en évidence les différents conflits entre les acteurs et la forte présence d'intérêts économiques et politiques dans la dispute pour les budgets publics.

Les rivalités politiques sont d'ailleurs énoncées par l'auteure comme étant l'un des facteurs qui démotivent les acteurs à participer au Comtur (comme à São Sebastião). Ainsi, à partir des résultats obtenus, l'auteure déclare qu'il n'existe pas assez d'évidences pour affirmer que les Comtur sont, actuellement, des structures participatives efficaces.

Même s'il est vrai que l'un des blocages auxquels fait face le développement de processus participatifs est la mobilisation des habitants (chapitre 2), nous souhaitons, en contrepartie, critiquer ici le positionnement des pouvoirs publics<sup>272</sup>, responsables de ces structures et qui mènent rarement des efforts pour convier les habitants à prendre part aux débats et pour promouvoir une participation plus large, comme le propose le statut de ces structures.

À ce sujet, la thèse d'Adriana G. Moraes fournit encore d'autres éléments intéressants pour l'analyse. Elle rapporte des discours assez surprenants des présidents des Comtur étudiés. À São Sebastião, le président confesse ne pas savoir comment mobiliser les personnes puisqu'elles considèrent que cette participation est une perte de temps. Cependant, le paradoxe repose sur le fait que le règlement du Comtur São Sebastião ne prévoit pas une participation de la population aux réunions.

---

<sup>272</sup> Une critique parallèle pourrait être faite sur le rôle des Offices de Tourisme en France, qui sont censés être l'émanation de la société civile mais qui sont des structures peu participatives, contrôlées par le maire ou le président de l'agglomération. Une bonne partie est, par ailleurs, transformée en établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC), démarche qui serait plus difficile à faire si la société civile était davantage impliquée dans ces structures.



À Santos, il existe aussi une divergence entre le discours du président, qui dit que tout citoyen peut participer et s'exprimer lors des réunions du Comtur, et le règlement interne, qui interdit l'interférence sur les travaux. Le président du conseil affirme, par ailleurs, que la participation populaire est faible parce que les personnes n'ont pas l'habitude de participer à des conseils, mais qu'avec du recul, "naturellement", il y aura plus de participation des habitants.

Or, il nous semble que "naturellement" n'est pas un mot qui peut être associé à la participation et que le temps passé ne peut pas remplacer le travail de sensibilisation nécessaire dans ce cas. Après tout, l'une des fonctions du Comtur est de sensibiliser la population au tourisme en vue d'une prise de conscience de l'importance de leur participation au développement de cette activité<sup>273</sup>. Le président du Comtur à Santos affirme également qu'une invitation aux réunions est publiée régulièrement sur le journal officiel de la ville ("*Diário oficial de Santos*"). Nous avons cherché ces publications et, sans grande surprise, nous avons retrouvé une petite annonce qui invite uniquement les conseillers à la réunion du conseil (voir figure 37).

En allant à l'encontre de cette critique, certains pouvaient argumenter que pour une constitution solide du Comtur, la priorité doit être accordée aux organismes représentant le tourisme dans la ville, tels que les pouvoirs publics, le tiers secteur et l'initiative privée. Les habitants ordinaires, ne représentant pas ces entités, seraient peu engagés et facilement substituables. Nous estimons pourtant que la population, aux côtés des autres acteurs mentionnés, est un groupe d'intérêt qui peut et doit exercer une influence considérable sur les décisions prises au conseil.

**Figure 37. Invitation des conseillers à la réunion du Comtur Santos**



Source : *Diário oficial de Santos* du 13 juin 2017, p. 10.

<sup>273</sup> Cf. "Para que serve um COMTUR ?", Comtur São Vicente, publié le 28 décembre 2012. Disponible sur <<http://comtursaovicente.blogspot.fr/2012/12/para-que-serve-um-conselho-municipal-do.html>> (Page consultée le 16 juin 2017).

<sup>274</sup> "[...] on invite les illustres conseillers à participer de la 120<sup>ème</sup> réunion ordinaire du Conseil municipal du Tourisme à être réalisée, exceptionnellement, le mardi 20 juin 2017, à 9h30 [...]" (traduction libre de l'auteure).

Comme exemple de ce droit, nous reprenons le cas de Santos (Moraes, 2016). Lors d'une réunion du Comtur en 2014, le président du conseil – qui occupait également le poste de secrétaire du Tourisme à l'époque – a informé les conseillers (car le Comtur Santos est un organisme uniquement consultatif et de conseil) que durant la Coupe du Monde de football, les touristes auraient la priorité dans les postes publics de premiers soins (*pronto-socorros*).

La mesure avait été prise par la municipalité (en amont à la réunion du conseil) afin que les touristes repartent de la ville avec une image positive de celle-ci. Cet exemple met en évidence comment les pouvoirs publics et les acteurs privés délaissent la communauté et ses objectifs face aux profits issus du tourisme.

Pour cette raison et pour tous les autres arguments présentés auparavant, il serait souhaitable d'avoir une représentation de la communauté au Comtur. Les habitants, tout comme les autres conseillers et leurs adjoints, devraient pouvoir choisir leurs représentants et éventuellement des remplaçants. Dans des cas où les populations sont moins intégrées aux politiques urbaines, on pourrait imaginer d'autres options de participation, telles que des référendums sur des questions majeures (grands événements, aménagements, etc.).

En conclusion, de manière générale, jusqu'à présent les démarches de sensibilisation et d'intégration de la population locale ont été peu développées par les Comtur. Le tourisme reste souvent considéré comme une activité marginale et qui ne fait donc l'objet que d'un traitement technique qui doit garantir son efficacité. Toutefois, certains Comtur (comme celui de Brotas) ont au moins saisi l'importance de faire participer la population locale aux décisions sur l'avenir de l'activité touristique de leur territoire, et quelques actions (même si encore timides) sont développées dans ce sens.

Dans ce groupe restreint se trouve également la ville de Poá, qui a attiré notre attention en raison de son caractère d'exception par rapport à la plupart des Comtur. Nous avons pris en étude de cas deux actions qui avaient été encouragées par le Comtur de Poá dans l'objectif d'impliquer les habitants à la fois dans les activités du conseil et dans le développement du tourisme. Ces démarches vont être présentées et analysées dans les parties qui suivent. Nous allons montrer pourquoi, au final, ces initiatives ne se sont pas révélées réelles et efficaces.

## **5.1 Encouragement de la participation par le Comtur de Poá**

Les cas qui sont étudiés dans cette partie correspondent à deux démarches participatives différentes, une consultation et une concertation (Arnstein, 1996). Dans la première, il s'agit d'une participation virtuelle, un recueil d'opinions à travers un formulaire qui existait sur la page Web de la mairie. Le deuxième cas est une forme de participation physique lors des réunions mensuelles du Conseil municipal du Tourisme.

Ces deux formes de participation vont, au moins en théorie, à la rencontre des actions évoquées par la loi du Plan directeur de développement intégré de la ville de Poá. Ce texte, que nous exposerons dans la prochaine partie, présente des directives explicites sur la participation effective de la population dans les débats, la planification et la gestion des politiques publiques de la ville.

Le modèle de gestion du tourisme à Poá est composé d'un secrétariat du Tourisme et d'un Comtur. Les informations officielles de la ville décrivent ce dernier comme étant un organisme formé par la société civile, des entités privées et les organismes publics liés au

tourisme, et qui est destiné à promouvoir et développer cette activité. Il a été créé en 2010, avec une altération par la Loi 3.632 de 2013.

Ses principales missions sont : l'opinion sur des projets publics et/ou privés ; l'organisation de débats sur la professionnalisation du tourisme ; l'aide dans la coordination pour le développement de programmes et projets d'intérêt touristique ; la collaboration dans l'élaboration et la diffusion du calendrier culturel ; la contribution à la promotion de campagnes de prise de conscience de l'activité touristique destinées à la communauté. Il s'agit alors d'un forum consultatif et de conseil, sans pouvoir délibératif sur les politiques locales.

Après une brève description de la ville de Poá, en ce qui concerne notamment ses caractéristiques en termes de tourisme et de participation (dont le Plan directeur de développement intégré mentionné auparavant), nous analyserons les deux démarches centrales pour cette étude de cas. Malgré le manque de données pour développer une analyse plus complète, nous croyons pourtant que ces cas font émerger des questions intéressantes autour de l'objet étudié dans cette thèse.

## 5.2 Présentation du territoire

"Depuis la gare part une petite rue pleine de maisons anachroniques [...] Et la Vila se résume à cette rue incolore, dépourvue d'intérêt, morte, sans aucune vivacité. Des chars à bœufs qui transportent des légumes des fermes de la région passent lentement. Et là-bas, tout au fond de cette rue, [...] s'élève le temple de Poá."

Père Eustache en arrivant à Poá en 1935.

Poá est une jeune ville de la région métropolitaine de São Paulo, localisée à une altitude de 832 mètres et à 34 km de la capitale de l'État. Elle compte environ 112 481 habitants sur une superficie de 17 179 km<sup>2</sup>. Au départ, Poá était connu sous le nom de Vila Nossa Senhora de Lourdes ("Notre Dame de Lourdes"), un bourg de la ville de Mogi das Cruzes, et ce jusqu'en 1948, lorsqu'elle devint une municipalité indépendante.

Parmi les dates les plus importantes pour l'histoire de la ville se trouve le 11 avril 1891, moment de l'inauguration de la gare qui servait à transporter la production agricole de la région à la capitale, et qui serait le point initial pour le développement (autour de celle-ci) de la ville en termes économiques et de population. Vers les années 1913, les vignes furent introduites dans l'activité agricole de Poá, d'abord pour la consommation de raisins et plus tard, pour l'industrie du vin. Par ailleurs, la céramique marqua également le développement de la ville. Aujourd'hui, le secteur tertiaire s'impose comme étant le secteur le plus important pour son économie.

Dans les années 1970, un événement important marqua l'histoire récente de Poá : elle fut alors reconnue nationalement comme étant une "*estância*<sup>275</sup> *hidromineral*" (station hydrominérale)

---

<sup>275</sup> Le mot seul *estância*, plus utilisé dans le sud du pays, signifie un établissement rural destiné à l'élevage animal. Ici, il est attaché à l'idée de *estância turística* ("station touristique"), titre donné par le gouvernement de l'État de São Paulo à des villes qui présentent des caractéristiques d'intérêt touristique.

pour les qualités uniques de son eau – la plus radioactive du pays, bonne pour la santé et efficace dans le traitement de maladies<sup>276</sup>. Cette classification impliqua également des changements pour le secteur industriel : à partir de 1970, le contrôle des résidus industriels fut renforcé afin de protéger la qualité de l'eau. Ainsi, l'établissement de nouvelles industries polluantes fut interdit et une adaptation rigoureuse à la législation de l'environnement fut imposée aux industries déjà présentes et qui souhaitaient continuer à exercer leurs activités sur le territoire.

Aujourd'hui, ce fait est une fierté des habitants de la ville et se trouve au centre des plans de développement, notamment en matière de qualité de vie et de tourisme. Ainsi, Poá est reconnu comme étant une ville d'intérêt touristique (surtout pour un tourisme de proximité favorisé par son voisinage avec la capitale São Paulo) notamment pour sa nomination en tant que station hydrominérale. Par ailleurs, la ville doit bientôt intégrer des circuits touristiques proposés dans la région, tel que le "*Circuito Turístico das Nascentes*" (circuit touristique des sources). Elle mène des efforts pour développer son tourisme de proximité ainsi que pour mettre en valeur son patrimoine naturel et culturel.

Au moment de cette étude, il existait soixante-dix villes *paulistas*<sup>277</sup> considérées par le gouvernement de l'État fédéré comme étant des *estâncias*. Pour être considérées comme telles, au-delà des caractéristiques touristiques, ces villes doivent également répondre à quelques critères : offre de loisirs et récréation, ressources naturelles et culturelles significatives, infrastructure et services dimensionnés au tourisme. Ces villes ont l'avantage de pouvoir bénéficier d'apports financiers spécifiques pour le déploiement de leur tourisme.

**Figure 38. Localisation de la ville de Poá**



Source : Google Maps.

---

<sup>276</sup> Pour être qualifiée comme station hydrominérale, Poá devrait aussi avoir un débit journalier de 96 mille litres d'eau minérale : elle put prouver un débit de 480 mille litres par jour.

<sup>277</sup> De l'État de São Paulo.

Au total, on compte trente-deux *estâncias* touristiques, quinze *estâncias* balnéaires, douze *estâncias* hydrominérales et onze *estâncias* climatiques<sup>278</sup> dans l'État de São Paulo. Un projet de Loi complémentaire n° 32 a été signé par le gouverneur de l'État en 2015 pour l'accroissement du nombre de villes d'intérêt touristique – qui atteindra un total de cent quarante – et qui pourront bénéficier des ressources du Fond d'amélioration des *estâncias*.

Poá est la ville typique qui intègre la région métropolitaine de l'État mais qui garde l'aire des villes des campagnes : tranquillité, rues arborées, places publiques et hospitalité. Son tourisme est pourtant une activité modeste et loin d'être la principale source de l'économie. Il commence à être développé surtout à partir des années 2000 et se démarque actuellement par trois niches : le tourisme hydrominéral, religieux et d'événementiel.

### **a) Tourisme hydrominéral**

À quelques dizaines de kilomètres de la capitale São Paulo, Poá est une option pour les touristes qui recherchent le bien-être à travers une eau d'excellente qualité pour la santé. Le principal point touristique de la ville grâce à ses eaux guérisseuses, la *Fonte Aurea* (fontaine d'or), fut inauguré en 1948.

Une autre fontaine, la *Fonte Primavera* (fontaine printemps), est à l'origine de grandes carafes d'eau de vingt litres largement commercialisées dans le pays et notamment dans la capitale de l'État. La *Fonte Primavera* n'appartient pas à la même plaque géologique que la *Fonte Aurea* et n'a donc pas les mêmes caractéristiques guérisseuses, mais demeure une eau pure et de bonne qualité pour la santé.

La ville possède également un établissement balnéaire inauguré en 1977 et grâce auquel elle a reçu le titre de station hydrominérale. L'ancien bâtiment a été démoli pour laisser place à un nouveau complexe prometteur à la fois pour les loisirs des habitants et l'activité touristique. Le projet de plus de vingt millions de réais (cinq millions d'euros) prévoit des spas, saunas, piscines, bains d'immersion, miroir d'eau, aire de repos, cantine, restaurant, salle multi-usage, etc. Selon les estimations, dix mille visiteurs par mois sont attendus après son inauguration.

### **b) Tourisme religieux**

En 1935, arriva dans la ville le père Eustache van Lieshout, un personnage important pour la religion locale mais également connu mondialement pour ses miracles, raison pour laquelle il fut béatifié en 2006 par l'église catholique. Originaire des Pays Bas, il fut le premier curé de la paroisse *Nossa Senhora* (notre dame) de Lourdes de Poá, à une époque où la *Vila* comptait trois mille habitants. Il fit construire une grotte, à l'exemple de celle de Lourdes, en France (d'où il faisait venir l'eau bénite), à l'endroit précis où il disait avoir vue la sainte.

En peu de temps, l'eau miraculeuse de la grotte et les bénédictions du père commencèrent à attirer plus de gens (environ six mille personnes par jour lors des pèlerinages) et l'eau de Lourdes ne suffisait plus. Le curé commença à bénir lui-même l'eau de la grotte et les miracles en son nom commençaient à se produire. Aujourd'hui, la ville continue à promouvoir l'image du père Eustache et à recevoir de nombreux pèlerins et touristes dévolus au saint.

Une demande de canonisation du religieux avait été envoyée par la ville au Vatican mais l'avis n'avait pas encore été prononcé au moment de cette étude. Cependant, on s'attendait fortement à une réponse favorable et dans ce cas, les responsables du tourisme affirmaient que

---

<sup>278</sup> Pour la liste complète, voir le site de l'Association de ces villes : <[http://aprecesp.com.br/quem\\_somos](http://aprecesp.com.br/quem_somos)>

la ville serait prête à beaucoup investir dans le tourisme religieux, de sorte à devenir une "nouvelle Aparecida do Norte" – actuellement l'une des principales destinations religieuses du pays qui accueille des millions de touristes par an. Il existe déjà dans la ville un musée dédié à la vie du religieux.

### **c) Événementiel : l'Expoá**

L'Exposition d'orchidées et de plantes ornementales (Expoá) a été instaurée en 1970 grâce à la grande quantité d'orchidophiles dans la région et à une large culture de cette plante, favorisée par le climat local. Dès sa première édition, l'exposition a attiré environ 20 mille personnes. Par la suite, l'Expoá s'est démarquée dans le calendrier touristique diffusé par Embratur et est devenue un événement connu nationalement. Aujourd'hui, plus de deux cent mille personnes visitent l'exposition au mois de septembre, qui intègre aussi le marché artisanal pour la promotion des savoir-faire locaux. L'exposition est pourtant – et curieusement – gérée uniquement par le secrétariat de la Culture.

#### ***5.2.1 Une ville de planification participative : le Plan directeur de développement intégré***

Poá est une ville qui prône la participation effective de la population à la planification urbaine et à la gestion des politiques publiques de la ville. Dans ce sens, en 2006, le Plan directeur de développement intégré de la station hydrominérale de Poá a été institué par la loi n° 3.201 et il est désormais l'instrument de base de la politique de développement urbain dans la ville.

Dans son premier paragraphe, chapitre I, le Plan directeur de développement intégré mentionne comme l'un des objectifs pour la ville : "élaborer et implémenter des plans et des programmes municipaux basés sur vaste discussion et participation publique", ce dernier étant le principal instrument de la gestion démocratique municipale et qui doit être assuré par tous les mécanismes constitutionnels et légaux (article 136).

Ce système de gestion démocratique se met en œuvre, selon le texte, à partir des outils suivants : la création du conseil du Développement et des Politiques urbaines de la ville<sup>279</sup> ; l'accessibilité aux débats, les consultations et les réunions publiques ; l'organisation de conférences autour des sujets d'intérêt municipal ; la proposition de projets de loi, de plans et de projets de développement à l'initiative des habitants<sup>280</sup> ; la participation populaire à la formulation des instruments budgétaires municipaux ; la réalisation de plébiscites et référendums pour l'approbation de projets liés aux intérêts de la communauté locale.

Cette gestion doit également rendre systématique la communication entre le pouvoir exécutif et le résident à travers la création de mécanismes qui permettent la participation de la population, tels que le budget participatif, un système informatisé de gestion, des unités de planification (*Unidades de planejamento*), etc. Cette loi souligne également que les convocations aux réunions doivent être faites quinze jours avant la date de leur réalisation à

---

<sup>279</sup> Consultatif et délibératif, ce conseil se réunit au moins une fois par mois et est composé de manière égalitaire de membres des pouvoirs publics et de la société civile, pour un mandat de deux ans, avec l'objectif d'accompagner et de délibérer sur des projets et des plans sectoriels et des changements sur le plan directeur ou d'autres lois urbanistiques.

<sup>280</sup> "Est assurée l'initiative populaire dans l'élaboration de lois, plans, programmes et projets de développement urbain, paysager et environnemental, au travers des propositions souscrites par un pourcentage minimal de 5 % du nombre d'électeurs de la ville de Poá." (Article 148, *De l'initiative populaire*) (Traduction libre de l'auteure).

travers les médias, avec au moins trois insertions dans le journal local et l'affichage d'appels à participer dans des endroits d'accès facile (article 145).

Un dernier point que nous souhaitons aborder au sujet de ce Plan directeur se réfère à la réalisation annuelle des "Conférences municipales de la ville" (*Conferências Municipais da Cidade*). Ces réunions ont pour base le principe de la participation sociale comme forme d'affirmation de la démocratie stipulée par la Constitution de 1988 et sont un espace dédié à la société pour le partage de l'élaboration et l'évaluation des politiques publiques ainsi que de leur exécution (chapitre 5).

Elles sont organisées à trois niveaux : les conférences municipales, *estaduais* (au niveau de l'État fédéré) et nationales, transformant ainsi en large débat public des questions qui étaient traitées localement auparavant. Elles sont ouvertes à tous mais donnent la priorité à certains acteurs sociaux, comme les leaders communautaires, les mouvements sociaux, les professionnels spécialisés, etc.

Pareillement, le droit de vote est réservé aux représentants d'entités culturelles, communautaires, religieuses, sociales et académiques, d'entreprises, du pouvoir exécutif, d'organismes techniques, de la Chambre municipale et d'organismes auxiliaires de la Justice (article 129).

Même si la participation d'un citoyen indépendant n'est pas vraiment facilitée par ce dispositif, il s'agit, quoi qu'il en soit, d'un outil intéressant de communication et de gouvernance entre les différents acteurs et les trois niveaux de gouvernements brésiliens. Cette institutionnalisation garantit, par ailleurs, une représentation effective des citoyens. Force est alors de constater que la participation dans la ville et le débat entre les pouvoirs publics et les habitants sont réels, transformant en actions concrètes les discours inscrits dans les textes officiels.

Dans l'objectif d'illustrer les points évoqués précédemment, nous avons sélectionné quatre exemples divers qui se sont produits entre 2013 et 2014 et que nous allons présenter brièvement par la suite. Il s'agit des actions au cours desquelles la population de Poá a participé activement à des discussions avec les pouvoirs publics et des secteurs économiques.

#### **a) 5<sup>ème</sup> Conférence municipale des villes**

Le secrétariat d'habitation d'intérêt social de Poá a organisé cette conférence le 1<sup>er</sup> avril 2013 dans le cadre mentionné précédemment des Conférences municipales. L'objectif était de débattre au sujet des thèmes liés au développement de la ville, de définir les propositions de la municipalité à l'État fédéré (lors de la Conférence *estadual*) et d'élire le Conseil municipal, tout en rassemblant des représentants des pouvoirs publics, de la société civile, des syndicats, entre autres. La participation populaire a été fortement incitée par les élus présents, "un partenariat nécessaire pour le futur de la ville", mais malheureusement aucune donnée sur le nombre de participants n'a été communiquée.

#### **b) Forum du Plan directeur participatif**

Réalisé le 22 avril 2013, ce forum (figure 39) a eu l'objectif d'élire le Conseil municipal du Développement des politiques urbaines. Cet organisme est composé de quatorze représentants de la société civile, divisés en représentants d'associations professionnelles et sociales, et quinze représentants des pouvoirs publics. Ce conseil est une instance permanente et sa commission se réunit périodiquement pour discuter des lignes directrices de l'avenir de la ville. Selon les informations officielles, il y a eu une bonne participation populaire au forum.

**Figure 39. Forum du Plan directeur participatif de Poá du 22 avril 2013**



Photo : Eduardo Guimarães. Source : Mairie de Poá.

### **c) Séance publique municipale au sujet du stationnement payant**

Cette réunion a eu lieu dans la Chambre municipale le 23 juillet 2013 et se différencie des deux autres exemples en raison de son objet, qui ne concernait qu'une partie limitée de la ville. La séance publique a été organisée par le secrétariat du Transport et de la Mobilité urbaine sur la demande des commerçants de la zone en question – il s'agissait de l'avenue Nove de Julho – qui se plaignaient d'un manque de rotation des places de stationnement.

La possibilité d'implantation d'une *zona azul* (zone de stationnement payant) a été étudiée et présentée lors de cette rencontre, à laquelle ont participé des élus locaux, des commerçants, des habitants de la zone, des représentants d'associations et l'entreprise responsable de la *zona azul* dans la ville. La majorité a voté contre et il a donc été décidé que la partie de l'avenue Nove de Julho en question n'allait pas devenir zone de stationnement payant : "nous travaillons avec la population et respecterons la décision prise lors de cette rencontre", a déclaré le secrétaire.

### **d) Réunion entre secrétariat municipal du Tourisme et artisans**

Comme dans l'exemple précédent, il s'agit d'une réunion avec des objectifs spécifiques qui intéressent surtout un public déterminé. Cette rencontre a ainsi réuni, le 22 octobre 2014, le secrétaire municipal du Tourisme, Edevaldo Gonçalves, et approximativement trente artisans du marché de la Place de la Bible, qui ont été accueillis pour exprimer leurs besoins (figure 40). Le directeur au secrétariat, Alexandre Pereira de Paula, a été le représentant de la municipalité désigné pour l'affaire : "Je vais travailler avec eux pour mieux comprendre ce dont ils ont besoin", a-t-il déclaré en référence aux besoins et demandes des artisans.

À la fin de la réunion, les artisans se montraient contents des échanges, "très productifs", et attendaient des solutions à leurs problèmes : "Il y a eu au moins une intention explicite de nous aider." Le secrétaire a également profité de l'opportunité pour présenter aux artisans le projet de la *Casa do Artesão* (maison de l'artisan), finalisée en 2015 et qui doit améliorer la situation de travail de trente artisans, avec des stands fixes et une infrastructure adéquate.



**Figure 40. Réunion entre le secrétariat du Tourisme et les artisans à Poá réalisée le 22 octobre 2014**



Photo : Flávio Aquino. Source : Mairie de Poá.

### **5.3 Recueil d'opinions sur le tourisme auprès des habitants**

Dans l'objectif d'intégrer les habitants dans les débats autour du tourisme mentionné auparavant, le gouvernement de Poá, à travers le secrétariat du Tourisme et le Comtur, a mis en place en 2014 un formulaire en ligne, de communication directe entre le résident et les pouvoirs publics. Il s'agissait d'un outil simple et qui permettait à n'importe quel résident de partager ses avis à tout moment.

Ce formulaire représentait une façon virtuelle de participer au développement du tourisme et aux réunions du Comtur en envoyant des messages à travers un formulaire mis à disposition sur la page Web du secrétariat du Tourisme. Cet outil donnait aux habitants la possibilité d'exprimer une opinion, une critique ou une suggestion, comme nous pouvons l'observer dans la capture d'écran du formulaire qui est disponible dans l'annexe 8.

Pendant une période d'approximativement un an<sup>281</sup>, la population a disposé d'un nouveau moyen à la fois de communication avec les délégués au tourisme de Poá et de participation au tourisme, pouvant contribuer ainsi au développement de cette activité. Selon les délégués au tourisme, la participation des résidents était la bienvenue pour pouvoir corriger des problèmes éventuels, améliorer les actions existantes ou en créer de nouvelles.

Le projet avait été envisagé pendant les réunions du Comtur et cherchait à rapprocher celui-ci et la population pour que de nouvelles idées contribuent au développement du tourisme : "Plus grand sera le nombre de personnes qui font part de leurs suggestions, plus productives seront les réunions et plus rapidement avancera le tourisme", avait affirmé le président du Comtur en 2014, Desidério Sampaio, en note officielle.

---

<sup>281</sup> Le dispositif a démarré en septembre 2014 mais nous n'avons pas pu obtenir plus d'informations lors de l'entretien avec le secrétariat. Ce que nous pouvons affirmer, c'est qu'il était disponible en ligne un an après le démarrage. Puis, au moment d'une nouvelle consultation en mars 2016, il ne s'affichait plus sur la page du secrétariat.

Nous regrettons fortement ne pas avoir pu collecter des données sur les contenus et les suivis de ces messages, raison pour laquelle nous ne sommes pas en mesure d'analyser les résultats de cette action. Au moment de l'entretien avec Fabio, assistant administratif au secrétariat du Tourisme depuis 2015, il affirmait n'avoir jamais entendu parler de ce formulaire. Une demande d'informations ou d'un contact de quelqu'un qui aurait pu connaître le projet avait été faite sans aucun retour.

Nous n'avons pas pu analyser, comme nous l'avons souhaité au départ, les contenus de ces messages, la manière dont ils étaient traités et quel suivi leur étaient consacré – s'ils étaient vraiment pris en compte par le Comtur et de quelle façon ils contribuaient au développement touristique. Même sans ces informations, la simple mise en place du dispositif attire notre attention et permet de développer une analyse basée non pas sur les résultats obtenus, mais plutôt sur la démarche en soi, ainsi que sur la manière dont elle aurait pu être mieux explorée.

Ainsi, ce blocage nous a conduit à d'autres questionnements : Ce formulaire a-t-il vraiment fonctionné comme on nous laisse le croire ? Et s'il a existé, puisque nous l'avons vu sur la page de la mairie, y avait-il une équipe en charge de celui-ci et destinée à traiter les messages reçus et à les transmettre aux responsables (comme sur les plateformes participatives mentionnées dans le chapitre 2) ? Si même les employés ne connaissaient pas l'outil, est-ce que la population était consciente de son existence et sensibilisée à son usage ? Et finalement, pourquoi a-t-il existé pendant une période si courte ?

Nous pouvons supposer, tout d'abord, que le formulaire ne remplissait pas ses fonctions et donc que les résultats étaient assez décevants. Cependant, il peut s'agir, encore une fois, de jeux politiques. Un changement de secrétaire aurait aussi pu causer un changement de projets – pratique commune dans la politique mondiale et qui empêche souvent la continuité des projets, même les plus réussis.

On peut pourtant imaginer les résultats qu'il avait le potentiel de générer s'il n'avait constitué qu'un effet d'annonce, mais s'il avait été mis en place avec une planification et une stratégie bien définies et communiquées. Il s'agit d'un outil simple mais rarement retrouvé ailleurs pour le tourisme, et dans tous les cas assez pertinent dans un contexte mondial où on parle de villes intelligentes, d'accessibilité, de e-participation et de multiples possibilités d'utilisation des NTIC (thèmes abordés dans le chapitre 2). Cependant, ce formulaire, tel qu'il avait été conçu et mis à disposition, n'était clairement pas satisfaisant. Par la suite, nous allons évoquer quelques améliorations possibles pour ce type d'outil à partir de l'exemple de Poá.

Tout d'abord, un premier aspect à améliorer serait la page Web du secrétariat du Tourisme, qui se trouve parmi les centaines d'autres sur le site Web de la mairie. Nous estimons qu'elle devrait être plus attractive et visible pour les habitants. Cet espace mériterait, par exemple, un accès rapide et qui se démarque sur la page Web initiale. Une nouvelle mise en page et une reformulation de son contenu sont aussi des aspects à repenser. Bien que ce point ne soit pas directement lié à la participation des habitants au tourisme, il semble important de le prendre en compte étant donné que le formulaire avait un format digital. Il s'agirait, après tout, d'une question d'accessibilité et de visibilité.

Une fois la page du tourisme de la ville bien structurée, les informations concernant les possibilités de participation des habitants doivent être bien signalées, expliquées et mises en valeur, par exemple avec un onglet individuel, des couleurs différentes, une signalétique particulière, etc. Le choix de la méthode doit se faire après une étude sur le comportement et les habitudes des résidents, pour pouvoir développer un outil pérenne et adapté aux réalités locales, qui intègre ainsi la vie quotidienne des habitants. Cette participation, au-delà du site

Web, nécessite également une divulgation effective, claire et détaillée dans d'autres moyens de communication (spots télé, journaux, prospectus, etc.).

Le formulaire mérite, lui-aussi, une restructuration quant à son apparence et à son contenu. Une option simple serait un formulaire plus joliment élaboré, interactif et coloré, afin d'attirer l'attention et de motiver son usage aussi par un public plus jeune. Une autre option, plus longue à mettre en place mais plus "moderne" et donc plus intéressante aux yeux des habitants, pourrait être envisagée : une plateforme collaborative et/ou une application mobile pour que le contact soit encore plus spontané, avec même la possibilité d'envoi d'images (à l'exemple de Colab, de Your Priorities, et d'autres plateformes citées dans le chapitre 2).

Enfin, un traitement et un suivi adapté et correct, tout comme un retour rapide aux messages doivent pouvoir être assurés par le personnel de la municipalité. Pour cela, et selon le flux de messages, une personne (ou plusieurs) de l'équipe du secrétariat du Tourisme doit être désignée et formée à cette tâche. La définition claire du rôle de chacun et une préparation/formation adéquate sont importantes pour pouvoir assurer un processus de participation transparent, effectif, fort et durable.

#### **5.4 Réunions du Conseil municipal du Tourisme**

Sous le slogan "Un tourisme fort dépend de nous tous" (*Turismo forte depende de todos nós*), le Comtur invite les habitants à participer à ses réunions mensuelles, qui se tiennent le dernier mardi du mois, à 10h, dans les locaux du secrétariat du Tourisme. Les habitants peuvent non seulement assister aux réunions mais également se prononcer pour donner un avis ou faire une proposition, s'ils le souhaitent. La population "non membre" du conseil n'est donc pas une spectatrice des discussions.

Le droit au vote est pourtant réservé exclusivement aux membres du conseil. Les propositions jugées pertinentes par les membres peuvent intégrer les plans d'actions qui sont transmis à la municipalité pour approbation. Sur cet angle, il est alors possible de considérer le conseil comme étant un vrai outil et un espace de débat et de concertation.

Nous souhaitons premièrement reconnaître la légitimité, la transparence et l'engagement de l'initiative, étant donné que rares sont les Comtur qui invitent réellement la société civile non-organisée à leurs débats – même si ceci est leur objectif premier, prévu dans les lois de création de ces organismes : être un espace de débat et de décision entre toutes les parties prenantes, y compris la population qui n'est pas directement liée à l'activité touristique.

Dans cet espace, il est fort souhaitable que les opinions et/ou propositions issues de la population soient vraiment étudiées et, si elles sont pertinentes, prises en compte et intégrées au plan d'actions. Autrement, on risque de remettre en question le caractère de concertation de cette action et de mettre en péril la motivation de la population, qui peut facilement être démotivée par le fait de ne pas se sentir écoutée. Ceci est d'ailleurs vrai pour tous les acteurs.

Cependant, ce processus à Poá présente des blocages significatifs concernant la communication et le taux de participation. Lors de nos premières recherches en 2016, nous avons vérifié que l'invitation adressée à la population était présente sur la page du secrétariat du Tourisme<sup>282</sup> et selon les informations fournies par Fabio lors de notre entretien, elle était aussi divulguée dans le journal local. Cependant, une nouvelle recherche en mai 2017, après

---

<sup>282</sup> Cf. <<http://www.prefeituradepoa.sp.gov.br/novo/turismo/>> (Page consultée le 08 avril 2016).

le changement dans le gouvernement de la ville, nous n'avons pas pu accéder à cette information.

En effet, la page du secrétariat du Tourisme avait changé et l'invitation aux réunions du Comtur n'y existe plus<sup>283</sup>. Nous nous sommes rendue compte que l'adresse du secrétariat du Tourisme – où les réunions du Comtur ont lieu – avait également changé. Toutefois, l'information continue à être divulguée sur d'autres pages, telles que celle d'une agence de voyage locale<sup>284</sup>, avec pourtant l'ancienne adresse du secrétariat.

Ces faits remettent en question l'ouverture du Comtur et du secrétariat vers une vraie inclusion des habitants dans la planification touristique et on peut parler "d'effets d'annonce". La disparition de l'invitation sur la page Web, qui était la principale communication dirigée vers les habitants, laisse croire que la participation populaire au développement touristique a été mise au deuxième plan. Cela peut être compris à travers les témoignages que nous avons obtenus auprès du secrétariat et qui correspondent au deuxième blocage mentionné auparavant (taux de participation).

Lors de notre entretien, nous avons été informée que, malheureusement, la participation des habitants à ces réunions restait assez faible ; il pouvait rarement y avoir un journaliste ou autre personne intéressée. Selon les informations recueillies, le principal (voire le seul) groupe toujours présent correspond à celui des habitants et des acteurs économiques de la *Fonte Aurea*, la principale région touristique de la ville. Ils y participent "parce qu'ils ont un intérêt au tourisme", affirme Fabio.

Bien que cette basse participation des habitants soit une faiblesse importante, ce taux de participation populaire ne semble pourtant pas contrarier les membres du Comtur et le secrétariat. Au contraire, ils jugent que les personnes ne participent pas parce qu'elles n'ont pas cette habitude ou ne s'intéressent pas aux réunions politiques. Ces constats vont à la rencontre des résultats mentionnés auparavant obtenus par Adriana G. Moraes dans sa thèse.

Celui est aussi le cas dans d'autres instances politiques, comme l'Assemblée législative et le Conseil municipal (*Câmara de vereadores*), affirme Fabio. Quand les habitants sont invités aux réunions du Comtur, ils affirment ne pas pouvoir participer et ce par diverses raisons : elles se font en milieu de journée, pendant leur temps de travail, ils doivent se déplacer (et payer pour cela), etc. Toutefois, "si les habitants souhaitent un changement, ils doivent y participer pour pouvoir exiger des actions auprès des élus", souligne-t-il.

Cependant, nous nous demandons si ces faits sont les seules raisons d'une faible participation. D'abord, la divulgation sur la page de la mairie était assez modeste et peu mise en valeur. Internet est, en effet, l'un de principaux moyens de communication aujourd'hui mais il se montre efficace uniquement s'il est accompagné d'une stratégie de communication bien définie, comme nous l'avons évoqué dans le deuxième chapitre de cette thèse

Cela ne semble pas être le cas pour les réunions du Comtur à Poá à l'heure actuelle. Contrairement à ce qui avait été affirmé par le secrétariat, nous n'avons pas pu trouver aucune information à ce sujet sur les éditions de 2016 du journal local (consultables en lignes depuis la page Facebook de la mairie de Poá). Par ailleurs, le numéro de téléphone affiché sur Internet pour plus d'informations ne correspond plus à celui du secrétariat du Tourisme.

---

<sup>283</sup> Cf. <<http://prefeituradepoa.sp.gov.br/portal/secretaria-de-turismo/>> (Page consultée le 15 mai 2017).

<sup>284</sup> Cf. <[www.poaturismo.com.br/?url=poa\\_hist](http://www.poaturismo.com.br/?url=poa_hist)> (Page consultée le 15 mai 2017).

Or, il semble que malgré l'ouverture annoncée, la communication faite pour motiver la population à participer pourrait paraître inefficace au premier abord. Mais, au final, il nous semble qu'elle n'existe tout simplement pas. Au-delà de la petite annonce sur la page de la mairie, nous n'avons rien trouvé, même si le secrétariat affirme qu'ils communiquent. À ce sujet, les exigences présentes sur le Plan directeur de développement intégré ne sont pas non plus respectées : il n'y a pas une convocation quinze jours avant la réunion dans le journal local (le Plan demande trois insertions) ou dans des endroits stratégiques et accessibles.

Ainsi, nous suggérons qu'à l'exemple de ce qui avait été fait à Reykjavik (chapitre 2), une forte et consistante campagne de promotion soit mise en place, au moins pendant quelques mois, et ce via plusieurs moyens de communications (radio, télévision, affiches, etc.). Tout comme à Reykjavik, les porteurs de ce projet doivent tenir compte et trouver des solutions à plusieurs aspects qui, selon Fabio lors de notre entretien, peuvent bloquer la participation :

- *La population n'a pas la connaissance nécessaire et ne se sent pas liée au tourisme.*

Dans ce cas, il convient de mettre en place une forte campagne de sensibilisation qui lui montre comment le tourisme influence sa vie et que finalement, tout le monde est concerné par l'activité touristique puisqu'elle est présente sur l'ensemble du territoire. De là, tout habitant en tant que connaisseur de son lieu de vie, peut contribuer au développement durable de ce dernier dans le but d'améliorer sa propre qualité de vie.

Une façon d'encourager la participation est la publication des débats et des décisions qui ont lieu à l'intérieur du conseil (Teixeira, 2000). Toutefois, rendre publiques ces informations ne suffit pas (Moraes, 2016) pour inclure cet habitant non-organisé et éloigné de la vie politique : il est essentiel de développer et de maintenir une communication permanente et interactive entre les habitants, le gouvernement et les autres acteurs.

- *Plusieurs personnes ne peuvent pas se déplacer un mardi matin en raison du travail.*

Pour compenser ce fait, nous évoquerons deux actions envisageables parmi beaucoup d'autres qui peuvent être développées. La première action serait de proposer des horaires différents à chaque réunion : le matin, l'après-midi, le soir, en semaine, le week-end, etc. Certes, il y aura toujours des individus qui se plaindront : "parce que c'est le soir et je suis fatigué", ou "en week-end je préfère faire d'autres choses", etc., comme le montrent d'autres cas de participation. Néanmoins, il s'agit de faire au mieux pour que ceux qui souhaitent vraiment participer, puissent le faire.

La deuxième action serait de proposer d'autres alternatives de participation, plus souples et adaptées au quotidien des habitants, comme l'était le formulaire en ligne. Dans ce sens, l'utilisation d'Internet peut être un support important car il ne demande pas de déplacement et peut être accessible à tout moment – sans mentionner son caractère ludique.

- *Certaines personnes ne souhaitent pas payer leur trajet pour aller aux réunions.*

En effet, cela est un vrai souci notamment si on attend une participation plus accrue de la population, qui touche même les classes les plus démunies. Alors, la solution la plus simple, à notre avis, serait une prise en charge des déplacements par le secrétariat et le Comtur, voire la mise en place de bus de la municipalité qui partent de différents endroits de la ville (à l'exemple du cas de la CMT à Foz do Iguaçu).

Si elle est efficace, la participation d'un public externe au Comtur a notamment le rôle important de lien et de communication entre les membres du conseil et les résidents, qui connaissent parfois mieux les réalités locales. Ainsi, les habitants apportent aux réunions de nouvelles informations et idées, et aident les membres à être davantage conscients de ce qui se passe au niveau local, dans les différentes zones de la ville. Ils sont, par ailleurs, capables de défendre leurs intérêts en tant que communauté locale.

Nous avons l'impression, après cette étude, que les pouvoirs publics sont conscients de ces aspects-là. La question qui se pose alors est la suivante : Pourquoi cette participation est-elle toujours une action peu promue et développée à Poá, mais de manière générale dans les Comtur, comme le montre la thèse d'Adriana G. Moraes ?

Derrière ces deux actions du secrétariat du Tourisme et du Comtur de Poá, nous pouvons croire qu'il existe, malgré tout, une conscience de la nécessité et de l'importance de la participation au tourisme, même dans une ville où cette activité n'est pas encore largement développée. Cette participation s'appuie sur des lois mais connaît, au moins dans le tourisme, une réalité encore distante de ce que préconisent les textes législatifs.

Par ailleurs, nous constatons que l'institutionnalisation des instances participatives telles que le Comtur, bien qu'importante, n'est pas une garantie pour l'inclusion de tous les acteurs dans les débats et la prise de décision. Le ministère du Tourisme (2007d, p. 41) reconnaît à la fois la nécessité de participation populaire aux Conseils et la faiblesse vis-à-vis de la représentativité et de la parité dans ces instances.

Il s'agit, d'un côté, d'avoir un équilibre à la fois qualitatif et quantitatif entre les pouvoirs publics, les acteurs privés et la société civile qui y participent régulièrement, notamment en tant que membres. D'un autre côté, la parité veut aussi que tous les membres des Conseils aient les mêmes conditions d'accès aux informations, ainsi que les conditions et les moyens nécessaires à la qualité de leur participation.

Nous rappelons que les Conseils ont le rôle d'établir la médiation des relations entre la société et l'État et que depuis la Constitution de 1988, des lois déterminent le droit constitutionnel à la participation via ces institutions, qui doivent avoir une composition paritaire entre les représentants de ces deux groupes.

Ainsi, l'élément central de leur institutionnalisation est le renforcement de la capacité de différents groupes pour gérer leurs ressources, problèmes et objectifs (Brasil, Ministério do Turismo, 2007d, p. 17). La base de cette institutionnalisation est la transparence et la représentativité des parties prenantes dans l'activité touristique dans un processus partagé et participatif (Brasil, Ministério do Turismo, 2007d, p. 18).

Nous estimons alors que le secteur public devrait être responsable et plus actif vis-à-vis de la sensibilisation et de la formation des membres des Comtur pour une participation plus efficace aux activités de ces institutions. Par ailleurs, il devrait également promouvoir et soutenir la participation non seulement des organisations de la société civile mais aussi de la population générale.

Si nous revenons sur le cas du Comtur de Poá, ce problème peut être attribuable à un secrétariat du Tourisme qui semble avoir du mal à trouver ses bases, placé dans un système politique lent, bureaucratique et clientéliste, et qui fait donc face à de nombreuses difficultés pour mettre en place des actions fortes et durables. Parallèlement, le manque d'indépendance

de fonctionnement du Comtur par rapport à la municipalité est également un blocage au développement d'actions.

Ce fait est représenté dans notre étude de cas par la suppression de l'invitation aux habitants lors du changement de gouvernement municipal. L'étude d'Adriana G. Moraes (2016) apporte, par ailleurs, d'autres éléments dans ce sens : influence du maire dans les décisions qui peuvent l'intéresser, manque de pouvoir délibératif du conseil et sa soumission aux décisions prises en amont par la municipalité, etc.

Par ailleurs, on peut considérer le fait que des fonctionnaires et agents publics peuvent craindre perdre la légitimité de leur expertise face à l'expertise profane des habitants. Cependant, la faute peut aussi provenir d'une culture où les habitants sont encore loin du monde politique, du manque de capital social et de culture participative locale. Ce scénario ne doit pourtant pas être utilisé comme un éternel argument par les pouvoirs publics.

Cette posture montre, au contraire, le manque de préparation technique des acteurs locaux vis-à-vis de la participation. Les pouvoirs publics doivent alors étudier la meilleure façon de mobiliser les habitants et de dynamiser ses actions. Le secrétariat et le Comtur, ensemble, ont besoin de repenser leur stratégie et de montrer à la population qu'elle fait partie de ce jeu.

Le cas de Poá laisse entrevoir celle qui est peut-être l'une de grandes entraves au développement participatif, dans le tourisme comme dans d'autres secteurs : des pouvoirs publics encore peu sensibilisés ou prêts à agir et qui au lieu de reconnaître la réalité, préfèrent maintenir les discours et les apparences.

Cela met en lumière le travail qu'il faudrait entreprendre auprès de ces acteurs pour qu'ils quittent cette zone de confort, en se convainquant que les individus ne souhaitent pas participer, et passent à l'action. Dans cette démarche, ils sont disposés à repérer les vrais blocages et les difficultés afin de trouver des possibilités réelles de participation. Ensuite, il faudrait investir davantage et s'y investir également.

Nous considérons que ces deux actions menées par le Comtur de Poá, par leur nature, constituent la base d'un processus participatif dans le tourisme et devraient être présentes dans les villes ayant un Conseil du Tourisme. Si les organismes touristiques veulent vraiment développer une relation avec les sociétés des territoires, celle-ci peut être une première approche. Ces démarches sont facilement mises en place et peuvent être des outils efficaces pour la prise en compte de l'opinion des habitants. Par leur simplicité et coût relativement bas, elles peuvent facilement être adoptées (et adaptées si besoin) par n'importe quelle destination.

En conclusion, il est possible d'affirmer que les Comtur sont aujourd'hui incapables d'assurer une participation de tous les acteurs concernés par le tourisme et ne peuvent pas être considérés comme étant des structures de démocratie participative solides. Ils ont encore un long travail à faire afin de mobiliser les habitants et d'établir le débat avec eux. Cependant, notre étude sur ces organismes n'est que superficielle. D'autres études permettraient de mieux comprendre leurs effets sur l'administration publique locale et le développement du tourisme.

La gestion partagée du tourisme au Brésil, avec des espaces dédiés à une participation de toutes les parties concernées, semble être encore un défi à relever. Plus largement, le tourisme se montre un bon moyen de voir une des lacunes majeures de nos démocraties.

## 6. Conclusions

Jusqu'à dans les années 1920, la participation de l'État dans l'économie était minimale et notamment pour une régulation du marché. Cependant, à partir de la dépression économique de 1929 (et avec intensification après la Seconde guerre mondiale), l'initiative publique se rend compte de l'incapacité du marché de s'ajuster par lui-même. De ce fait, l'État commence à intervenir davantage dans l'économie afin de restructurer et d'équilibrer le marché. Il commence ainsi à chercher de nouvelles activités économiques en tant qu'alternatives pour une dynamisation de l'économie des pays, et il voit dans le tourisme une possibilité d'amélioration d'emplois et de revenus grâce à l'entrée de devises dans le système économique.

Ainsi, les premières formes de participation de l'État dans l'activité touristique coïncident avec une plus grande intervention de celui-ci dans l'économie à partir des années 1930, et le tourisme commence à recevoir des réglementations et des soutiens publics ou privés en vue de son développement (Gomes et al., 2012, p. 4-5). À partir de ces réflexions, il est peut-être possible de considérer que les orientations idéologiques et les objectifs majeurs de l'intervention de l'État dans le tourisme au Brésil à ce jour n'ont pas vraiment changé depuis les années 1930 et gardent une vision économique, plutôt internationale et structurante, de cette activité.

Cependant, dans une économie du laissez-faire, l'intervention de l'État n'a pas seulement une dimension économique mais aussi sert à construire une image positive. Dans cette logique, un tourisme tourné vers le marché international a commencé à se développer avec le gouvernement de Getúlio Vargas, qui cherchait également à maintenir la bonne image publique du Président et de l'identité nationale (unité territoriale, valorisation à l'étranger, etc.). Ce modèle de planification a également guidé les actions à l'international pendant la dictature militaire.

Les militaires ont continué à promouvoir les mêmes stéréotypes créés par Vargas et manipulaient la promotion du tourisme afin de donner une image positive au régime instauré (fêtes, carnaval, plages... qui marquent l'image du pays jusqu'à présent), contraire à celle divulguée par les journaux mondiaux. Par ailleurs, l'État soutenait les grands investissements nationaux et internationaux qui ont installé les premiers mégaprojets dans le pays, dans une quête de qualité internationale et au mépris des histoires et des cultures locales. Cependant, les premières structures de gestion et notamment de promotion touristiques sont apparues également pendant cette période-là, telle que Embratur.

Dans les années 1990, sous l'influence de la vague néolibérale – qui marque d'ailleurs le modèle de développement touristique adopté jusqu'à ce jour, le tourisme éprouvait des difficultés à se développer notamment en raison des problèmes socio-économiques et politiques du pays. Néanmoins, il a été intégré à la planification gouvernementale pour la première fois et est devenu l'une des priorités du gouvernement. Dans ce contexte, et de par son côté relativement marginal dans l'économie, le tourisme a servi à des expériences de décentralisation politique et gestionnaire. Ainsi, nous avons vu apparaître de nouveaux programmes et politiques touristiques, tels que le PNMT de 1994 et la PNT de 1996.

Le premier a été une action pionnière de déconcentration du pouvoir de planification et de gestion vers les villes. Ce programme a lancé les bases d'un modèle moins centralisé, dont l'un des principaux résultats a été la création des Comtur, importantes structures pour une gestion municipale partagée du tourisme. Cependant, ce modèle participatif ne comprenait pas une



participation de la population et, en réalité, le vrai pouvoir décisionnel stratégique se trouvait toujours au gouvernement national.

Notre analyse sur les Comtur a révélé que malgré les préconisations pour ces organismes (inclusion, participation, concertation, etc.), il s'agit, dans la plupart des cas, d'une gestion participative entre acteurs touristiques, surtout publics et privés. La population qui est présente dans les réunions des conseils, le cas échéant, est souvent représentée par des associations ou des groupes d'intérêts (société civile organisée). Cependant, le cas de Poá représente une exception, au moins en théorie, car il existe une démarche d'ouverture vers les habitants pour qu'ils participent aux débats et contribuent au développement de cette activité.

Néanmoins, nous avons vérifié que cet encouragement était moins présent dans la pratique faute surtout d'un vrai engagement de la part du gouvernement et du Conseil. Concrètement, la participation populaire aux réunions est presque nulle et le discours des responsables est toujours le même : un manque d'intérêt ou de disponibilité de la part des habitants. Nous n'avons pourtant pas pu retrouver, dans le journal local ni d'autres médias – à exception de l'ancienne page Web de la mairie – une communication à ce sujet.

Le cas de Poá se révèle alors contradictoire : d'un côté, nous avons des pouvoirs publics qui semblent être sensibles à la participation, mais de l'autre côté, ces mêmes pouvoirs publics ne sont pas actifs dans ce sens. Le Comtur est, par ailleurs, un organisme sensible aux transformations politiques locales étant donné que l'invitation dirigée aux habitants a disparu de la page de la mairie lors de la prise de pouvoir du nouveau maire en 2017. Finalement, le Comtur à Poá présente les mêmes blocages identifiés dans d'autres villes (Moraes, 2016) vis-à-vis de la participation : celle-ci ne permet qu'aux acteurs économiques et publics de débattre sur leurs intérêts, tandis que les objectifs pour la population locale n'y sont pas représentés.

La création d'un ministère de Tourisme en 2003 n'a pas vraiment bouleversé le modèle de développement touristique adopté dès l'Ère Vargas. La nouveauté du modèle actuel se trouve toutefois dans le fait que, maintenant, l'objectif économique central est clairement énoncé (plus de touristes étrangers, plus de recettes, compétitivité dans le marché international, etc.) et se place au dessus des territoires et des populations. Les investissements macro-touristiques ainsi que dans la promotion internationale sont largement plus importants que les investissements dans des projets de tourisme durable et dans la promotion nationale.

La création du ministère a également mis en avant le discours participatif avec une gestion décentralisée mais dans laquelle la population est toujours absente. Ainsi, ce nouveau discours ne fait que reproduire les discours précédents sur la question de la participation à l'activité touristique. Finalement, nous arrivons à la conclusion que la participation des habitants au tourisme n'a pas vraiment subi de modifications malgré les changements politiques ; il s'agit donc d'un problème qui est indépendant des gouvernements et des partis politiques.

# **Chapitre 8**

## **Planification touristique au Brésil et participation : Analyse des Plans nationaux de Tourisme et du Programme de régionalisation du Tourisme**

## 1. Introduction

Les années 2000 ont constitué une nouvelle phase du tourisme au Brésil avec la restructuration de cette activité notamment marquée par une planification décentralisée soutenue par la Politique nationale de Tourisme de 2003. Le chapitre précédent a eu l'objectif d'élucider les transformations de l'activité touristique au Brésil à partir de ses aspects historiques, organisationnels et de gestion.

Le présent chapitre donne suite à cette étude sur l'évolution du tourisme brésilien mais aura comme axe central d'analyse les choix en termes de planification et de politique notamment aux niveaux national et régional. Notre objectif sera de vérifier, à travers l'étude de documents et programmes de planification du ministère du Tourisme, la stratégie adoptée par le gouvernement pour le développement touristique national, notamment dans les régions touristiques. Tout au long de l'analyse, une attention particulière sera portée à l'approche au développement durable et participatif du tourisme.

Notre analyse sera partagée en trois moments majeurs. Tout d'abord, nous analyserons les documents cadres du développement touristique national à présent, les Plans nationaux de Tourisme, ainsi que les discours et les actions encouragées par le ministère du Tourisme (MTur) dans ces textes. L'analyse critique du tourisme sous cette vision touche ses diverses dimensions et a l'objectif de mettre en lumière des contradictions possibles au sein du modèle de production touristique actuel.

Dans la deuxième partie, notre analyse sera axée sur l'un des programmes issus du Plan national de Tourisme : le Programme de régionalisation du Tourisme (PRT). Le choix d'analyser ce programme n'a pas été aléatoire. Depuis quelques années, il s'agit de la stratégie centrale et du principal outil du MTur pour le développement de cette activité. Nous mènerons alors une analyse sur les discours et les actions du PRT, qui prône un développement durable et participatif du tourisme. Ayant pour base les analyses faites dans le chapitre précédent, nous chercherons à vérifier si ces deux aspects sont réellement pris en compte dans les textes et, le cas échéant, comment ils sont traduits en actions concrètes.

Nous clôturons ce chapitre avec une troisième partie plus empirique. Nous présenterons une étude de cas qui est directement liée au Programme de régionalisation. Il s'agit d'un projet de gouvernance territoriale développé auprès des communautés d'un itinéraire du PRT qui s'intitule "Route des émotions". Le projet en question, nommé "Nous faisons la différence dans le développement durable de la Route des émotions", a été mis en place entre 2012 et 2015 par l'ONG Care do Brasil. Malgré plusieurs barrières au long de son existence, ce projet a quand même réussi à démarrer un processus de participation populaire au tourisme en collaboration avec les autres acteurs locaux.

Cette étude nous permettra tout d'abord de mieux comprendre les enjeux locaux qui ont amené l'ONG à proposer un projet axé sur la gouvernance locale et le développement durable – mais aussi participatif et intégré – pour les villes de la Route des émotions. Parallèlement, il nous sera possible de saisir les blocages au développement de cette dernière ainsi que les difficultés rencontrées à la fois par les municipalités et les populations à intégrer cette route.

Cette étude nous permettra, par ailleurs, d'analyser l'effet réel que le PRT peut avoir sur les territoires et les communautés qui se trouvent rattachées, du jour au lendemain, à une route touristique. Finalement, le projet montre que malgré les difficultés, le travail autour du tourisme entre les différents acteurs locaux – populations, gouvernements et entrepreneurs – peut être réel et contribue à un développement local plus durable.

## 2. Plans nationaux de Tourisme

Le tourisme au Brésil a été restructuré au début des années 2000, après la création du ministère et la professionnalisation de Embratur. Dans ce nouveau scénario institutionnel, le gouvernement national a proposé un document-cadre<sup>285</sup>, élaboré collectivement avec les secteurs représentatifs de cette activité.

Ce document avait principalement le rôle de renforcer les liens entre les trois sphères de gouvernement, les ONG, l'initiative privée et la société civile, ainsi que d'unir les actions et les objectifs de ces acteurs (Brasil, Ministério do Turismo, 2003, p. 6). La publication du premier plan représentait également la reconnaissance par l'État du tourisme en tant que moteur du développement socioéconomique du pays.

À ce jour, trois Plans nationaux de Tourisme ont été publiés : le premier pour la période de 2003 à 2007 ; le deuxième de 2007 à 2010 ; la troisième édition pour la période 2013-2016<sup>286</sup>. Pour des raisons à la fois politiques et de changements constants des marchés, l'édition pour la période 2017-2020 n'a été publiée et même une possible proposition pour 2018-2022 est toujours incertaine<sup>287</sup>.

Le Plan national est le principal "guide" national pour le développement du tourisme dans le pays, ainsi que le principal instrument directeur de la PNT. L'analyse des contenus de ces documents nous permet alors de mieux comprendre la stratégie gouvernementale et les objectifs du développement touristique dans le pays au long de ces dernières années. Par ailleurs, nous analyserons de façon critique comment le développement durable est abordé dans ces textes et, plus spécifiquement, comment la participation est prise en compte.

Les Plans nationaux de Tourisme s'organisent, normalement, autour de trois axes : un diagnostic, les objectifs globaux et spécifiques, et les propositions. Concernant la structure, nous vérifions une évolution positive depuis le premier Plan, notamment en ce qui concerne le diagnostic et les propositions. Le diagnostic est essentiel à la planification et à la mise en place d'une stratégie spécifique. Probablement grâce à l'avancement des recherches et des statistiques en tourisme, les dernières éditions du Plan présentent un bilan plus exhaustif du scénario touristique national.

Les propositions, quant à elles, ont évolué dans la forme – présentées au départ comme des programmes et, aujourd'hui, en tant qu'actions – et dans le contenu – mieux élaborées et ciblées, vraisemblablement en raison d'un développement du tourisme lui-même dans le pays. Ces constats pourraient, en effet, révéler que l'on commence à comprendre le changement de nature qui s'opère. Enfin, les objectifs n'ont pas subi de changements significatifs, comme nous pouvons voir sur le tableau 15.

---

<sup>285</sup> Un document de référence et d'orientation pour les différents acteurs gouvernementaux locaux ainsi qu'une base d'information à partir de laquelle la communication auprès de la population et des acteurs privés et associatifs peut être formulée.

<sup>286</sup> Aucun plan national n'a été élaboré pour la période de 2010-2013, mais le MTur a publié, en 2010, un document similaire intitulé "*Turismo no Brasil 2011-2014*". Ce document reprenait une partie de la structure (diagnostics et propositions) du plan précédent, mais il ne définissait pas d'objectifs pour la période. Il représente peut-être une phase d'évolution des Plans nationaux (le Plan 2013-2016 parle d'actions et non de programmes, par exemple) et est, sans doute, le document de référence du Plan qui l'a suivi (2013-2016).

<sup>287</sup> Source : <[http://www.panrotas.com.br/noticia-turismo/politica/2017/10/camara-do-mtur-quer-plano-nacional-de-turismo-para-2022\\_150263.html](http://www.panrotas.com.br/noticia-turismo/politica/2017/10/camara-do-mtur-quer-plano-nacional-de-turismo-para-2022_150263.html)> (Page consultée le 19 février 2018).

**Tableau 15. Comparaison des objectifs des Plans nationaux de Tourisme au Brésil**

Objectifs Plan 2003-2007	Objectifs Plan 2007-2010	Objectifs Plan 2013-2016
65 millions d'arrivées nationales	217 millions de voyages nationaux	250 millions de voyages nationaux
Créer 1,2 millions d'emplois	Créer 1,7 millions d'emplois	Atteindre 3,6 millions d'emplois formels
Développement d'au moins 3 produits de qualité par État fédéré	Structuration de 65 destinations touristiques avec qualité internationale	Élever l'indicateur de compétitivité touristique <sup>288</sup> nationale à 70 points
Générer US\$ 8 milliards en devises	Générer US\$ 7,7 milliards en devises	Atteindre US\$ 10,8 milliards en devises
Atteindre 9 millions d'arrivées internationales	-	Atteindre 7,9 millions d'arrivées internationales

Source : Ministère du Tourisme. Élaboration : Auteure.

Concernant les objectifs, ceux-ci sont la représentation la plus transparente de la vision et du positionnement du gouvernement vis-à-vis du tourisme au Brésil. Malgré quelques changements de terminologie et de chiffres, les objectifs spécifiques du gouvernement national via les Plans nationaux de Tourisme ont toujours ciblé la création d'emplois dans le tourisme, la qualité et la compétitivité des destinations, l'augmentation des voyages internes et des touristes internationaux, et l'augmentation des devises issues du tourisme, dans un objectif majeur de croissance économique.

Cependant, une parenthèse doit être faite : à partir de 2007, des actions d'inclusion sociale dans le tourisme ont eu une place importante dans les Plans. Le texte parle "d'inclusion sociale dans le processus de l'activité touristique", ce qui nous a interpellé dans un premier moment. Cependant, les actions font comprendre qu'il s'agit d'accès à la pratique du tourisme et non de la participation de la population au développement du tourisme. Quoi qu'il en soit, et malgré un développement lent depuis, ces actions correspondent tout à fait à une logique de développement (socialement et économiquement) durable ainsi que d'un tourisme plus responsable. Elles méritent d'être alors davantage promues et mises en pratique.

L'un des objectifs envisagés dans le premier texte et maintenu par la suite, est le développement de destinations à une échelle plus locale afin de valoriser les diversités régionales. Mais de quelle échelle régionale s'agit-il ? Au Brésil, un territoire relativement petit peut présenter des cultures et des modes de vie assez variés (comme au Nord-est). Paradoxalement, le gouvernement parle de valorisation des diversités, mais il prévoit le développement de "destinations modèles" lors d'un macro-programme des Plans. Plus marqué

<sup>288</sup> "La compétitivité du tourisme pour une destination donnée correspond à la capacité du lieu à optimiser son attractivité pour les résidents et les non-résidents, afin de proposer au consommateur des services touristiques de qualité, novateurs et attrayants (bon rapport qualité-prix) et de gagner des parts de marché sur le marché intérieur et mondial, tout en garantissant que les ressources disponibles à l'appui du tourisme sont employées de manière efficiente et durable." Source : OCDE (2013), *Indicateurs de la compétitivité du tourisme : Document d'orientation*, p. 7. Disponible sur <<http://dx.doi.org/10.1787/5k43jc9mnrwx-fr>> (Page consultée le 18 janvier 2017). Pour l'indicateur de compétitivité au Brésil, voir SEBRAE (2014), *Índice de competitividade do turismo nacional: destinos indutores do desenvolvimento turístico regional: relatório Brasil 2014*. Disponible sur <[http://www.bibliotecas.sebrae.com.br/chronus/ARQUIVOS\\_CHRONUS/bds/bds.nsf/43779dd8403a4ee79017f87719638a81/\\$File/5315.pdf](http://www.bibliotecas.sebrae.com.br/chronus/ARQUIVOS_CHRONUS/bds/bds.nsf/43779dd8403a4ee79017f87719638a81/$File/5315.pdf)> (Page consultée le 18 janvier 2017). Ce thème sera pourtant repris et plus développé plus loin dans ce chapitre.

sur la deuxième édition de ces documents, ce macro-programme a sélectionné des circuits et des régions (soixante-cinq au total) qui présentent des conditions dites de "destinations de qualité internationale". L'intention ici étant donc de pouvoir multiplier leurs expériences dans d'autres destinations du pays.

Parallèlement, la structuration de destinations touristiques avec un standard de qualité internationale requiert des investissements importants en infrastructure. C'est pourquoi les Plans prévoient de significatives interventions spatiales liées à la création, à l'amplification et à la modernisation d'infrastructures (Cruz, 2005, p. 33).

Dans cette perspective, les gouvernements de États fédérés jouent un rôle central, étant donné que leurs investissements dans le secteur touristique sont destinés notamment au développement de l'infrastructure physique des lieux (urbaine, routière, aéroportuaire, etc.), mais aussi de base (assainissement, etc.). Ils interviennent également sur des questions de préservation du patrimoine (matériel, immatériel et naturel). Leur rôle dans le développement du tourisme sera mieux illustré dans la partie suivante lors de l'étude de cas sur le Route des émotions.

Tel qu'il est énoncé sur le Plan 2007-2010, ce macro-programme représente une vision macroéconomique, internationale et structurelle du tourisme. Il présente, par ailleurs, une vision floue voire contradictoire de la participation : d'un côté, il appelle à un développement participatif basé sur les principes de la durabilité (dans lequel la population locale serait présente), mais d'un autre côté, il renforce la nécessité d'un travail entre les pouvoirs publics et l'initiative privée, sans mentionner les habitants. Ce programme, nommé Programme de régionalisation du tourisme, sera analysé plus tard dans ce chapitre.

Une évolution et une maturité du texte ont pourtant été vérifiées dans le Plan de 2013-2016. Ce Plan se démarque des précédents par quelques aspects. D'abord, par ses orientations, qui avaient un caractère plus stratégique et moins directif que celles des autres Plans. Puis, par deux nouvelles directives pour le développement du tourisme, l'une liée à l'innovation et à la recherche, l'autre qui transformait la régionalisation en approche territoriale et institutionnelle pour la planification. Ce dernier aspect a pris tellement d'ampleur et d'importance pour la planification et le développement du tourisme au Brésil que nous avons préféré l'analyser indépendamment des plans, dans le prochain point.

Le plan 2013-2016 n'a néanmoins rien changé dans le discours sur la participation et le débat avec la société ; il reste imprécis, général et même contradictoire : il parle simultanément d'un modèle participatif de soutien à l'action ministérielle, de travail avec le Système national de Tourisme, et de contrôle citoyen (Brasil, Ministério do Turismo, 2013, p. 54). La participation et le débat avec la population étaient ainsi présentés comme des directives pour le tourisme brésilien mais aucune action concrète dans ce sens n'était proposée dans le document.

Cependant, ce texte est le premier à définir la société à laquelle le gouvernement fait référence dans son modèle de gestion décentralisée et participative : il s'agit bien des représentations de la société civile qui sont des parties prenantes dans le tourisme (Brasil, Ministério do Turismo, 2013, p. 54). Nous concluons donc que les mentions à un développement participatif du tourisme faites par le MTur n'ont jamais considéré l'implication d'habitants non-acteurs du tourisme.

Le document de 2013 présentait également un nouvel objectif, celui de "préparer le tourisme brésilien" (donc les territoires) aux deux grands événements sportifs qui allaient avoir lieu dans le pays, à savoir la Coupe du Monde de football en 2014 et les Jeux Olympiques en

2016. Préparer le tourisme brésilien pour ces événements signifiait investir fortement en promotion à l'international ainsi qu'en infrastructure, et construire les conditions matérielles (pour reprendre les mots de Rita Cruz) pour recevoir les touristes étrangers. De cette façon, ces actions dialoguent avec l'objectif majeur du gouvernement mentionné auparavant et assez explicite dans ce plan : la vision d'avenir présentée par le Plan national de Tourisme 2013-2016 était celle de positionner le Brésil comme étant l'une des trois plus grandes économies touristiques du monde avant 2022 (Brasil, Ministério do Turismo, 2013, p. 60).

Le dernier aspect inédit du plan 2013-2016 a été la proposition d'élaboration d'un Agenda Stratégique du Tourisme Brésilien, de documents à caractère exécutif nommés PNTs (Plans nationaux de Tourisme) en Action, ainsi que d'outils de veille. L'Agenda consiste dans un document d'orientation, concret et objectif, pour le développement d'un ensemble de politiques publiques en tourisme sur l'horizon de dix ans (avec pourtant une révision à chaque nouvelle édition du Plan national de Tourisme).

Les PNTs en Action travaillent le tourisme à travers deux perspectives : une approche thématique (parcs nationaux, tourisme culturel, sportif, etc.), qui identifie de façon intégrée les forces et les faiblesses, et une approche transversale, qui cherche à comprendre l'univers du tourisme au Brésil (législation, infrastructure, investissement, accessibilité, régionalisation, formation, promotion, commercialisation).

De manière globale, les deux approches ont l'objectif de guider l'action de l'État via les politiques publiques qui impactent positivement chacun des aspects mentionnés. Enfin, la veille et l'évaluation des indicateurs, des objectifs et des actions du Plan via des outils et des systèmes d'informations touristiques permettent de suivre les résultats budgétaires tout comme l'efficacité et l'effet des politiques.

La conception du développement énoncée dans les Plans nationaux de Tourisme porte notamment sur la décentralisation des décisions, l'impact du tourisme sur la vie de la population et l'augmentation de la compétitivité du secteur. Concernant le premier point, ces textes soutiennent, en effet, un partage du pouvoir décisionnel avec les États et les villes.

Cependant, sur le deuxième point, il semble important d'observer que l'expression "amélioration de la qualité de vie" est souvent employée dans les textes avec un sens (restreint) de nouvelles options d'emplois et d'infrastructures. Nous comprenons pourtant que le terme "qualité de vie de la population locale" est beaucoup plus complexe et ne peut pas être limité à la question des offres d'emplois. Afin d'éviter toute interprétation erronée, les textes devraient être plus spécifiques dans les vocables utilisés – qui devraient être moins populistes et plus réalistes.

Enfin, nous croyons que le troisième point est celui qui représente le mieux l'idée de développement présentée dans les Plans. Il s'agit, en réalité, d'une structuration, d'une transformation et d'une adaptation du territoire national aux demandes et aux exigences du marché international en vue d'augmenter le nombre de voyages. En conséquence, la création d'emplois et la structuration de la destination touristique sont favorisées, ce qui, finalement, permet d'augmenter la génération de devises étrangères.

L'objectif principal des plans n'est pas alors un développement durable de l'activité touristique mais une croissance économique via une structuration (infrastructures, standard de qualité internationale des services et des produits, etc.) encadrée par l'État et financée par des investissements privés. Nous constatons dans ces documents quelques mentions aux principes de l'éthique et de la durabilité, mais, concrètement, elles constituent plutôt des éléments de

fond du développement touristique recherché. L'éthique et la durabilité sont insuffisamment prises en compte dans les propositions d'actions elles-mêmes.

Le Plan 2013-2016 remet toutefois le développement durable au cœur de ses macro-programmes. Cependant, les propositions dans ce sens se limitent aux questions de l'exploitation sexuelle des mineurs et du tourisme communautaire. Concernant ce dernier, nous avons constaté lors de nos recherches qu'il est, dans la pratique, toujours mis à l'écart et peu soutenu par les gouvernements. Cette question sera abordée dans le prochain chapitre.

Après toute considération, les objectifs et les programmes intègrent parfaitement le Programme d'accélération de la croissance (PAC) du gouvernement national, qui a notamment influencé le Plan 2007-2010. Depuis la première édition du texte, l'action effective de l'État (initiée par le gouvernement Collor de Mello et approfondie dans le gouvernement de Fernando Henrique Cardoso) est présente en tant que responsable de créer des conditions matérielles (les infrastructures) et non matérielles (les normes) pour le développement de l'activité touristique dans le pays (Cruz, 2005, p. 33).

## **2.1 Analyse des macro-programmes et des actions**

Les macro-programmes, tel qu'ils sont présentés dans les deux premiers Plans, constituent des catégories thématiques identifiées comme ayant un potentiel de contribution pour atteindre les objectifs délimités. Ainsi, ils sont constitués d'un ensemble de programmes qui organisent, par thèmes, les différentes activités exécutives du ministère et de ses partenaires. Enfin, les programmes s'ouvrent à des actions (projets et activités) qui permettront de réaliser les objectifs (Brasil, Ministério do Turismo, 2003).

Dans le Plan 2013-2016, cette organisation disparaît et les actions sont directement présentées, réparties par thèmes. Le tableau 16 regroupe les macro-programmes (Plans 2003-2007 et 2007-2010) et les actions (Plan 2013-2016) par thématique. Il nous permet de constater que, globalement, les macro-programmes sont axés sur la décentralisation, la structuration et la promotion touristiques – les mêmes objectifs qu'ils devraient atteindre. Nous vérifions alors que, tout comme pour les objectifs, les propositions faites ont peu changé depuis la première édition du Plan, avec quelques modifications uniquement dans les titres.

Ce tableau nous permet également d'observer une évolution des thèmes. Certains ont été regroupés au fil du temps, tels que qualité du produit et stimulation, infrastructure, régionalisation et structuration de l'offre. D'autres, inversement, ont été déployés, tels que gestion et planification. Certains thèmes sont proposés ponctuellement (logistique de transports, développement durable) et, pour ce fait, nous formulons deux hypothèses.

La première est que cela aurait eu lieu dans un contexte particulier ou en raison d'un besoin spécifique, à l'exemple de la prévention du tourisme sexuel (action "développement durable" du Plan 2013-2016) ou encore du macro-programme des transports. Dans le cas de ce dernier, le Plan 2007-2010 coïncide avec une crise dans le secteur aérien au Brésil et le macro-programme ponctuel sur la logistique des transports peut éventuellement signaler une ouverture à l'intervention de l'État afin de normaliser la situation, de stimuler le marché et de trouver des alternatives (intégration modale).



**Tableau 16. Comparaison des macro-programmes et des actions des Plans nationaux de Tourisme au Brésil**

	<b>Macro-programmes du Plan 2003-2007</b>	<b>Macro-programmes du Plan 2007-2010</b>	<b>Actions du Plan 2013-2016</b>
<b>I</b>	Gestion et relations institutionnelles	Planification et gestion	Renforcer la gestion décentralisée, les partenariats et la participation sociale  Promouvoir un environnement juridique favorable
<b>II</b>	Qualité du produit touristique  Stimulation	Qualité des équipements et des services touristiques  Stimulation à l'initiative privée	Stimuler, réguler et améliorer les services touristiques
<b>III</b>	Infrastructure  Structuration et diversification de l'offre touristique	Infrastructure publique  Régionalisation du tourisme	Structurer les destinations touristiques
<b>IV</b>	Promotion et soutien à la commercialisation	Promotion et soutien à la commercialisation	Promouvoir les produits touristiques
<b>V</b>	Informations touristiques	Information et études touristiques	Connaître le touriste, le marché et le territoire
<b>VI</b>		Logistique de transports	
<b>VII</b>			Stimuler le développement durable de l'activité

Source : MTur. Réalisation : Auteure.

La deuxième hypothèse est que des actions ponctuelles sont proposées en réponse à une demande, ou à une tendance du marché notamment international. C'est peut-être le cas du soutien au tourisme communautaire (TBC) prévu dans l'action "développement durable" du Plan 2013-2016. Or, le tourisme communautaire n'a jamais fait partie des préoccupations centrales des gouvernements, comme nous l'avons pu constater lors de notre étude de terrain auprès du réseau Tucum (chapitre 9).

Pour quelle raison le gouvernement aurait-il alors placé cette question au cœur des actions durables proposées dans ce Plan, si ce n'est que pour donner une allure "responsable" au tourisme du pays et au gouvernement lui-même ? En effet, à part une seule publication sur le sujet et quelques investissements modestes dans le domaine, le gouvernement n'a jamais vraiment créé des politiques en faveur du TBC.

Par la suite, nous allons procéder à une brève description et à une analyse comparative des objectifs de ces macro-programmes et actions. Afin de simplifier cette analyse, nous les avons regroupés par thématique (chaque thématique est identifiée par un numéro sur le tableau 16 ci-dessus). Cette démarche nous permet d'avoir une vision plus claire de l'évolution des objectifs des Plans nationaux de Tourisme.

Les macro-programmes du groupe I sont notamment constitués par des objectifs distincts mais dans une même perspective, celle de décentralisation de la prise de décision dans le tourisme via une articulation entre les différents secteurs publics et privés, aussi afin d'optimiser les ressources et l'efficacité des actions.

Ce processus de décentralisation est appliqué également à la formulation (Plan 2003-2006) et à la mise en action de la PNT, ainsi qu'à l'exécution des actions des Plans nationaux de Tourisme. Pour atteindre cet objectif, des mécanismes de coopération et des outils institutionnels de planification intégrée sont des actions à développer. Cependant, nous estimons que cette intégration devrait également comprendre le travail interministériel.

Le Plan 2007-2010 souligne la nécessité de surveiller et d'analyser les résultats des actions issues des Plans, tout comme d'avoir une ouverture vers l'international (participation aux forums de tourisme, etc.). Le Plan 2013-2016 renforce ce dernier aspect avec une proposition de coopération internationale en tourisme afin de consolider le positionnement mondial de la politique institutionnelle brésilienne.

Il oriente également la question de la décentralisation vers le Système national de Tourisme, créé en 2008 et désormais responsable des directives pour les politiques du secteur. Par ailleurs, il propose l'élaboration de modèles référentiels pour aider les gestionnaires locaux à développer des actions définies par le ministère. Si d'un côté, cette proposition est importante dans le sens où elle soutient les gouvernements locaux dans la lourde démarche de développement touristique, d'un autre côté, on risque d'avoir une standardisation des actions et des destinations.

Enfin, un dernier objectif nous interpelle : la souplesse au niveau juridique-institutionnel qui, selon le texte, bloque le développement des entreprises. Cet objectif renvoie au problème de grands projets développés dans le pays sans contraintes légales (voire fiscales) et au détriment du petit et du moyen entrepreneur, pour qui l'environnement juridique-institutionnel crée des blocages importants.

Les macro-programmes du groupe II portent sur les questions de la qualité de l'offre touristique et de la stimulation du secteur. Concernant la qualité de l'offre, les objectifs visent notamment la certification de la qualité des entreprises et des services, l'établissement de normes et de règlements ainsi qu'une fiscalisation adéquate, et la formation professionnelle des agents à tous les niveaux hiérarchiques et dans toutes les sphères, y compris le secteur public. Ce dernier objectif nous interpelle sur deux aspects.

Le premier est l'intention, affichée dans le Plan 2013-2016, de former deux cent quarante mille personnes avant la Coupe du Monde de football "afin d'élever la qualité et l'hospitalité dans la prestation des services", ce qui favoriserait la bonne image du pays (Brasil, Ministério do Turismo, 2013, p. 92). La priorité était alors celle d'améliorer l'image du pays, "le principal héritage de ces événements", et non la qualification professionnelle et les opportunités que celle-ci donne aux personnes. Par ailleurs, sur ce point, encore une fois, l'importance est mise sur la question de créer des standards pour une harmonisation de la qualité de l'offre

Le deuxième aspect qui nous interpelle est la référence à la qualification professionnelle des agents touristiques du secteur public. En effet, de nombreux agents publics qui travaillent dans le tourisme, dans toutes les sphères de gouvernement, ne font pas preuve d'une qualification spécifique dans le domaine. Les postes, notamment les plus importants, tels que ministre et secrétaire du Tourisme, sont souvent attribués aux "personnes de confiance" du

parti politique au pouvoir et, donc, occupés par des hommes et des femmes politiques qui n'ont pas forcément les compétences techniques et les connaissances requises.

Les secrétaires municipaux du Tourisme, par exemple, sont véritablement dotés d'une casquette de "spécialistes" ; ils peuvent donner et signer des avis techniques pour des projets touristiques envoyés au MTur. Néanmoins, jusqu'à il y quelques années, cette action ne pouvait être effectuée que par un vrai spécialiste ou technicien du secteur. Il existe ainsi une ample divergence dans les objectifs du ministère qui, d'une part, promeut la qualification de la main-d'œuvre touristique et, d'une autre part, n'emploie que quelques personnes ayant de vraies compétences dans la matière – et dans ce cas, elles n'ont souvent aucun pouvoir décisionnel, telles que des techniciens.

Le deuxième axe du groupe II est celui de la stimulation du secteur via l'amplification de l'infrastructure et la diversification des équipements touristiques. Cela favorise plusieurs actions selon le MTur : création de nouveaux postes de travail, captation d'investissements privés notamment pour des projets dans des régions avec potentiel mais encore peu développées, accès au crédit pour les petites et moyennes entreprises, formalisation des prestataires de services touristiques, etc. Il manque pourtant à ces actions plus d'ouverture et d'innovation.

Le MTur favorise l'accès au crédit et la construction d'équipements touristiques surtout aux (grands) projets qui répondent aux critères de qualité du gouvernement et s'insèrent dans ses programmes. Le développement touristique est encore fortement encadré et contrôlé par le ministère et son modèle suit, malgré des efforts, le modèle adopté durant l'ère Vargas (grands investissements, endroits pittoresques, image joyeuse du pays, etc.). Aujourd'hui, cette question renvoie également aux principes du développement durable, du respect et de la protection de zones fragiles et/ou moins développées.

Le groupe III est précisément axé sur des questions d'infrastructure, de structuration et de diversification de l'offre. Ces macro-programmes prévoient l'amélioration de plusieurs aspects de l'infrastructure touristique, tels que la signalétique, l'accessibilité et les centres d'informations touristiques (surtout dans les villes de la Coupe du Monde de foot dans le Plan 2013-2016). L'un des résultats énoncés est l'amélioration de la qualité de vie dans les villes touristiques.

En effet, les éditions de 2003-2007 et 2013-2016 font référence au développement durable, aux bénéfices pour les communautés locales, à la déconcentration touristique, à la sensibilisation et à la mobilisation des communautés, ainsi qu'au renforcement des instances locales de gouvernance. Toutefois, l'accent est nettement mis sur le développement d'une infrastructure de base dans les régions touristiques pour attirer des investissements et ainsi créer les conditions pour l'implantation d'équipements touristiques (augmentation et diversification de l'offre).

Dernièrement, cet objectif s'est plus orienté vers la structuration et la qualification de circuits touristiques intégrés : les routes touristiques. La "Route des émotions", étude présentée plus loin dans ce chapitre, montre cette préoccupation de la part des gouvernements des États fédérés vis-à-vis des infrastructures en tant qu'éléments de base pour le développement de l'itinéraire (et pour l'augmentation des flux de touristes ainsi que de leur temps de séjour).

Cette conception du tourisme par région touristique peut, à la fin, produire l'effet contraire et fragmenter davantage le territoire. De la même façon, le discours de la réduction de l'inégalité régionale grâce au tourisme, qui est également présent dans ce groupe d'actions, est

insoutenable (Cruz, 2005). Jusqu'à présent, dans le monde, le tourisme ne s'est jamais montré une arme suffisante pour résoudre des problèmes historiques et structurels d'un pays. Le Brésil ne sera pas le premier cas.

Le groupe IV reprend globalement les aspects énoncés auparavant et vient renforcer les principaux objectifs du gouvernement déjà mentionnés : l'augmentation de l'entrée de devises, du temps de séjour et des dépenses des touristes étrangers au Brésil. C'est dans cette perspective qu'un accent est spécialement mis sur la promotion des produits touristiques issus du Programme de régionalisation du tourisme et qui sont censés apporter des résultats rapides en termes d'augmentation des flux touristiques – plutôt que de développement durable des territoires en question.

Parallèlement, les actions du groupe IV visent l'augmentation des voyages internes et l'insertion de nouveaux groupes de consommateurs, notamment lors des périodes de basse saison. Pour atteindre ces objectifs, les textes soulignent la nécessité de maintenir la politique qui donne la priorité budgétaire du MTur à la promotion touristique, ainsi que de réduire les charges fiscales sur l'activité touristique. Par ces énoncés, le MTur démontre (encore une fois) avoir une vision à court terme et économique du tourisme plutôt qu'une stratégie de développement durable pour cette activité.

Le groupe V a présenté une évolution significative dans le contenu de ses macro-programmes. Au départ, il s'agissait plutôt des études de marché et d'impact de l'activité touristique, dont les analyses soutenaient les décisions prises en termes de promotion, de commercialisation, d'investissement et de prise de décision. Lors de la deuxième édition du Plan, cet axe renforçait l'importance des études sur la compétitivité du tourisme brésilien et envisageait, par ailleurs, la structuration d'un système national de statistique du tourisme afin de réunir et de disséminer les informations, les indicateurs et les analyses sur l'activité touristique auprès de tous les acteurs (secteurs public et privé, et population).

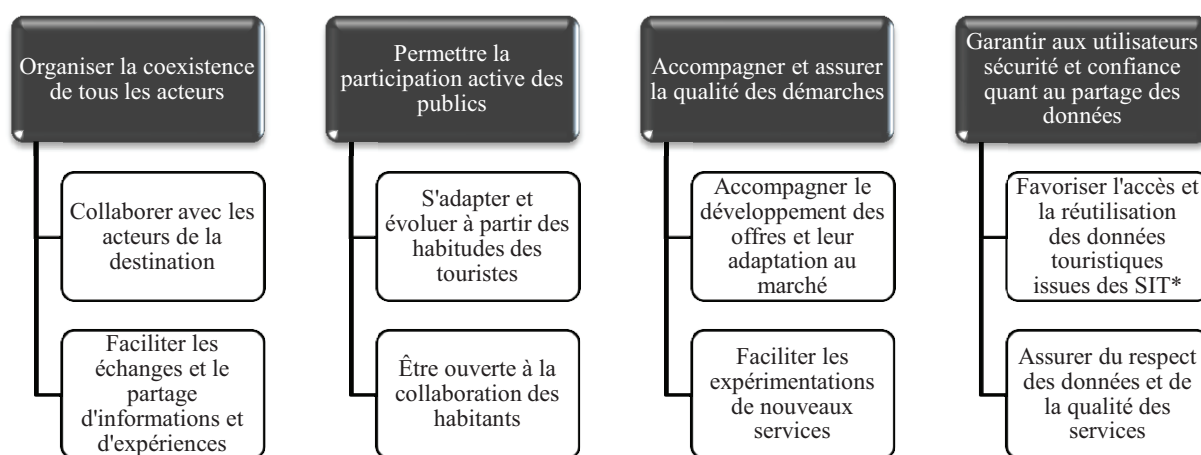
Cette édition a également mis l'accent sur l'importance de mener des recherches qualitatives auprès des acteurs du privé. Le Plan 2013-2016 détaille davantage ces actions et prévoit le développement d'une plateforme interinstitutionnelle de données statistiques, dans le but d'assurer une collaboration entre les différents organismes du tourisme. Outre le fait que cette dernière proposition symbolise une maturité de l'activité touristique, elle peut également constituer un élément clé afin de favoriser le développement de destinations touristiques. Il s'agirait d'un fonctionnement "en plateforme", dans la conception de Tim O'Reilly (2010) de "*government as a platform*".

Le concept de "gouvernement comme plateforme" désigne la mise en place par l'État ou une administration publique d'un dispositif – une interface ouverte, la plateforme – qui lui permettrait de capter la valeur de la "multitude", ici représentée par des internautes. Il s'agit d'une contribution à la performance, dans une logique gagnant-gagnant où la collaboration entre les différentes parties prenantes (gouvernements et usagers), notamment autour de la réutilisation des données publiques, permettrait à la fois de développer techniquement le dispositif et d'offrir une meilleure expérience aux usagers.

Dans son texte, O'Reilly prend en exemple les grands géants du net tels que Amazon, Ebay, Wikipedia, Facebook... dont une grande partie du succès, voire sa principale raison, provient de leur capacité à s'ouvrir aux productions d'acteurs externes. D'après l'auteur, le succès de l'iPhone est dû au modèle d'innovation ouverte choisi par Apple, celui d'une plateforme pour les applications mobiles qui évolue grâce aux contributions externes d'autres entreprises et des usagers.

Par ailleurs, Tim O'Reilly énonce trois postulats sur les plateformes : elles requièrent des choix qui doivent être souvent revisités ; elles doivent être simples pour favoriser la construction de nouveautés (l'essence de l'effet générateur) ; une plateforme doit être perçue comme une expérience en cours de réalisation car elle n'a pas une fin déterminée. À partir du concept de Tim O'Reilly, il serait possible d'imaginer le rôle d'une "destination plateforme"<sup>289</sup>. La figure 41 ci-après essaie de représenter le lien entre les rôles des gouvernements et des destinations en tant que plateformes.

**Figure 41. Rapport possible entre gouvernements et destinations plateformes**



\* Système d'Information Territorial<sup>290</sup>

**Légende :** ■ Rôles d'un gouvernement plateforme □ Rôles d'une destination plateforme

Source : Catherine Dragin. Réalisation : Auteure.

L'idée ainsi présentée dans la troisième édition du Plan national de Tourisme au Brésil dialogue avec cette possibilité d'organisation en plateforme des institutions publiques touristiques et d'ouverture à une contribution externe de la part des autres acteurs du tourisme (initiative privée, société et touristes). Ce type de structure favorise le partage d'expériences et d'informations ainsi que leur usage pour un développement collaboratif du tourisme.

Ce développement, qui prend appui également sur l'économie de l'expérience<sup>291</sup>, aurait pour base l'expérience vécue et les attentes des touristes, le sentiment et la vision de la population locale vis-à-vis de l'activité touristique sur son territoire, et le soutien aux offres existantes et, le cas échéant, leur adaptation, tout comme le soutien aux nouvelles démarches locales.

<sup>289</sup> D'après les idées de Catherine Dragin publiées sur <<http://www.you-team.com/tourisme-experientiel-vers-une-destination-plateforme/>> (Page consultée le 31 janvier 2017).

<sup>290</sup> Il s'agit d'un site Internet qui permet de centraliser et de diffuser les informations disponibles sur un territoire (cartes, bases de données, documents téléchargeables et liens vers d'autres sites). Le SIT délivre des informations plus techniques sur les patrimoines et les enjeux du territoire qu'un site Internet conventionnel, et présente les différentes actions de valorisation et de protection menées par les acteurs du territoire.

<sup>291</sup> Stade actuel de la valeur économique centré sur la valeur émotionnelle (Pine et Gilmore, 1999). Il s'agit d'un processus opérationnel pour faire progresser la proposition de valeur d'une entreprise – ou d'une destination dans le cas du tourisme, en raison de l'évolution des besoins des visiteurs et des mutations du secteur (chapitre 2).

Le macro-programme "Logistique de transports" (groupe VI) a intégré uniquement la version 2007-2010 du Plan national de Tourisme, même si nous croyons que le secteur de transport brésilien mérite toujours plus d'attention de la part des ministères. Ce macro-programme était divisé en trois axes (programmes) d'actions.

Le premier visait l'expansion du réseau aérien international, avec plus de vols réguliers et de vols charters. Le deuxième programme concernait une meilleure connexion aérienne avec l'Amérique du Sud afin d'impulser le tourisme et le commerce régional, tout comme d'insérer le secteur aérien dans ce processus. Le troisième programme avait l'objectif d'intégrer et d'améliorer les différents moyens de transports des régions touristiques ainsi que la qualité de leur infrastructure.

Il s'agissait, globalement, d'un macro-programme axé sur le développement du secteur aérien national, dans un moment de grave crise de ce dernier. C'est la raison pour laquelle nous croyons qu'une attention spéciale aurait dû être accordée aux autres moyens de transport qui ont, tout comme le secteur aérien, besoin d'aide et de soutien pour se développer.

Enfin, les actions visant la stimulation du développement durable de l'activité touristique (groupe VII), présentes uniquement dans le Plan 2013-2016, se limitaient à deux aspects : la prévention et le combat de l'exploitation sexuelle d'enfants et d'adolescents dans le tourisme, et le soutien au tourisme communautaire (TBC). Cependant, ces questions ne sont que superficiellement abordées dans le texte.

Concernant le tourisme sexuel, le Plan envisage uniquement plus de publicité aux informations sur le thème, sans vraiment proposer des actions concrètes voire plus de contrôle. Le gouvernement et chaque acteur du tourisme sont pourtant responsables de la protection de la population locale, notamment des enfants, contre les dommages issus de l'activité touristique.

Concernant le TBC, une critique a été faite auparavant dans cette partie et nous souhaitons simplement renforcer le fait que cette pratique touristique est toujours dans l'ombre du développement touristique au Brésil et peine à se développer au côté de grands projets. Au-delà des discours officiels, assez peu d'actions sont mises en place par les gouvernements pour soutenir les initiatives de TBC.

En conclusion, à partir d'une analyse minutieuse des Plans nationaux de Tourisme, nous observons que l'inclusion sociale souvent mentionnée dans ces textes n'a pas de rapport avec la conception de participation au développement du tourisme ou d'inclusion des habitants dans la formulation de stratégies et de politiques touristiques.

Le terme, tel qu'il est employé dans les textes, peut être interprété de deux manières : l'une, qui fait référence à une inclusion (ou utilisation) de la main-d'œuvre locale dans le tourisme ; l'autre, qui dirige son regard vers une inclusion de groupes moins favorisés dans l'univers des voyages – action aussi connue comme "voyage pour tous", ou encore du tourisme social.

Par ailleurs, la mention à la "participation de la société" dans la gestion décentralisée (Système national de Tourisme) se réfère, uniquement, aux représentations de la société civile actrices du tourisme. Ainsi, il est possible d'affirmer que la participation à la prise de décision en matière de tourisme, en tant qu'élément requis pour un développement plus durable, n'est pas prise en compte par le MTur dans ses programmes et projets ici étudiés.

Loin de constituer des textes de référence pour un développement durable du tourisme, les Plans nationaux de Tourisme présentent une vision économique forte de cette activité. Cette vision, affirme Rita C. A. Cruz (2005), offusque et néglige le territoire en tant que concept et espace vécu, et le réduit à une simple marchandise, à un produit mal finalisé qui a besoin de l'intervention de l'État pour se consolider.

En effet, dans le cas de l'activité touristique, la transformation du territoire en produit de consommation compétitif sur le marché international requiert, assez souvent, la participation décisive de l'État (voir le cas du Mexique décrit dans le premier chapitre). C'est pourquoi nous voyons ces textes comme étant un outil de dissémination et de consolidation des ambitions du MTur (une sorte de guide populiste de développement touristique), et donc peu adapté aux différentes réalités et envies locales ainsi qu'aux évolutions permanentes de ce secteur.

Même si des améliorations en termes de produits, de services et d'infrastructures ont pu être vérifiées depuis la première version du Plan, ces textes sont assez globaux et peu ajustés aux divers territoires touristiques du pays (malgré les discours de valorisation des différences régionales).

De cette manière, nous considérons, d'un côté, que les objectifs globaux des Plans visent le développement du produit touristique brésilien sous un angle macro-économique<sup>292</sup> et international (méga événements, devises et arrivées internationales, modèle de qualité et compétitivité, consommation...), et d'un autre côté, que les objectifs spécifiques ne prennent pas suffisamment en compte le concept de territoire dans les destinations touristiques.

Finalement, malgré la nature multidisciplinaire caractéristique du secteur touristique, force est de constater que plusieurs des objectifs spécifiques se répètent (même s'ils sont formulés de façons variées) dans différents macro-programmes. Comme résultat final, nous avons des textes inutilement longs, assez lourds et donc peu efficaces.

---

<sup>292</sup> Même dans d'autres objectifs, tels que la promotion du "tourisme comme élément d'inclusion sociale", la vision économique est toujours présente : "[...] par l'inclusion de l'activité dans la liste de consommation de tous les brésiliens." (Brasil, Ministério do Turismo, 2007, p. 16) (Traduction libre de l'auteure)

### 3. Programme de régionalisation du Tourisme

La régionalisation du tourisme au Brésil est le résultat d'un processus de planification décentralisée et partagée, initié en 2003 à partir de la Politique nationale de Tourisme (PNT). La régionalisation part du principe qu'une ville sans vocation touristique directe peut quand même bénéficier des retombées socioéconomiques du tourisme en tant que fournisseur de main-d'œuvre ou de produits et services pour ce secteur. Ainsi, un travail régionalisé produit des bénéfices pour la destination touristique mais également pour la région qui l'entoure.

Le premier programme de ce type a été lancé en 2004 et s'est rapidement transformé en politique de développement du tourisme. En 2007, il a été intégré au Plan national de Tourisme 2007-2010 en qualité de macro-programme (désormais nommé Programme de régionalisation du Tourisme), avec ses propres programmes et actions. À partir de 2010, une évaluation à l'échelle nationale a été faite en concertation avec différents acteurs pour une reformulation de ses directives, qui ont été officialisées par l'arrêté ministériel n° 105 en 2013.

Aujourd'hui, la régionalisation est la politique publique référentielle de la base territoriale du Plan national de Tourisme. Suite à cette évaluation, le Programme de régionalisation du Tourisme (PRT) initiait alors une nouvelle phase qui avait comme stratégies principales :

- La **cartographie**, qui définit les territoires d'action ;
- La **catégorisation**, qui classifie les villes touristiques selon la performance de leurs économies du tourisme ;
- La **formation** des gestionnaires publics ainsi que la publication de matériel d'orientation ;
- Le **soutien financier** du MTur aux projets de régionalisation portés par les États fédérés, les régions touristiques et les villes ;
- La **communication** via la constitution d'un réseau national d'interlocuteurs du PRT ;
- Le **contrôle**, pour évaluer l'évolution du PRT et assurer les corrections éventuelles.

Le PRT a l'objectif principal de soutenir la structuration, la gestion et la promotion des villes qui intègrent les régions touristiques, en vue d'une amplification de leur compétitivité et de la qualité de leurs produits touristiques. Il convient pourtant de souligner que l'initiative privée est en charge de la structuration de ces circuits touristiques.

Le Programme a le rôle d'inducteur de ce processus via la conception de produits, de circuits et de destinations touristiques qui reflètent les caractéristiques particulières à chaque région : "Le Programme est un outil de visualisation de la situation actuelle de la localité et un support d'orientations pour les acteurs concernés [...]. Ces orientations soutiennent l'intégration d'attractions, d'équipements et de services touristiques d'une ou plusieurs régions, de façon à consolider leurs produits." (Gomes et al., 2012, p. 5). Il s'agit, de manière globale, d'un système intégré pour faciliter la déconcentration de l'activité touristique avec les objectifs suivants (Ministério do Turismo, 2014) :

- Avoir une distribution territoriale plus équilibrée des visiteurs et de la richesse générée ;
- Augmenter la durée du séjour et les dépenses des visiteurs ;
- Stimuler l'économie des régions moins développées ;
- Augmenter la notoriété des attractions et les ressources touristiques les moins connues ;
- Réduire la pression sur les principales attractions ;
- Minimiser les effets négatifs de l'activité touristique ;
- Augmenter et renforcer la capacité compétitive et de marketing ;
- Stimuler et favoriser la coopération entre les agents touristiques et les communautés concernées.



Il présuppose que le travail intégré, régionalisé et en coopération apporte plus d'avantages à la région parce que le touriste est incité à y rester plus longtemps. Ce fait génère plus de ressources économiques aux villes concernées par la régionalisation et favorise ainsi le développement régional, "vers un pays riche et sans misère" (Brasil, Ministério do Turismo, 2013, p. 11). Cette dernière phrase montre bien de quelle manière le tourisme est idéalisé comme une activité capable, par elle-même, de résoudre les problèmes socioéconomiques du pays (idéalisation également présente dans les Plans nationaux de Tourisme).

Ireleno P. Benevides (2004) nous rappelle pourtant que dans de nombreux cas, c'est le développement économique qui permet le développement du tourisme, et non le contraire. Le discours qui, au final, représente les objectifs du MTur pour légitimer les politiques touristiques, telles que la régionalisation dans un pays en voie de développement comme le Brésil, n'est finalement pas si différent des discours d'autres secteurs économiques : générer des revenus, des devises, de la richesse, des emplois, etc. (Cruz, 2005, p. 37). Cependant, regarder le tourisme dans cette perspective, c'est-à-dire en tant qu'activité à des fins purement économiques, veut dire négliger plusieurs autres aspects inhérents au territoire.

En réalité, il est d'ailleurs possible de considérer que l'un des objectifs de la régionalisation est justement celui de créer des territoires, ces "espaces de mise en cohérence" énoncés par Pierre Muller<sup>293</sup>, construits non plus à partir d'une vision sectorielle des politiques publiques mais par des politiques publiques territoriales qui remettent en cause la capacité effective de l'État à introduire un principe d'ordonnancement des politiques<sup>294</sup>.

Dans ce sens, pour que la régionalisation devienne une réalité, le contexte dans lequel elle s'insère doit présenter une convergence d'intérêts vers une sorte de réseau de relations, qui coordonne les organisations sociales, les agents économiques et les représentants politiques, et qui dépasse alors la vision strictement sectorielle du développement. Toutefois, les politiques touristiques actuelles – élaborées et mises en œuvre par un système qui se place au dessus du territoire – ne peuvent pas assurer la continuité de ce territoire recherché par la régionalisation et rentrent, d'une certaine façon, en contradiction avec celle-ci.

Le PRT prône, en effet, une gestion décentralisée, coordonnée et intégrée du tourisme, une coopération intersectorielle et interinstitutionnelle qui renforce les stratégies pour la relation entre les sphères publiques et privées (Barbosa, 2011). Dans ce sens, il donne continuité à la déconcentration de la planification touristique initiée par le Programme national de municipalisation du Tourisme (PNMT) en 1994, et s'insère dans le modèle dit "participatif" instauré par la loi de 2008 (Loi du Tourisme) avec, entre autres, le Système national de Tourisme. Cependant, dans la pratique, la régionalisation n'est pas capable d'atteindre ces objectifs, comme le dénoncent plusieurs études sur le thème.

L'étude menée par Luara L. G. Santos et al. (2012) dénonce, par exemple, que la régionalisation dans l'État de Sergipe (Nord-est du Brésil) existe uniquement dans la théorie. Dans le circuit "Villes Historiques" analysé par les auteurs, les secteurs public et privé ne travaillent pas de façon articulée et c'est l'action isolée des agents privés qui structure les circuits, avec une vision de rentabilité des attractions touristiques.

---

<sup>293</sup> "Jusqu'à où une société peut-elle fonctionner sans territoire entendu non pas comme "lieu" (les activités sociales seront toujours localisées quelque part) mais comme espace de mise en cohérence ?" (Muller, 1985, p. 183).

<sup>294</sup> L'État qui est censé produire de la cohérence finit par ne produire que de l'incohérence, dit Pierre Muller (*op. Cit.*).

L'autre difficulté soulignée dans l'étude est la capacité des agents touristiques à mettre en œuvre des circuits "dessinés" par le PRT dans une ville et entre des villes différentes. Ce blocage fait que les agents de voyages ne commercialisent finalement pas les circuits issus du Programme ; ils organisent des visites journalières dans les villes ainsi que des visites d'attractions spécifiques comprises dans ces circuits (Santos et al., 2012, p. 14).

En réalité, affirment les auteurs, on commercialise aujourd'hui les mêmes produits touristiques qui existaient déjà avant le développement du PRT, sans apporter vraiment des nouveautés ni aux touristes ni aux acteurs touristiques. À ce titre, Leticia C. F. Galdino et Michele L. Costa (2011, p. 17) corroborent l'existence effective d'un problème vis-à-vis de nouveaux produits (routes et circuits) issus du PRT, qui sont souvent mis sur le marché avant d'être complètement finalisés.

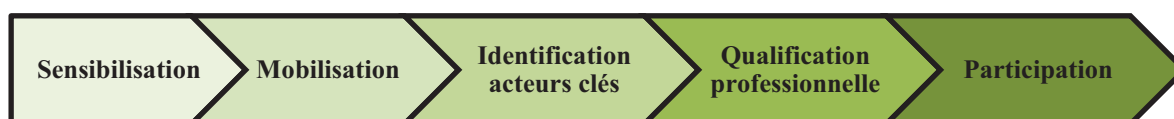
Concernant la participation de la population locale au tourisme, la régionalisation diffère peu des Plans nationaux de Tourisme. Le discours défend l'implication directe des communautés d'accueil – "les protagonistes de cette histoire" – comme étant essentielle pour structurer les régions touristiques, ainsi que le rôle fondamental de chaque citoyen brésilien dans ce processus (Brasil, Ministério do Turismo, 2007e).

Cependant, cette importance donnée à la participation n'est mentionnée que de façon dispersée et vague tout au long du texte, sans vraiment aboutir à des objectifs concrets. La seule exception se trouve dans l'axe d'action "Gestion décentralisée du tourisme", selon lequel le PRT est censé soutenir la sensibilisation et la mobilisation des communautés et des agents touristiques. Or, nous avons montré dans le chapitre 2, à partir de l'échelle de Sherry Arnstein et d'autres catégorisations développées depuis, que sensibiliser et impliquer sont deux actions différentes : sensibiliser est simplement un premier degré de participation, d'une coopération symbolique avec un faible impact public, qui ne donne pas vraiment de pouvoir aux habitants.

Par ailleurs, dans le contexte du PRT, le MTur prône une sensibilisation qui est destinée aux acteurs déjà actifs ou potentiels du tourisme, tels que des leaders communautaires, étudiants en Tourisme et commerçants. Le schéma proposé par le ministère (figure 42) part de la sensibilisation, passe par la mobilisation, pour arriver à l'identification des acteurs clés pour le tourisme. Puis, ces acteurs sont formés pour pouvoir ainsi participer aux instances régionales de gouvernance.

Un problème récurrent dans la littérature sur le programme est que certains auteurs semblent ne pas voir cette "sélection" d'acteurs et affirment que le MTur encourage des actions de sensibilisation pour la communauté en générale. À ce sujet, la critique faite par Frederico Hanai et Evaldo Espíndola (2016, p. 6) sur le mot "*convencimento*" (dans le sens de "persuasion") met en évidence la différence entre l'idée de base de la sensibilisation et celle présente dans le PRT, qui cherche à "persuader" les acteurs locaux à intégrer la régionalisation et à participer aux instances de gouvernance.

**Figure 42. Schéma de l'engagement communautaire dans le tourisme dans le cadre du PRT**



Source : Brasil, Ministério do Turismo, 2007b. Réalisation : Auteure.

Cette stratégie du PRT requiert pourtant une méthodologie fort différente des méthodologies normalement utilisées dans des programmes de sensibilisation (ces dernières seront mieux détaillées dans le chapitre 10). Le premier module opérationnel du programme (Brasil, Ministério do Turismo, 2007b) est assez clair pour ce qui concerne la sensibilisation dans le cadre de la régionalisation. Un bon exemple de ses objectifs et stratégies est le projet de l'ONG Care sur la Route des émotions, notre étude de cas de la dernière partie de ce chapitre.

Cette étude nous a permis, par ailleurs, de vérifier que les populations locales de ces routes touristiques ne sont pas sensibilisées au tourisme et à la régionalisation. Dans ce sens, force est de reconnaître que le projet de Care a été efficace dans son rôle de déclencheur de ce processus, tel le prévoit les lignes directives du PRT. Il a réussi à consolider une nouvelle mentalité vis-à-vis du tourisme et de la gouvernance locale dans les communautés locales, contribuant à la compréhension de leurs territoires et du "nouveau territoire" créé via le PRT.

Le programme de régionalisation a identifié deux cents régions touristiques dans le pays qui articulaient 3 819 villes. Ce travail d'identification, fait avec les organismes et les Forums *estaduais* du Tourisme, avait pour but de sélectionner des villes capables de développer un tourisme qui réponde aux standards de qualité internationaux. Pour atteindre cet objectif, les gouvernements ainsi que l'initiative privée investissent dans l'infrastructure touristique, dans la formation professionnelle et dans la certification d'établissements touristiques (Brasil, Ministério do Turismo, 2007).

Ainsi, 396 circuits touristiques ont été présentés officiellement en 2006, dont quatre vingt sept<sup>295</sup> étaient prioritaires pour l'obtention d'un niveau de qualité international et, en conséquence, pour les investissements techniques et financiers du MTur. À partir de ces circuits prioritaires, le gouvernement a également sélectionné soixante-cinq grandes destinations ("*destinos indutores*") du développement touristique régional : toutes les capitales des États fédérés (y compris le District Fédéral) et, au moins, une autre ville par État (un État ne peut pourtant pas dépasser le nombre de cinq grandes destinations).

Ces destinations touristiques possèdent déjà une infrastructure de base et touristique, ainsi que des attractions qualifiées, ce qui les qualifie comme étant capables d'attirer un nombre significatif de touristes et de les rediriger vers d'autres destinations régionales moins prestigieuses. Le découpage régional et surtout les soixante-cinq grandes destinations choisies (qui ne représentent, en réalité, que 2 % des villes touristiques du pays) expriment donc une sélection fine et minutieuse qui n'est pas aléatoire.

### **3.1 Index de compétitivité dans les grandes destinations : une méthodologie adaptée pour rendre compte de la participation au tourisme ?**

Afin que les grandes destinations puissent explorer de façon maximale leur potentiel compétitif, le ministère du Tourisme propose une méthodologie pour soutenir ces destinations dans l'identification de leurs ressources disponibles (atouts et faiblesses), tout comme de leur relation avec l'environnement externe. Il s'agit de surveiller l'activité touristique au travers d'actions qui permettent de l'accompagner de façon continue, en élaborant conjointement des stratégies pour promouvoir le développement local. C'est dans cet objectif de contribution à la planification et au développement des avantages compétitives des destinations, que l'Index de compétitivité ("*Índice de Competitividade*") a été lancé en 2008.

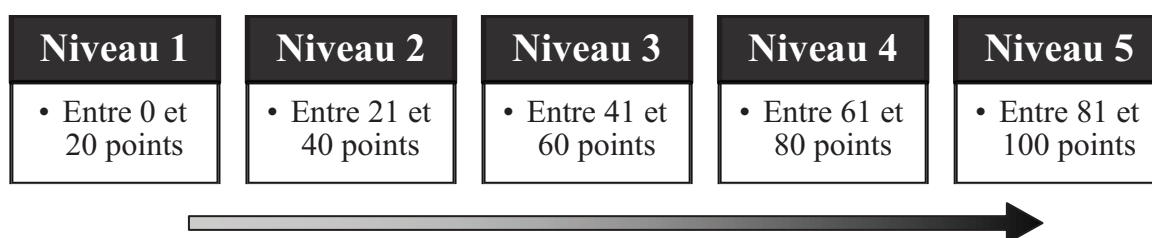
---

<sup>295</sup> Représentant un total de quatre cent soixante-seize villes et cent seize régions touristiques.

Les ressources dans les soixante cinq grandes destinations sont ainsi analysées à travers treize dimensions différentes : aspects environnementaux, infrastructure générale, économie locale, aspects culturels, attractions touristiques, entrepreneuriat, accessibilité, aspects sociaux, services et équipements touristiques, politiques publiques, coopération régionale, contrôle, marketing et promotion de la destination. Les treize dimensions sont alors indexées<sup>296</sup> et, par la suite, placées dans l'un des cinq niveaux de l'index, où le niveau 1 représente le plus faible et le niveau 5, le plus haut (figure 43).

Sous cet angle, les destinations les plus compétitives sont celles capables d'assurer une plus grande présence de ressources (attractions, services, planification de politiques et de marketing, formations, accès, etc.) et de mettre en place des actions pérennes pour les gérer (Brasil, Ministério do Turismo, 2015).

**Figure 43. Niveaux de l'Index de compétitivité du Tourisme au Brésil**



Source : Brasil, Ministério do Turismo, 2015. Réalisation : Auteure.

En 2015, selon le MTur, l'ensemble de grandes destinations a atteint une moyenne nationale de soixante points, ce qui les plaçait au niveau trois de l'index de compétitivité. Le groupe des "capitales" (des États fédérés) a présenté une moyenne de 68,6 points en 2015 (niveau 4), et le groupe des "non capitales" a atteint la moyenne de 53,8 points (niveau 3).

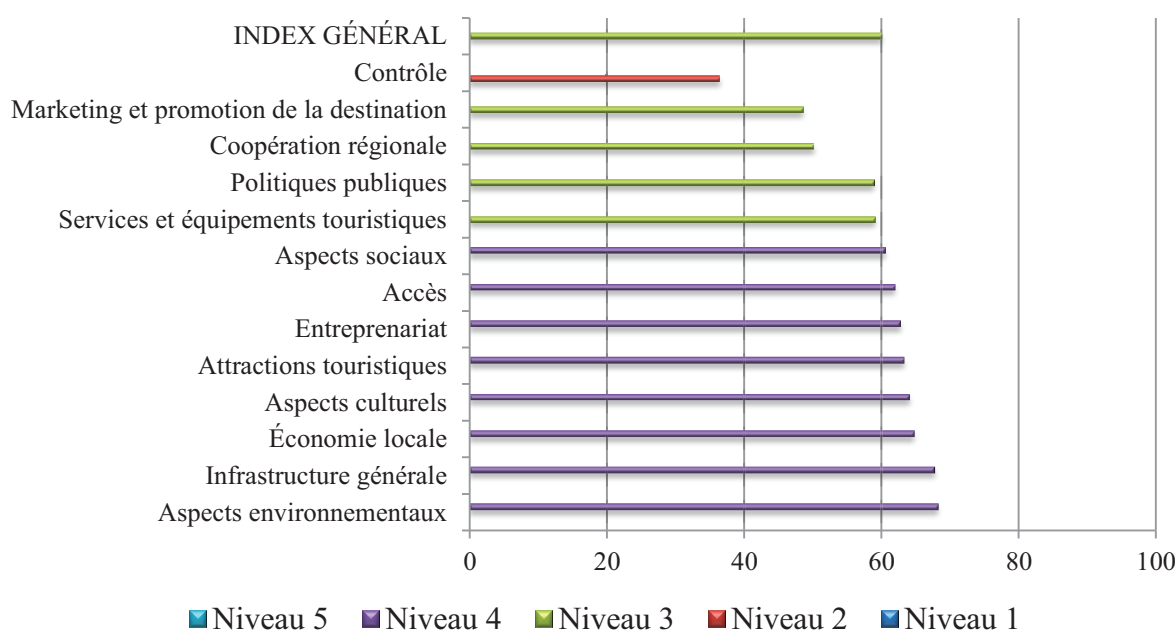
La figure 44 présente les moyennes des résultats obtenus par les destinations en 2015 selon les treize dimensions mentionnées auparavant. On observe que plus de 60 % des dimensions présentent un index assez représentatif de niveau 4 et que quatre autres dimensions se placent à un niveau intermédiaire 3. La dimension "contrôle" est celle qui présente l'index le plus faible pour la moyenne nationale, d'un niveau 2.

Une analyse plus détaillée des destinations qui occupent la première place dans chaque dimension, révèle (et sans vraiment de surprises) que les régions Sud-est et Sud sont celles les plus compétitives actuellement. Seulement une ville du Nord-est apparaît en tête de liste pour les aspects culturels : il s'agit de Salvador (BA).

Dans la région Sud-est, São Paulo (SP) est la destination avec l'index le plus élevé dans quatre dimensions : accès, services et équipements touristiques, contrôle et économie locale. Pour l'entrepreneuriat, c'est la ville de Rio de Janeiro (RJ) qui présente l'index le plus élevé.

<sup>296</sup> L'index est déterminé après des évaluations sur le terrain (entretiens et observations directes). Pour plus d'informations sur le calcul des points pour la classification finale, consulter BRASIL, Ministério do Turismo, 2015.

**Figure 44. Index de compétitivité du Tourisme au Brésil en 2015 selon les dimensions**



Source : Brasil, Ministério do Turismo, 2015. Réalisation : Auteure.

Dans la région Sud, la capitale de l'État de Paraná, Curitiba, est la ville la mieux placée dans trois dimensions : infrastructure, aspects environnementaux et politiques publiques. Dans le même État fédéré, Foz do Iguaçú a atteint l'index le plus élevé en 2015 dans la dimension des attractions touristiques. Dans l'État de Rio Grande do Sul, la capitale Porto Alegre est la destination avec le plus haut index dans la dimension "marketing et promotion de la destination", et la ville de Bento Gonçalves, pour la dimension "coopération régionale".

Enfin, la dernière dimension est celle qui nous intéresse le plus vis-à-vis de notre objet de recherche : pour les aspects sociaux, l'index le plus élevé (85,6 points) est celui de la ville de Balneário Camboriú (SC). Avant pourtant d'analyser le cas de cette ville sudiste, il convient de comprendre, rapidement, les critères qui sont pris en compte dans cette dimension. Cinq catégories sont ainsi évaluées : accès à l'éducation ; emplois générés par le tourisme ; utilisation d'attractions et équipements touristiques par la population locale ; citoyenneté, sensibilisation et participation à l'activité touristique ; politique de prévention à l'exploitation d'enfants et d'adolescents (Brasil, Ministério do Turismo, 2015, p. 47).

Dans la moyenne nationale, les capitales présentent un index de niveau 4 (64,2 points) et les non capitales, un index de niveau 3 (57,9 points) pour cette dimension. Le niveau 5 est atteint par deux villes non capitales, Balneário Camboriú et Petrópolis (RJ). Au niveau 4, nous avons dix huit capitales et onze non capitales. Au niveau 3, la majorité est des non capitales : vingt trois contre neuf capitales. Enfin, deux villes non capitales présentent un index de niveau 2.

Selon les données du MTur (2015, p. 48), environ un tiers des destinations mettent en place une politique formelle de sensibilisation de la communauté sur l'importance de l'activité touristique pour la localité. Par ailleurs, concernant l'implication de la société dans le tourisme, le ministère affirme que la plupart des destinations consultent les populations

locales sur des activités ou projets touristiques, et qu'il existe une "participation évidente" de la société aux discussions autour des projets.

Balneário Camboriú en est donc le principal exemple : toujours d'après le même rapport du MTur, la population de la destination est fréquemment consultée, via des réunions publiques ou forums, et impliquée dans l'activité touristique, notamment par l'intermédiaire de syndicats et associations. Néanmoins, les données recueillies par Cleonice E. Cabral et Marina W. Cyrillo (2008) dans cette ville ont montré un scénario assez différent.

Les chercheurs ont mené en 2007 des enquêtes auprès de quatre cents habitants dans l'objectif de mesurer leur participation à la planification touristique municipale. De ce total, 75 % des personnes interrogées n'étaient pas employées dans le secteur touristique. Parmi les principaux résultats obtenus, 93 % des enquêtés n'avaient jamais été consultés par l'organisme municipal de Tourisme à propos de leur perception sur cette activité.

Questionnés alors sur leur participation à des réunions du tourisme, 88 % y ont répondu négativement. Néanmoins, et malgré le manque global de connaissance sur le tourisme, 82 % des enquêtés se sont montrés intéressés à participer au développement de cette activité. Leur recherche a mis également en évidence que la communauté avait une perception économique du tourisme, par exemple en tant que générateur de plus d'opportunités d'emplois.

À partir de ces données, on pourrait se questionner sur l'efficacité de l'index proposé par le MTur pour rendre réellement compte des réalités locales, au moins pour ce qui concerne la participation à l'activité touristique. Tout d'abord, force est de constater que dans la méthodologie de l'index, qui est développé dans le cadre de la régionalisation du tourisme, on considère l'implication et la participation de la communauté aux décisions via les représentations de la société civile et ce normalement dans les conseils ou forums municipaux du Tourisme (Brasil, Ministério do Turismo, 2015, p. 76). Les références à une participation de la population globale sont uniquement de caractère consultatif et de sensibilisation au tourisme.

Par ailleurs, il convient de remarquer que la dimension des aspects sociaux regroupe, en réalité, des éléments assez différents et qui ont des rapports inégaux vis-à-vis de la question participative. À titre d'exemple, le volet "citoyenneté, sensibilisation et participation à l'activité touristique" est plus pertinent que celui (aussi important mais dans une approche un peu différente) des "politiques de prévention à l'exploitation d'enfants et d'adolescents".

Sur ce constat, nous estimons qu'il est alors difficile de juger l'efficacité de l'index. Ceci ne serait possible que si les résultats détaillés étaient mis à disposition dans le rapport. Or, cela n'est pas le cas pour l'instant. De cette façon, il conviendrait au MTur d'éviter les généralisations et d'essayer d'être le plus transparent possible dans ses comptes-rendus. Par ailleurs, une analyse plus détaillée de chaque aspect pourrait aider les destinations à envisager des actions mieux ciblées, notamment sur les aspects les moins développés.

Néanmoins, dans le cas de Balneário Camboriú, nous pourrions également considérer que depuis l'étude de Cleonice E. Cabral et Marina W. Cyrillo, le scénario local a pu évoluer et la participation a été développée. La communauté a été, en effet, reconnue par la municipalité comme étant un élément essentiel dans le processus d'élaboration de nouvelles directives et politiques pour le tourisme local en 2015<sup>297</sup>. Elle est éventuellement invitée aux réunions du Comtur si le président du Conseil le souhaite, mais nous avons été informée par le secrétariat

---

<sup>297</sup> Cf. <<http://www.balneariocamboriu.sc.gov.br/imprensa/noticia.cfm?codigo=13575>> (Page consultée le 20 février 2018).

du Tourisme que cette pratique n'était pas récurrente. Reste à savoir si des démarches pour sensibiliser et mobiliser les habitants à participer au tourisme sont réelles, ce qui justifierait le haut niveau de l'index. Nous estimons que la meilleure façon de vérifier cette hypothèse et de se rendre compte de la réalité actuelle serait de renouveler les recherches sur le terrain.

En conclusion sur la question de la régionalisation, il s'agit d'un processus de rationalisation de l'usage de l'espace qui n'est pas naturel mais une construction humaine et, comme toute construction humaine, ce processus reflète les orientations idéologiques et les intentions (politiques, économiques, etc.) des responsables du développement touristique (Cruz, 2005, p. 40). Dans le cas du Brésil, cette intention vise nettement l'investissement dans certains pôles touristiques afin de placer le pays dans le marché international et d'augmenter le profit économique des destinations.

Luciana M. Barbosa (2011, p. 160), en analysant les réseaux de tourisme communautaire au Brésil, affirme à ce sujet que les gouvernements capitalistes soutiennent le développement du tourisme uniquement si celui-ci est capable de faire rentrer des devises. La génération de devises permet au gouvernement donc de justifier ses choix d'investissements et de politiques auprès des citoyens, leur faisant croire que la rentrée de devises via le tourisme provoque, naturellement, un développement du pays ainsi qu'une amélioration de leur vie.

Tout n'est pourtant pas négatif en ce qui concerne la régionalisation. En effet, elle présente quelques aspects positifs qui peuvent soutenir un développement durable du tourisme. Le premier est celui d'une planification touristique intégrée, qui permet l'échange d'expériences, l'union d'efforts et de moyens, la recherche commune de solutions aux problèmes rencontrés et l'apprentissage collectif.

Deuxièmement, l'élaboration de circuits touristiques peut générer de nouvelles circulations humaines dans le territoire, optimiser les trajets et le temps de visite, faire découvrir des endroits souvent cachés des flux touristiques traditionnels, faire émerger de nouveaux produits phares ou, simplement, des produits complémentaires qui enrichissent l'offre locale. Dans cette perspective, il serait également possible aux territoires de s'emparer d'une politique menée à d'autres fins (marché du tourisme international) pour leur tourner à leur avantage, en créant alors des circuits plutôt destinés à des clientèles nationales.

Il conviendrait de voir le PRT comme une stratégie de développement touristique parmi d'autres, à être implantée notamment dans des territoires peu fragiles et plutôt bien structurés. Ce qui s'avère audacieux, c'est de quêter un développement régional presque exclusivement via le tourisme et, pour cela, de placer le PRT en tant que politique touristique globale d'organisation et d'aménagement de l'espace dans un pays si fragmenté comme le Brésil, sans prendre vraiment compte de plusieurs aspects liés aux territoires. Ainsi, notre critique porte non sur la régionalisation elle-même mais sur la façon dont elle est mise en place au Brésil.

Les deux parties qui suivent seront dédiées à la présentation de notre étude empirique faite sur un produit issu du PRT, la Route des émotions, et tout particulièrement sur le projet intitulé "Nous faisons la différence dans le développement durable de la Route des émotions", réalisé auprès des communautés de cette route par l'ONG Care Brasil.

Nous concluons ce chapitre par une analyse qui questionne à la fois la Route des émotions comme programme capable d'entraîner un développement territorial durable, et le projet "Nous faisons la différence dans le développement durable de la Route des émotions" comme moteur d'un processus participatif dans les communautés.

#### 4. Programme "Rota das Emoções" (Route des émotions)

La Route des émotions résulte de la première édition du Réseau de coopération technique pour les routes touristiques ("*Programa de roteirização do MTur*"), mis en œuvre en 2005 par le ministère du Tourisme et le Service brésilien d'appui aux micros et petites entreprises – Sebrae (chapitre 7), et qui, depuis, essaie de promouvoir un développement intégré de la région avec les acteurs locaux.

Les principes de base de la Route des émotions sont attachés à la question de la durabilité et du développement local. Ils comprennent notamment le respect des politiques publiques (nationales, *estaduais* et municipales) dirigées au tourisme, la relation entre le développement durable et l'amélioration de la qualité de vie des communautés concernées, le renforcement de la gouvernance locale et de l'intégration à tout niveau, et une offre différenciée qui intègre nature, aventure, sports et culture dans un scénario de soleil et de plage.

La Route des émotions est un itinéraire qui comprend quatorze municipalités<sup>298</sup> localisées tout au long de la côte de trois États fédérés, Piauí (PI), Ceará (CE) et Maranhão (MA) (voir figure 45), dont trois grandes destinations touristiques ("*destinos indutores*") du Nord-est du Brésil : Lençóis Maranhenses (MA), Delta do Parnaíba (PI) et Jericoacoara (CE). Elle couvre 10 477 m<sup>2</sup> d'un territoire avec une population d'environ cinq cent mille habitants ; un territoire connu pour ses environnements d'une beauté remarquable, mais aussi fragile et donc protégé par des Unités de conservation de protection intégrale et des Aires de protection environnementale.

Figure 45. Municipalités de la Route des émotions au Nord-est brésilien



Source : CARE. Adaptation : Auteure.

<sup>298</sup> En janvier 2016, lors de la reprise des actions sur la Route par les trois États, une nouvelle ville a été pourtant ajoutée : Água Doce do Maranhão, à quelques kilomètres à l'Est de Tutóia.



Dans ces endroits, le tourisme est encouragé et développé comme une activité d'usage durable de ressources naturelles et qui côtoie d'autres activités traditionnelles, comme la pêche, l'artisanat, l'élevage et l'extraction (notamment végétale et de sel marin). Le tableau 17 sur la page suivante détaille les principales activités économiques de chaque municipalité de la Route des émotions. Le PRT dans la région essaie notamment de dissiper le flux touristique et de lier plusieurs destinations potentielles. De cette façon, le tourisme fonctionnerait comme un fil conducteur entre les villes et qui est influencé par de nombreuses autres activités.

Depuis dix ans et quatre cycles de projets, Sebrae affirme que la Route des émotions a rapporté plus de dix millions de réais (trois millions d'euros) d'investissements à la région, associant 1 178 entreprises du territoire, qui ont reçu un retour financier de presque 300 millions de réais (100 millions d'euros) et qui emploient, directement, sept mille personnes.

Sebrae a aussi relevé le type de business généré : 86 % du total serait formalisé, dont 56 % des micro-entreprises, 26 % des micro-entrepreneurs individuels, 2 % des petites entreprises et 2 % des coopératives et associations. Par ailleurs, quarante-trois agences de voyages partenaires sont enregistrées dans les destinations et les portes d'entrée (les villes capitales des États), et quarante-quatre opérateurs nationaux et internationaux commercialisent la Route.

Néanmoins, lors du travail direct auprès des municipalités, les responsables de la gestion et de la commercialisation de la Route se sont rendus compte que les acteurs locaux ne comprenaient pas ce qu'était, effectivement, la Route des émotions, ou qu'ils ne connaissaient même pas les autres villes. Comment alors travailler sur l'idée d'une identité, d'un territoire commun, si les habitants ne sont pas conscients des cultures, des pratiques, des coutumes, etc. que l'on essaie de connecter ? Surtout, comment offrir un itinéraire si les résidents d'une municipalité n'ont jamais eu l'opportunité d'en visiter d'autres ?

Devant ce scénario, les Sebrae de trois États concernés ont imaginé deux stratégies dans l'objectif d'impliquer davantage la communauté locale et donc de mieux commercialiser l'itinéraire : la première a été la réalisation d'un salon de Tourisme pour présenter la Route dans la région et sensibiliser les différents acteurs des villes.

La deuxième était la mise en place d'un programme d'encouragement aux voyages destiné aux communautés. L'objectif ici était de dépasser des blocages à la fois territoriaux (des villes très éloignées les unes des autres) et budgétaires (des communautés avec des revenus modestes et qui, souvent, ont des priorités autres que les voyages).

Ainsi, un partenariat entre Sebrae et cent six établissements touristiques (hôtels, restaurants, agences de voyages, etc.) des quatorze villes concernées (cinquante-deux entreprises au Ceará, quatorze au Maranhão et quarante au Piauí) a établi une politique de réduction des prix destinée aux habitants des municipalités de la Route.

La grande dimension territoriale de la Route des émotions présente, toutefois, des avantages pour le développement du tourisme : une grande richesse et une variété des attractions naturelles et culturelles qui créent plusieurs opportunités pour le développement touristique ; la force que peut représenter l'union des trois États et des quatorze villes ; les potentialités et les synergies à développer à travers la coopération entre les divers acteurs concernés, etc.

Cependant, en même temps, cette dimension territoriale – à laquelle s'ajoute une diversité culturelle importante – peut engendrer des effets négatifs car elle rend difficile l'articulation, l'identité et la cohésion interne, qui sont pourtant des conditions essentielles pour configurer un territoire touristique structuré, connecté et compétitif, tel qu'une route touristique.

**Tableau 17. Données des villes de la Route des émotions**

<b>Municipe/État</b>	<b>Superficie</b>	<b>Population (en 2010)</b>	<b>Économie principale</b>
<b>Araióises/MA</b>	1.757,51 km <sup>2</sup>	42.505 hab.	Services
<b>Barreirinhas/MA</b>	3.146,88 km <sup>2</sup>	54.930 hab.	Tourisme
<b>Paulino Neves/MA</b>	981,61 km <sup>2</sup>	14.519 hab.	Services
<b>Santo Amaro/MA</b>	1.605,03 km <sup>2</sup>	13.820 hab.	Agriculture, élevage, extractive
<b>Tutóia/MA</b>	1.500,32 km <sup>2</sup>	52.788 hab.	Services
<b>Cajueiro da Praia/PI</b>	273,14 km <sup>2</sup>	7.163 hab.	Pêche et tourisme
<b>Ilha Grande/PI</b>	130,08 km <sup>2</sup>	8.914 hab.	Services
<b>Luis Correia/PI</b>	1.077,43 km <sup>2</sup>	28.406 hab.	Agriculture familiale et tourisme
<b>Parnaíba/PI</b>	439,5 km <sup>2</sup>	145.705 hab.	Tourisme, agriculture, industrie, extractive, pisciculture et services
<b>Barroquinha/CE</b>	385,72 km <sup>2</sup>	14.476 hab.	Services et pêche artisanale
<b>Camocim/CE</b>	1.128,7 km <sup>2</sup>	60.158 hab.	Extraction de sel marin, pêche et services
<b>Chaval/CE</b>	238,92 km <sup>2</sup>	12.615 hab.	Extraction de sel marin et services
<b>Cruz/CE</b>	335,2 km <sup>2</sup>	22.479 hab.	Tourisme, agriculture, élevage, commerce, artisanat et industrie
<b>Jijoca de Jericoacoara/CE</b>	204,36 km <sup>2</sup>	17.002 hab.	Artisanat, pêche et tourisme

Sources : Route des émotions et ODES Care. Réalisation : Auteure.

Par ailleurs, en ce qui concerne l'utilisation touristique du territoire, sa vaste extension peut engendrer un usage superficiel des attractions et un simple passage par quelques destinations, surtout celles qui sont les moins connues ou les plus éloignées. Dans ce sens, aujourd'hui, il est possible de vérifier que la dynamique interne du mouvement des flux des visiteurs de la Route des émotions se concentre, justement, dans les extrémités, c'est-à-dire dans les villes réputées de Jericoacoara et de Barreirinhas, avec assez peu de déplacements vers les villes du centre de l'itinéraire (voir figure 45 dans la page 432).

Un diagnostic commandé par le ministère du Tourisme en 2014 a pu identifier, par ailleurs, d'autres blocages dans la Route, dont certains sont cités par la suite :

- Inexistence ou insuffisance de réglementation des activités touristiques, qui va de la propreté des lieux à l'inexistence d'un système global de qualité, de la signalétique touristique au service d'appui au touriste ;
- Main-d'œuvre peu qualifiée et faible participation communautaire au développement de la Route ;
- Limitation dans l'efficacité de la commercialisation provoquée, entres autres, par manque d'articulation et de cohésion du territoire, et d'une identité commune forte ;

- Insuffisance d'infrastructures et de services globaux (accessibilité, mobilité, assainissement, etc.) ;
- Prédominance de petites structures dans le tissu d'entreprises, pouvant représenter une limitation du professionnalisme et de la capacité de gestion par rapport aux connaissances spécifiques du marché touristique et de commercialisation, mais aussi une limitation pour accéder à des financements et à des lignes de crédit ;
- Faible participation des agents publics et privés dans le développement touristique, avec peu de coopération et de partenariat entre les différents acteurs. Certaines municipalités n'ont pas de département de Tourisme (ou ils ont des difficultés budgétaires pour le faire fonctionner) et les acteurs privés sont peu impliqués. Une action forte de Sebrae est vérifiée, à qui ne correspondent pourtant pas les actions de planification et de développement structurel du tourisme, mais uniquement celles de promotion et d'accès de la destination à des marchés nationaux et internationaux ;
- Inexistence ou inactivité d'une entité gestionnaire, ce qui rend difficile la mise en place d'un système d'organisation et de gestion efficace, capable même de provoquer des changements sur les autres aspects mentionnés ci-avant. Ce problème a été pourtant résolu en 2016 avec la réactivation de l'ancienne agence responsable de l'exécution du PRT dans la région, l'Agence de développement régional soutenable (ADRS). Ce point sera abordé par la suite.

#### **4.1 Articulation entre gouvernements pour le développement du tourisme régional**

Malgré le long travail qui reste à faire pour que la Route des émotions dépasse ses problèmes, elle a le mérite d'être la première expérience de gestion et de développement du tourisme dans la région par l'intermédiaire d'un consortium public<sup>299</sup>. Ce consortium, dans le cas de la Route des émotions, est exécuté par l'Agence de développement régional soutenable (ADRS)<sup>300</sup> avec l'objectif de promotion et de soutien aux différentes destinations ainsi que d'articulation d'actions entre les trois États fédérés, dépassant le domaine purement touristique et apportant également des changements dans la communication, les infrastructures, l'assainissement, etc.

L'ADRS a été pourtant désactivée en 2010 pour des questions politiques, laissant derrière elle une Route orpheline et un tourisme qui a beaucoup reculé depuis. C'est pourquoi les acteurs de la Route se sont toujours battus pour le retour de l'agence et du partenariat entre les trois États – et, par conséquent, de leur produit touristique. La réactivation du consortium et de l'ADRS s'avérait, en effet, une mesure d'urgence pour pouvoir mettre en place les propositions du Plan stratégique de développement du MTur pour la Route des émotions, dans un travail permanent, organisé et systématique<sup>301</sup>.

---

<sup>299</sup> Selon article publié le 29/05/2015 sur <<http://www.meionorte.com/noticias/politica/ministro-do-turismo-quer-retomar-rota-das-emocoes-e-prodetur-271922>> et d'autres journaux locaux (Page consultée le 06 mai 2016). Ce consortium est à l'origine du produit touristique qui serait connu plus tard comme Route des émotions.

<sup>300</sup> Créée en 2007 et activée en 2008, avec un siège à Parnaíba/PI et des bureaux régionaux à Barreirinhas/MA et à Jericoacoara/CE, notamment en vue de l'intégration touristique du Parc national des Lençóis Maranhenses (MA), du Delta do Parnaíba (PI) et du Parc national de Jericoacoara (CE).

<sup>301</sup> "[...] a criação dos órgãos de gestão da Rota das Emoções ou, em seu caso, a reativação de iniciativas precedentes, revela-se como uma medida de máxima prioridade, pois disso dependem praticamente 100% das possibilidades de levar à prática as propostas contidas neste Plano Estratégico de Desenvolvimento do Turismo Regional da Rota das Emoções [...]" (Brasil, Ministério do Turismo, 2014, p. 30) (Traduction libre de l'auteure)

Après cet appel urgent de reconstitution d'un organisme central de gestion pour une relance de la Route des émotions, les négociations entre les trois États ont été reprises en 2015, et finalement le consortium, tout comme l'ADRS, ont revu le jour en janvier 2016, lorsque les trois gouverneurs<sup>302</sup>, Flávio Dino du Maranhão, Camilo Santana du Ceará et Wellington Dias du Piauí, ont signé un protocole pour la reprise des actions sur la Route des émotions et le tourisme dans les régions : "Le soutien des pouvoirs publics est un engrenage qui relie des pôles importants du tourisme et d'autres affaires liées au secteur", a évalué le président du Syndicat d'hôtels, bars et restaurants de São Luis-MA, Paulo Coelho.

Selon le gouverneur du Maranhão, Flávio Dino, le consortium avait beaucoup contribué à l'expansion du tourisme interne. L'objectif de la nouvelle phase de coopération signée entre les trois États en janvier 2016 est de cibler le tourisme externe, avec un budget provenant du ministère d'environ 3,6 millions de réais (1,2 millions d'euros)<sup>303</sup> destinés à la formation professionnelle, à l'implantation d'un hôtel-école dans les villes pôles, à la restauration, etc.

Les trois États se montrent motivés et unis par la quête commune de développement et de renforcement du tourisme et de l'économie locaux. Chaque État devra alors apporter des ressources pour des investissements directs pour des projets et l'exécution d'une série de travaux afin d'améliorer divers aspects dans les destinations, d'une valeur totale de 1,5 millions de réais (500 mille euros). Ces actions, comme nous allons le décrire par la suite, sont notamment axées sur le développement et l'amélioration de l'infrastructure.

Au Maranhão, les investissements seront entrepris via quatre programmes de l'État fédéré : *Mais Asfalto*, *Mais Saneamento*, *Mais Artesanato* et *Mais Turismo* ("Plus d'asphalte", "Plus d'assainissement", "Plus d'artisanat" et "Plus de tourisme") dans l'objectif d'assurer l'accès, la sécurité et de consolider la chaîne productive autour de la Route.

Ainsi, sont présents dans le plan d'action, la construction de routes et d'un aéroport à Barreirinhas<sup>304</sup> avec un accès facile au centre-ville, l'amélioration en assainissement de base, la qualification de la main-d'œuvre et un appui à la culture locale. L'ordre d'exécution des travaux de l'aéroport a été signé en février 2016 et environ cinq millions de réais (1,7 millions d'euros) ont été investis pour sa conclusion. En décembre 2016, une compagnie aérienne nationale (Azul) y opérerait déjà avec des vols charters.

Une nouvelle route de trente-quatre kilomètres entre les villes de Paulino Neves et Barreirinhas sera construite et intégrera le circuit entre Barreirinhas et le Parc national de Jericoacoara (CE), en passant par l'Aire de protection environnementale du Delta do Parnaíba (PI)<sup>305</sup>. Ce projet d'accessibilité diminuera le temps de trajet entre Jericoacoara (CE) et Lençóis Maranhenses (MA) et sera également bénéfique pour les autres utilisateurs, qui pourront désormais se déplacer de manière plus sûre et plus rapide.

Les travaux seront exécutés en partenariat avec l'entreprise Omega Energia, aussi responsable de l'installation d'un complexe d'énergie éolienne. Par l'intermédiaire du programme *Mais Asfalto*, le gouvernement restructurera et pavera également des autoroutes et des voies urbaines dans la région des Lençóis Maranhenses. Avec un budget de 117 millions de réais

---

<sup>302</sup> Le vocable *gouverneur* est utilisé dans cette thèse comme une traduction du mot en portugais "governador", qui est l'autorité responsable du gouvernement d'un État fédéré au Brésil.

<sup>303</sup> Pour comparaison, le budget ministériel destiné aux projets de tourisme durable a été de cinq millions de réais (1,6 millions d'euros) sur sept ans, comme le dénonce l'une des responsables du réseau Tucum (chapitre 9).

<sup>304</sup> Il s'agit, en fait, d'une rénovation de l'ancien aéroport, construit en 1996 mais jamais mis en opération. L'accès à la destination était fait notamment par voie terrestre depuis la capitale de l'État, São Luis.

<sup>305</sup> Pour information, il s'agit du troisième plus grand delta océanique au monde.

(quarante millions d'euros), ce projet comprend également la construction de la route *estadual* (départementale) MA-320 avec quarante-sept kilomètres d'extension.

À Paulino Neves, un nouveau pont en béton remplacera l'actuel en bois, qui permet seulement le passage d'un véhicule à la fois. Sa construction, sur le Rio Novo, coûtera six millions de réais (deux millions d'euros) et devrait être achevée en 2017. Le nouveau pont mesurera cent quarante mètres de long et douze mètres de large, avec deux voies, une voie pour les vélos et une voie protégée pour les piétons.

Au Ceará, deux nouveaux aéroports sont prévus pour 2016, l'un à Aracati<sup>306</sup> et l'autre à Cruz (Aéroport Jericoacoara)<sup>307</sup>. À Cruz également, l'accès entre la route *estadual* CE-085 et la Plage du Preá (principal accès à la plage de Jericoacoara) sera bientôt pavé (treize kilomètres), et la Place d'événements du Preá sera urbanisée. La route *estadual* CE-187 à Barroquinha a été pavée, dans sa partie qui va jusqu'à la plage de Bitupitá. Cette dernière fera également l'objet d'une rénovation de l'orle maritime, avec l'installation d'un espace permanent pour la réalisation d'événements, des bancs et de la végétation le long de l'orle.

À Camocim et à Chaval, deux projets sont en cours d'élaboration, celui du Parc urbain de Camocim, de réhabilitation du patrimoine et de zones naturelles détériorées, et celui du *Porto do Mosquito* ("Port de la mouche"), d'un espace de loisir pour l'habitant et le visiteur. À Jijoca, le secrétariat du Tourisme étudie un projet pour le Parc national de Jericoacoara, avec quatre zones de stationnement, la définition de trois chemins d'accès au parc et la construction d'un escalier menant à la *Pedra Furada* ("rocher troué", célèbre monument naturel de la plage de Jericoacoara), le but principal étant la préservation des caractéristiques (et de la simplicité) de la Vila de Jericoacoara et du Parc national. Un centre d'information pour les touristes a également été installé à Jericoacoara et reçoit en moyenne cinq cent mille visiteurs par an.

Au Piauí, les travaux du Port touristique Luis Correia (Marina do Delta), exécutés par le ministère de la Défense via l'Armée (*Exército*) devraient être achevés vers la fin 2017. L'État réfléchit également à des questions de sécurité, de santé et de qualification professionnelle. À propos de ce dernier, la qualification de base des étudiants pour qu'ils se sentent intégrés au développement du tourisme de la région a été abordée comme étant un sujet important. Par ailleurs, des formations de gestion financière et d'attention aux touristes sont prévues afin que les acteurs soient mieux préparés au développement de nouvelles affaires et à l'accueil des touristes.

Ainsi, dans ce nouveau contexte de reprise prometteuse, une vision actualisée de la Route des émotions pour les années à venir est proposée par le MTur (2014, p. 19) :

"En 2020, le tourisme sera la principale activité économique de la Route des émotions, qui sera perçue comme une destination touristique différente des autres, avec une personnalité propre et une vaste offre d'expériences de loisir basées sur les ressources naturelles et culturelles du territoire, à travers un développement touristique équilibré et soutenable d'un point de vue environnemental, économique et social. La Route des émotions sera alors reconnue comme un exemple de destination efficace et compétitive, avec un standard de qualité élevé et un haut niveau de coopération, de collaboration et de concertation entre les différents acteurs du secteur public, privé et de la communauté." (Traduction libre de l'auteur)

---

<sup>306</sup> Cet aéroport intègre également les stratégies de développement touristique d'un autre circuit de la région, la Route des falaises. Actuellement, il ne reçoit que deux vols charters hebdomadaires depuis la capitale de l'État, Recife, opérés par Azul.

<sup>307</sup> L'objectif était de commencer à recevoir des vols commerciaux à partir d'avril 2017. La compagnie Azul sera probablement la première à y opérer des vols réguliers, avec quatre vols hebdomadaires depuis Recife.

Cette vision, si elle est vraiment mise en pratique, s'avère intéressante car elle représente une combinaison de visions externes et internes, construite autour des valeurs qui caractérisent le modèle de développement touristique de la Route. Ce modèle la conçoit comme étant une destination solide à travers un développement compétitif et durable qui demande la participation de toutes les parties intéressées (pouvoirs publics, secteur privé et communauté).

À partir de là, et afin de surmonter les obstacles mentionnés auparavant, des objectifs stratégiques peuvent être déterminés pour guider les futures actions du consortium : assurer un modèle durable de développement touristique ; avoir plus d'articulation, d'intégration et de cohésion territoriale ; mieux structurer le système d'organisation et de gestion de la destination ; consolider le positionnement de la destination en le diversifiant et en renforçant sa qualité ; renforcer l'efficacité et la productivité du système touristique. Dans ce sens, le projet qui va être étudié par la suite avait compris le besoin de sensibiliser et d'impliquer tous les acteurs locaux dans le tourisme de la Route, notamment les populations locales.

## **5. Projet "*Nós fazemos a diferença no desenvolvimento sustentável da Rota das Emoções*" (Nous faisons la différence dans le développement durable de la Route des émotions)**

Le projet "Nous faisons la différence dans le développement durable de la Route des émotions", de gouvernance territoriale, a été développé entre janvier 2012 et mars 2015 par l'ONG Care Internacional Brasil<sup>308</sup>, sélectionnée dans un appel spécifique de l'Union Européenne<sup>309</sup> pour l'implantation du projet, dans un travail partenarial avec les trois Sebrae de la Route des émotions (Sebrae-MA, Sebrae-PI et Sebrae-CE), l'Université Fédérale du Piauí (à travers les projets "*Sementes dos Saberes*" et "*Gestão dos Territórios dos Cocais e Planície*") et le réseau de groupes collégiaux et conseils territoriaux du Piauí.

Bien que le projet ait démarré ses activités en 2012, l'ONG Care était présente sur le territoire depuis dix ans, ayant participé dès le début des débats à la création de la Route des émotions (qui ont eu lieu entre 2005 et 2006). Par ailleurs, elle était déjà un acteur proche des communautés, ayant participé en 2007 à un projet de l'UE sur le territoire de Cocais et de la plaine littorale du Piauí<sup>310</sup>.

L'objectif principal du projet était de contribuer au développement durable, à la réduction de la vulnérabilité et au renforcement de la gestion publique des communautés des quatorze villes de la Route. Ainsi, les activités développées au long de l'exécution du projet s'organisaient en quatre volets : 1/ création de l'Observatoire de développement soutenable de la Route des émotions (ODES), 2/ renforcement de la gestion publique avec le souci du développement touristique de la Route des émotions, 3/ renforcement de la mobilisation sociale concernant les articulations entre les pouvoirs publics et la société civile, 4/ qualification de la gestion des ressources environnementales dans les Aires de protection environnementale comprises dans la Route des émotions.

Les activités, qui étaient destinées aux gestionnaires du secteur public, à l'initiative privée et aux représentants de la société civile, devaient permettre à ces acteurs de développer des connaissances, des instruments et des pratiques pour garantir une inclusion sociale plus importante et un usage plus rationnel des ressources naturelles en vue d'un développement durable de l'activité touristique de la région.

Plusieurs difficultés se sont pourtant présentées lors de ces trois ans de projet. Les premiers constats ont été une difficulté spatiale et l'absence des acteurs du secteur privé dans les débats, qui seront plus détaillées dans la partie "méthodologie". Par ailleurs, trois autres blocages importants existaient :

1) *Les élections*. Les trois ans de projet ont coïncidé avec des périodes d'élection. D'après Marina, que nous avons interviewée en qualité de coordinatrice du projet, ce fait impacte les

---

<sup>308</sup> ONG brésilienne qui a intégré Care Internationale, une fédération de douze pays-membres (Allemagne, Australie, Autriche, Canada, Danemark, États-Unis, France, Hollande, Japon, Norvège, Royaume-Uni et Thaïlande), avec son siège à Genève et des actions dans le combat contre la pauvreté dans quatre-vingt-sept pays.

<sup>309</sup> Pendant les trois ans de projet, plus de sept mille personnes ont été concernées et au moins 1,5 million de réais (cinq cent mille euros) ont été investis, selon Care Brasil.

<sup>310</sup> Un projet d'induction et de formation en tourisme à Cajueiro da Praia, afin que de nouveaux projets fussent organisés par la communauté (restaurants, visites, etc.). De ce projet, a été créé un centre de formation d'entrepreneurs qui n'a pas pu exercer complètement ses fonctions, mais qui en 2015 était en cours de transfert à l'université. Il devra pourtant respecter la même fonction sociale d'avant, soit celle d'éduquer les jeunes et les communautés aux alentours de la Route des émotions.

communautés, qui s'investissent pleinement dans la "dispute pour le pouvoir". L'ONG a eu ainsi des difficultés pour mobiliser et réunir les acteurs, et pendant huit mois "vides" (jusqu'à la fin du premier semestre 2013), le projet a marché au ralenti.

2) *L'intérêt des gestionnaires.* Les gestionnaires se tenaient à l'écart du projet et n'y participaient pas activement, même s'ils comprenaient son importance et ses avantages. En général, c'étaient les techniciens qui étaient envoyés aux réunions. Certes, les techniciens n'ont pas de pouvoir décisionnel et le processus peut durer un peu plus, mais leur présence peut représenter plus d'efficacité au processus. Selon Marina, cet aspect représente bien les processus de territorialisation tels que l'on voit au Brésil (mais aussi ailleurs), qui sont basés sur le dialogue et la coopération, mais qui, en réalité, cachent des conflits d'intérêt.

3) *La gouvernance.* Ce point clé des handicaps de la Route est précisément le thème central du projet de Care. Il s'agissait, comme mentionné dans la partie précédente, d'une difficulté rencontrée notamment avec la perte de gouvernance après la désactivation de l'ADRS en 2010 et l'absence d'un autre organisme capable de gérer la Route. D'après Marina, l'une de plus grandes difficultés rencontrées lors du projet a été la tentative de rétablir cette gouvernance.

Entre la fin des activités de l'ADRS et le moment où le projet de Care a débuté, le seul acteur présent sur le territoire était Sebrae, qui focalisait ses actions sur la vente des trois grandes destinations mentionnées auparavant, et sur l'entrepreneur (rappelant que cet organisme n'a ni la responsabilité ni la compétence pour planifier les actions et développer la destination). Avec l'arrivée de Care, il y a une reconnaissance mutuelle du déficit de compétences ainsi qu'une ouverture de la part des directeurs et des techniciens de Sebrae, ce qui a fortement contribué à surmonter les difficultés et ajouter une valeur aux travaux déjà réalisés.

Cependant, après le départ de Care, Sebrae se positionnait, encore une fois, comme le seul organisme actif pour l'exécution des actions, étant donné que la majorité des mairies ne pouvaient pas assurer un support adéquat aux actions du projet après sa fin par manque de structures physiques et de ressources. La différence, l'affirme Marina, est que désormais Sebrae avait pu bien assimiler les idées amenées par l'ONG. Toutefois, du point de vue de la coordination et de la planification, il manquait toujours d'un acteur central, raison pour laquelle le retour de l'ADRS (qui, pour rappel, a eu lieu en 2016) était fortement attendu.

## **5.1 Méthodologie de travail**

Afin de pouvoir répondre à l'appel à projet de l'UE, deux responsables de Care ont visité sept villes pendant dix jours, afin d'établir un dialogue avec les pouvoirs publics et la société, et pouvoir comprendre les problèmes dans la gestion du tourisme local. Une fois le projet accepté, les quatre principales dimensions de travail mentionnées auparavant ont été définies.

La méthodologie de travail se résumait, plus concrètement, à des formations (mieux détaillées dans le prochain point), à des séminaires et à des réunions dont l'objectif était le renforcement du territoire (comme, par exemple, les ateliers de dialogue "DICAs"), toujours à travers une importante articulation entre les gouvernements et la société. À partir de là, quelques conseils communautaires du tourisme ont été créés et ceux qui existaient déjà ont été consolidés.

S'agissant d'un territoire d'approximativement quatre cent cinq kilomètres, avec des lieux d'accès difficile, et qui était couvert par une équipe fixe de six personnes, il a fallu un laborieux travail d'articulation par téléphone, par mail et via les réseaux sociaux, confesse Marina.



Au début des activités, les acteurs de Care ont réalisé un travail ardu d'explication et de conscientisation auprès de la population afin qu'elle comprenne mieux l'idée de "territoire" et de ce qui était la Route des émotions. Pour ce faire, les responsables du projet se sont plongés dans les communautés dans l'objectif de réveiller et de renforcer leur faculté à gouverner. Il s'agissait, au départ, d'une relation de méfiance de la part des populations, raconte Marina, mais à la fin du projet, la plupart des habitants avaient le sentiment d'appartenir au territoire renforcé et ont pu comprendre l'impact des actions de l'ONG.

Par ailleurs, les acteurs se sont appropriés le concept de "territoire" et ont compris la connexion entre les différentes villes, voire avec les autres communautés qui n'intègrent pas la Route mais qui sont également impactées par cette activité touristique (flux de personnes, production locale, déchets, etc.).

Après dix-huit mois, une évaluation à mi-projet a été réalisée et a révélé une carence dans l'articulation et dans les impacts, provoquée – s'est-on aperçu quelques temps plus tard – par l'absence d'entrepreneurs dans les discussions. Même s'il demeurait présent, le dialogue était difficile car les objectifs entre l'entrepreneuriat et l'ONG n'étaient pas toujours compatibles, Care ayant une vision sociale et l'entrepreneur, une vision économique de recherche du gain.

C'est pourquoi des partenariats institutionnels avec Sebrae dans les trois États fédérés ont été établis et se sont révélés importants pour l'évolution du projet. Sebrae est, Comme nous l'avons mentionné auparavant, une institution qui possède une connaissance, un langage et une attitude appropriés et dirigés vers le micro entrepreneur, et qui complétaient la vision sociale de Care – des visions différentes mais complémentaires et des apprentissages mutuels.

## **5.2 Observatoire de développement soutenable de la Route des émotions**

L'Observatoire de développement soutenable de la Route des émotions (ODES) avait été envisagé dans l'objectif de surveiller des indicateurs et de produire des analyses du développement social, économique, politique et environnemental des quatorze villes qui intègrent la Route des émotions. L'idée initiale était de mettre à disposition, sur le site Web, des instruments de mobilisation sociale, notamment des plans directeurs des villes et des budgets des villes et des États fédérés, ainsi que de produire des articles d'opinion.

L'observatoire devait également servir à renforcer les propositions de mobilisation de ressources pour la région auprès de gestionnaires et techniciens des gouvernements. Finalement, ce site Web avait été imaginé comme un espace public des données qui serviraient à dessiner des politiques et à inciter la participation de la société civile – un important espace virtuel d'aide à la gestion publique, d'après les acteurs locaux.

Cependant, la plupart des participants au projet ont affirmé ne pas l'avoir adopté comme moyen de promotion ou d'information sur la Route. À la fin du projet, l'ODES ne répondait pas complètement à sa fonction d'outil de gouvernance élargie du projet. Les acteurs locaux affirment qu'il était plutôt une plateforme d'accès à des photographies prise lors des réunions et des formations réalisées.

## **5.3 Outils de communication et de mobilisation des acteurs**

Pour mobiliser les acteurs locaux et augmenter à la fois leur relation et implication dans le processus de développement touristique et notamment celui de la régionalisation, le ministère

du Tourisme (2007c ; 2007d) propose la mise en place de différents outils de communication par le médiateur/porteur du projet, rôle qui dans notre cas d'étude est attribué à l'ONG Care.

Ces outils peuvent être des activités de sensibilisation, telles que les réunions, dont l'objectif premier est de réunir différentes personnes et d'identifier les acteurs clés pour la régionalisation à impliquer dans la prochaine étape, celle de la mobilisation. Dans cette seconde étape, des séminaires, ateliers et formations sur des thématiques spécifiques, sont dispensés auprès de groupes ciblés.

Que ce soit lors de la sensibilisation ou de la mobilisation, deux principes de base de la régionalisation doivent être suivis : la participation et l'intégration (Brasil, Ministério do Turismo, 2007b). La participation a l'objectif de réunir de intérêts divers et de transformer les personnes en protagonistes du processus. L'intégration est un mouvement d'approximation des différentes instances gouvernementales à la société.

Care a mis en place différents outils de communication et de formation auprès des acteurs clés de la Route des émotions. Une liste détaillée de ces outils se trouve dans l'annexe 9. Il s'agissait de séminaires, de formations sur des thématiques spécifiques et d'ateliers de dialogue. On y observe alors qu'ils étaient divisés en quatre volets, comme nous l'avons mentionné auparavant, et destinés à des publics spécifiques.

Parmi les séminaires programmés, deux étaient destinés aux trois catégories d'acteurs (pouvoirs publics, acteurs privés et société civile organisée) et un séminaire était plus particulièrement destiné à la société civile, notamment aux femmes et leaders féminins dans la région. Par ailleurs, cinq ateliers de dialogue communautaire d'apprentissage (DICA) étaient également destinés aux trois groupes d'acteurs.

Concernant les formations, les pouvoirs publics étaient la principale cible, avec huit formations réalisées (volets 2 et 4). Quatre formations étaient destinées à la société civile organisée (volet 3). Aucune formation n'avait été programmée pour les acteurs privés. Au final, ces outils ont représenté 342 heures d'articulation avec les pouvoirs publics, 224 heures avec la société civile organisée et 112 heures avec les acteurs privés.

Selon Marina, environ 90 % de ces formations ont pu être réalisées auprès des pouvoirs publics et de la société civile, mais avec une certaine différence de participation. Une première différence est la participation entre les différentes villes. Ce fait, d'après Marina, s'expliquait par des facteurs culturels et de compréhension des enjeux du projet, et dépendait également du moment que vivait chacune de ces villes. D'après la responsable, les États de Piauí et Maranhão avaient une meilleure compréhension de la question de la coopération et de partenariat car ils cherchaient avant tout le développement, tandis que l'État de Ceará était plus focalisé sur la vente de sa destination phare, Jericoacora.

Une seconde différence est mise en valeur par Marina. Elle relate que les pouvoirs publics ont participé plus activement aux formations, ce qui pourrait s'expliquer soit par la nécessité professionnelle, soit par une meilleure opportunité de carrière. Du côté de la société civile, il y a eu des variations de participation : la population se lasse de collaborer avec des idées et de ne pas assister à des actions concrètes. Comme en témoigne Marina, ce fait se transforme parfois en élément de lutte, et parfois en désistement.

Les formations en tourisme et en gestion publique étaient gratuites et avec un nombre de places limité. Elles avaient l'objectif de former la société civile et les pouvoirs publics à la planification et à la gestion d'activités touristiques et abordaient, parmi d'autres thèmes,

l'importance de l'articulation de partenariats stratégiques avec la communauté, les organisations touristiques et les pouvoirs publics.

Les responsables touristiques locaux ont reconnu l'importance de ces formations pour l'implication des communautés et des pouvoirs publics dans la consolidation et le renforcement de la Route : "C'est une façon d'intégrer et de rendre possible la consolidation de la Route au travers des partenariats, de la créativité, des projets et des programmes", a déclaré Gilmar Filho, secrétaire du Tourisme à Barroquinha (CE). Leur importance a également été reconnue par d'autres acteurs impliqués dans les actions du projet, comme l'a montré l'étude menée par le laboratoire LIEGS et qui sera présentée dans le prochain point.

Au-delà du fait de développer les compétences techniques et professionnelles, ces formations ont également éveillé la curiosité et permis aux communautés de se sentir partie prenante de l'activité touristique (ce qui n'était pas le cas auparavant). Cependant, malgré un réel changement positif de la situation, Marina affirme que la réalité est différente dans chaque ville et que dans certaines d'entre elles, il reste beaucoup de travail à entreprendre, tel qu'une participation plus active des universités.

En 2015, Care a cessé ses activités et le projet a également touché à sa fin. En juin 2015, le Laboratoire interdisciplinaire d'études en gestion sociale (LIEGS) de l'Université Fédérale du Cariri (CE), avec l'appui de cette ONG, a réalisé une évaluation finale des résultats sur cinq communes de la Route, dont les principaux résultats et observations seront décrits par la suite.

#### **5.4 Rapport final d'évaluation des résultats**

Les évaluations qui ont donné lieu à ce rapport<sup>311</sup> ont été réalisées par LIEGS, à l'Université Fédérale du Cariri, au long des deux premières semaines du mois de juin 2015 et sur la demande de Care Internacional Brasil. Celle-ci a indiqué cinq villes clés pour l'évaluation, deux considérées comme de grandes destinations (*destinos indutores*) et trois considérées comme des points de passage, qui "orbitaient" autour des villes principales jusqu'à la mise en place du projet : Barreirinhas et Paulino Neves, dans le Maranhão, Parnaíba, dans le Piauí, Barroquinha et Chaval, dans le Ceará. Cette évaluation avait quatre objectifs principaux :

- 1- Identifier les changements dans les attitudes et les pratiques des gestionnaires publics et de la société civile ;
- 2- Identifier les résultats des partenariats, les articulations et les valeurs agrégées entre société civile et pouvoirs publics créés à partir du projet ;
- 3- Identifier les espaces et les opportunités créés par le projet pour une participation des représentants de la société civile comme un processus de réflexion et d'influence dans des politiques publiques ;
- 4- Proposer des recommandations pour de futurs projets basées sur les apprentissages et les potentialités promus par les actions du projet.

La méthodologie utilisée était variée, telles que des enregistrements photographiques, des entretiens et des groupes de discussions avec les publics cibles du projet. En complément à

---

<sup>311</sup> LIEGS (2015), *Avaliando os resultados do projeto "Nós fazemos a diferença no desenvolvimento sustentável da Rota das Emoções"*, Juazeiro do Norte, Universidade do Cariri, 44 p.

cela, il y a eu également des observations *in loco* dans les municipalités. Dans certaines villes, des entretiens non-structurés avec des participants aux formations dispensées par le projet ont été menés, dans l'objectif de vérifier les impacts de ce dernier liés au tourisme, aux activités productives et à la vie quotidienne.

Par la suite, nous allons rapidement décrire quelques points présents au sein du rapport et que nous considérons importants pour cette étude. Dans un respect de forme et de contenu de la version finale du rapport, les résultats seront groupés par État fédéré. Néanmoins, force est de reconnaître que cette approche, bien que pratique, va à l'encontre de la logique du programme, qui était de renforcer l'idée d'un seul territoire, en créant un lien entre les villes et les États.

#### **a) Maranhão : Résultats à Barreirinhas et à Paulino Neves**

Barreirinhas et Paulino Neves ont à la fois des points en commun et d'autres divergents par rapport aux résultats attendus du projet. Dans les deux villes, il y a eu un manque de suivi des actions en dehors de la période des formations, qui auraient pu être plus efficaces avec une participation endogène de l'institution cadre.

L'une des fragilités du projet énoncée a été sa divulgation assez faible qui n'a pas réussi à mobiliser la société civile pour que celle-ci participe davantage aux actions du projet. En conséquence de la faible participation de la société mais aussi des pouvoirs publics, à Paulino Neves, peu de partenariats et d'articulations ont été établis entre les deux groupes, et la communauté locale n'a pas pu développer davantage son identité.

À Barreirinhas, la notion de territoire n'a pas été pleinement assimilée par les acteurs, même si elle a été bien intégrée par Sebrae-MA. Les acteurs reconnaissent l'importance de l'apprentissage technique apporté lors des formations, mais certains affirment ne pas voir clairement la relation entre ces dernières et la chaîne touristique de la Route.

À Paulino Neves, il y a eu quelques premiers changements dans le comportement et l'attitude des entrepreneurs du tourisme, qui questionnaient désormais le rôle de leur ville sur la Route. Quelques actions commencent à être mises en œuvre (construction d'hébergements, d'un centre d'information pour les touristes, etc.) mais demandent encore des améliorations. Cette difficulté aurait pu être contournée si les formations avaient été complétées par un travail technique de consultants. Cela a été le cas à Barreirinhas, avec un résultat assez positif<sup>312</sup>.

À Paulino Neves, le secrétariat municipal du Tourisme et le Comtur ont été institués après le projet et leurs acteurs envisagent déjà d'autres formations ainsi qu'un plan municipal de tourisme. À Barreirinhas, il y a eu plus d'adhésion du secteur privé au Comtur, qui existait déjà, contrairement à Paulino Neves. Pour ces deux villes, Care représentait une institution leader surtout pour le dialogue avec les pouvoirs publics. Pour eux, le projet aura une suite malgré les doutes sur la vitesse des actions et les nouveaux partenariats.

#### **b) Piauí : Résultats à Parnaíba**

À Parnaíba, les acteurs auraient souhaité plus de dynamisme entre les formations et les actions pratiques, ce qui aurait pu être le cas si l'ADRS était active. Quoi qu'il en soit, il y a eu un changement dans la vision de concurrence des villes et des États, qui, après le projet, ont travaillé pour que le touriste soit attiré à visiter toute la Route. Un changement important a été

---

<sup>312</sup> Il s'agit de la formation "Élaboration de projets" qui a été accompagnée par des services de conseil pour adapter le concept de "Voucher Digital" aux activités liées au tourisme.

aussi vérifié dans l'attitude des communicateurs, qui ont commencé à divulguer tout le territoire de la Route dans leur programmation, et non plus uniquement le Delta do Parnaíba. Les notions de territoire et d'intégration se manifestent alors plus nettement.

Également positive, l'altération de la relation avec les mairies : les formations ont servi d'environnement d'approximation, d'interlocution et de débats entre la société civile et les pouvoirs publics, et entre les gestionnaires publics des municipalités. Certains lieux de gouvernance ayant l'objectif d'amélioration de la gestion publique municipale, tel que le Comtur, ont été construits avec le projet et ont ressenti son impact. Finalement, le projet a contribué aux politiques publiques pour le tourisme sur la partie *piaiense* de la Route, qui sera désormais gérée par le nouveau Consortium régional de développement de la plaine littorale *piaiense* (COREDEPI)<sup>313</sup>.

Pour les acteurs interviewés, Care avait un rôle d'articulation entre pouvoirs publics et société civile, qui n'est malheureusement pas présent dans les autres institutions. Bien que les actions puissent avoir une continuité, elles seront davantage dirigées vers l'initiative privée et la gestion gouvernementale.

### **c) Ceará : Résultats à Barroquinha et à Chaval**

Avant le projet, les propositions des gouvernements des trois États ne comprenaient pas les petites villes, celles de passage. Aujourd'hui, les grandes destinations sont toujours les protagonistes, mais Barroquinha et Chaval sont plus intégrées aux actions de développement touristique de la Route. Les deux villes ont pu trouver également leur vocation touristique et ont investi sur leurs potentiels pour la région : le tourisme communautaire (avec Cajueiro da Praia-PI, une route de tourisme a été lancée en 2015).

D'autres changements positifs ont été énoncés : les entrepreneurs ayant participé aux formations ont des entreprises plus formalisées ; les formations ont permis une connexion entre les pouvoirs publics et la société civile (voir l'exemple d'une invitation à une réunion publique sur la figure 46) ; les mairies envisagent désormais les dépenses pour la promotion du tourisme comme un investissement et non comme un coût ; la gestion publique avance avec l'aide de Sebrae-CE, qui met à disposition un technicien pour la promotion et le développement de la Route.

Par ailleurs, à Chaval, la Commission communautaire du tourisme, avec trente-cinq participants de la société civile et des pouvoirs publics, a été créée, ainsi que la Maison du tourisme et de l'artisan. Le projet a également permis le développement d'autres actions postérieures. À Chaval, le projet *Jovens Trilhando um Turismo Sustentável* ("Jeunes concevant un tourisme durable") forme des jeunes de la communauté pour travailler en tant que guides et agents d'information touristique.

À Barroquinha, le Comtur a été conçu et la première agence de guides de tourisme a été créée à Bitupitá et sera gérée par les fils des pêcheurs artisans de cette plage, un partenariat de la mairie, du groupe des pêcheurs et de l'ONG *Comissão Ilha Ativa*/"*Projeto Pesca Solidaria*" (projet pêche solidaire).

---

<sup>313</sup> Le COREDEPI a été fondé en juillet 2014 avec l'objectif d'agir en faveur du développement territorial de ses onze municipalités-membres et qui se trouvent dans la région de la plaine littorale du nord du Piauí, à savoir : Parnaíba, Luís Correia, Buriti dos Lopes, Bom Princípio, Cajueiro da Praia, Caraúbas, Caxingó, Cocal dos Alves, Ilha Grande et Murici dos Portelas.

Figure 46. Exemple d'intégration entre les acteurs à Chaval après le projet : invitation à une réunion publique sur la question du patrimoine



Source : Page Facebook de la Route des émotions.

La principale limitation à Barroquinha a été l'inconstance du groupe concerné dans les actions tout au long du projet, raison pour laquelle il a eu une performance fragmentée. Toutefois, à Chaval, cela n'a pas été le cas. La prochaine étape sans Care ne sera pas facile, ont affirmé les acteurs, mais l'ONG a réussi à montrer le chemin à suivre et avec l'union au sein de la communauté, les pouvoirs publics et le secteur privé, il sera possible d'avancer.

#### 5.4.1 Conclusions du rapport

Avec la technique du "top of mind", les évaluateurs ont demandé aux acteurs interviewés de répondre : Quel est le premier mot qui vous vient à l'esprit quand on parle du projet "Nous faisons la différence dans le développement durable de la Route des émotions" ? Les six premiers mots ont été : développement, durabilité, responsabilité (dans le sens du mot anglais "empowerment", "donner du pouvoir"), renforcement, connaissance et défi (voir figure 47).

Le rapport conclut avec la question "Le projet a-t-il fait la différence dans le développement durable de la Route des émotions ?", à laquelle la réponse est positive, étant donné la différence évidente après le projet grâce aux actions entreprises sur au moins trois aspects : le traitement de la notion de territoire ; la valorisation du tourisme durable ; l'articulation entre marché, État et société civile.

Les grands changements introduits par le projet sont, d'après les évaluateurs, la perspective de gain mutuel assumé par les acteurs et l'amplification de la participation de la société civile aux actions. Ce rapport recommande, par ailleurs, que toute action structurée pour les villes présente le composant "territoire" comme un pilier de développement du tourisme sur la Route des émotions.

**Figure 47. Quel est le premier mot qui vous vient quand on parle du projet "Nous faisons la différence dans le développement durable de la Route des émotions"?**

Oportunidade **Desenvolvimento** Melhorias Aprendizado  
Sucesso **Fortalecimento** Agregação Potencial **Conhecimento**  
Integração **Desafio** Companheirismo **Empoderamento** Mudança  
Transformação **Sustentabilidade** Superação Excelência

Source : Rapport d'évaluation finale, LIEGS, Université Fédérale du Cariri, 2015.

Toutefois, en comparant les données de ce rapport avec celles du rapport de 2014 du MTur sur la Route des émotions, il est possible de constater une disparité dans les résultats. La première explication qui nous vient à l'esprit est le moment de réalisation de chacun des rapports : en 2014, Care n'avait pas encore cessé ses activités et les retours sur le projet sont plutôt perçus sur le moyen terme.

La seconde possibilité est l'utilisation de méthodologies différentes et qui peuvent influencer les résultats. La troisième idée laisse apparaître que le rapport de LIEGS ne comprend qu'une partie des municipalités de la Route, un échantillon d'ailleurs fourni par l'ONG, tandis que le rapport du MTur est plus vaste – mais peut-être moins précis sur la réalité de chaque ville.

Les investissements en formation, intégration et articulation réalisés par le projet ne sont qu'une base à renforcer avec des actions futures et dans le but d'en créer de nouvelles. La transformation essentielle reste pourtant celle du modèle mental des acteurs de ce territoire, formé par une perception et une action désarticulées pendant des décennies, sans préoccupation de durabilité, ni d'intégration. Le changement introduit par le projet est profond et le nouveau modèle a peut-être besoin de temps pour être davantage accepté et intégré.

## **6. Analyse du programme Route des émotions et du projet de Care Brasil**

Avant d'aborder les questions finales sur le projet développé par l'ONG Care avec les communautés de la Route des émotions, nous souhaitons procéder à une première analyse de ce programme, qui a été créé par le ministère du Tourisme brésilien et mis en place par les gouvernements des trois États en question (Maranhão, Piauí et Ceará). L'objectif principal est de vérifier son rôle dans le développement touristique et local selon les résultats obtenus jusqu'à présent, et de comprendre pourquoi le projet "Nous faisons la différence dans le développement durable dans la Route des émotions" était une nécessité.

### **6.1 Route des émotions et le Programme de régionalisation du Tourisme**

Premièrement, une analyse de cette route touristique à partir des objectifs du MTur (2014) mentionnés auparavant, nous permet de vérifier qu'ils ne sont pas encore une réalité pour la Route des émotions et que celle-ci n'opère pas comme une route touristique complète. Quelques aspects principaux méritent d'être questionnés et remis au centre des discussions autour du développement de la Route.

#### **a) Distribution territoriale des touristes**

Concernant la distribution territoriale des visiteurs et de la richesse générée, l'économie des régions les moins développées, la notoriété des attractions les moins connues et le temps de permanence et les dépenses des visiteurs, les résultats des dernières études du MTur ont montré que le centre de l'itinéraire est toujours à l'écart d'un mouvement plus important des flux touristiques, qui se concentrent notamment aux pôles inducteurs et/ou dans les villes des deux extrémités de la Route.

Les plus petites villes ne reçoivent qu'un flux de passage vers d'autres destinations ayant plus de notoriété. Or, si le flux n'arrive pas à être décentralisé vers ces villes-là, les revenus provenant de l'activité touristique continuent à y être assez modestes et n'arrivent pas à dynamiser l'économie locale ni à susciter une volonté d'engagement. Malgré un premier changement dans leurs positions en tant que partie de la Route (LIEGS, 2015) après le projet de Care Brasil, ces villes nécessitent toujours une aide, une structuration et une promotion plus importantes de la part des gestionnaires.

De manière globale, il faudrait créer des conditions pour que le flux touristique soit favorisé vers ces destinations – en renforçant, par exemple, l'accessibilité à tous les points de la Route – et pour que les revenus issus du tourisme soient insérés dans les économies locales, afin de contribuer à la réduction de déséquilibres internes.

#### **b) Impacts négatifs du tourisme**

Il semble que peu d'attention soit accordée de la part des autorités responsables aux questions liées aux impacts négatifs du tourisme ainsi qu'à la pression exercée sur les principales attractions. Les actions mises en place ou planifiées pour la suite de la Route devraient porter plus attention à la question de la durabilité (qui est d'ailleurs présente dans les discours) en tenant compte de la qualité urbaine, environnementale et de celle du paysage.

Les communautés ont été insuffisamment sensibilisées à la question du développement durable et du tourisme. Ainsi, elles ne sont pas entièrement conscientes de l'impact qui peut être généré par leurs actions et par l'activité touristique. Par ailleurs, le discours des trois États



fédérés laisse entrevoir une forte volonté d'augmentation du nombre de touristes, notamment étrangers. Le danger à ce sujet réside, entre autres, dans le fait que le territoire de la Route des émotions est assez fragile par ses caractéristiques physiques et environnementales. Une prise en compte de cet aspect est nécessaire avant que toute campagne de promotion ne soit lancée.

### **c) Appellation "Route des émotions"**

Une route touristique peut, en effet, renforcer la compétitivité des villes qui la composent, mais pour ce faire, un axe thématique principal est nécessaire. Cela permet aux routes touristiques connues internationalement d'être précisément identifiées, par un nom faisant référence directement à son thème : la Route des châteaux (Portugal, Allemagne, France, Irlande, etc.), la Route du whisky (Écosse), la Route du café (Colombie, Mexique, Porto Rico, etc.), la Route des monastères (Mexique) et beaucoup d'autres. Certes, la Route des émotions est représentée par un concept fort connoté, mais il est en même temps assez générique et susceptible d'être interprété de différentes manières.

À ce sujet, le MTur (2014) recommande l'adoption d'un nom qui ferait plutôt référence à la cause de ces émotions et qui regrouperait certaines caractéristiques : une cohérence de l'ensemble de la route autour du thème ; une identité propre et une image différenciatrice ; une possibilité d'offrir la thématique sur plusieurs perspectives (visites guidées, expositions, activités, etc.) et de l'illustrer facilement sur les supports de communication. Cependant, serait-il possible et envisageable de changer cette marque dix ans après le lancement de la Route ? Sinon, comment l'adapter et la promouvoir autrement ?

Par ailleurs, l'idée d'émotions suppose qu'une attention forte est accordée à l'expérience individuelle du touriste. Il nous semble que cette question n'a pas été assez prise en compte jusqu'à présent par les responsables de cette route. Cette idée est liée, par exemple, au concept d'économie d'expérience (Pine et Gilmore, 1999), centrée sur la valeur émotionnelle d'un produit ou service.

L'évolution des besoins des visiteurs combinée avec les mutations du secteur impose, en effet, à l'activité touristique de franchir un nouveau stade de sa valeur économique, ce qui permet une différenciation entre des produits similaires. Cette approche nouvelle de la filière économique du secteur ouvre des perspectives intéressantes aux destinations en matière de positionnement stratégique.

Dans ce sens, il peut convenir à la Route des émotions de faire progresser sa valeur via ce processus d'économie d'expérience, qui considère, entre autres, la définition à la fois de la filière économique du secteur et des besoins du consommateur final sous un nouvel angle, ainsi que la définition du thème de l'expérience et du parcours sensoriel et émotionnel du visiteur en cohérence avec le thème, entre autres.

Concernant le nom donné au produit "Route des émotions", nous souhaitons faire une deuxième remarque. Selon la définition du MTur (2010b, p.32), une route touristique ("*rota turística*") est "un parcours continu et délimité dont l'identité est renforcée ou attribuée par l'utilisation touristique". Autrement dit, une route présente un ordre logique de visite de ses attractions. De l'autre côté, d'après le ministère, un circuit touristique ("*roteiro turístico*") est "un itinéraire caractérisé par un ou plus éléments qui lui confèrent une identité, qui est dessiné et structuré avec pour objectifs la planification, la gestion, la promotion et la commercialisation touristique", et qui souvent présente un thème.

Ainsi, il est possible donc d'affirmer qu'une route (un parcours) peut intégrer plusieurs circuits, et que ceux-ci peuvent traverser plusieurs régions touristiques. À partir de ces définitions, nous nous demandons si les régions touristiques et les villes que structurent des projets de régionalisation, comprennent cette différence. Notre étude sur la Route des émotions ("*Rota das emoções*" en portugais) nous laisse croire que non.

Selon les définitions du MTur, la Route des émotions serait plutôt un circuit touristique, alors pourquoi utilisent-ils le mot "*rota*" ? La première hypothèse est qu'il s'agit, possiblement, d'une confusion entre les deux termes, mais nous croyons également que ce vocable-là a un caractère plus commercial. Par ailleurs, il s'agit, en effet, d'un mot courant dans le tourisme (plusieurs "*rotas*" sont connues des brésiliens, comme celles mentionnées auparavant).

#### **d) Coopération et engagement des acteurs locaux**

La coopération entre les agents touristiques et les communautés concernés mérite encore plus de soutien, d'efforts et d'actions concrètes de la part des gouvernements – et pourquoi pas d'une entité médiatrice externe, comme l'était à l'époque l'ONG Care ? Le territoire manque de mécanismes pérennes qui stimulent la participation et l'engagement de la population dans le développement touristique.

Malgré un premier pas important initié par Care dans ce sens, les évaluations du MTur montrent une divergence des visions sur la fonction et l'intérêt de cette route touristique : juste une marque ; un itinéraire centré uniquement sur trois des quatorze villes concernées ; une route qui a encore besoin d'être développée ; une proposition pour s'organiser localement ; un projet entre les États pour le développement touristique régional, etc. (Brasil, Ministério do Turismo, 2014). Sans une vision positive commune et une motivation globale de tous les agents de la Route, un avenir promoteur sera difficilement accessible.

Le Programme de régionalisation du Tourisme (PRT) au Brésil délimite huit axes thématiques qui détaillent les actions à mettre en œuvre sur les routes touristiques et qui ont servi de base pour les recommandations dans le rapport du MTur pour le développement de la Route en 2014 (listées sur l'annexe 10) :

- Renforcement institutionnel ;
- Veille ;
- Entrepreneuriat et attractions d'investissement ;
- Infrastructures ;
- Qualification des services et de la production liée au tourisme ;
- Planification et positionnement de marché ;
- Promotion et soutien à la commercialisation ;
- Informations auprès des touristes.

Suite à la reprise des actions par l'ADRS (entité d'exécution des actions déterminées par le consortium de la Route des émotions), et étant donné que cela soit une deuxième étape souvent présentée comme une étape de "consolidation" qui vient accompagnée de la promesse d'efforts en commun des trois États, ces actions-là ont peut-être plus de chance d'être mises en pratique, motivant et dynamisant aussi derrière elles l'ensemble des acteurs.

Cependant, et contrairement aux discours formels de la part du MTur (2007), le rapport en question (Brasil, Ministério do Turismo, 2014) ne suggère aucune action vis-à-vis des populations locales, comme celle réalisée par l'ONG Care. Or, une route touristique ne peut pas fonctionner pleinement et durablement sans la participation des habitants, comme l'avons

souligné auparavant. Espérons alors que dans cette nouvelle phase de la Route des émotions, les populations locales soient plus sollicitées à s'y impliquer. Un travail partenarial des gouvernements locaux avec d'autres secteurs (ONG, secteur privé, université) peut aider à donner l'impulsion de départ à cette participation.

Deuxièmement, nous souhaitons reprendre quelques critiques faites auparavant vis-à-vis du PRT et qui sont également pertinentes dans le cas de la Route des émotions. Tout d'abord, nous attirons l'attention au fait que la Route n'est toujours pas un circuit bien développé, comme nous l'avons souligné au long de cette partie. Néanmoins, le MTur l'a élue comme "Meilleur itinéraire touristique" en 2009. Or, il serait pratiquement impossible pour une route lancée quelques années auparavant d'être, réellement, le meilleur circuit touristique du pays si ce n'est pour en faire une publicité.

Ce fait reflète, à notre avis, les orientations idéologiques (vendre le territoire) et les aspirations (avantages politiques et économiques) de ceux qui ont idéalisé et formaté le projet, surtout les gouvernements (national et régionaux). Il remet en question la légitimité de certaines actions du MTur, qui promeuvent et soutiennent la commercialisation de produits mal structurés et non finalisés dans un but de profit économique du territoire, notamment auprès du marché international.

Transformer le tourisme en principale activité économique de ce territoire (Brasil, Ministério do Turismo, 2014) contredit, d'un côté, l'affirmation du tourisme sur la Route qui côtoie d'autres activités économiques locales, et d'un autre, l'idée défendue auparavant de que le développement touristique est difficilement responsable d'un développement économique.

Cette quête de développement via le tourisme menée par les gouvernements régionaux (*estaduais*) ne considère que la possibilité d'avoir des bénéfices économiques et justifie toute intervention territoriale (notamment en infrastructure) et d'aménagement, en vue principalement d'une visibilité à l'international. Nous reconnaissons que cette route peut, en effet, favoriser le développement local par, entre autres, l'amélioration d'infrastructures.

Cependant, la Route des émotions est installée sur un territoire fragile et qui nécessite toujours de services de base. Notre critique porte donc sur le fait que la rationalisation de l'usage de l'espace sur la Route des émotions, tout comme les choix d'aménagement, mettent en avant l'adaptation du territoire pour le tourisme plutôt qu'au bénéfice des populations locales. Ces aspects mettent en évidence que la Route est actuellement un territoire construit sur des politiques plus sectorielles que territoriales.

Par ailleurs, la coopération intersectorielle et interinstitutionnelle existante s'avère également insuffisante, tout comme la participation au développement du tourisme local. Ce processus a été initié avec les actions menées par l'ONG Care mais a besoin d'une continuité et, surtout, d'un encouragement accompagné d'actions concrètes.

Pour conclure sur l'analyse de la Route des émotions, ses défis, aujourd'hui, peuvent se résumer à la problématique suivante : Comment devenir une destination intégrée dans le territoire, articulée d'un point de vue opérationnel, cohérente avec son intérieur et dans sa gestion ? Autant de questions auxquelles les gestionnaires de la Route des émotions devront se confronter pour redonner une image de leur offre touristique et travailler dans le sens d'un développement local réellement durable. Cet objectif demande pourtant beaucoup de travail, d'efforts permanents et soutenus, du temps et de la patience.

## 6.2 Projet de Care Brasil sur la Route des émotions

Le travail mené par l'ONG Care Internacional do Brasil via le projet "Nous faisons la différence dans le développement durable dans la Route des émotions" entre 2012 et 2015, mis en place en partenariat avec Sebrae, a été une expérience importante dans le renforcement du dialogue, de l'articulation et de l'intégration des municipalités de la Route<sup>314</sup>.

Son objectif principal était de renforcer la gouvernance locale, qui avait perdu ses piliers suite à la désactivation de l'ADRS, mais d'autres thèmes sous-jacents ont guidé les actions, notamment l'encouragement d'une participation plus proactive de la société civile des villes de l'itinéraire, la qualification de l'offre et de la gestion publique, ainsi que le dialogue entre les trois acteurs (habitants, gouvernements et entrepreneurs) et le partenariat public-privé. Sa principale réussite a probablement été la prise de conscience assez générale de l'importance d'une approche collective.

À la fin du projet, il était possible de constater que ces objectifs et stratégies fixés au départ, n'ont pas pu être accomplis à 100 % mais qu'il y avait eu beaucoup de progrès, notamment par rapport au renforcement du dialogue, de la participation et des partenariats. Par ailleurs, il y a eu des changements de vision et d'attitude dans la plupart des municipalités, et plusieurs projets et actions touristiques ont été créés ou envisagés pour la suite. L'une de ces actions a été la création ou la redynamisation de Conseils municipaux du Tourisme (Comtur) avec une participation plus développée des acteurs locaux, comme à Santo Amaro/MA, Paulino Neves/MA, Barroquinha/CE et Chaval/CE.

Le projet présente une caractéristique importante : la capacité d'intégrer différents acteurs. C'est pourquoi nous en concluons que la Route est plus forte non seulement avec l'union des trois gouvernements, à travers l'ADRS qui a un rôle fédérateur important, mais également avec l'action d'un médiateur extérieur (ONG ou autre) qui travaille davantage sur l'articulation entre les acteurs et surtout auprès des communautés.

De ce fait, il n'est pas possible de conclure cette analyse sans reconnaître le rôle essentiel de Care en tant que médiateur et entité à l'écoute des communautés, qui essayait de mettre en valeur les différences dans les villes pour que tous les habitants se sentent partie prenante de la Route des émotions – un travail important de compréhension, de respect et de valorisation.

Cependant, pour des raisons qui peuvent être assez variées, certaines villes se sont mieux adaptées que d'autres. Est-ce une faute du projet de Care ou bien du programme Route des émotions, imaginé par le MTur et mis en pratique par les gouvernements ? Une réponse difficile à donner. Nous estimons pourtant qu'il s'agit plutôt d'un défaut au niveau du programme que du projet.

Ce dernier n'avait pas l'objectif de créer un sentiment d'appartenance sur le territoire de la Route. Néanmoins, ses responsables étaient conscients que cet aspect était intrinsèque au développement des activités et qu'il émergerait de toute façon. Le programme a inventé un territoire sans réaliser un travail en amont de sensibilisation et de préparation des communautés et des autres acteurs, dans un processus décisionnel *top-down* fait au niveau politique et sans concertation avec les acteurs locaux.

---

<sup>314</sup> Afin d'avoir un avis sur la situation actuelle des villes et sur le projet, nous les avons contactées plusieurs fois par mail mais nous n'avons jamais reçu de réponse.

Concernant les objectifs initiaux du projet, nous avons pu vérifier alors que ceux-ci n'ont pas pu être entièrement atteints. À propos du renforcement de la gestion publique et de la mobilisation sociale, même s'il reste beaucoup à accomplir, le projet a entraîné un premier changement dans les perceptions des acteurs et qui peut s'avérer efficace avec le temps.

Par rapport à la gestion des ressources dans les aires de protection environnementale, en dehors des quelques formations et des débats organisés sur le sujet, nous n'avons pas été informée sur les vraies actions menées en ce sens. Cela aurait demandé peut-être plus de temps et des partenariats avec d'autres ONG environnementales, qui aideraient les territoires à mieux développer ce volet. Finalement, l'ODES n'a pas été pleinement développé et n'a pas rempli le rôle qui lui était incombé au départ.

À ce sujet, nous devons reconnaître ce type d'initiative comme un outil de communication, d'intégration, de suivi, de veille et de planification utile et indispensable pour pouvoir développer la Route. Néanmoins, pour remplir entièrement ces fonctions, il est nécessaire qu'une équipe technique soit responsable de la production d'informations, de données, d'études et d'actualités. Son contenu doit partager les réalités et les expériences vécues sur la Route et promouvoir le débat, avec un objectif primaire de réponse aux attentes et aux nécessités de l'ensemble des acteurs du territoire, tel que les Systèmes d'information territoriale (SIT) mentionnés auparavant.

L'un des axes principaux de travail était les formations sur des thématiques diverses mais avec une nette priorité sur des aspects techniques du développement du tourisme et de sa gestion. Pour la réalisation de ce type de formation, il aurait été important d'engager une réflexion approfondie sur la question de la durabilité et du territoire, et de la manière dont ces aspects peuvent influencer le développement de l'activité touristique dans la pratique<sup>315</sup>.

Par ailleurs, selon la liste des formations divulguée (annexe 9), trois des quatorze villes (Parnaíba, Camocim et Barreirinhas) ont concentré la totalité des formations. Compte tenu des caractéristiques du territoire et des populations (difficulté de mobilité, de communication, etc.), il aurait été important de partager ces formations sur l'ensemble des villes, offrant ainsi la possibilité de participation à tous les intéressés.

Quant à la participation aux formations, celle-ci a été inégale selon la ville et le public : globalement, la participation des pouvoirs publics a été bonne, contrairement à celle de la société civile. Rappelons pourtant qu'il s'agissait notamment d'une participation de techniciens et non de gestionnaires publics, selon le témoignage de Marina, ce qui peut dénoncer un possible manque d'intérêt de la part de ces derniers, qui "déléguent la mission".

En ce qui concerne la population, il aurait peut-être fallu envisager un travail en amont de sensibilisation de ces populations au tourisme, mais également une divulgation et une communication plus intenses pour les motiver et les mobiliser davantage à participer aux formations et aux réunions.

Le dernier constat sur les formations provient des acteurs les ayant suivies (LIEGS, 2015) : leurs retours ont mis l'accent sur un problème d'assimilation des contenus et de leur applicabilité pour le développement de la Route des émotions, ainsi qu'un manque de suivi après les formations et le projet lui-même.

---

<sup>315</sup> Ces thèmes ont peut-être été mieux abordés lors des séminaires et des réunions, mais nous n'avons pu recueillir aucune information sur les sujets traités dans ces rencontres-là.

Concernant les deux premiers points, il est possible de considérer qu'il existait une éventuelle inadéquation entre le contenu et la pertinence des contextes locaux, étant donné que les municipalités n'ont pas toutes les mêmes besoins. Il existait également une nécessité de soutien technique extérieur aux villes, en rapport avec le troisième problème évoqué. Cela aurait permis à d'autres entités (privées, ONG, universités, etc.), par exemple, de donner suite au travail entrepris par Care et d'accompagner les acteurs locaux dans leurs démarches. Cet aspect aurait mérité plus d'attention de la part de l'ONG, en réfléchissant sur le moyen terme, lors de son départ du territoire.

Ainsi, après la sortie de l'ONG du programme Route des émotions, il existe une nécessité réelle et immédiate d'un acteur qui, en travaillant en permanence avec l'ADRS, pourra donner suite aux actions, notamment auprès des communautés. Sans cet acteur, le travail mené par Care risque d'être entièrement inutile et perdu. Nous estimons que ce type de projet est plus facilement mené à bien par une entité de médiation locale indépendante du système politique, mais partenaire de celui-ci. La réactivation de l'ADRS satisfera une partie des besoins en termes de gouvernance locale, mais pour leur articulation avec les pouvoirs publics, les populations ont encore besoin d'un appui extérieur.

Étant donné la réussite du projet en termes de mobilisation des acteurs et de leur participation, nous souhaitons débattre brièvement sur l'utilité et l'applicabilité des actions développées par Care dans le cadre de son projet pour la Route des émotions, à savoir les formations, les séminaires et les réunions.

Les formations sont des outils plus adaptés aux acteurs économiques et publics puisqu'elles sont, en général, plus dirigées vers des aspects techniques, administratifs et économiques de l'activité touristique. Le coût de leur mise en place est variable et peut être tout à fait adapté aux possibilités et aux nécessités de chaque ville. Même s'il s'agit d'une pratique constante dans le secteur touristique, rares sont pourtant les formations qui travaillent sur la question de l'inclusion des habitants dans les politiques et les actions.

À partir de là, nous nous questionnons sur la non implication de la population, à savoir s'il s'agit d'une absence de volonté des pouvoirs publics, d'un manque d'information et d'outils nécessaires pour le faire, ou de ces deux aspects. Notre suggestion serait alors de mettre en place non seulement des formations techniques sur le tourisme mais aussi d'autres formations qui apprendraient aux acteurs publics et privés à travailler avec les habitants.

Les séminaires et les réunions, quant à eux, sont des moments de rencontre ouverts à tous, y compris à la société civile, organisée ou pas. En complément aux formations techniques, ces méthodes ouvrent la possibilité d'aborder d'autres thèmes et d'aller plus loin dans la réflexion concernant l'impact du tourisme et de son développement durable. Ce sont aussi des lieux de débats et d'échanges qui peuvent être considérés comme une ouverture pour la prise de parole par les habitants.

Facilement adaptables (formats, contenus, nombre de participants, etc.) à chaque contexte, ils peuvent être aisément mis en place. Toutefois, une répartition large est indispensable, et une attention spéciale doit être portée à la divulgation et aux invitations. Enfin, les responsables doivent s'assurer que l'information soit claire et à la portée de tous.

Dans ce type de projet, et selon les territoires, les acteurs peuvent rencontrer deux difficultés typiques, qui requièrent une attention et une bonne planification en amont. La première concerne les ressources. Des actions de sensibilisation, de dialogue et de formation requièrent du temps, du matériel, des personnes, et donc de l'argent. Le choix des actions qui seront

finalement développées dépendra alors de ces facteurs-là, qui ont besoin d'être calculés par les porteurs du projet avant son démarrage afin de minimiser de possibles difficultés postérieures. Cette question a été évoquée auparavant, lors des études de cas à Foz do Iguacu, notamment celui du PIET (chapitre 5) et les difficultés rencontrées par l'Institut Polo Iguassu. L'équipe en charge devra être assez nombreuse pour pouvoir garantir des résultats satisfaisants (l'un des blocages de Care, qui avait une petite équipe pour un immense territoire).

La deuxième difficulté est liée à la communication : une destination qui souhaite développer une action de gouvernance et d'articulation entre ses différents acteurs a besoin d'un système de communication efficace et permanent, avec une stratégie d'actions bien définie. Les NTIC sont évidemment des canaux essentiels aujourd'hui, mais encore faut-il considérer qu'elles ne sont pas une réalité tangible à toutes les communautés (notamment dans des contextes comme celui de la Route des émotions).

Ainsi, au-delà d'Internet et de ses différentes possibilités de création et de transmission d'informations, les porteurs du projet doivent aussi considérer d'autres moyens pour assurer une communication efficace avec toute la chaîne touristique et les personnes concernées. Les observations et les recommandations faites antérieurement sur l'ODES sont également pertinentes ici. Un bon exemple est celui du réseau Tucum qui sera présenté par la suite : le dialogue et les échanges constants entre les différentes communautés du réseau, à la fois virtuellement et physiquement, sont des facteurs clés pour la réussite de leur action commune en vue du développement de leur tourisme communautaire.

En conclusion, le projet porté par Care nous permet de comprendre qu'avec un travail de prise de conscience et un dialogue entre les parties prenantes, le tourisme peut mieux s'insérer dans un territoire et être plus accepté par la population locale. Il serait plus bénéfique alors que les habitants comprennent leur rôle et leur potentiel (individuel et collectif) dans cette activité et sur le territoire, et la force de l'impact de leurs actions. Mais pour atteindre cet objectif, il faudra tout d'abord une gouvernance locale claire et soutenue éventuellement par un agent de médiation extérieur, afin de faciliter, d'un côté, le dialogue entre les différents acteurs et d'éviter, d'un autre côté, le renforcement des féodalités locales.

Renforcement d'identité, dialogue et partenariat sont ainsi des mots clés pour une base solide et durable du tourisme à laquelle ce type de projet peut contribuer. Sa reproduction dans un autre lieu demande pourtant de tenir compte des particularités locales, des modes de vie, du fonctionnement du territoire et des réalités vécues par les populations, tout comme une adaptation selon les nécessités et les possibilités de chaque destination.

## 7. Conclusions

Lors de la restructuration du tourisme brésilien à partir des années 2000, on a vu émerger non seulement de nouveaux organismes, dont le principal est le ministère du Tourisme (chapitre 7), mais également de nouveaux instruments politiques qui plaçaient le tourisme au cœur des programmes de développement socioéconomique du pays. Ainsi, depuis 2003, un document-cadre nommé Plan national de Tourisme, est publié dans l'objectif d'établir les directives, objectifs et programmes déterminés par le MTur afin d'impulser le tourisme dans le pays.

Notre analyse de ces textes a mis en évidence leur objectif de transformer les territoires en les structurant pour devenir des produits touristiques qui répondent aux standards internationaux et attirent ainsi plus de touristes étrangers. Cette structuration est encadrée par l'État et financée, dans la plupart du temps, par l'initiative privée, mais également avec la participation des gouvernements des États fédérés, comme dans le cas de la Route des émotions. Le développement durable n'est que superficiellement pris en compte dans le Plan 2013-2016.

Certes, des actions pour un développement durable sont présentes dans les textes publiés par le MTur mais elles ne sont, réellement, que peu encouragées. Les discours sont assez divergents et donnent une impression superficielle de la prise en compte de la durabilité par le gouvernement brésilien. L'inclusion sociale, par exemple, fait référence, en réalité, au tourisme social et à l'emploi de la main-d'œuvre locale dans l'activité touristique ; l'amélioration de la qualité de vie signifie à la fois plus de travail dans le tourisme pour les habitants et une amélioration d'infrastructure de base et touristique.

Dans tous les textes analysés dans ce chapitre, le territoire est conçu en tant que marchandise pour un usage touristique, qui nécessite pourtant une "mise en forme", une transformation et une adaptation, et c'est l'État qui l'aidera à se consolider comme destination touristique compétitive à l'international.

Une autre contradiction présente dans ces textes est liée à l'image et à la fonction attribuées à l'État national pour les décisions en termes de tourisme, en opposition à la décentralisation des décisions vers les États fédérés et les villes. Nous avons mentionné auparavant (chapitre 7) que depuis les années 1990, plusieurs actions en vue d'une décentralisation de la planification et de la gestion de l'activité touristique ont été mises en œuvre, telles que le Plan national de municipalisation du Tourisme (PNMT) de 1994 et le Système national de Tourisme de 2008. Cependant, nous avons observé que l'action effective du MTur est présentée dans les derniers Plans comme étant la responsable de la création des conditions pour le développement du tourisme, comme l'avait par ailleurs dénoncé Rita C. A. Cruz (2005) sur le premier Plan.

Dans la même lignée du PNMT, le Programme de régionalisation du Tourisme (PRT), qui l'a "remplacé" en 2004, prône un travail intégré entre les régions touristiques<sup>316</sup> dans le but d'augmenter leur compétitivité dans le marché et d'améliorer la qualité des produits touristiques. Le PRT présente ainsi un champ d'activités plus vaste que le PNMT.

Dans cette idée, il est possible de considérer que le modèle lancé par le PNMT est celui en vigueur dans le pays actuellement, les villes et les régions étant dotées d'une capacité décisionnelle et de planification. Néanmoins, elles sont encore attachées aux recommandations du MTur afin d'être soutenues financièrement et pour la promotion de leurs

---

<sup>316</sup> Pour rappel, dans ce contexte, une région touristique ne doit pas être comprise comme un synonyme de région géographique (Nord, Sud, etc.). Cependant, les régions touristiques se partagent par région géographique. Ainsi, nous avons les régions touristiques du Nord, du Sud, du Nord-est, du Sud-est et du Centre-ouest (annexe 11).



projets, ce qui remet en question cette "décentralisation". Aujourd'hui, le gouvernement national assume un rôle inducteur dans le développement du tourisme.

Par ailleurs, en termes de territoire, le discours actuel est celui d'une politique publique qui historiquement néglige le territoire de deux manières : d'un côté, une priorité est donnée aux territoires élus pour le tourisme (aménagement et normes d'usage), tandis que d'autres morceaux de territoire sont abandonnés à leur propre sort. D'un autre côté, il peut y avoir également un paradoxe dans les territoires utilisés pour le tourisme car on donne la priorité à leur potentiel d'attractivité, et leur condition première de lieu de vie est négligée (Cruz, 2005, p. 39). Dans cette perspective, le territoire existe pour être utilisé, mais utilisé pour qui ? Pourquoi ? Pour quel type de développement ? (Cruz, 2005, p. 38)

Le PRT promeut le développement touristique sous une vision économique et conventionnelle de l'activité ; il s'agit d'une structuration, d'une transformation et d'une adaptation du territoire national aux demandes et aux exigences du marché international en vue d'augmenter le nombre de voyages et de générer de devises, tout comme les Plans nationaux. Le résultat est la création de territoires construits non sur des politiques territoriales, comme l'annonce le programme, mais sur des politiques structurelles qui se placent au-dessus du territoire.

Nous soutenons Rita C. A. Cruz (2005, p. 41) dans son idée que la région est une construction humaine et que donc les régions touristiques sont des constructions culturelles, incorporées ou abandonnées avec le temps. Ainsi, en tant qu'outil majeur de planification du gouvernement, le PRT s'avère peu solide et durable pour les destinations elles-mêmes. Ses faiblesses se trouvent également dans le fait que la régionalisation requiert une abdication, de la part des gouvernements locaux, d'une partie des leurs projets individuels en faveur d'un projet collectif, ainsi qu'un dépassement des vanités personnelles et le développement de la capacité de dialogue (Cruz, 2005).

Nous avons observé dans le chapitre 5 que ces problèmes sont malheureusement au cœur de la sphère politique brésilienne, et donc la gestion décentralisée et la coopération entre les acteurs dans le cadre de la régionalisation rencontrent toujours des difficultés à s'installer. Ces problèmes s'insèrent ainsi dans un scénario plus global de développement de systèmes participatifs démocratiques. Malgré la persistance de ces barrières, la planification gouvernementale et les politiques publiques en vue d'un développement touristique doivent absolument mener des efforts pour prendre en compte les différentes attentes des sujets sociaux concernés.

Nous concluons finalement que la participation à la prise de décision en matière de tourisme n'est pas prise en compte par le MTur dans ses programmes et projets. Dans le modèle encouragé par le MTur, il s'agit d'une démocratisation représentative de l'activité touristique (via les organismes et entités locaux ainsi que les représentations de la société civile) et pas vraiment participative telle qu'il l'annonce. Il s'agit d'une décentralisation centralisée (Cruz, 2005, p. 39), une déconcentration. Si une telle position des pouvoirs politiques est maintenue dans le temps, elle menace le développement de modèles participatifs dans le tourisme.

Cependant, il ne s'agit pas uniquement d'une redéfinition de la relation État-société mais aussi d'une union entre les différents acteurs. Un travail coordonné entre tous les acteurs peut porter ses fruits, comme nous a montré le projet de Care pour la Route des émotions. Ce projet nous a permis de comprendre, d'une part, qu'une gouvernance locale claire et soutenue par un médiateur extérieur, peut faciliter le dialogue et la concertation entre les différents acteurs du territoire. D'une autre part, qu'un travail de prise de conscience, un dialogue et des formations auprès des parties prenantes favorisent un développement plus participatif du tourisme.

## **Chapitre 9**

### **Tourisme durable et participatif au Ceará : Le cas du réseau Tucum et son projet de tourisme communautaire**

"Nous ne pouvons pas nous cacher du tourisme, c'est pourquoi il est important de penser à quel type de tourisme nous souhaitons."

Réseau Tucum

## 1. Introduction

Dans les chapitres précédents, nous avons présenté six études de cas qui portaient sur des actions participatives menées par des acteurs locaux – en occurrence, des pouvoirs publics et des organisations du tiers secteur. Néanmoins, il nous semble que le débat sur la participation au tourisme ne serait pas complet sans la prise en compte d'actions qui émergent de la communauté locale. Cela nous permet d'analyser la participation et des dispositifs participatifs à partir d'un troisième prisme, celui de démarches issues de revendications des habitants.

Ainsi, l'étude de cas sur laquelle ce chapitre est basé, représente une démarche ascendante de participation au développement du tourisme local et régional. Il s'agit du réseau *cearense* de tourisme communautaire (Tucum). L'un des intérêts est notamment de pouvoir saisir les enjeux d'une expérience participative qui émerge des habitants (bien que particulière étant donné qu'il s'agit du tourisme communautaire), en croisant ses réussites et difficultés avec celles des actions et projets analysés auparavant.

En première partie de chapitre, nous présenterons le contexte local de développement touristique côtier, de soleil et de plage, dans l'État de Ceará afin de saisir les enjeux de l'apparition du mouvement de tourisme communautaire et, plus particulièrement, de notre cas d'étude. Nous verrons ainsi que le tourisme développé notamment à partir des années 1990 dans la région, est marqué par la présence de grands investissements étrangers sur des complexes hôteliers du type "tout compris", qui offrent aux touristes des espaces déconnectés des réalités et modes de vie locaux, et peu durables vis-à-vis de l'environnement.

Ce type de développement touristique, tourné vers le tourisme international, a été encouragé par des plans et politiques publics conçus du haut vers le bas. Le fait que les populations locales n'ont pas été prises en compte dans ce processus n'a fait qu'accroître les tensions entre investisseurs et habitants. Leur relation était déjà brisée en raison des conflits pour la terre entre ces deux groupes qui avaient démarrées, sur certaines localités, dans les années 1970.

Dans ce contexte de tensions et de menaces pour les communautés locales, les habitants de ces régions ont saisi la nécessité de s'organiser pour pourvoir lutter et rester sur leurs territoires. La solution retrouvée a été de mettre en place des activités économiques et des systèmes productifs de coopération qui leur permettraient de résister. Parmi ses activités, on a vu émergé les premières organisations de tourisme communautaire (TBC) dans l'État.

Ainsi, en deuxième partie de chapitre, nous exposerons l'histoire d'une des communautés du réseau Tucum, qui est considérée comme étant la pionnière du tourisme communautaire au Brésil et représentante de cette lutte : la communauté de Prainha do Canto Verde. Leur projet de tourisme communautaire a été primé internationalement par sa préoccupation vis-à-vis du tourisme durable et de l'inclusion des habitants dans ce processus tout comme dans les bénéfices issus de l'activité touristique.

Le troisième moment sera consacré à notre étude empirique sur le réseau Tucum. Nous décrirons d'abord la réalité du réseau suite à nos recherches bibliographiques et de terrain auprès d'un de ses responsables institutionnels. Ensuite, nous présenterons les résultats de l'évaluation du prix TO DO!, qui a primé le réseau en tant que projet socialement responsable.

La quatrième partie sera dédiée à un débat autour de l'importance de la relation entre les expériences de tourisme communautaire et les gouvernements, l'un des aspects les plus importants qui a ressorti dans notre étude sur le réseau Tucum. Enfin, nous finirons par une ouverture du débat sur l'intérêt du développement des réseaux dans le tourisme.

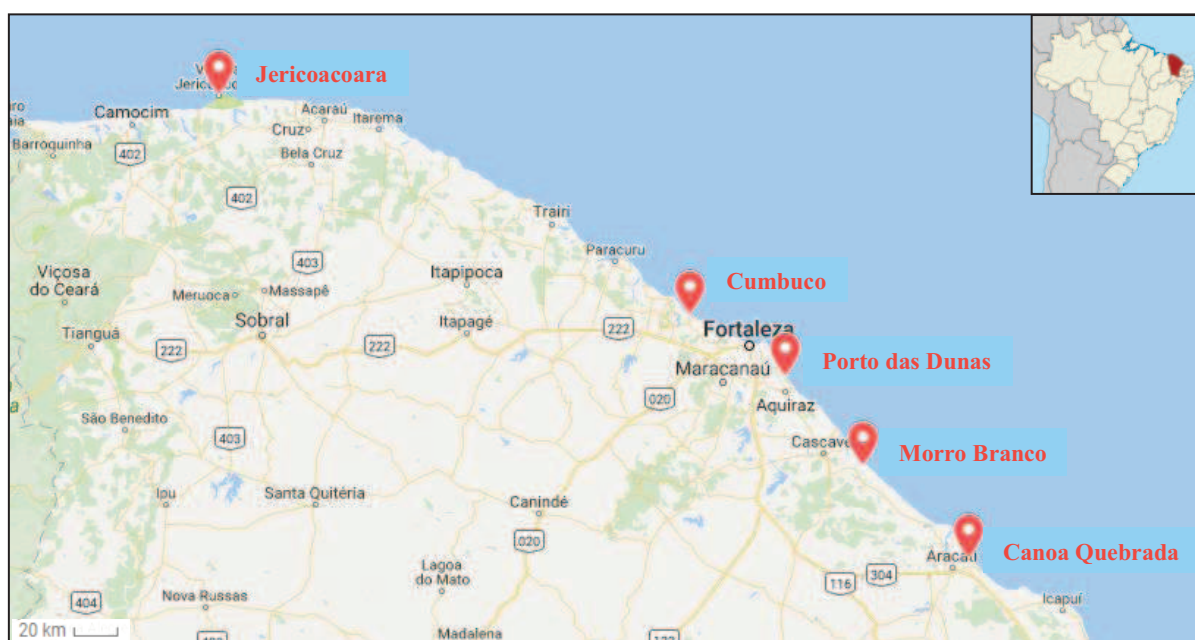
## 2. Tourisme côtier au Ceará et émergence d'un tourisme communautaire

L'État de Ceará est nationalement et internationalement connu pour ses beaux paysages côtiers et des plages à couper le souffle. Le tourisme de soleil et de plage y est donc assez pratiqué. Par ailleurs, il a été choisi comme étant prioritaire pour les actions de développement de l'activité dans cet État. Ce tourisme côtier, en quelques mots, peut être caractérisé par (Rocha, 2006) :

- 1/ La présence de grands investissements étrangers pour des hébergements du genre *resorts*<sup>317</sup> ou de grands hôtels qui changent l'espace afin de répondre à la demande de la clientèle ;
- 2/ Une augmentation considérable du flux de touristes internationaux, qui sont la cible de ce type d'investissement ;
- 3/ La création et l'offre aux touristes d'espaces déconnectés de la réalité locale et à l'encontre de la nature des lieux, simulant ainsi des relations impersonnelles et de marché.

Ce scénario n'est pourtant pas exclusif au Ceará, comme nous l'avons mentionné auparavant (chapitre 1) pour le cas de Sauípe, au Bahia. Un autre exemple flagrant de l'utilisation économique du tourisme et la conséquente massification de la destination est la plage de Porto de Galinhas, dans la ville d'Ipojuca, dans l'État voisin du Pernambouc. Cette destination a souffert, au long des quinze dernières années, des transformations qui mettent en évidence la massification du lieu issu de l'investissement étranger (Gómez et al., 2015). À Porto de Galinhas, il s'agit notamment du secteur hôtelier, qui offre aujourd'hui plus de treize mille lits.

**Figure 48. Principales destinations touristiques de soleil et plage au Ceará**



Source : Setur-CE. Élaboration : Auteure.

<sup>317</sup> Comme Costa do Sauípe et d'autres abordés auparavant.

Ce scénario régional est le résultat d'une politique touristique clairement tournée vers l'extérieur et dont le développement fut encouragé dans les années 1990 suite au lancement du Programme d'action pour le développement du tourisme dans le Nord-est (Prodetur-NE). Ce programme, issu du Plan national du Tourisme de 1992, reçut le soutien des gouvernements des États fédérés du Nord-est et du gouvernement national, ainsi qu'un financement de la Banque interaméricaine de développement (BID) et de la Banque nationale de développement économique et social (BNDES) (Bursztyn et al., 2009).

Le Prodetur-NE reçoit encore aujourd'hui de fortes critiques en ce qui concerne, entre autres, la stratégie choisie (celle de grands hôtels qui ne se servent pas de ressources ni de main-d'œuvre locales, augmentant ainsi la ségrégation socio-spatiale), le développement non proportionnel du tourisme et de l'assainissement, avec des priorités données à certaines zones plutôt qu'à d'autres, et le cadre (statique) de la misère existante ("Fórum em defesa da zona costeira do Ceará", cité dans Borges, 2011).

Le Prodetur Ceará a été, en effet, conçu "du haut vers le bas, tourné vers le tourisme international", sans prendre en compte l'opinion des populations locales et sans les insérer dans la proposition finale (Coriolano, 2006, p. 114), contrairement à l'image vendue de programme participatif qui crée des emplois et qui augmente les revenus dans les communautés.

Cette occupation spatiale par les grands hôtels et *resorts* destinés au confort des touristes s'est développée dans la région notamment à partir des années 1990, moment fortement marqué par des luttes pour la terre entre investisseurs et habitants. Le tourisme *cearense*<sup>318</sup> a été intégré à ces stratégies de marketing et d'action, notamment vers la fin des années 1980, dans l'objectif de modernisation de l'État par la valorisation des résidences secondaires et le développement du marché de l'immobilier. Les conflits ont alors émergé.

La vie et l'organisation des communautés locales commençaient à être impactées par un tourisme conventionnel développé sur les bases du modèle capitaliste (Duarte, 2013). Les communautés des pêcheurs ont été expulsées en vue de l'expansion touristique. La pêche locale faisait face à une pêche prédatrice. De nouvelles coutumes s'installaient sur le territoire, impactant le mode de vie local et mettant en danger des groupes sensibles, tels que les femmes et les jeunes.

La dispute pour le territoire et les ressources était féroce. Pour ces raisons, pendant plusieurs années, les populations de la côte ont vécu le tourisme comme une menace pour les communautés locales et à leurs cultures traditionnelles, et non comme une opportunité, un outil de développement local et régional.

Toutefois, les habitants de ces régions commençaient, petit à petit, à sentir la nécessité de s'organiser localement pour pouvoir rester sur leurs territoires. Cette motivation a donc amené ces populations à chercher des solutions, à mettre en place des activités économiques et des systèmes productifs de coopération qui leur permettaient de résister. De cette envie ont émergé les premières organisations de tourisme communautaire (TBC) dans cet État.

Cette forme de tourisme – aussi appelée parfois "tourisme autochtone" ou "indigène" (chapitre 1) – propose un tourisme à une petite échelle, qui préserve le lieu, l'environnement, la culture, les traditions et le mode de vie locaux, en même temps qu'il offre une convivialité entre touristes et hôtes (Gómez et al., 2015). Les communautés locales gèrent elles-mêmes la

---

<sup>318</sup> Relatif à l'État de Ceará.

planification, la gestion et les activités touristiques, en même temps que les revenus et les bénéfices restent dans la communauté. Par ailleurs, l'union dans la communauté et la participation de ses résidents au développement de l'activité touristique sont des aspects du TBC qui renforcent les valeurs communautaires et permettent une gestion intégrée plus solide des actions et des problèmes rencontrés (Coriolano, 2009).

Contrairement au tourisme conventionnel, le TBC ne propose pas une standardisation. Au contraire, les communautés ont besoin d'ouverture, de créativité et de dynamisme pour pouvoir organiser les processus. Dans cette logique, le tourisme doit intégrer les autres activités de la communauté et apporter une diversification du travail ainsi que des revenus supplémentaires, représentant donc un outil pour le développement local.

Pour toutes ces raisons, le TBC est souvent considéré comme étant un modèle durable de tourisme (cet aspect ne sera pourtant pas abordé dans cette thèse). Cette classification est d'ailleurs renforcée par la haute participation de la communauté, étant donné que la communauté "est partie intégrale du développement durable du tourisme" (Okasaki, 2008).

"La construction de la proposition de tourisme communautaire au Ceará a été déclenchée avec le processus de mouvement social pour l'accès à l'information publique et pour la défense des droits des populations traditionnelles, menacées d'expulsion de leurs territoires à cause de l'occupation du littoral par des groupes économiques, des secteurs touristique et immobilier", explique José, notre interviewé à l'Institut Terramar, ONG qui soutient et encadre le projet Tucum, notre cas d'étude dans cette partie.

Luzia N. M. T. Coriolano (2012) suggère que les modèles alternatifs de tourisme émergent à partir de deux contextes : soit par une demande relevée de la population locale elle-même, qui voit dans le tourisme une opportunité d'augmenter ses revenus, soit par un intérêt de la part des visiteurs aux "causes" et problèmes locaux.

Toutefois, dans le cas des communautés du Ceará, notamment celles qui font partie de notre étude de cas, le réseau Tucum, le modèle alternatif de TBC se caractérise plutôt comme une forme de résistance, une solution aux problèmes auxquels ces communautés-là faisaient face à un moment donné. Pour cette raison, il est possible donc de considérer un troisième contexte qui favorise le développement d'autres modèles, plus durables, de tourisme.

À partir de ce constat, nous considérons que le TBC au Ceará, et particulièrement les cas que nous avons analysés (Prainha do Canto Verde et réseau Tucum) peuvent être considérés comme étant des cas d'innovation sociale (chapitre 2)<sup>319</sup>. Il s'agit du développement et de l'implantation de nouvelles idées (produits, services, processus, etc.) afin de répondre aux besoins sociaux et de créer de nouvelles relations sociales ou des collaborations (BEPA, 2011), à travers l'union de plusieurs acteurs qui travaillent ensemble pour le développement de cette activité (Tardif, 2005)<sup>320</sup>.

Cette coopération est établie à deux niveaux (Gómez et al., 2015) : à un niveau micro et à un niveau macro. Le premier fait référence à l'environnement interne de la communauté et aux relations entre ses membres, tandis que le deuxième comprend les relations établies entre ces derniers et d'autres acteurs touristiques extérieurs à la communauté.

---

<sup>319</sup> La question de l'innovation sociale dans le TBC sera reprise et mieux analysée dans le prochain chapitre.

<sup>320</sup> Voir aussi Sampaio et al. (2007 ; 2008) sur la question des Arrangements productifs locaux de base communautaire ("APL.Com"). Selon ces auteurs, cette forme d'organisation collaborative pour un commerce équitable renforce le tourisme à base communautaire.

La gouvernance est ainsi l'un de principaux éléments du TBC (Gómez et al., 2015) mais pas uniquement. Carlos Alberto C. Sampaio (2007 ; 2008 ; 2010) met en relation trois autres concepts clés du TBC : communauté, convivialité (*convivencialidade*) et quotidienneté. Dans la vision de Luzia N. M. T. Coriolano (2012), la communauté représente un dépassement des relations sociales individualisées, un développement d'un sentiment de collectivité et d'appartenance commune. La communauté doit ainsi assurer l'engagement de ses membres pour le contrôle du territoire et l'amélioration de la qualité de vie.

La convivialité est comprise comme étant la relation sociale établie entre les individus et dans laquelle il existe un intérêt porté vers l'autre, vers le différent, tout en respectant leurs modes de vie et coutumes. Enfin, la quotidienneté est liée à la vie dans la communauté, son usage du temps et de l'espace, l'organisation du travail, les technologies adoptées et les formes de consommation (Zuñiga et al., 2012). Un exemple de la convivialité dans le TBC est l'échange d'expérience entre visiteurs et communautés, tandis que la quotidienneté peut être représentée par les différentes expériences du visiteur dans les activités routinières des personnes de la communauté (Gómez et al., 2015).

José, du Terramar, insiste notamment sur l'idée que les initiatives de TBC sont une opposition à un modèle de tourisme conventionnel qui est, aujourd'hui, assez développé. Ces initiatives ne peuvent donc pas fonctionner séparément. La force pour lutter contre ce modèle conventionnel est acquise avec l'union et la communication entre les communautés. "Le travail individuel peut empêcher le développement local, comme à la Réserve de développement soutenable *estadual* Ponta do Tubarão, dans l'État de Rio Grande do Norte", explique José.

Ainsi, dans la plupart des cas, les réseaux de tourisme communautaire apparaissent comme un moyen d'intégration ; les communautés s'organisent afin de s'entraider, de discuter sur des problématiques communes et de trouver des solutions ensemble. Cela peut se faire au niveau local ou régional (comme le réseau Tucum), mais aussi au niveau national (comme le Réseau brésilien de tourisme solidaire et communautaire) et international (tel que le Réseau de tourisme communautaire d'Amérique Latine).

Au Brésil, ce type de tourisme doit également prendre en compte les différentes formes d'organisation et particularités régionales dans le pays. Il existe actuellement environ deux cent projets de TBC avec des formes variées de participation en ce qui concerne la responsabilisation, l'autonomie, la capacité de valorisation des communautés, etc. Dans tous les cas, il est essentiel d'impliquer la communauté locale et de la former afin de pouvoir connaître et comprendre les particularités locales, et de communiquer à ce sujet.

Le tourisme communautaire peut aider à améliorer la qualité de vie et à donner un sentiment de pouvoir aux membres de la communauté, qui se sentent capables de contribuer et d'organiser leurs stratégies de développement du tourisme (Coriolano et Lima, 2003) dans un contexte de politiques publiques qui exclut ces communautés-là (Mendes, 2004). Ainsi, le tourisme est à la fois un facteur d'inclusion sociale et d'amélioration de vie pour la communauté, avec la participation active des habitants à ce processus.

"Dans un État (*le Ceará*) qui manque de ressources et cherche des options pour son économie, comment être contre le tourisme ? La question est de savoir comment les communautés pourraient bénéficier du tourisme ou participer de façon à ce que le tourisme promeuve le développement local, distribue les revenus et diminue les inégalités sociales." (Coriolano et Lima, 2003, p. 40).



### 3. Prainha do Canto Verde, une communauté pionnière du TBC au Brésil

Prainha ("petite plage") do Canto Verde (PCV) est localisée à cent vingt-six kilomètres à l'Ouest de la capitale de l'État, Fortaleza, dans la ville de Beberibe, et est un village familial et tranquille, qui vit surtout de la pêche artisanale dans des eaux calmes. Les premières expériences de la communauté locale pour lutter pour la protection de ses terres remontent aux années 1976 (Schärer, 2003), l'association d'habitants datant de 1986, mais l'année 1993 marqua définitivement l'histoire de la communauté dans le scénario national et mondial.

En 1993, quatre pêcheurs entreprirent un voyage en jangada<sup>321</sup> – nommée *SOS Sobrevivência* – jusqu'à Rio de Janeiro, avec l'objectif de dénoncer la pêche prédatrice, la spéculation immobilière, le tourisme "sauvage" et le manque de soutien du gouvernement de l'État fédéré aux communautés locales. Indirectement, ils dénonçaient également les agressions et les dommages subis par les habitants lors de cette lutte.

Le voyage dura soixante-seize jours, avec des arrêts tout au long de la côte, ce qui leur permit de prendre contact avec d'autres communautés et de les sensibiliser à leur cause. Les quatre pêcheurs étaient accompagnés par deux femmes qui voyageaient en voiture et les aidaient dans cette mobilisation.

La foule, tout comme la presse nationale et internationale, les attendaient à Rio de Janeiro. Cet effort ne changea malheureusement rien sur le plan politique. Néanmoins, ils réussirent à rendre publics les problèmes vécus dans les communautés de pêcheurs. Donnant suite à la mission, durant cette même année, fut créée l'ONG Instituto Terramar, qui continue à mener des actions dans cette lutte toujours réelle.

Les discussions autour du développement d'un tourisme communautaire ont pris de l'ampleur dans les années 1995 avec quelques premières organisations communautaires et surtout avec la création d'un Conseil du Tourisme – le Conseil du Tourisme communautaire et de l'Économie solidaire de la Prainha do Canto Verde.

En 1997, ce conseil élabora la mission du projet de tourisme pour la PCV : "Développer le tourisme écologique de manière communautaire afin d'améliorer la rente et le bien-être des habitants, en préservant nos valeurs culturelles et les ressources naturelles de notre région." (Schärer, 2003, p. 235). Les objectifs étaient ainsi de développer le tourisme de manière durable, sans la domination d'investisseurs externes, pour que les bénéfices restent dans la communauté et les problèmes associés au tourisme conventionnel (pollution, drogue, prostitution, etc.) ne soient pas présents.

Les investissements furent faits au fur et à mesure par les habitants eux-mêmes et quelques structures communautaires déjà existantes furent réinvesties, telles que le centre communautaire et la cantine de l'école. Les travaux furent financés par les revenus issus d'autres activités, telles que la pêche, et les ressources pour les formations dispensées provenaient des donations faites par la fondation "Amis de la PCV", une association créée par René Schärer, un suisse qui aida les habitants à structurer leurs organisations communautaires<sup>322</sup>. Aujourd'hui, la plupart des dépenses sont financées par l'activité touristique et l'artisanat.

---

<sup>321</sup> Radeau pourvu d'une voile triangulaire, utilisé par certains pêcheurs brésiliens.

<sup>322</sup> Il s'agit de conseils municipaux pour l'éducation, la santé, la terre/l'artisanat, la pêche et le tourisme. René Schärer réside dans la communauté depuis 1991 et est un personnage important dans cette partie de l'histoire de la PCV, une sorte de "conseiller et modérateur neutre", un médiateur pour les contacts avec le "monde extérieur".

Prainha do Canto Verde s'est également démarqué dans le scénario national en tant que destination touristique pour des séminaires grâce à la réputation de ses projets avec des solutions orientées vers le local. Il était commun, surtout au début des actions touristiques dans la communauté, que des responsables d'autres villages de pêcheurs assistent aux conférences afin d'étudier le modèle présenté par PCV et d'évaluer les opportunités de développement dans leurs communautés.

Aujourd'hui, la communauté – qui fait partie du réseau Tucum – voit son offre touristique composée de quelques hébergements, de plusieurs activités de loisirs (randonnée, *buggy*, tour en *jangada* et en catamaran, pêche sportive, etc.), de présentation des danses typiques, d'un espace de 500 m<sup>2</sup> pour la réalisation de foires et d'événements, d'un auditorium bien équipé pour soixante personnes, entre autres.

Le projet a prouvé sa rentabilité économique et contribue à la préservation de l'environnement et à la valorisation de la diversité culturelle de la communauté. En 1999, il a remporté le prix allemand "TO DO! Tourisme socialement responsable", qui évalue les effets locaux du tourisme, entre autres par la génération des revenus, les bénéfices à la communauté et l'impact social et environnemental de cette activité.

### **3.1 Résultats de l'évaluation du projet de tourisme de la PCV par le prix TO DO! 1999**

Au moment de l'évaluation<sup>323</sup>, le village se trouvait dans une phase transitoire, avec un taux de pauvreté toujours important. Cependant, les bases politiques et sociales avaient déjà été posées, mettant en évidence une nette amélioration pour les années à venir. Par la suite, nous détaillerons les critères évalués par les auditeurs ainsi que les principales observations faites sur le projet de tourisme communautaire à Prainha do Canto Verde.

#### **❖ Prendre en compte les différents intérêts et besoins de la population locale à travers la participation.**

Dès le début, le projet a été caractérisé par un niveau élevé de participation. L'approche participative a été planifiée et mise en place à travers l'application de questionnaires, de groupes de discussions et de plusieurs rencontres, dont le séminaire sur l'écotourisme communautaire, en présence de différents groupes d'intérêts.

#### **❖ Augmenter la compréhension de la population locale par rapport aux opportunités et aux risques du développement touristique dans leur vie économique, sociale et culturelle de tous les jours.**

Les résidents de PCV étaient conscients des dangers de l'activité touristique, vécus par d'autres villages voisins (tels que Canoa Quebrada) et affirmaient qu'un développement contrôlé de cette activité pourrait les éviter. Cela a été le sujet de plusieurs études et débats lors des réunions avec les groupes de la communauté. Même à l'école, des questions liées aux drogues et à la prostitution ont été débattues avec les élèves. Les habitants savaient à quel

---

<sup>323</sup> Disponible sur <<http://www.todo-contest.org/preistraeger/pdf/prainha-preis-e.pdf>> (Page consultée le 15 août 2014).

point il était important de préserver les traditions culturelles et l'environnement, non seulement pour le touriste mais surtout pour leur qualité de vie.

❖ **Large participation des strates de la population locale aux effets économiques, sociales et culturelles positifs du tourisme.**

Les habitants sont tous plus ou moins liés à l'activité touristique, impliqués à plusieurs niveaux et dans toutes ses phases, et se partagent en groupes spécifiques (hébergement, cuisine, guides, etc.). Par ailleurs, les événements dans la communauté génèrent une rente importante pour ces habitants. Les revenus issus du tourisme sont destinés à sauvegarder le patrimoine et à financer les projets de la communauté afin d'améliorer l'éducation et la qualité de vie des résidents (transports, centre médical, collecte d'ordures ménagères, etc.).

❖ **Garantie de l'attractivité des emplois dans le tourisme pour la population locale en améliorant les conditions de travail liées aux salaires, à la sécurité sociale et aux heures de travail ainsi qu'à l'éducation et aux formations.**

Au moment de l'évaluation, ce critère ne pouvait être appliqué que de manière restreinte étant donné qu'il y avait peu d'emplois formels. Il a été donc signalé par l'évaluateur que le but premier était d'éliminer la pauvreté pour atteindre une situation plus stable et prévisible.

Questionné sur ce point, qui est d'ailleurs présent aussi dans l'évaluation du réseau Tucum, notre interviewé José explique que la situation a beaucoup changé depuis. Cela était, en effet, valable au moment de l'évaluation de 1999 parce que PCV (mais cela était aussi le cas de Tucum plus tard) commençait à se structurer pour le TBC et se trouvait dans une position inférieure à son potentiel réel, qui est plus développé aujourd'hui.

❖ **Renforcer la culture locale et l'identité culturelle des personnes qui vivent dans des destinations touristiques.**

D'après l'évaluation, l'identité culturelle était restée intacte et forte même après le développement du tourisme communautaire. Cette identité est profondément enracinée dans le concept des *jangadeiros* (les pêcheurs qui utilisent les *jangadas*), qui ont refusé de soutenir le trafic d'esclaves dans le passé. Par ailleurs, le calendrier culturel et artistique est très riche et a été même intensifié après l'implantation du projet de tourisme, avec une participation plus importante de la communauté.

❖ **Éviter et minimiser tout dommage social et culturel causé par le tourisme dans des destinations touristiques.**

Ce critère avait été déjà pris en compte avant le développement du projet. Les habitants, à travers les exemples négatifs des destinations voisines, étaient devenus plus attentifs à ce type de tourisme, qui ne prend pas en considération l'environnement local et les populations. Au-delà des discussions sur le type de tourisme à développer, il a été également débattu du type de touriste souhaité par les habitants : des voyageurs qui cherchent la tranquillité et la beauté de la région, qui sont intéressés par la culture et les traditions de ces peuples et engagés dans la préservation de l'environnement, écologistes, membres d'ONG, chercheurs, étudiants... Les touristes étrangers sont, par ailleurs, informés que la communication se fait en portugais.

❖ **Application de nouvelles méthodes dans la qualification des partenariats et des coopérations entre l'industrie externe du tourisme et la population locale.**

Une décision unanime des membres de la communauté était de ne pas développer des coopérations avec les agences de voyages et les tour-opérateurs à ce moment-là. Ainsi, les priorités étaient le "tourisme de séminaires" et les visiteurs étrangers, à travers des organisations telles que "Arbeitskreis für Tourismus und Entwicklung" à Bâle, "Tourism Concern and Fair Tourism" en Grande Bretagne et "Eco-Society and Conservation International" aux États-Unis et au Canada.

Aujourd'hui, la communication est faite à travers les sites Internet et les réseaux sociaux de la PCV et du réseau Tucum, ainsi que dans des foires promotionnelles. PCV et Tucum reçoivent un public majoritairement brésilien (quelques européens et très peu de latino-américains), adulte, étudiant et de classe moyenne.

❖ **Création d'autres conditions favorables pour un développement du tourisme socialement responsable dans les destinations.**

Malheureusement, la politique touristique du Ceará était (ou est) encore loin d'être socialement responsable et de comprendre que ce type d'expérience peut contribuer à réduire les inégalités sociales. Le projet touristique de la PCV ne pouvait pas compenser cela, même si ce cas est fréquemment présenté comme un modèle qui oppose la politique officielle de tourisme de cet État. Son exemple a motivé d'autres villages qui essayaient d'adopter le même concept (de la pêche durable au tourisme), en l'adaptant aux conditions locales si nécessaire. Cependant, parmi les vingt-quatre communautés mobilisées à l'époque, seulement cinq n'étaient pas encore affectées par le courant dominant du tourisme externe.

❖ **Les projets et les mesures qui participent au concours doivent être en phase avec les principes de la compatibilité environnementale.**

PCV est sans doute guidé par les principes d'acceptabilité et de durabilité environnementales dans plusieurs domaines, notamment la pêche mais aussi l'éducation à l'environnement, la collecte organisée et le déchet des ordures ménagères. Toutefois, il y avait encore du progrès à faire au niveau du traitement des eaux potables et usées. Dans ce sens, à l'époque, on réalisait des essais avec des toilettes à compostage et un système de désinfection d'eau. Ce progrès est aujourd'hui une réalité et la communauté (tout comme les autres du réseau Tucum) continue à investir dans le sens de la durabilité.

Le rapport conclut sur le fait que l'attitude exemplaire et les efforts des résidents de PCV méritaient plus de reconnaissance politique et de supports financiers, notamment provenant du niveau régional et de l'État fédéral (qui aurait, par exemple, reçu de la Banque mondiale, environ huit cent millions de dollars américains destinés au développement du tourisme entre 1998 et 1999). Malheureusement, cette question est peut-être la seule qui n'a jamais subi vraiment d'amélioration.

#### 4. Réseau *cearense* de tourisme communautaire (Tucum)

Comme nous l'avons expliqué en début de partie, le tourisme communautaire au Ceará se développe depuis les années 1990 comme une forme d'opposition et de lutte des communautés locales contre les grands propriétaires de terres et les investisseurs extérieurs. Ces derniers souhaitent s'approprier et transformer le territoire depuis les années 1970, entre autres à travers une activité touristique de masse axée sur les grands investissements et dirigée vers un public notamment international.

Ces entreprises du tourisme conventionnel imposent un type d'activité standardisée et ne se servent de la main d'œuvre locale uniquement tant que celle-ci leur convient, et ce souvent pour des emplois précaires. Avec leur éventuel départ, les habitants se retrouvent sans d'autres opportunités de travail et subissent alors les préjudices d'une activité prédatrice.

Toutefois, depuis les années 1980, de nouvelles organisations et pratiques de tourisme plus responsables se développent en opposition à ce modèle, comme le tourisme communautaire. Comme nous l'avons souligné auparavant, ce type de tourisme est un outil de transformation et de développement social (Coriolano et Lima, 2003 ; Maldonado, 2009 ; Mendes, 2006 ; Mendoza, 2009 ; Sansolo et Bursztyn, 2009) grâce à la qualification des activités locales et à la prise de pouvoir par les populations ayant perdu leurs droits légitimes (Duarte, 2013).

Il est une alternative aux communautés qui, au-delà de préserver le territoire des investissements extérieurs, leur permet aussi de s'organiser, d'être plus fortes, de développer des compétences et de mettre en valeur leurs cultures et traditions. Au fur et à mesure, les premières communautés *cearenses* à organiser un TBC se sont aperçues que le travail individuel était lourd et insuffisant, et empêchait même un développement plus rapide de cette activité. On voit apparaître dans ce contexte le réseau Tucum, un regroupement de différentes communautés de la côte *cearense*.

Le réseau est le résultat d'un long processus d'articulation entre trois associations, Amis de la PCV, Tremembé Onlus et Terramar, et les expériences communautaires qu'elles soutenaient dans la région. Pour ce faire, les communautés concernées ont dû oublier leurs différences et apprendre à respecter leurs individualités afin d'atteindre le but commun de rester sur leurs territoires et de préserver leurs modes de vie et coutumes.

Les trois organisations, qui travaillaient ensemble depuis 2003 dans l'organisation de séminaires de tourisme, ont réuni leurs stratégies entre 2006 et 2007 et ont alors commencé à chercher des partenariats pour le projet. Ainsi, en 2008, le projet du réseau Tucum (*Rede Tucum*) a été lancé, appuyé sur cette envie et nécessité de s'unir, de travailler ensemble, d'échanger sur les savoir-faire et de prendre des décisions ensemble. La structuration du réseau constitue ainsi un pas vers le champ du coopératif et de l'organisationnel, où des cas isolés auparavant travaillent aujourd'hui ensemble, apprennent des autres communautés et échangent sur leurs savoir-faire.

Par la suite, a eu lieu la première assemblée du réseau Tucum, où les communautés ont affirmé leur engagement et les organisations, leurs possibilités d'assistance. Depuis, les assemblées se déroulent une fois par an et offrent aux membres des communautés la possibilité de s'exprimer et d'aider à construire leurs histoires, en autonomie mais aussi en articulation avec les autres groupes, ayant toujours comme objectif la concrétisation de projets communs. Ainsi, les communautés se structurent avec l'aide technique des organismes d'assistance et les savoir-faire des autres communautés, et deviennent de plus en plus capables d'évaluer, de proposer des actions et de les mettre en pratique.

Le réseau regroupe aujourd'hui quinze groupes touristiques sur la côte de l'État de Ceará qui souhaitent "se développer et aider les familles" (Zildene do Carmo Nogueira, Assentamento Coqueirinho<sup>324</sup>) : Tatajuba (Camocim), Cural Velho (Acará), Caetanos de Cima (Amontada), Assentamento Maceió (Itapipoca), Flecheiras (Trairi), Tapebas (Caucaia), Centro de Formação, Capacitação e Pesquisa Frei Humberto do MST (Fortaleza), Conjunto Palmeiras (Fortaleza), Batoque (Aquiraz), Jenipapo-Kanindé (Aquiraz), Prainha do Canto Verde (Beberibe), Assentamento Coqueirinho (Fortim), Vila da Volta (Aracati), Ponta Grossa (Icapuí), et Pousada Tremembé (Icapuí) (dans cet ordre, représentés sur la Figure 49 ci-après, du haut vers le bas), et les organismes d'assistance et de conseil étant représentés par Adelco, Caiçara et Instituto Terramar.

Leur principale stratégie est le développement de séjours et de visites qui permettent d'avoir accès à des moments de convivialité et de partage entre habitants et touristes, ainsi qu'à la contemplation de la nature protégée et préservée par les communautés. Les activités proposées aux touristes sont variées : pêche en mer, agriculture familiale, artisanat, manifestations populaires, randonnées, ou encore des espaces pour la réalisation d'événements. "Le visiteur n'est pas traité comme un touriste mais comme un partenaire de la communauté et dès son arrivée, quelqu'un sera présent pour lui parler de l'histoire locale et de la région", déclare João Batista, habitant de Tatajuba<sup>325</sup>.

Au total, plus de deux cent personnes ont déjà bénéficié directement de l'activité touristique du réseau. Au-delà de la garantie d'un complément des revenus, le réseau a deux autres objectifs principaux :

- Permettre aux populations traditionnelles, à travers le tourisme, de rester sur leurs territoires et d'exercer leurs activités économiques, en particulier la pêche et l'agriculture, de façon juste et autonome ;
- Offrir aux voyageurs l'opportunité de connaître et de vivre des expériences de tourisme communautaire auprès des populations traditionnelles, mettant ainsi en valeur des cultures locales et des territoires.

Le réseau apporte une aide aux communautés dans la compréhension et la structure de l'activité touristique. Pour certains habitants, le réseau Tucum a renforcé leur travail et organisation. Pour d'autres, il s'agit d'une initiative pour unir des communautés qui partagent les mêmes idées et activités, dans un but d'améliorer leur stratégie marketing et pratique d'économie solidaire (Barbosa, 2011, p. 124-125).

La méthodologie de travail est surtout basée sur l'autonomie économique des communautés et le pouvoir des personnes. Elle est mise en pratique au travers de diagnostics participatifs, d'ateliers thématiques, de qualification des services, de séminaires de planification, d'amélioration des équipements touristiques, de débats et des assemblées annuelles.

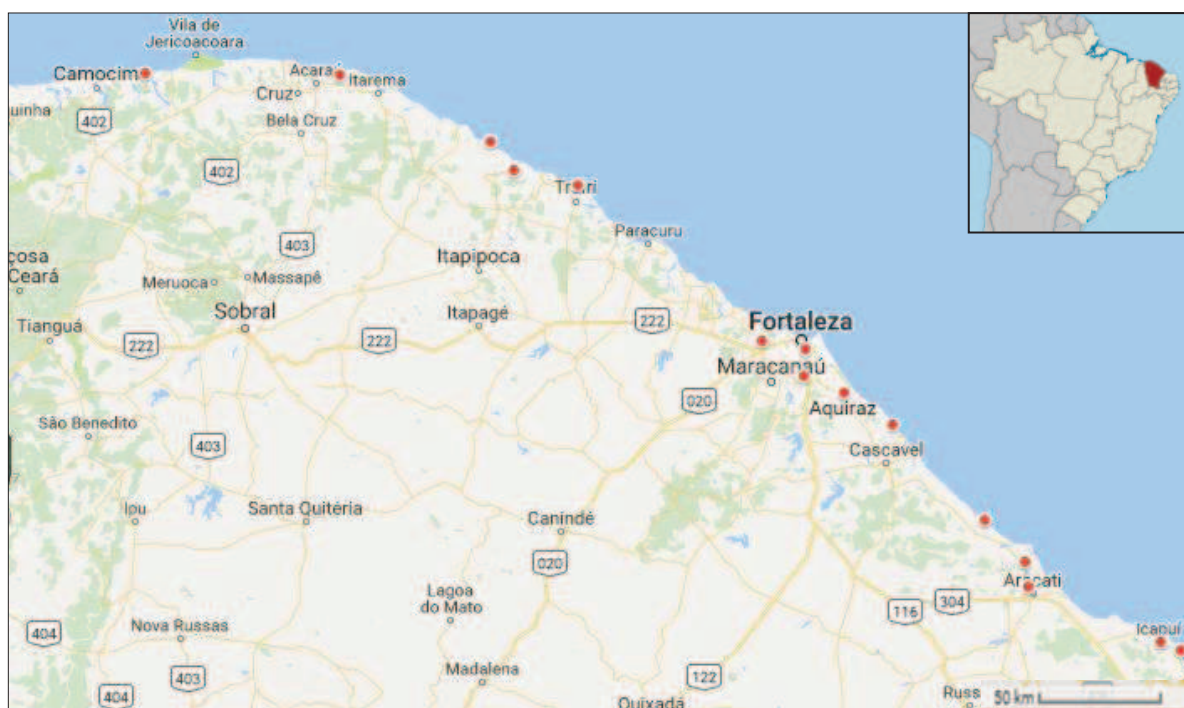
L'organisation du réseau est décentralisée et fondée sur les principes de la démocratie directe, de la transparence et de l'égalité des genres, des races et des ethnies. La participation directe de la communauté est l'un de ses fondements. Ainsi, il existe dans chaque communauté un Groupe de tourisme communautaire local (GTCL), un espace de débat et d'amélioration des expériences vécues.

---

<sup>324</sup> Témoignage vidéo sur <[https://www.youtube.com/watch?v=ISS\\_YvXMkU8](https://www.youtube.com/watch?v=ISS_YvXMkU8)> (Page consultée le 31 janvier 2018).

<sup>325</sup> *Ibid.*

**Figure 49. Localisation des groupes touristiques du réseau Tucum, au Ceará**



**De la gauche vers la droite :**

- Tatajuba (Camocim)
- Curral Velho (Acarauí)
- Caetanos de Cima (Amontada)
- Assentamento Maceió (Itapipoca)
- Flecheiras (Trairi)
- Tapebas (Caucaia)
- Centro de Formação Frei Humberto (Fortaleza)
- Grupo de mulheres do Conjunto Palmeiras (Fortaleza)
- Jenipapo-Kanindé (Aquiraz)
- Batoque (Aquiraz)
- Prainha do Canto Verde (Beberibe)
- Assentamento Coqueirinho (Fortim)
- Vila da Volta (Aracati)
- Ponta Grossa (Icapuí)
- Tremembé (Icapuí)

Élaboration : Auteure.

Les actions globales du réseau sont assurées par quatre entités : l'assemblée, la coordination collégiale, la coordination exécutive et le secrétariat exécutif. Il existe, par ailleurs, un cahier de charges qui assure les critères, les principes et les stratégies du réseau. Une présentation plus détaillée de ce document sera exposée ultérieurement.

La collecte de fonds est réalisée par Terramar et Tremembé Onlus auprès des ONG d'Allemagne, de Suède et des Pays-Bas qui participent à l'Agence de coopération internationale au Brésil. Les fonds collectés sont destinés à soutenir des initiatives productives dans la zone côtière, dans l'objectif d'améliorer la qualité de vie des communautés.

Cependant, grâce au développement du Brésil, il est fort probable que l'Agence cesse bientôt ses activités dans le pays, explique José, du Terramar. Pour cette raison, le réseau mène un travail important d'autonomie financière pour les communautés. Dans cette logique, elles sont formées et encouragées à apprendre à collecter des fonds par elles-mêmes. Trois communautés l'ont déjà réussi.

Avec le sens du partage et de l'échange, les communautés sont dorénavant guidées par les mêmes principes et ont des objectifs communs. Leur diversité constitue à la fois un atout, source pour l'activité touristique, et un défi constant d'adaptation et de recherche de nouvelles méthodologies et de nouveaux outils (Borges et Lima, 2011). Pour cette raison, les gestionnaires du réseau sont en quête constante d'amélioration et cherchent à faire des propositions mieux adaptées à la réalité de chaque communauté.

Pour en donner un exemple, en tant que membres, les communautés doivent contribuer financièrement au fond collectif du réseau, par activité, par mois ou par an, selon les possibilités de chacune. Jusqu'à 2015, cette contribution n'était pas contrôlée et chaque communauté contribuait comme elle le souhaitait. Afin de réguler cette situation et de mieux les aider, le réseau a étudié les réalités locales pour pouvoir les conseiller sur la meilleure façon de contribuer selon leurs spécificités.

Concernant cet aspect, José signale une différence importante liée au niveau de développement de chaque communauté : celles qui sont les plus développées et autonomes par rapport au réseau, comme PCV et Ponta Grossa, ont des préoccupations plus axées sur l'investissement local. Ainsi, elles s'éloignent, d'une certaine manière, de l'économie solidaire et se rapprochent de l'économie conventionnelle, leur logique étant la suivante : "je ne contribue pas au réseau car je n'utilise pas ses fonds".

Ce fait laisse entrevoir un possible manque d'unité, de sensibilisation et d'appropriation des principes d'un réseau de tourisme communautaire par quelques communautés, comme l'avait également dénoncé Luciana R. R. Duarte (2013) dans son étude sur le tourisme communautaire et le réseau Tucum.

José nous a également signalé trois autres grandes difficultés rencontrées par le projet, qui seront mieux exposées par la suite : la première concerne l'accessibilité et la communication ; la deuxième est due à la rotation des membres responsables dans les communautés ; la troisième est liée au soutien de la part des gouvernements.

- *Accessibilité et communication.* La côte de l'État de Ceará est assez longue (cinq cent soixante-dix kilomètres) et quelques communautés se trouvent dans des endroits difficiles d'accès. Par ailleurs, elles ont des systèmes de transport et de communication peu développés. Pour essayer de changer au moins la situation concernant les communications,



José nous a informé qu'il existe un projet de formation auprès des jeunes des communautés pour l'accès aux NTIC.

- *Rotation des membres.* Afin de trouver une solution à la haute rotation des membres qui sont formés pour être responsables dans les Groupes de tourisme communautaire locaux (GTCL) mais qui pour des raisons diverses les quittent, le réseau a lancé le projet permanent de l'École populaire du tourisme communautaire, qui vise à former des jeunes des communautés (environ cent cinquante personnes) à la gestion, à la commercialisation et à la communication du TBC.

Il s'agit d'essayer de compenser les places vacantes suite au départ des membres de GTCL. Ainsi, en 2015, des ateliers et des séminaires itinérants ont été réalisés (*Acampamento da Juventude da Zona Costeira do Ceará*). Ils ont permis la prise de connaissance et l'élargissement du débat autour des défis du TBC dans la région et ont donné des perspectives d'avenir pour presque cent quatre-vingt jeunes. Les principaux aspects de ce premier *Acampamento* seront présentés dans la prochaine partie.

- *Soutien des gouvernements.* Le réseau Tucum et le TBC en général ne sont pas soutenus par les gouvernements et les politiques publiques au Brésil. José remet la faute sur une vision des gestionnaires publics axée sur le "global" et qui encouragent plutôt des initiatives macros. À titre d'exemple, le ministère du Tourisme a investi trois milliards de réais (un milliard d'euros) sur trois ans pour de grands équipements et événements, tandis que le tourisme durable a reçu cinq millions de réais (1,6 millions d'euros) sur sept ans.

Sur ce total, une bonne partie de la somme a d'ailleurs été rendue au gouvernement parce que les bénéficiés n'ont pas pu la dépenser, freinés par la bureaucratie publique. Au niveau local, le dialogue avec les secrétariats municipaux du Tourisme est limité, tout comme les fonds et l'encouragement de la part de ces institutions. En raison de l'importance de la question politique pour le TBC et Tucum, ce sujet sera plus largement débattu postérieurement dans ce chapitre.

D'autres blocages sont par ailleurs signalés par Cícera Borges et Maria Lima (2011) dans leur étude sur le réseau. Les auteures mettent ainsi en évidence la faible rente des participants, la crise dans les GTCL et de ceux-ci avec la communauté, et le fait que certaines communautés perçoivent le tourisme communautaire comme étant une activité qui bénéficie à certains et qui exclut la majorité.

Toutefois, les auteures gardent une vision positive vis-à-vis du réseau, en affirmant qu'il s'agit d'une formation récente, qui s'inspire des apprentissages issus des espaces décisionnels et de la gouvernance avec la pratique. De cette façon, ces défis ne sont que le début d'un long chemin à être parcouru, qui peut être parfois difficile notamment en raison des questions économiques qui y sont comprises.

Plus largement, la lutte contre le tourisme de masse et le modèle de développement capitaliste est d'ailleurs mentionnée par José comme étant toujours une réalité. À titre d'exemple, quelques communautés du réseau sont parfois incluses dans des routes touristiques issues du programme de régionalisation du tourisme encouragé par les gouvernements national et des États fédérés (chapitre 8). De ce fait, elles reçoivent des touristes qui sont, en réalité, attirés par les destinations voisines qui n'ont pas forcément une démarche communautaire ou de durabilité (une pratique de tourisme conventionnel).

Le résultat est donc assez négatif et ces communautés souffrent, involontairement, de l'effet de ce tourisme indésirable et consommateur du paysage. La communauté de Tatajuba, qui fait également partie de la Route des émotions (chapitre 8), en est un exemple. Selon José, cette communauté se sent plus attachée aux valeurs de Tukum mais souffre, malheureusement, des effets du tourisme plus commercial promu par la Route des émotions.

Le tourisme communautaire au Ceará, et notamment le projet Tukum, sont reconnus au niveau national voire international. Au niveau national, Tukum a été certifié en 2011 par la Fondation Banco do Brasil en tant que technologie sociale. Ce prix reconnaît des actions qui sont effectives dans la transformation sociale, qui interagissent avec la communauté et qui peuvent être rappliquées.

À cette occasion, Tukum a été l'une des neuf actions primées (la seule dans le Ceará), ayant remporté le prix de quatre-vingt mille réais (environ vingt-cinq mille euros) dans la catégorie "Région Nord-est". Au niveau international, le réseau a également reçu le prix TO DO! de tourisme socialement responsable en 2008. Les détails de ce dernier seront mieux abordés plus loin dans cette partie.

Malgré cette reconnaissance, le tourisme communautaire demeure une activité en construction qui doit faire face au défi d'intégrer des sociétés fragiles. Les défis structurants rencontrés par Tukum, notamment vis-à-vis des politiques publiques et de la fragilité organisationnelle, ne sont, en réalité, qu'un reflet de la réalité sociale des communautés rurales brésiliennes (Duarte, 2013). Ils finissent, malheureusement, par rendre plus difficile l'implantation et le développement du TBC dans ces mêmes communautés.

Cependant, les difficultés mentionnées auparavant n'ont pas empêché le développement de la conscience participative et du travail en union des communautés. À titre d'exemple, la communication entre celles-ci s'est développée depuis le début, avec des espaces et des moments dédiés à cela. Nous pouvons mentionner notamment les assemblées et les formations, qui sont des moments importants d'échange, de partage de savoirs et de connaissance sur les autres communautés.

Au moment de la 5<sup>ème</sup> Assemblée du réseau, une évaluation de ceci a été réalisée par les communautés et son résultat a été plutôt positif. Lors de cette évaluation, les communautés ont considéré le réseau Tukum comme étant à la fois (Duarte, 2013) :

- Un mouvement de valorisation de la culture locale, d'affirmation des modes de vie et de la lutte pour la protection de l'environnement ;
- Une option de développement et d'intégration des communautés, et de génération de revenus supplémentaires ;
- Un outil de divulgation des potentialités locales ;
- Un espace de formation à la politique.

Le changement est en effet présent. Un habitant affirme qu'il est possible de "[...] voir une amélioration de la qualité de vie, des maisons, des hébergements... et nous voyons un plus grand développement local chaque jour" (Antônio Aires de Alencar, Prainha do Canto

Verde<sup>326</sup>). Ce développement se vérifie aussi dans la construction d'une identité collective et dans l'augmentation de l'estime de soi grâce à la participation au réseau. Ce dernier continue à recevoir aujourd'hui des demandes d'adhésion.

Un aspect semble être essentiel à cette réussite : la présence et l'action d'individus habiles, capables de mobiliser et d'organiser la communauté afin qu'elle gère la planification et l'exécution de l'activité touristique. Seulement avec cette base communautaire solidifiée, ainsi qu'avec des soutiens externes, la concrétisation de ce modèle de développement se montre viable (Ribeiro, 2008).

#### **4.1 École populaire de tourisme communautaire et le premier Acampamento da Juventude da Zona Costeira do Ceará**

L'École populaire de tourisme communautaire a l'objectif de réfléchir sur l'inclusion des jeunes dans les activités traditionnelles et dans les luttes communautaires dans la zone côtière du Ceará. Il s'agit également de mettre en valeur la participation des jeunes des communautés à travers une formation destinée à une jeunesse qui a, sans doute, plusieurs défis devant elle. Le processus de formation de ces jeunes a été organisé par l'Institut Terramar avec le soutien institutionnel de l'organisation néerlandaise ICCO Cooperation et de l'Institut Oi Futuro.

Inscrite dans le cadre de l'éducation populaire, l'expérience appliquait la méthodologie de l'apprentissage en alternance. Les élèves avaient ainsi des actions à l'école, matérialisées en sept rencontres en présentiel, et le temps dans leurs communautés respectives, avec des devoirs et la mission de partager leurs connaissances avec d'autres jeunes. Lors des visites et des échanges dans différentes communautés, les jeunes ont pu connaître des expériences diverses en ce qui concerne la communication, la gestion et le marketing dans le tourisme communautaire, les trois axes centraux de la formation.

À la fin de ce programme de formation, afin de compléter les activités de l'École populaire avec un dernier module, cent soixante dix-sept jeunes de la zone côtière et d'autres régions de l'État fédéré se sont réunis à l'Assentamento Maceió pour le premier *Acampamento da Juventude da Zona Costeira do Ceará* (figure 50). L'objectif était de partager des expériences, de débattre et de promouvoir le dialogue sur la gestion et la participation des jeunes dans la promotion du tourisme dans leurs communautés. L'événement a eu deux moments majeurs.

Le premier a réuni divers acteurs (associations, communicateurs, photographes, collectifs locaux, poètes, etc.) qui ont proposé des ateliers de communication aux jeunes, en alliant le débat autour des expériences communautaires visitées à la production technique. Le deuxième moment a permis aux participants d'approfondir les débats sur les thèmes du territoire, du travail et de la jeunesse dans la zone côtière du Ceará. Ils ont également mis en évidence les défis et le chemin parcouru jusqu'à ce moment-là, et ont réfléchi aux perspectives d'avenir. À la fin, la Lettre publique de la jeunesse (*Carta Pública da Juventude*) a été présentée et approuvée par les jeunes participants. Cette lettre (en portugais) peut être consultée dans l'annexe 12.

---

<sup>326</sup> Témoignage vidéo sur <[https://www.youtube.com/watch?v=ISS\\_YvXMkU8](https://www.youtube.com/watch?v=ISS_YvXMkU8)> (Page consultée le 31 janvier 2018).

**Figure 50. Rencontre sur le tourisme communautaire réunit et forme des jeunes de la Zona Costeira do Ceará**



Source : Page Facebook de l'École populaire de tourisme communautaire

Afin de pouvoir réaliser cet événement, Terramar et l'ONG Guarupa ont lancé une campagne pour un financement collectif (*crowdfunding*) (figure 51). L'objectif était de couvrir une partie des dépenses de l'événement, dont la participation n'avait d'ailleurs aucun coût aux participants. Au final, soixante treize personnes ont été mobilisées et en quatre semaines, ils ont pu collecter 27 730 réais, dépassant même l'objectif qu'ils s'étaient donnés au départ (107 % de la somme envisagée lors du lancement de la campagne).

**Figure 51. Campagne de collecte de fonds pour le premier *Acampamento da Juventude da Zona Costeira do Ceará***



Source : Page Facebook de l'ONG Guarupa

Les témoignages des jeunes qui ont participé à la formation<sup>327</sup> montrent leur préoccupation vis-à-vis de l'avenir de leurs communautés face au tourisme de masse. Ils reconnaissent l'opportunité et les bénéfices du TBC à la fois pour les résidents et les touristes. Certains de ces jeunes travaillent déjà dans les projets de TBC dans leurs communautés. Ils déclarent avoir le sentiment d'être plus actifs, d'être des protagonistes du processus du développement touristique local plutôt que des spectateurs de ce qui se passe dans la communauté. Une victoire pour eux, pour les communautés et pour le tourisme durable.

## 4.2 Cahier des charges et normes internes du réseau

Le cahier de charges de Tucum, intitulé "*Caderno de normas e procedimentos internos da Rede Tucum*" est le document cadre adopté par les GTCL. Il s'agit d'un ensemble d'accords et de procédures collectifs basé sur les principes politiques qui guident la pratique du tourisme communautaire, mais également sur les dimensions de la durabilité de cette activité.

Il a été formulé à partir des discussions durant les trois premières années du réseau, puis présenté aux communautés et finalement approuvé lors de la quatrième Assemblée. Ce document n'est pourtant pas figé ; il accepte des modifications proposées lors des assemblées et évolue au fil du temps. Il délimite les responsabilités des quatre entités mentionnées auparavant responsables des actions globales, pour rappel : l'assemblée, la coordination collégiale, la coordination exécutive et le secrétariat exécutif.

L'assemblée se réunit une fois par an (figure 52). Il s'agit de l'instance supérieure de décision du réseau, composée de tous les participants et qui a l'objectif de se prononcer sur :

- L'élaboration, l'acceptation et la modification des documents internes liés à l'organisation, aux normes et à la structuration du réseau ;
- L'adhésion et l'exclusion des participants ;
- La définition des taxes et des contributions des membres ;
- La définition des exceptions non présentes sur la charte.

La coordination collégiale se réunit deux fois par an, ou plus si nécessaire, et est composée d'un coordinateur de chacune des communautés et d'un représentant de chaque organisme d'assistance. Il s'agit d'une instance intermédiaire entre l'assemblée et la coordination exécutive responsable de la planification, du suivi et de l'évaluation du réseau.

La coordination exécutive est composée de six membres élus en assemblée parmi les membres de la coordination collégiale. Elle est la responsable de la représentation institutionnelle du réseau, du support aux instances et de la relation avec les partenaires. Le secrétariat exécutif est soumis à la coordination exécutive et ses missions principales sont la communication institutionnelle, la gestion de courriers et la gestion de projets.

Toute organisation communautaire qui répond et accepte les orientations présentes dans ce document, et qui a une expérience d'organisation de tourisme communautaire et/ou solidaire formalisée, peut intégrer le réseau suite aux démarches suivantes :

---

<sup>327</sup> Disponibles sur <<https://www.youtube.com/watch?v=YxmsWF4jUZk>> (Page consultée le 23 juin 2017).

Figure 52. Affiche de la 8<sup>ème</sup> Assemblée du réseau Tucum



Source : Rede Tucum

- Envoi d'un courrier à la coordination exécutive pour présenter l'historique de l'organisation et la motivation pour participer au réseau ;
- Visite de la coordination du réseau ;
- Présentation de la demande par la coordination en assemblée et un accord de celle-ci ;
- Envoi d'un courrier d'engagement signé par l'association des habitants ou des producteurs locaux, qui formalise la participation de la communauté au réseau. Après cette démarche, les participants ont un an pour s'adapter ou re-planifier ses actions afin de suivre les normes établies dans le cahier de charges.

Par ailleurs, tous les membres du réseau doivent mettre en place une évaluation et une planification permanentes des activités. Les revenus issus des services, tout comme les dépenses semestrielles, doivent être déclarés et mis à disposition pour consultation. Une copie doit être rendue à la coordination et présentée systématiquement en réunion.

Les activités touristiques communautaires développées par les GTCL doivent pouvoir payer leurs dépenses avec les revenus générés par l'activité touristique elle-même. Cependant, les équipements familiaux qui nécessitent un support financier pour accroître leurs activités peuvent l'obtenir mais à condition de rembourser le fond rotatif du réseau afin que d'autres familles puissent en bénéficier.

Les GTCL contribuent aussi directement à la manutention de l'organisation du groupe et, indirectement, au support des processus organisationnels communautaires : 70 % des revenus sont investis dans l'activité touristique (formations, événements, promotion, communication, etc.), 20 % dans des initiatives communautaires en partenariat avec l'association des habitants ou des producteurs, et 10 % (dits "taxe collective du réseau") sont employés dans des activités et des actions d'intérêt collectif du réseau, avec reddition de comptes en assemblée et gestion par la coordination exécutive.

Des outils pour le registre, le contrôle et l'évaluation dans toutes les activités sont employés afin d'assurer l'organisation des services offerts, la gestion des recettes, le suivi et la planification des activités touristiques dans la communauté et dans le réseau en général. Des fiches de renseignement sur les visiteurs et une enquête de satisfaction (fiche d'évaluation) pour les visiteurs sont également quelques outils utilisés. Le cahier de charges apporte également des références et des orientations sur les hébergements, les services de restauration, les activités de loisir, de culture et d'éducation à l'environnement.

### **4.3 Résultats de l'évaluation du réseau Tucum par le prix TO DO! 2008**

Le réseau Tucum a remporté le prix allemand en 2008, c'est-à-dire peu après son démarrage. Il a été reconnu pour sa réussite en termes de politique touristique d'un réseau couvrant plusieurs centaines de kilomètres de la côte et douze initiatives locales – une stratégie développée pour lutter contre la spéculation immobilière et de gestion de la demande touristique croissante, dans une démarche de développement écologiquement durable et socialement équitable (TO DO!, 2008).

Une récompense financière d'environ neuf mille réais (trois mille euros) a été reçue et partagée entre les communautés. Afin de la recevoir, les communautés ont dû présenter un projet de qualification des agendas culturels. Toutefois, José affirme que le principal retour du prix n'a pas été financier mais la visibilité dans les médias locaux. Suite au prix, les communautés commençaient à avoir une image et une responsabilité publiques, et devraient donc assumer leur engagement collectif. Par la suite, nous allons présenter les différents aspects évalués et les appréciations de la part des évaluateurs<sup>328</sup>.

#### **❖ Prendre en compte les différents intérêts et besoins de la population locale à travers la participation.**

Le réseau Tucum s'est établi justement parce que les intérêts et les besoins de la population n'avaient pas été pris en compte pendant plusieurs années. Cela a développé un mouvement de résistance et de prise de conscience qui a amené à un modèle de tourisme participatif sous le titre de "tourisme communautaire", une approche holistique des "chaînes de petite valeur ajoutée" basées sur l'organisation en coopératives des communautés des villages.

L'organisation politique et culturelle des communautés a également été reconnue, même s'il existait des écarts – qui devraient s'équilibrer graduellement selon les objectifs du réseau. Questionné sur ce dernier point, José souligne que les différences entre les communautés sont depuis toujours liées aux transformations vécues dans les différents contextes, qui dessinent

---

<sup>328</sup> Rapport disponible sur <[http://www.todo-contest.org/preistraeger-en/pdf/rede\\_tucum-preis-e.pdf](http://www.todo-contest.org/preistraeger-en/pdf/rede_tucum-preis-e.pdf)> (Page consultée le 03 mai 2015).

des réalités multiples. L'évolution sur ce point et le changement subi se situent notamment dans la façon (respectueuse et particulière) de regarder et d'interpréter les histoires locales et les diversités de chaque endroit.

❖ **Augmenter la compréhension de la population locale par rapport aux opportunités et aux risques du développement touristique dans leur vie économique, sociale et culturelle de tous les jours.**

Les actions dans ce sens étaient notamment représentées par des séminaires, des formations des dirigeants et des ateliers. Dans certains villages, où la communauté a plus d'influence locale, la question des impacts du tourisme est même présente dans les programmes scolaires (comme à Prainha do Canto Verde).

❖ **Large participation des strates de la population locale aux effets économiques, sociaux et culturels positifs du tourisme.**

Ici encore l'évaluateur a pu observer la différence entre les communautés : celles localisées à l'Est de Fortaleza, plus développées grâce à la proximité de la capitale, avait réussi à développer une large participation, tandis que la partie Ouest, moins développée, n'avait pas encore atteint l'objectif de la participation locale dans le développement touristique.

Aujourd'hui, malgré la toujours présente difficulté d'accès, les communautés de l'Ouest ont doublé leur potentialité et se trouvent dans une meilleure situation par rapport à 2008, affirme José. Un troisième cas se présentait également, comme à Flecheiras et à Tatajuba, où les deux situations se vérifiaient : à la fois l'exclusion et la participation aux bénéfices du tourisme. Dans ces deux cas, l'évaluateur a considéré que la perspective du développement était toujours ouverte.

Au moment de notre recherche, deux scénarii différents se présentaient : d'un côté, nous avons appris que Tatajuba avait pu se structurer depuis son entrée dans le réseau pour lutter contre le tourisme conventionnel<sup>329</sup>. Elle s'est également développée qualitativement et quantitativement en ce qui concerne sa capacité d'organisation interne dirigée vers l'offre de services d'hébergement, de ballades et d'attractions culturelles.

Flecheiras, de son côté, vit une réalité différente : le violent procès d'urbanisation, le développement du tourisme conventionnel, les débats réduits autour du TBC et la désorganisation des associations liées au GTCL ont empêché le plein développement du tourisme communautaire.

Cícera Borges et Maria Lima (2011, p. 106) relatent le témoignage d'un habitant de Flecheiras lors de la troisième Assemblée, dénonçant le problème de communication interne et de transmission d'information aux membres de la communauté, ainsi que l'expérience complètement inhabituelle pendant les week-ends lors de l'arrivée des masses de touristes : "[...] l'industrie du tourisme est déjà trop structurée, ce qui rend difficile une vie commune avec le tourisme communautaire"<sup>330</sup>.

---

<sup>329</sup> Il nous semble, avec les témoignages et les résultats de plusieurs travaux sur le thème, que ce tourisme se présente finalement comme une menace constante au développement du TBC.

<sup>330</sup> "...o trade já está muito estruturado, e torna difícil a convivência com o turismo comunitário" (traduction libre de l'auteure).



Malgré ce fait et la reconnaissance par les habitants de l'impact du tourisme conventionnel, il existe dans la communauté une initiative de base communautaire de production d'algues qui propose un service d'alimentation traditionnel. Cette initiative est perçue comme étant un potentiel pour le TBC et est donc soutenue par Tucum.

- ❖ **Garantie de l'attractivité des emplois dans le tourisme pour la population locale en améliorant les conditions de travail liées aux salaires, à la sécurité sociale et aux heures de travail ainsi qu'à l'éducation et aux formations.**

Lors de l'évaluation, peu de personnes étaient employées dans le marché officiel, la plupart vivaient de l'agriculture de subsistance ou travaillaient de manière informelle. Ainsi, étant donné l'opportunité limitée de gagner plus que le salaire minimum (à l'époque, cent trente-cinq euros), l'évaluateur a considéré important de promouvoir le modèle économique de tourisme communautaire comme une possibilité d'augmenter les revenus. Comme nous l'avons déjà mentionné lors du cas de la PCV, cela s'expliquait par le début de l'activité et de sa structuration, un scénario qui a beaucoup changé depuis.

- ❖ **Renforcer la culture locale et l'identité culturelle des personnes qui vivent dans des destinations touristiques, et**
- ❖ **Éviter et minimiser tout dommage social et culturel causé par le tourisme dans des destinations touristiques.**

Ces peuples ont un intérêt prononcé pour leur histoire et leur culture, ainsi qu'une motivation environnementale et sociopolitique de protection de leurs territoires. Le terme qui les désigne, *Povos do Mar* ("peuples de la mer"), intègre ainsi des hommes et des femmes, et refuse d'utiliser la pêche comme seule source de revenus. Le tourisme communautaire contribue et stimule la confiance en soi pour les populations locales, étant donné que les initiatives et les solutions sont choisies par ces dernières.

Par ailleurs, ont également été reconnus leurs efforts en matière de durabilité environnementale chez les prestataires touristiques (structures de bio-construction, technologie durable, énergie verte, etc.) et de protection de l'environnement, entre autres avec la lutte pour la création d'une réserve de la biodiversité marine<sup>331</sup> contre la pollution des lagunes.

Le rapport final souligne la détermination des personnes impliquées dans les communautés du réseau à s'entraider. La partie Est avait déjà expérimenté quelques impacts positifs du développement touristique, sous forme économique et d'infrastructures. La partie Ouest faisait ses premiers pas mais était sur la bonne voie : elle présentait, d'après l'évaluateur, une situation similaire à celle des villages de l'Est de dix ans auparavant.

Malgré les menaces connues par ces populations et le fait que les pouvoirs publics n'aient presque jamais été de leur côté, elles ne montrent aucun signe de colère mais croient plutôt que les principes justes et le bon concept triompheront.

---

<sup>331</sup> Notamment pour les communautés de Batoque et de PCV, la création des *Ressex* (réserves extractives) est une victoire dans la lutte pour la protection et la durabilité des écosystèmes côtiers.

## 5. Développement de la relation avec les gouvernements : blocage majeur au TBC

Nous avons mentionné auparavant la difficulté que le réseau Tucum et d'autres initiatives de TBC rencontrent face au manque de soutien de la part des gouvernements. Bien que le TBC soit reconnu officiellement par le MTur depuis 2007 en tant que forme de tourisme, et que des mentions sur le Plan national de Tourisme soient faites, force est de reconnaître que l'attention de la part de la principale institution officielle du Tourisme au Brésil n'est qu'à ses débuts (Lima, 2011). L'impression est que ces initiatives sont mises en arrière-plan (Gómez et al., 2015) par rapport aux investissements dans le tourisme, ceux-ci étant plus destinés au développement du tourisme conventionnel.

### 5.1 Appuis financiers du MTur

Jusqu'à présent, le TBC n'a bénéficié que d'un seul appel d'offre lancé en 2008, avec des fonds assez modestes. Tucum n'en aura bénéficié qu'une seule fois des fonds du MTur et ce pour une somme de cent vingt mille réais (quarante mille euros). La figure 53 expose les projets sélectionnés lors de cet appel à financement. Parmi les cinq cent propositions de projets reçus, la plupart étaient originaires des régions Sud-est (34 %), Sud (23 %) et Nord-est (22 %).

Figure 53. Projets de tourisme communautaire sélectionnés par l'appel d'offre du MTur



Source : Silva et al., 2009, p. 369.

Bien que la prévision initiale fut de soutenir cinquante propositions, seulement quarante-deux accords ont été formalisés faute des difficultés opérationnelles et bureaucratiques rencontrées par les candidats (Lima, 2011). Coïncidence ou pas, 60 % de ces projets se trouvaient dans les régions touristiques des soixante-cinq grandes destinations (*destinos indutores*) du Programme de régionalisation du Tourisme (Silva et al., p. 366). Par ailleurs, Carla Gómez et al. (2015, p. 1218) soulignent le manque de diagnostic sur l'impact effectif de l'usage des ressources dans les projets sélectionnés.

Plus concrètement, il s'agissait d'une sélection de dix projets de TBC qui ont eu des financements pour la consolidation de leur projets, avec une priorité pour des actions dans les domaines suivants : amélioration du produit touristique, de l'accueil du touriste et de la gestion opérationnelle et d'affaires ; intégration à la chaîne productive du tourisme local ; diversification et innovation du produit ; promotion et commercialisation (Brasil, Ministério do Turismo, 2010, p. 76).

Les financements ont été de l'ordre de trois millions de réais (quatre cent mille réais par projet, le double par rapport à l'appel d'offre mentionné auparavant) et le délai d'exécution était de deux ans (supérieur également à celui de l'appel d'offre). Pour la sélection des projets, quelques critères ont été établis par le MTur.

Un premier critère a été la localisation des projets : ils devraient être localisés dans les régions d'influence des soixante cinq grandes destinations (*destinos indutores*) ou des villes sièges de la Coupe du Monde de Foot et des Jeux Olympiques. Les deux autres critères consistaient dans l'organisation de l'offre touristique et de la gestion technique et administrative : les projets choisis avaient, selon le MTur, une offre touristique plus avancée et une meilleure capacité technique et administrative pour élaborer et exécuter les actions.

Ces données renforcent l'idée présentée auparavant que le modèle dominant de développement touristique au Brésil formate les territoires afin qu'ils puissent servir aux grands marchés nationaux et internationaux. Dans ce contexte, les petites initiatives locales qui s'opposent au tourisme conventionnel, telles que de TBC, doivent pouvoir faire face à ce modèle. Une façon est l'organisation en réseau des initiatives, tel que le réseau Tucum. La question des réseaux pour le TBC sera mieux analysée dans la dernière partie de ce chapitre tout comme dans le prochain chapitre.

Le gouvernement fédéral soutient les initiatives de TBC également à travers les lignes de financement spécifiques d'autres ministères, tels que le ministère de l'Environnement et le ministère du Développement agricole. Cependant, ces soutiens isolés du gouvernement national ne représentent pas d'actions originaires à partir des politiques publiques destinées à la promotion du TBC (Lima, 2011, p. 77).

### ***5.1.1 Soutien des gouvernements ailleurs en Amérique Latine***

Cette question de soutien des gouvernements connaît toutefois d'autres réalités en Amérique Latine, comme le décrit Luciana M. Barbosa (2011), où le TBC (notamment sa version rurale qui est assez répandue dans cette région du monde) est encouragé et soutenu avec des politiques publiques dans ce sens. Au Guatemala, par exemple, l'État, via l'Institut Guatémaltèque de Tourisme, soutient les projets, la promotion, la gestion et la réalisation d'événements dans les communautés membres de la Fédération nationale de Tourisme communautaire du Guatemala.

Au Costa Rica, en 2007, l'Institut de Tourisme costaricain a reconnu dans son le Plan national de développement durable du Tourisme, le tourisme rural communautaire comme étant un axe stratégique de développement des localités. Au Nicaragua, le réseau nicaraguayen de Tourisme rural et l'Institut de Tourisme national travaillent conjointement. En Bolivie, avec le plan national de Tourisme communautaire, l'État offre le support au développement du tourisme dans les communautés.

En Equateur, les communautés participent au tourisme en tant que prestataires de services et font partie du Conseil consultatif de Tourisme, organisme d'assistance du ministère du Tourisme équatorien. Le soutien direct du ministère aux communautés se fait par des lignes de crédit, des formations professionnelles, la promotion des initiatives et la distribution de matériels promotionnels des destinations.

## **5.2 Démarche importante pour le développement local et humain**

Bien que l'organisation des communautés en réseau puisse, en effet, être un atout pour exercer une pression sur l'État afin d'obtenir gain de cause, au Brésil, il s'agit encore d'une lutte sans trêve. Il nous paraît pourtant que le soutien par des politiques publiques serait bénéfique au développement du TBC en général dans le pays, et du réseau Tucum dans le Ceará.

De manière globale, les politiques publiques déterminent l'infrastructure, l'accessibilité, la communication, le financement et la promotion du TBC. Sans cet appui de la sphère politique, l'implantation du TBC s'affaiblit et fait face à de grands défis parfois insurmontables. Ainsi, afin que des mouvements associatifs et communautaires du tourisme puissent se maintenir et continuer à pratiquer leurs activités traditionnelles, la reconnaissance et l'aide des gouvernements sont vitales.

Ces derniers doivent dépasser le seul intérêt économique de l'activité touristique et penser le tourisme également en tant qu'aide à un développement durable des territoires, en améliorant dans un premier temps, par exemple, les routes, les accès, les systèmes de communication, etc. En réalité, la satisfaction des nécessités de base d'une population (santé, éducation, logement, emplois, etc.), reprenant l'idée de développement humain d'Amartya Sen (chapitre 1), est une exigence première pour le développement du TBC (Carvalho, 2007).

Selon cette auteure, ces facteurs ont, par ailleurs, une implication directe dans le développement de chaque individu : il a d'abord besoin d'auto-indépendance et de certaines compétences pour pouvoir agir auprès d'un groupe et devenir acteur de son propre développement et de celui de sa communauté. De cette façon, la participation est à la fois un processus de mobilisation sociale et un espace de co-construction de l'avenir,

Même avec l'expérience et la reconnaissance de plusieurs communautés *cearenses* par les médias, le TBC au Ceará est toujours dans un état de structuration et de consolidation de ses bases dans les communautés, faisant face à de nouveaux défis gérés par le tourisme et à des fragilités (sociales, économiques, environnementales, etc.) présentes avant même l'implantation de cette activité (Duarte, 2013).

Ainsi, malgré la force acquise grâce à l'union des communautés, le réseau Tucum – tout comme d'autres projets de TBC au Brésil – souffre toujours d'un manque de reconnaissance de son importance et de soutien de la part des pouvoirs publics, qui auraient une vision davantage tournée vers les grands investissements (macros) du tourisme conventionnel, comme nous l'avons mentionné auparavant.

### ***5.2.1 Faux discours de développement dans les programmes nationaux***

Le discours du Prodetur, programme mentionné en début de partie, axé sur la fausse promesse d'amélioration de la vie locale, d'une augmentation des opportunités d'emplois et de revenus aux habitants, s'est révélée être, en réalité, une politique publique pour les grands investisseurs du tourisme, qui arrivent dans la région pour des raisons fiscales.

Depuis 1994, les actions du Prodetur Ceará – qui représentent une somme totale de 250 milliards de dollars américains financés en grande partie par la Banque interaméricaine de développement (BID) et par la Banque nationale de développement économique et social (BNDES) – donnent à l'État fédéré la possibilité de se moderniser et de connaître une croissance économique. Toutefois, ce "développement" est nettement caractéristique d'un tourisme conventionnel, tourné vers un mode de vie urbain, des hébergements de luxe, des plages paradisiaques et des voyages pré-formatés.

Ces changements ne sont finalement pas accompagnés de bénéfices pour les populations locales, qui n'ont pas été préparées à interagir dans ce processus de transformation (Coriolano, 2006, p. 113) et qui n'en ressortent pas vraiment avantagées. Par ailleurs, elles se retrouvent face à des limitations à la fois bureaucratiques et d'accès au marché et au crédit pour le développement de leurs activités (Duarte, 2013).

### **5.3 Support dans la lutte locale contre le tourisme de masse**

Le soutien et l'aide de la part du secteur public sont donc importants pour la formation de l'individu et son développement. Par ailleurs, ils constituent des alliés non négligeables dans la lutte contre le redoutable tourisme conventionnel, qui menace chaque jour l'organisation communautaire locale dans ces territoires. Presque toutes les communautés de Tucum sont aujourd'hui susceptibles d'être envahies et dominées par ce type d'activité.

Le tourisme conventionnel peut s'imposer devant le TBC par la logique capitaliste de gain économique et de revenue avec la vente de terres, mais aussi par faute de communication interne, d'organisation des associations, de motivation... ou simplement par manque d'acteurs clés, habiles et avec des compétences pour organiser la communauté afin qu'elle gère par elle-même son activité touristique.

En effet, malgré les efforts de Tucum, certaines communautés ont déjà subi des changements irréversibles. Cet impact négatif met en évidence la nécessité d'encouragement et de support externes via d'autres acteurs, publics mais pas uniquement, qui soutiendront les communautés – surtout les plus sensibles et les moins solidifiées – afin d'essayer de minimiser les effets négatifs issus de la pratique du tourisme sur leurs territoires.

Nous croyons que seulement avec une bonne base communautaire et des compétences touristiques et politiques bien solidifiées, ce modèle de développement se montre viable (Ribeiro, 2008). Pour renforcer ces aspects, les pouvoirs publics doivent apporter leur soutien non seulement aux projets de TBC mais aussi directement aux acteurs locaux. Par ailleurs, des ONG tout comme les universités pourraient également leur porter de l'assistance et de l'appui.

Des partenariats avec le secteur privé peuvent combler une autre lacune (ou même plusieurs) indiquée par certains habitants (comme à Ponta Grossa) comme étant un blocage toujours présent malgré la structuration du réseau Tucum : le manque de formations pour intégrer le marché touristique et offrir des services adéquats.

Une possibilité, à l'exemple du cas de la Route des émotions qui a été présenté dans le chapitre 8, serait un travail avec le Service brésilien aux micros et petites entreprises du Ceará (Sebrae-CE), organisme qui mène déjà des formations au sujet du TBC à Nova Olinda, ville à l'intérieur des terres du même État fédéré.

#### **5.4 Une démarche aussi à partir la communauté**

Les propos évoqués ci-avant ne défendent pourtant pas uniquement l'idée d'une démarche unidirectionnelle, du monde politique vers les communautés. Au contraire, nous voyons ce travail davantage comme un mouvement à double sens dans lequel les communautés sont en mesure d'aller vers le corps politique et d'établir des relations saines avec celui-ci, de s'imposer face aux intérêts extérieurs et d'exposer leurs demandes. Mais force est de reconnaître que cela est encore difficile dans le contexte brésilien, où les communautés manquent parfois d'organisation et de structures indispensables à leurs actions.

Cette problématique est d'ailleurs la principale difficulté vécue par les communautés rurales en Amérique Latine selon quelques auteurs, comme Carlos Maldonado (2007). D'après lui, le défi actuel du TBC consiste à créer des moyens de pression politique qui permettent aux communautés d'agir sur leurs conditions de vie et de bien-être, créant ainsi de nouvelles relations économiques et institutionnelles. Pour cet auteur, seulement une augmentation du pouvoir de négociation des organisations communautaires pourrait donner une impulsion à des politiques publiques qui soutiendront leurs projets productifs.

Pour faire face à ce défi, le premier impératif consiste à encourager des processus associatifs capables, d'un côté, d'articuler efficacement l'offre des services, recherchant à s'insérer de manière compétitive dans les marchés, et de l'autre côté, qui encouragent un usage durable du patrimoine communautaire. Le deuxième impératif comprend une amélioration de la capacité de gestion autonome (en matière commerciale et organisationnelle) à travers la formation de ressources humaines et de leaders d'une nouvelle génération.

##### ***5.4.1 Bénéfices d'une organisation en réseau participatif***

Nous vérifions avec Tucum que le renforcement du TBC est favorisé par la mise en réseau des communautés, bénéfique notamment pour celles qui sont moins organisées. Ces bénéfices sont multiples : responsabilisation de différents membres des communautés, même les moins favorisées (tels que les femmes et les jeunes) ; création d'emplois et de formations pour y accéder (comme les guides) ; développement du sentiment d'appartenance, qui aidera également dans la résolution de problèmes locaux (Borges, 2013), etc.

Par ailleurs, un réseau induit, au moins dans la théorie, des flux d'information et d'échanges. Dans ce sens, Tucum propose également le développement de l'autogestion communautaire nécessaire pour l'administration et l'organisation du TBC à travers l'interaction entre les communautés ; action qui favorise l'apprentissage et l'action commune.

Le réseau est aussi un outil stratégique de promotion du tourisme durable et communautaire aux niveaux national et international, et ce notamment pour des communautés qui n'auraient pas les moyens et les compétences de le mettre en place par elles-mêmes. La page Web du réseau ([www.tucum.org](http://www.tucum.org)) a mis longtemps à être réalisée<sup>332</sup> mais le résultat actuel est plutôt

---

<sup>332</sup> Depuis le début de nos recherches, en 2014, jusqu'en 2016, la page du réseau était "en construction".

positif. Cette promotion n'a pourtant pas l'objectif majeur d'attirer les touristes pour augmenter les recettes touristiques. Le tourisme est actuellement la meilleure façon pour ces peuples de préserver leurs territoires et modes de vie.

Tucum, en tant qu'étude de réseau participatif, nous montre que pour un bon fonctionnement de celui-ci, il est important de comprendre et de respecter les particularités locales et de faciliter le dialogue et le partage de connaissances entre les membres, avec des espaces et des moments bien définis. Ces moments doivent être objectifs et bien planifiés, avec la possibilité de donner la parole à tous les membres et de prendre en compte ce qui y est dit. Comme nous l'avons ressenti avec les autres études empiriques de cette thèse, ce qui est revendiqué par la population doit être réellement étudié afin d'intégrer les actions qui seront développées. Cet aspect est notamment relevant dans un cas de TBC, où la population est l'acteur principal.

Cette forme d'organisation et de coopération exige, par ailleurs, une ouverture d'esprit des parties prenantes, qui permettra de comprendre et de travailler ensemble les différences de chacune pour atteindre les objectifs communs : il ne doit pas exister de concurrence entre les communautés, même avec celles qui intègrent d'autres réseaux, mais un sentiment d'amitié, un travail en commun et des échanges d'expériences (Barbosa, 2011, p. 132). Parfois cela exige un travail plus important de conscientisation et de sensibilisation de la part des associations porteuses du projet auprès des autres membres des communautés.

Une évaluation préalable sur l'image et les attentes locales peut être ainsi un outil afin de détecter cette nécessité et la maturité de chaque groupe. Ce travail pourrait être plus valorisé et dynamisé avec l'intervention d'un médiateur. Le travail de Terramar et des autres ONG est très important et ont produit des résultats significatifs jusqu'à présent. Néanmoins, un avis extérieur aiderait éventuellement à résoudre les problèmes qui persistent après ces années de vie du réseau.

Ainsi, à partir de l'expérience de Tucum, il serait possible de nommer quelques éléments constitutifs d'un réseau qui seraient essentiels à sa durabilité : une identité et une histoire communes, c'est-à-dire un élément qui unit les membres ; la compréhension et le respect des différences ; l'intérêt pour l'autre ; le dialogue, l'écoute et le partage ; une communication et une adaptation constantes.

La mise en réseau pour un projet de tourisme communautaire s'est montrée pertinente aux besoins et demandes des communautés de Tucum et leur a permis de rester sur leur territoire. Néanmoins, nous nous questionnons sur les possibles avantages d'une mise en réseau en dehors du TBC. Peut-on envisager des réseaux touristiques dans d'autres cas ? Quelles avantages de créer des réseaux dans le tourisme ? Ces questions vont être l'objet de la prochaine et dernière partie de ce chapitre.

## 6. Possibilités et intérêt du développement des réseaux dans le tourisme

Afin de conclure ce chapitre, nous souhaitons analyser rapidement une possibilité d'encouragement d'un développement partagé du tourisme à travers la constitution de réseaux, comme dans le cas de Tucum. Il s'agit de réfléchir non seulement à une mise en réseau de projets similaires et sur un même territoire (comme dans le cas de Tucum), mais aussi en élargissant la réflexion à d'autres territoires et situations.

Tout d'abord, il convient de rappeler quels seraient les principaux intérêts de la constitution d'un réseau dans le tourisme. Nous pouvons alors en citer quelques uns :

- Une volonté d'unir les efforts pour le développement de l'activité et du territoire et pour lutter contre un tourisme vorace ;
- Une envie d'échange et de partage d'expériences et de savoir-faire ;
- Une génération de flux touristiques mieux distribués sur l'ensemble du territoire ;
- Une communication plus efficace entre les acteurs, ce qui peut contribuer, entre autres, à une meilleure expérience touristique ;
- Une démarche pour la qualité de l'offre, etc.

Si plusieurs acteurs partagent ces envies et sont prêts à s'investir dans la démarche, la mise en réseau peut alors être envisagée. Néanmoins, la structuration d'un réseau est un acte d'engagement des membres, un choix de positionnement voire une adaptation à des normes (comme pour Tucum). Les acteurs doivent alors avoir en clair les motivations et les objectifs que les amènent à vouloir créer ou intégrer une telle structure.

Afin de favoriser et de maintenir le dialogue et les échanges, qui sont des éléments essentiels d'un réseau, comme nous l'avons mentionné auparavant, il convient que les systèmes d'informations et de communication des destinations et auprès des acteurs membres soient performants et, bien évidemment, connectés. Tout au long de l'existence du réseau, l'organisation d'échanges avec d'autres territoires et/ou filières favorisant des partenariats est souhaitable, ainsi que des événements fédérateurs et de promotion annuels pour donner une impulsion à la dynamique du réseau.

Le premier ingrédient pour la mise en place d'un réseau est probablement une implication accrue d'acteurs motivés. La présence des personnes clés ayant des compétences pour l'organisation et l'animation du réseau et des connaissances du système de tourisme est un avantage majeur et peut faciliter le processus.

La connaissance de l'offre et de la demande est alors le point de départ des actions : une étude sur le territoire d'action du réseau (diagnostic de l'offre touristique, des interactions entre professionnels, du maillage territorial, caractérisation de la demande, etc.) permet de cerner les besoins et d'identifier les acteurs clés, l'organisation du tourisme, les actions à mettre en œuvre et, évidemment, les objectifs de la démarche.

Pour la constitution d'un réseau homogène, c'est-à-dire autour d'une même offre ou d'un même territoire, cette étude préalable permet de repérer les thématiques fédératrices et leurs acteurs. Si le réseau est plutôt hétérogène et regroupe plusieurs types d'acteurs ou d'offres,



cette étude aidera à comprendre les possibles complémentarités et à trouver les points d'appui, tout comme les histoires communes qui renvoient à la composition du réseau.

Ce dernier point est directement lié à un facteur clé pour le bon fonctionnement d'un réseau : l'identité locale, qui relie le client, les professionnels et les autres habitants. Non seulement faudrait-il la définir mais aussi lui donner du sens. Pour ce faire, il convient d'envisager la mise en œuvre, d'un côté, de programmes de sensibilisation auprès des professionnels mais aussi de la population au sens large, et de l'autre côté, de formations et d'actions de professionnalisation auprès des acteurs économiques et politiques.

Nous ne pouvons pas délimiter ici les méthodes à utiliser pour atteindre ces objectifs ; elles dépendent du territoire, du type de réseau et des objectifs visés. La principale exigence est qu'elles soient adaptées au territoire et qu'elles répondent aux besoins locaux en vue d'un développement durable. Ces aspects détermineront, en outre, le coût de la démarche et les différentes phases d'implantation, qui peuvent donc être, eux-aussi, très variables.

Enfin, nous nous questionnons sur la possibilité d'organiser des réseaux dans le tourisme au-delà du tourisme communautaire. Il s'agirait, par exemple, de réseaux d'échanges et de collaboration entre des villes – voisines ou pas, d'une même région ou des régions différentes (voire entre différents pays) – qui développent le même type de tourisme ou une offre complémentaire. Le but ici serait de partager leurs expériences, projets, problèmes, etc., ainsi que de chercher ensemble des solutions aux difficultés rencontrées, ou encore de faire émerger de nouvelles idées.

Une stratégie intéressante est déjà mise en place par certaines localités : pour le communautaire, nous avons mentionné auparavant le Réseau brésilien de tourisme solidaire et communautaire, qui regroupe plusieurs projets du Nord au Sud dans le pays, et le Réseau de tourisme communautaire d'Amérique Latine, ou encore le Réseau de tourisme soutenable. Il en existe sûrement des centaines partout ailleurs dans le monde.

Cependant, on se rend compte que l'organisation autour des réseaux ne se limite pas au TBC. Une idée similaire, par exemple, a été lancée lors d'un événement au Parlement européen en 2009, organisé initialement par la fondation Anci Ideali (liée à l'Association nationale des villes d'Italie) et avec le parrainage de la Communauté européenne.

Le réseau qui est alors né, nommé Réseau européen des villes de tourisme durable, avait pour but la réalisation de stratégies innovatrices et l'échange de bonnes pratiques en matière de tourisme durable entre les villes membres, à savoir : Oeiras au Portugal ; Nuernberg en Allemagne ; Antalya en Turquie ; Gent et Namur en Belgique ; et Rimini, Cremona, Reggio Calabre, Viareggio, Termoli et Salsomaggiore Terme en Italie, avec quatorze autres villes qui se sont associées au réseau peu après (comme Lille et Montpellier en France). Avec un poids plus important auprès de l'UE et des investisseurs, les villes regroupées en réseau pouvaient exiger, par exemple, plus d'engagement et d'investissement de la part de l'Union pour le tourisme durable.

En suivant cette idée, la mise en réseau serait surtout un outil de communication et d'apprentissage qui pourrait éventuellement porter sur des thématiques particulières. Contrairement à l'idée de réseau solidaire présente dans les cas de TBC, il n'y aurait pas dans ce cas une aide financière de la part du réseau et les membres n'auraient pas non plus l'obligation d'y contribuer, sauf éventuellement à un fond commun de manutention et d'organisation d'activités.

Par ailleurs, et comme l'a démontré l'exemple du Réseau européen des villes de tourisme durable, une organisation pareille peut avoir plus de pouvoir de négociation et exercer plus de pression auprès des organismes nationaux et internationaux de gestion et de financement. Même si cette pression n'est pas réellement effective dans certains cas, tel que Tucum, le partage, l'apprentissage et la force de l'union ne sont jamais de trop. Ainsi, les réseaux peuvent, en effet, constituer une stratégie pour aider les territoires dans leur quête d'un développement plus durable et partagé du tourisme.

La réflexion que nous avons brièvement développée dans cette partie ouvre des perspectives pour d'autres études sur les réseaux. Nous y voyons notamment la possibilité de vérifier le rapport qui peut exister entre la mise en réseau de communautés ou de destinations touristiques et l'encouragement d'un développement plus participatif du tourisme.

Dans la même logique, une autre question à étudier peut être l'intégration des populations locales aux réseaux. En dehors du TBC, s'agit-il d'une pratique courante, voire possible ? Existe-t-il des réseaux touristiques auxquels la population locale participe ? D'après nous, il s'agirait d'explorer ici (tout comme nous faisons dans notre thèse) un champ encore peu étudié. Les résultats ne seraient donc que de premières réflexions sur le thème, des pistes pour d'autres recherches futures.

Il convient que ce type d'étude prenne en compte plusieurs cas de réseaux touristiques, communautaires et autres, afin de pouvoir les comparer et en sortir des résultats plausibles. Toutefois, notre objectif lors de cette étude de cas du réseau Tucum n'avait pas la prétention d'approfondir ces débats, raison pour laquelle la question de la mise en réseau n'est que rapidement et superficiellement abordée. Nous n'avions pas l'intention de comparer plusieurs cas de TBC ou de réseaux de tourisme, mais plutôt de prendre Tucum comme un exemple de haut niveau d'implication des habitants (le contrôle citoyen) dans le développement touristique.

Plus modestement, nous avons cherché à comprendre le mode de fonctionnement d'un projet de tourisme communautaire développé grâce à l'union et à l'implication de plusieurs communautés locales. Parallèlement, nous nous sommes intéressée à la façon dont ces populations se sont appropriées le développement du tourisme sur leurs territoires et les effets que cette activité a engendrés. Finalement, nous avons essayé de comprendre les principaux blocages et les opportunités de ce partage du pouvoir décisionnel et gestionnaire vis-à-vis du tourisme entre les différentes parties prenantes.

## 7. Conclusions

L'étude de cas que nous avons présentée dans ce chapitre reflète les propos évoqués auparavant (chapitres 1 et 2) vis-à-vis de l'évolution du modèle de tourisme de masse vers des pratiques plus durables. Il s'agit d'un territoire où le tourisme conventionnel s'impose globalement comme modèle depuis les années 1980. Néanmoins, grâce à la mobilisation et l'implication de la population locale dans le développement touristique, de nouvelles pratiques touristiques, qui s'appuient sur un autre rapport au développement, émergent. Cette démarche rend alors possible le développement d'un tourisme durable, respectueux du territoire, des habitants et des modes de vie locaux.

Les communautés *cearenses* du réseau Tucum, que nous avons étudié dans ce chapitre, ont saisi l'avantage de s'approprier l'activité touristique comme moyen de protection et de durabilité des modes de vie locaux. Avec des histoires de lutte contre le grand capital et les "projets de développement" des gouvernements pour rester sur leurs territoires, ces communautés ont développé, dès les années 1990, des formes de tourisme communautaire (TBC).

Cependant, la lutte individuelle des communautés s'avérait inefficace. Le réseau Tucum a alors été créé dans un objectif d'union d'efforts pour pouvoir résister et rester. Parallèlement, le développement d'une activité touristique locale permet aux communautés de bénéficier des revenus complémentaires à leurs activités traditionnelles tout en valorisant leurs cultures et savoir-faire. L'offre est entièrement gérée par les habitants et les recettes touristiques restent dans les communautés.

Bien que ces populations aient gagné les premières batailles, leur guerre contre le tourisme de masse et le développement capitaliste est loin d'être finie. Les communautés continuent à se battre pour maintenir et développer leur activité touristique, ce qui leur permet de rester sur leurs territoires. L'étude de cas sur le réseau Tucum a mis en évidence que le TBC rencontre de nombreuses difficultés relationnelles avec les pouvoirs publics, et qu'il existe notamment un manque de soutien de la part de l'État à ce type d'initiative.

Le soutien et l'aide de la part des gouvernements sont pourtant essentiels au développement touristique, mais aussi local et humain, dans ces communautés. Ils constituent des armes contre le redoutable tourisme conventionnel et de masse présent dans des territoires voisins. Ce tourisme menace constamment l'organisation communautaire locale par la logique capitaliste de gain économique et de revenus avec la vente de terres.

Concernant la participation des habitants au développement du tourisme, Tucum est un exemple du degré le plus élevé de participation selon l'échelle de Sherry Arnstein (1969), celui du contrôle citoyen. Leur organisation en réseau permet aux communautés d'échanger et de travailler ensemble, en même temps qu'elles apprennent à respecter leurs différences.

Tous les membres des communautés peuvent et sont encouragés à prendre part aux discussions et aux prises de décisions pour leur projet communautaire de tourisme. Cet encouragement vise également la participation accrue des femmes et des jeunes. Comme exemple d'action, nous avons présenté la réalisation d'une formation des jeunes des communautés au TBC, le *Acampamento da Juventude da Zona Costeira do Ceará*.

Nous croyons que le succès et la durabilité du tourisme développé par les communautés de Tucum est dû notamment à l'implication des habitants, mobilisés par des objectifs communs, tels que la recherche d'une meilleure qualité de vie sur leurs territoires. Les changements

positifs vérifiés dans les communautés (sans évidemment oublier les problèmes) et les témoignages des habitants sont des évidences que le tourisme n'est pas une activité prédatrice par nature. Tucum nous montre que pour ce faire, il doit être développé avec la communauté et avoir pour base les principes du développement durable.

Enfin, afin de conclure, nous énonçons une hypothèse qui suppose une possible relation entre l'impact direct du tourisme sur la vie des habitants et la volonté de ceux-ci de s'impliquer dans la prise de décisions pour le tourisme. Les habitants de territoires où la pression du tourisme est importante, et qui en ressentent davantage ses effets (négatifs), sont-ils plus propices à s'impliquer dans le développement de l'activité ?

Afin de pouvoir valider cette hypothèse, d'autres recherches sur des terrains fortement impactés par le tourisme doivent d'être réalisées. Pour ce qui concerne notre thèse, nous pouvons prêter une attention spéciale à cet aspect également dans les autres études empiriques. Cette question sera mieux abordée dans le prochain chapitre.

# **PARTIE III**

## **PARTICIPATION AU DÉVELOPPEMENT DU TOURISME : REALITÉ OU UTOPIE ? DISCUSSIONS ET CONSIDÉRATIONS FINALES**

# **Chapitre 10**

## **Analyses et débats au sujet des pratiques participatives au Brésil**

## 1. Introduction

Les études de cas menées au long de cette thèse ont permis de présenter chaque expérience participative de façon individuelle et détaillée. Cette analyse a été placée dans les contextes précis de chaque cas, permettant de mieux comprendre la mise en place de chaque action. Par ailleurs, l'accent a été notamment mis sur les questions méthodologiques ainsi que les difficultés rencontrées et les résultats obtenus.

Néanmoins, nous arrivons à la fin de ce long travail de recherche avec la certitude qu'il est possible d'établir des relations entre les cas étudiés tout comme d'élargir le débat à d'autres expériences similaires au Brésil. Ce chapitre cherche alors à établir des dialogues entre nos études de cas, tout comme des parallèles avec des expériences étudiées par d'autres chercheurs. Pour ce faire, six parties ont été élaborées.

La première partie regroupe les résultats des analyses menées au long de cette thèse concernant le positionnement de différentes sphères de gouvernement (nationale, régionale et locale) vis-à-vis de la participation au développement du tourisme. Cette analyse met ainsi en évidence les contrastes existants entre les trois échelons administratifs ainsi que des blocages et des opportunités pour développer la participation.

Cette analyse macro est suivie, dans la deuxième partie, par une analyse croisée des particularités historiques, culturelles et territoriales relevées dans les territoires des actions participatives étudiées. L'objectif principal est de faire émerger des rapports possibles entre les observations faites dans chaque cas qui peuvent avoir une influence sur la participation.

Les trois parties qui suivent sont dédiées à des analyses de nos cas d'étude sous une perspective technique, en tant que processus participatifs. Le cadre pour cette analyse a été défini à partir de différentes sources bibliographiques sur la participation et les processus participatifs (Arnstein, 1969 ; Elliot et al., 2005 ; HarmoniCOP, 2005 ; Involve, 2005 ; André et al., 2006 ; Blatrix, 2010 ; Matos, 2012 ; Dionnet et al., 2017).

La troisième partie analyse les types de participation et les degrés d'implication des habitants qui sont présents dans nos études de cas. Nous rappelons ici l'importance de la définition du degré de participation et de la planification du processus participatif. D'après Sherry Arnstein (1969), le plus important est de bien comprendre en amont l'objectif de mettre en place le processus. Dit autrement, il faut réfléchir aux résultats attendus (Involve, 2005). De cette façon, les différents niveaux peuvent aller de la participation passive à la participation interactive, en passant par des phases intermédiaires telles que la consultation.

Une fois le degré de participation défini, il est possible de planifier les actions qui seront menées. Plusieurs méthodologies et outils sont employés aujourd'hui. De manière globale, il faut réfléchir à quelques points fondamentaux tels que le cadre et les contraintes (ressources, durée du processus, etc.), les objectifs, les participants, les résultats, le contexte, la réponse institutionnelle, la critique, entre autres (Involve, 2005). Ainsi, la quatrième partie présente une analyse des approches participatives des cas à partir des objectifs, des méthodologies et des résultats obtenus.

Suite à ces analyses plutôt techniques, dans la cinquième partie, nous dresserons une critique sur la participation, ses objectifs et principes présents dans chaque cas. Enfin, la dernière partie de ce chapitre porte un regard sur les acteurs des actions étudiées. Deux aspects seront particulièrement analysés dans ce sens : l'émergence d'habitants et de gouvernements participatifs (Matos, 2012) et les interactions et les relations entre acteurs.

## 2. Différentes approches à la participation par les sphères de gouvernement

Les études de cas faites au long de cette thèse ont eu l'objectif d'analyser sept pratiques participatives diverses dans le scénario touristique brésilien. Les analyses menées ont eu l'objectif de les étudier sous plusieurs angles (historique, culturel, social, politique, etc.) mais nous les avons surtout abordées à partir d'une double approche : par les relations entre les acteurs de la participation et par l'efficacité des actions et des dispositifs concernant la participation de la population locale au développement du tourisme. Étant donné que l'État, à travers ses différentes instances, est l'acteur clé de la planification et de la gestion touristique au Brésil, notre étude a été axée sur le positionnement des pouvoirs publics vis-à-vis de l'inclusion des habitants dans les débats voire dans la prise de décisions.

Une comparaison entre les cas met en évidence les différentes approches à la participation et à son importance dans le développement du tourisme par l'État. D'une manière générale, le contexte touristique national (chapitres 7 et 8) est marqué par peu d'initiatives qui soutiennent à la fois le développement durable et la participation. En effet, au-delà des discours, les directives nationales et les actions prioritaires encouragées par l'État visent à favoriser l'expansion et la croissance du tourisme dans le pays plutôt qu'à son développement durable. Cet aspect est perceptible aux trois niveaux de gouvernement, local, États et État national.

Le vocable participation est pourtant employé dans les politiques et les documents cadres de développement du tourisme tels que les Plans nationaux de Tourisme. Comme nous l'avons compris avec les analyses présentées dans le chapitre 8, cette participation peut être traduite de deux façons : d'un côté, elle fait référence à une inclusion sociale dans le tourisme et à plus de possibilités d'emplois dans le secteur – même si dans la réalité, ces emplois sont précaires, informels et mal rémunérés (chapitre 7). De l'autre côté, le ministère du Tourisme invoque la participation des acteurs économiques aux côtés des acteurs publics du tourisme.

Par ailleurs, il peut rester une confusion entre les idées de participation (de la population) et de décentralisation/déconcentration (de la gestion) du tourisme. Ainsi, nous considérons que depuis les années 1990, le gouvernement national encourage une décentralisation du tourisme (le système de Tourisme, Sistor, étant son modèle actuel) plutôt qu'une participation de la population au développement de cette activité.

Parmi les actions du MTur, la question de la participation communautaire a été surtout mise en valeur par l'évaluation des destinations qui font l'objet de l'Index de compétitivité du Tourisme national. Parmi les cinq critères évalués dans la catégorie "aspects sociaux", on retrouve "citoyenneté, sensibilisation et participation à l'activité touristique". Bien que l'Index ne représente en soi aucune directive ou mesure concrète en faveur de la participation et puisse être critiqué (chapitre 8), il montre, indirectement, que l'implication de la population est un aspect aussi important que les autres et contribue au développement de la destination.

Cette posture des autorités touristiques publiques nationales peut s'expliquer, en partie, par les aspects hérités d'un passé dans lequel de l'État brésilien avait un rapport autoritaire avec les citoyens. Cet autoritarisme est confronté aujourd'hui à de nouvelles dynamiques sociales et politiques qui remettent en question le pouvoir privilégié de l'État. Ce mouvement de lutte pour la défense des droits des citoyens et la création d'espaces de participation fut initié vers la fin des années 1980 avec la démocratisation et émanait de la propre population, qui commençait à s'organiser (les organisations de la société civile remontant à la fin des années 1980). Cependant, cette mobilisation populaire n'a qu'effleuré le tourisme.



Les gouvernements régionaux et surtout locaux, dotés d'une certaine liberté d'action depuis la décentralisation du tourisme initiée dans les années 1990, semblent avoir des structures plus adaptées au développement participatif du tourisme. Les secrétariats du Tourisme aux niveaux des États fédérés et des villes ainsi que les organismes collégiaux (forums, conseils, consortiums, etc.) sont, en effet, les acteurs centraux dans nos études de cas. Concernant l'échelle territoriale, notre analyse révèle donc que des processus participatifs sont favorisés à une échelle locale où l'État est plus proche de la vie courante des habitants.

Dans le cas du Brésil, ce sont notamment des instances placées au niveau municipal (secrétariats et Comtur) qui mènent des actions dans ce sens. L'étude sur le projet de Care pour la Route des émotions montre, par exemple, que les communautés ont commencé à s'organiser et à se rapprocher des pouvoirs publics locaux. Mais l'agence de développement régional (ADRS), l'instance de gouvernance régionale qui s'occupe du développement coordonné entre les États et les villes de la route, ne regroupe que les acteurs publics et privés.

Cette question est, en effet, centrale dans la compréhension de la représentation populaire actuelle dans les instances publiques et de gouvernance du Tourisme au Brésil. Plus on monte dans l'échelle territoriale, moins la population locale intervient dans les débats et la prise de décisions. Au niveau local, au-delà de nos propres études empiriques, nous avons mentionné tout au long de cette thèse d'autres exemples similaires de participation encouragés par les secrétariats du Tourisme et/ou les Comtur d'autres villes brésiliennes.

Au niveau régional, nous n'avons pas pu identifier d'expériences participatives lancées par les pouvoirs publics. Au contraire, le cas du réseau Tucum montre comment les populations locales de l'État du Ceará ont pu s'organiser en autonomie afin de lutter pour leurs propres intérêts, sans pouvoir compter sur le soutien du secrétariat du Tourisme de l'État.

Malgré la multiplication des organismes à cette échelle territoriale (secrétariat, organismes pour la régionalisation, forums et conseils), les actions entreprises sont réservées au gouvernement, à l'initiative privée et au tiers secteur. En conséquence, au niveau macro-régional, on retrouve des instances de gouvernance qui regroupent les acteurs régionaux, donc qui ne prennent guère en compte la participation communautaire.

Or, l'absence des populations locales dans les instances régionales et macro-régionales peut être justifiée par la dimension importante des territoires en question<sup>333</sup>. Il serait en effet difficile de faire participer directement les habitants à ces échelles territoriales. Nous croyons toutefois que ces instances doivent alors soutenir les démarches participatives développées par les organismes municipaux afin qu'ils soient capables de capter les nécessités et les envies des populations locales.

Dans cette logique, les gouvernements locaux peuvent être considérés comme étant des "organismes relais" entre la communauté et les instances de gouvernement plus hautes dans l'échelle territoriale. Ce travail renforcerait par ailleurs la collaboration entre villes et de celles-ci avec les États fédérés, entre autres par une mobilisation commune pour des politiques publiques plus participatives.

---

<sup>333</sup> Les dimensions sont assez importantes rien que dans les États : 149 000 km<sup>2</sup> pour le Ceará ; 332 000 km<sup>2</sup> pour le Maranhão ; 251 000 km<sup>2</sup> pour le Piauí ; 248 000 km<sup>2</sup> pour le São Paulo ; 200 000 km<sup>2</sup> pour le Paraná. Pour comparaison, l'Allemagne a une superficie d'approximativement 357 000 km<sup>2</sup> ; le Royaume Unis, 242 000 km<sup>2</sup> ; et la Bulgarie, 111 000 km<sup>2</sup>.

Au niveau national, sans vouloir nous répéter, nous pouvons dire que les directives et les actions ne prennent pas en compte la participation communautaire au développement du tourisme. Au contraire, les rôles des gouvernements et des acteurs privés sont mis en avant. Cependant, nous souhaitons mentionner ici deux actions qui vont à la rencontre d'un développement participatif. La première est la reconnaissance du travail mené par les villes et les régions tel que les prix accordés aux projets de Foz do Iguacu et de Recife. Cette démarche donne une notoriété aux projets en même temps qu'elle les promeut nationalement. La deuxième est la consultation publique lancée en 2017 par le MTur et que nous détaillerons par la suite.

## 2.1 Exemple de participation en tourisme à l'échelle nationale : la consultation publique sur la Politique nationale de qualification professionnelle

Au moment où nous écrivions ce chapitre<sup>334</sup>, nous avons repéré sur le site Web du MTur, une consultation publique sur la Politique nationale de qualification professionnelle en Tourisme. Il s'agissait de la deuxième consultation sur ladite politique (la première datant de 2014). La population était alors conviée à contribuer au texte de cette politique, entre le 03 et le 21 juillet 2017, selon six thèmes : prémisses, principes/propositions, stratégies de développement, structure de gestion, exécution, et Système national de planification, contrôle et évaluation (voir figure 54).

Figure 54. Capture-écran de la consultation publique lancée par le MTur en 2017



Política Nacional de Qualificação Profissional em Turismo

Consulta Pública

1. Premissas  
Your answer
2. Principios/Proposições  
Your answer
3. Estratégias de Implementação  
Your answer
4. Estrutura de Gestão  
Your answer
5. Execução  
Your answer
6. Sistema Nacional de Planejamento, Monitoramento e Avaliação (SPMA)

Source : <https://www.turismo.gov.br> (consultée le 19 juillet 2017)

<sup>334</sup> Jusqu'à la conclusion de la thèse, aucune information sur les résultats de la consultation n'avait été publiée.

Cette action est, en effet, l'un de rares cas d'ouverture des instances touristiques nationales à la participation des habitants au développement du tourisme. Même si elle représente une volonté du MTur d'intégrer l'opinion de la population dans la construction de politiques publiques de tourisme, il convient pourtant d'analyser la méthodologie adoptée et les résultats que cette démarche peut générer.

Tout d'abord, lors d'une consultation publique, il est nécessaire de définir le public que l'on souhaite consulter, sur la base des objectifs établis. Dans le cas de la consultation lancée par le MTur, toute personne (citoyens, étudiants, professeurs, entreprises et entités touristiques) pouvait envoyer des commentaires ou des suggestions d'altération du texte. Les propositions devraient être analysées par une équipe de chercheurs avant d'être présentées au Conseil national du Tourisme, affirmait le ministère.

L'un des problèmes souvent retrouvés dans des processus de consultation publique est justement l'absence de prise en compte des opinions données par la population. Un exemple est la consultation sur la révision du code du travail au Brésil en 2017. Il s'agissait d'un thème délicat et controversé qui a fait l'objet de plusieurs débats dans le pays. Le résultat de la consultation a été celui d'une large majorité contre la démarche, comme nous le voyons sur la figure 55. Cependant, le projet a été approuvé au Sénat national et validé par le président de la République, Michel Temer.

S'il est vrai, d'un côté, que la consultation publique n'implique pas nécessairement une concertation des parties prenantes, de l'autre côté, nous critiquons les décisions qui vont à l'encontre des résultats de ces processus. Dans ces cas, ce type de dispositifs de participation sert simplement à répondre à une fausse démocratie participative et la participation devient un outil de communication. La population n'est finalement pas écoutée et on se contente de discuter avec des experts, généralement acteurs privés ou institutionnels impliqués dans le système – un cas classique également dans d'autres pays. Au final, le pouvoir décisionnel reste centralisé dans les mains du gouvernement.

**Figure 55. Résultat de la consultation publique sur le projet de révision du code du travail**

CONSULTA PÚBLICA

COMO FUNCIONA

**PLC 38/2017**  
PROJETO DE LEI DA CÂMARA nº 38 de 2017  
Autoria

**TRAMITAÇÃO ENCERRADA**

**Ementa** Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e as Leis nºs 6.019, de 3 de janeiro de 1974, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 8.212, de 24 de julho de 1991, a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho.

**Explicação da Ementa** Reforma trabalhista.

[Ver tramitação](#)

É possível opinar enquanto a matéria tramita no Senado

Resultado FINAL dos votos computados

**VOCÊ APOIA ESSA PROPOSIÇÃO? <sup>1</sup>**

16.791 172.168

<sup>1</sup> "Soutenez-vous cette proposition ?"

Source : <https://www.senado.leg.br/ecidania> (consultée le 18 juillet 2017)

Les acteurs publics qui proposent une consultation publique doivent également être attentifs à la nécessité d'informer le public que l'on souhaite consulter (Salamon, 2008). Il faut ainsi lui fournir les détails et les différents enjeux du projet tout comme l'intérêt de la consultation, c'est-à-dire pourquoi le gouvernement souhaite recueillir l'avis de la population. Dans le cas contraire, une faible participation (la consultation représentée dans la figure 55 semble-t-il être le cas) ou des retours peu pertinents peuvent avoir lieu. La consultation du MTur présente quelques faiblesses sur cet aspect.

Tout d'abord, il s'agit d'un thème relativement complexe et qui exige des connaissances multiples. Ainsi, une première approche de cette participation peut être intimidante : comment pourrais-je contribuer à la formulation d'une politique si je ne suis pas élu, juriste ou expert dans le thème ? Or, il semble tout à fait possible aux habitants de contribuer à l'élaboration d'une politique publique pourvu qu'ils soient sensibilisés et bien informés sur le sujet en question et ses particularités. La consultation du MTur est, dans ce sens, peu efficace.

Il s'agit d'abord d'une consultation publique en ligne et qui ne permet donc pas l'interaction entre l'agent de la consultation et l'habitant. Pour cette raison, les informations mises à dispositions doivent être claires, tangibles et efficaces. Certes, le texte de base de la loi en question est mis à disposition pour consultation. Néanmoins, il s'agit d'un document de dix huit pages et qui emploie un langage relativement compliqué pour l'essentiel de la population.

Par ailleurs, une lecture rapide ne suffit pas pour que l'on soit capable de le critiquer et y contribuer. Il faut ainsi, outre des connaissances, du temps et de la volonté pour le faire. C'est en effet une démarche qui demande beaucoup d'investissement personnel et pour cette raison, on attend que le gouvernement prenne compte de ce que l'on dit.

Dans les sciences politiques, plusieurs variables (biologiques, culturelles, identitaires, socio-économiques) permettent d'expliquer l'engagement politique. Plus particulièrement concernant cette appréhension à la participation par les citoyens, elle est expliquée comme étant liée au degré de compétence politique, ou du moins, à l'idée que le citoyen s'en fait (Gaxie, 1978). Si on suppose alors que la connaissance (des acteurs, des enjeux) favorise la participation, le manque d'information sur le sujet peut être un blocage. Par ailleurs, selon les idées de Daniel Gaxie, une insertion professionnelle et un niveau culturel élevés sont deux facteurs qui prédisposent à l'acquisition d'un tel savoir.

Dans ce sens, les scientifiques politiques signalent souvent que l'instruction est une autre variable ayant une influence sur la participation à la politique : plus le niveau social (diplômes, revenus, profession) est élevé, plus la participation politique est importante. Il convient pourtant de nuancer cette idée étant donné que les situations peuvent varier selon le contexte, l'espace social, entre autres. Quoi qu'il en soit, divers auteurs (Memmi, 1985 ; Chagnollaud, 2010) soulignent que seule une minorité d'individus participent activement à la vie politique.

Cet aspect devrait intégrer les questions que se pose le gouvernement avant de mettre un place ce type de démarche consultative : accepte-t-on que seulement certains habitants, plus qualifiés et mobilisés, parlent au nom de l'ensemble de la population ? Ou au contraire, souhaite-t-on ouvrir davanatge le débat ? À partir de là, une consultation via Internet permet-elle de toucher un plus grand nombre de participants ? Ou des réunions face-à-face sont-elles plus adaptées, avec un nombre plus réduit de participants mais avec une possibilité de mieux expliquer la démarche et de dialoguer ? Nous croyons que ce choix dépend de quatre facteurs principaux : les objectifs et les résultats que l'on attend, le temps et les moyens disponibles.

Étant donné, d'un côté, la nature compliquée et l'objectif important de la consultation du MTur, et d'un autre côté, la restriction en termes de temps et de moyens et la dimension du pays, nous estimons qu'une solution pertinente serait une méthodologie mixte qui prévoit à la fois une consultation en ligne et quelques réunions dans les différents États.

Parallèlement, les universités, qui ont une légitimité relativement forte au Brésil, pourraient organiser des sessions pour que les étudiants comprennent la démarche et débattent ensemble sur quelques propositions. À la fin, chaque personne aurait des idées plus claires et se sentirait probablement plus motivé et capable de contribuer.

Finalement, ce cas représente, d'après nous, un processus de participation plus ciblé pour des acteurs du tourisme notamment les professeurs, les organismes de formation professionnelle et les étudiants en Tourisme, qui seront les professionnels de demain. Il nous paraît peu probable que les personnes n'ayant pas d'intérêt particulier dans le tourisme souhaitent participer à cette consultation publique. Ainsi, nous avons l'impression que si on veut une participation légitime et plus large de la population, les processus participatifs doivent être simples et attirants pour que les personnes se sentent motivées à y contribuer.

Pour conclure sur la question de l'échelle territoriale, nous identifions deux aspects qui nous semblent centraux dans les administrations publiques et organismes collégiaux vis-à-vis de la participation au tourisme au Brésil : il existe une faiblesse concernant à la fois les échanges entre les différents territoires sur leurs expériences participatives et la mobilisation à une plus grande échelle.

Finalement, outre l'importance potentielle de l'échelle territoriale sur les processus participatifs, nous soulignons également la pertinence du territoire en tant que concept. À ce sujet, nous vérifions dans nos études de cas que la notion de territoire (et donc le sentiment d'appartenance et l'identité locale) est centrale dans la sensibilisation et la mobilisation, voire l'organisation des populations à participer au tourisme. Ceci a été vérifié dans tous les cas mais notamment à Recife, à Foz do Iguaçu, pour la Route des émotions et pour le réseau Tucum.

### 3. Discussion autour des particularités historiques, politiques et territoriales des cas

Les actions participatives que nous avons analysées pour cette thèse mettent en évidence que la participation au tourisme, sa structuration et sa mise en œuvre peuvent être liée à des caractéristiques particulières de chaque territoire. Nous estimons ainsi que les particularités régionales (culturelles, économiques, sociales et politiques) ont une certaine influence sur la mobilisation des habitants – hypothèse qui nécessite pourtant des études plus spécifiques pour être validée.

Nous constatons une dissimilitude en ce qui concerne la participation dans les différents territoires étudiés et à laquelle nous attribuons des divergences possibles entre les grandes et les petites communautés, entre le Nord et le Sud, entre les différents gouvernements, tout comme entre les histoires de chaque communauté locale et de sa relation (ou confrontation) avec l'État.

Tout d'abord, concernant la mobilisation des habitants, d'une manière générale, nous observons une culture de la participation qui débute sa formation pour des affaires touristiques. Outre la question traditionnelle de la méfiance vis-à-vis des pouvoirs publics, cette réticence à la participation peut être liée également aux propres visions et à la sensibilisation des habitants concernant l'activité touristique. Les processus les plus réussis en termes de participation ont été notamment ceux de Care sur la Route des émotions, du réseau Tucum et à Recife.

Nous voyons cette réussite sous deux perspectives : d'un côté, grâce au travail développé par les acteurs responsables de la démarche participative, ils ont su sensibiliser les habitants tout au long du projet. D'un autre côté, il semblerait que les habitants de petites communautés (donc Recife est moins concerné) ressentent davantage la pression du tourisme et donc s'y intéressent plus que les habitants des grandes villes. Ces derniers ne regardent le tourisme que de loin, comme une activité extérieure à leurs vies. Ils demanderaient alors une démarche de sensibilisation plus importante pour les rendre réceptifs au tourisme et à la participation, qui sont des activités pour lesquelles ils ne manifestent actuellement que peu d'intérêt<sup>335</sup>. Ici encore faut-il reconnaître le bon travail dans ce sens développé à Recife.

Curieusement, les trois projets mentionnés auparavant sont ceux de la région Nord-est du pays. Ce fait pourrait nous laisser croire qu'il existe une opposition Nord-Sud dans la réussite des actions. Or, cette relation peut être moins évidente que celle liée à la dimension territoriale car différents facteurs peuvent intervenir. Le premier concerne les porteurs des projets et le deuxième, le type d'action développée dans chaque région.

Dans la région Nord-est, il s'agit d'un acteur du secteur public (à Recife) et des ONG (donc le tiers secteur) pour Tucum et la Route des émotions. Dans le Sud et Sud-est, nous avons un acteur du secteur public (à Poá) et une institution du tiers secteur mais attachée aux pouvoirs publics, au moins pour les actions que nous étudions (à Foz do Iguaçu). Cependant, force est de reconnaître que la plupart de ces acteurs n'agissent pas seuls.

Le projet de l'ONG Care a eu l'importante participation du Sebrae, institution du tiers secteur, ainsi que de l'université et de groupes collégiaux et de conseils territoriaux. Pareillement, les actions à Foz do Iguaçu ont été développées avec d'autres institutions du tiers secteur mais aussi avec l'université et les pouvoirs publics locaux.

---

<sup>335</sup> Définition du vocable "sensibiliser" dans le dictionnaire Larousse.

Sur la question du porteur de projet, il est difficile de tirer des conclusions sur quel acteur produit de meilleurs résultats à partir de nos études de cas. Cependant, il nous est tout à fait possible d'affirmer que dans la plupart des projets, une multiplicité d'acteurs provenant de tous les secteurs est nécessaire et ceci pourrait, finalement, contribuer à la réussite du projet.

Concernant le deuxième facteur, lié au type d'action développée dans chaque région, nos recherches ont révélé une "régionalisation" de certains dispositifs. Dit autrement, nous avons constaté une relation entre quelques types de dispositifs et leur localisation géographique. Celui-ci est notamment le cas des Conférences municipales de Tourisme, mais nous osons croire que c'est également le cas des programmes de sensibilisation. Ces actions sont développées, pour la plupart des cas que nous avons pu recenser, dans les régions Sud et Sud-est du pays. Il serait alors question d'étudier, dans de futures recherches, les possibles raisons et facteurs qui déterminent cette relation.

Un autre aspect que nous avons remarqué au travers de nos études de cas est que les projets développés par les ONG auprès de petites communautés du Nord-est du pays rencontrent des difficultés relationnelles avec les pouvoirs publics. Surtout dans le cas du tourisme communautaire ; il existe un mépris, un manque de soutien de la part des pouvoirs publics vis-à-vis de ces projets. Cette mauvaise relation peut être comprise, entre autres facteurs, par les histoires locales de ces communautés.

Dans le cas de Tucum, par exemple, il existe une certaine confrontation historique avec l'État pour la défense de leurs territoires. Réunir ces deux acteurs autour de processus participatifs communs semble être un objectif lointain – si c'est possible un jour. Dans les territoires où la relation entre population et État n'a pas subi d'événements particuliers dans le passé, nous ne trouvons pas un rapport direct entre les caractéristiques de la population et leur participation au tourisme (aux côtés des pouvoirs publics).

Enfin, un dernier aspect que nous souhaitons aborder est le rôle des gouvernements dans certaines villes. Deux de nos études de cas (Poá et Recife), où les pouvoirs publics ont pris l'initiative d'engager le dialogue avec les habitants, illustrent le rôle central que les gouvernements ont actuellement dans le développement touristique. Par ailleurs, nos recherches ont révélé un rapport entre les transformations des actions participatives dans ces deux villes et des changements dans les gouvernements locaux.

Nous devons souligner, cependant, que nous n'avons pas l'intention de défendre ou, au contraire, de critiquer ici des partis politiques, d'autant plus que les problèmes sont communs à tous les partis au Brésil. Notre analyse est purement basée sur l'hypothèse que certaines décisions prises par les gouvernements reflètent leurs positionnements vis-à-vis des politiques sociales et de participation.

À Poá, lors de la mise en place des actions étudiées dans le chapitre 7, le gouvernement local était de centre-gauche avec une idéologie plus socialiste (*Partido Popular Socialista*). Le gouvernement actuel est de centre-droite avec une idéologie plutôt nationaliste et conservatrice (*Partido da República*).

À Recife (chapitre 5), l'évolution du projet a été directement liée aux changements dans l'administration locale. Ainsi, le projet a été rebaptisé trois fois. Le premier changement de nom s'est fait lorsque celui-ci a été voté au budget participatif de Tourisme en 2010. Le deuxième changement s'est produit en 2011 et coïncide avec le changement de secrétaire du Tourisme. Le troisième a eu lieu avec l'arrivée au pouvoir du nouveau gouvernement en 2013 et la suppression du budget participatif.

Ces constats soutiennent deux idées présentées dans cette thèse : la première, que l'État est un acteur présent et puissant dans le développement touristique, et la seconde, que les débats entre les différents gouvernements prévalent sur les intérêts de la population. Il existe un problème réel d'interruption de projets suite à un changement de gouvernement (ou de secrétaire du Tourisme).

Bien que dans le cas de Recife, le projet n'ait pas été supprimé, le risque est toujours présent. En 2017, avec l'arrivée au pouvoir du nouveau gouvernement, les activités ont été suspendues entre janvier et avril. Cependant, "Olha! Recife" est un projet déjà approprié et apprécié par la population locale. Sa suppression pourrait donc provoquer des effets négatifs pour le gouvernement.

Outre l'arrêt d'un projet qui peut produire de bons résultats, nous ne pouvons pas négliger les conséquences budgétaires provoquées par ces changements constants à la municipalité. Celle-ci doit tout recommencer et trouver de nouveaux financements. Ce dernier point est d'ailleurs à considérer étant donné que la plupart des municipalités – y compris les secrétariats du Tourisme – ont actuellement des problèmes budgétaires. La mise en place et le soutien de projets peu coûteux ainsi que le développement de partenariats peuvent être donc des solutions à envisager.



#### 4. Participation : différents formats pour des objectifs spécifiques

Les études de cas présentées tout au long de cette thèse ont permis de mettre en évidence les principaux enjeux, réussites et blocages des processus mis en œuvre. Dans chaque cas, nous avons proposé des actions à développer afin d'améliorer éventuellement les résultats produits. Un résumé des blocages identifiés, leur cause et des solutions que nous proposons est présenté sur le tableau 18 ci-après. Les analyses que nous présentons dans cette partie s'appuieront largement sur cette synthèse des résultats de différentes formes de participation étudiées.

Nos études de cas représentent différentes expériences participatives pour ce qui concerne la nature des actions et la façon dont la population est associée aux processus. Nous avons donc trois expériences qui attribuent peu de pouvoir aux habitants (Arnstein, 1969) en raison de leurs natures passives : information et sensibilisation ("Olha!", PIET et Care) et éducation au tourisme (PIET et Care). Ces actions n'ont en effet pas l'objectif d'établir un dialogue et une concertation avec les habitants mais plutôt de fournir des éléments pour les aider à comprendre les problèmes, les alternatives, des possibilités et des solutions (Involve, 2005).

Nous avons également une expérience de consultation, qui permet aux habitants d'exprimer leurs opinions (Arnstein, 1969), et aux gouvernements d'obtenir ainsi les commentaires du public sur des analyses, des solutions et des décisions (Involve, 2005) : le formulaire virtuel à Poá. Dans la consultation, une communication dans les deux directions peut être établie et un échange d'information peut, en effet, exister. Cependant, l'influence des avis de la population sur la décision est variable (Austrian Council of Ministers, 2008).

Au niveau de la concertation, nous avons la Conférence municipale de Tourisme à Foz do Iguacu et la participation aux réunions du Conseil municipal du Tourisme à Poá. La concertation implique directement le public tout au long du processus afin d'assurer que ses préoccupations et aspirations soient analysées et prises en considération (Involve, 2005).

La dernière expérience analysée se trouve au degré le plus élevé d'implication des habitants, le contrôle citoyen, dans lequel la communauté gère de manière autonome (Arnstein, 1969) l'activité touristique locale : il s'agit du réseau de tourisme communautaire Tucum, dans le Ceará. Dans cette partie, nous analyserons donc ces degrés de participation appliqués à l'activité touristique, en ayant comme exemples nos études de cas tout comme d'autres expériences dans le pays.

**Tableau 18. Résumé de principaux blocages dans les cas et des solutions envisageables**

Cas	Blocage	Cause	Action à envisager
Olha! Recife	Réservation	Demande plus importante que l'offre	Adapter le projet pour augmenter le nombre de places
		Unique moyen de réservation : Internet	Utiliser autre moyen de réservation (téléphone, personnellement, etc.)
	Lieux fermés pour les visites	Collaboration avec les acteurs	Renforcer le dialogue et développer des partenariats
	Habitants ne connaissent pas le projet	Divulgateion insuffisante/inefficace	Renforcer la divulgation, varier les moyens de communication et élargir la zone de diffusion
	Absence de données sur l'impact du projet	Manque de suivi	Réaliser des études et mettre en place des indicateurs pour le suivi des actions

<b>PIET</b>	Limitation du temps d'exécution des actions	Restriction de budget et de personnel	Développer des partenariats pour le financement des actions
	Zone d'action limitée		
	Réalisation des actions auprès des acteurs privés	Difficultés techniques pour leur mise en place	Redéfinir stratégies et plan d'action
	Mobilisation des personnes	Inconnue	Réaliser des études/enquêtes et redéfinir la méthodologie
	Union des entités	Différents intérêts	Renforcer le dialogue et impliquer davantage ces entités
<b>Care</b>	Absence d'initiative privée	Manque de capacité de l'ONG pour travailler avec ce groupe d'acteurs	Travailler en collaboration avec d'autres organismes mieux qualifiés pour mobiliser les acteurs privés
	Relation et coopération avec l'initiative privée	Vision économique/Intérêts particuliers	Sensibiliser les acteurs et montrer les bénéfices
	Manque d'intérêt des acteurs politiques et de la société	Manque de connaissance et/ou de motivation	Sensibiliser les acteurs, renforcer la communication et les solliciter constamment
	Inégalité de l'impact des actions sur les différentes communautés	Taille du territoire vs. Taille équipe	Mieux distribuer (géographiquement) les formations
		Présence de l'ONG et communication avec les communautés	Accompagner constamment les acteurs locaux / Créer l'Observatoire de la Route
		Manque de suivi après les formations	Transférer la responsabilité / Impliquer d'autres acteurs
<b>Formulaire</b>	Manque d'information sur le formulaire	Absence d'intégration du dispositif aux politiques locales, d'équipe responsable et de divulgation	Institutionnaliser le dispositif ; former une équipe responsable ; promouvoir l'initiative
	Localisation du formulaire	Organisation du site Web de la municipalité	Reformuler le site Web avec un espace défini pour la participation
	Formulaire peu attractif	Apparence et contenu	Modifier la mise en page ; utiliser les NTIC (applications, etc.)
<b>Comtur</b>	Faible participation populaire	Inexistence d'actions de mobilisation	Sensibiliser les habitants
		Mauvaise / Absence de communication	Promouvoir la participation aux réunions dans les médias
	Membres du Comtur peu mobilisés	Manque de sensibilisation à la participation	Prendre conscience du rôle du conseil ; former le président et les membres à la participation
<b>CMT</b>	Difficultés temporelles pour organiser la conférence	L'impact de l'année électorale	Réaliser la CMT en décalage avec d'autres événements majeurs
	Mise en œuvre des propositions	Non faisabilité des propositions	Faire émerger et sélectionner des propositions plus faisables au moment de la conférence
		Pouvoirs publics peu engagés	Avoir un compromis des acteurs politiques sur l'adoption des actions

CMT	Mobilisation des personnes	Méthodologie peu adaptée	Adapter et amplifier la divulgation ; renforcer la communication
	Faible participation de la population non liée au tourisme	Habitants non sensibilisés	Sensibiliser les habitants au tourisme et à la participation
	Absence de retour à la population	Inconnue	Divulguer les actions mises en œuvre dans les médias ; faire un retour direct aux participants
Tucum	Collecte de fonds	Fin des activités de l'Agence de coopération internationale au Brésil	Avoir l'autonomie financière des structures extérieures : l'autofinancement par l'activité touristique (dans l'idéal)
	Eloignement de certaines communautés du fonctionnement en réseau	Autonomie et développement des communautés ; non respect des principes d'un réseau de TBC	Sensibiliser les communautés aux idées de développement local durable, de réseau et d'économie solidaire
	Accessibilité	Localisation dans des endroits d'accès difficile ; système de transport précaire	Exercer une pression collective, avec d'autres projets sur les gouvernements pour amélioration des routes d'accès et du transport public (au moins une ligne de bus)
		Mauvaise signalétique touristique	Développer un projet local de signalétique si les gouvernements n'agissent pas dans ce sens
	Rotation des membres des groupes touristiques	Perte d'intérêt, crises dans les groupes, bénéfices concentrés pour certaines personnes, etc.	Former les personnes souhaitant intégrer les groupes de tourisme ; accompagner les groupes et assurer que la participation soit équitable
	Soutien des pouvoirs publics	Conflits, contrôle du pouvoir, manque d'attention au tourisme communautaire, etc.	Encourager les communautés à participer à des instances de gouvernance ; exercer une pression collective auprès du ministère ; se rapprocher des municipalités et développer des projets communs
	Menace du tourisme de masse	Développement de ce type de tourisme dans les communautés voisines	Solidifier la base communautaire ; avoir des soutiens externes et des acteurs clés pour mobiliser la communauté

#### 4.1 Sensibilisation touristique : préparation à la participation

Les principes du tourisme durable prescrivent la mobilisation, l'implication et la participation de la population locale au processus de développement touristique. Toutefois, cette approche participative demande que la société locale incorpore, avant tout, les principes de base du développement durable du tourisme ainsi que les différentes connaissances sur cette activité. Dans le cas contraire, on risque d'avoir des situations illusoires de participation des habitants provoquées par le manque de sensibilisation et de compréhension du phénomène du tourisme (Hanai et Espíndola, 2011).

Paulo Petersen et Jorge O. Romano (1999) affirment que des projets de développement réussis sont généralement associés aux conditions de participation de la société civile à l'élaboration et à la mise en œuvre de plans, programmes et actions. Ainsi, la recherche et l'efficacité de la durabilité locale doivent mettre l'accent sur les propositions qui permettent une véritable inclusion des acteurs locaux.

Dans ce sens, la sensibilisation touristique de la population locale répond à un principe d'éthique du développement durable et devient une étape fondamentale dans le processus de planification et de développement du tourisme. Elle est la première étape dans la construction d'une nouvelle conception de planification du tourisme qui permet à cette activité de sortir du paradigme économique créé à travers le temps (Martínez et al., 2012). Elle prépare la communauté à comprendre le processus de développement du tourisme et crée ainsi des opportunités pour les résidents de participer activement à cette activité (Oliveira, 2002).

La communauté participe quand elle partage une idée ou une action. Pour y parvenir, il est nécessaire de la sensibiliser, de lui faire comprendre l'importance d'une idée ou d'une action particulière. À partir de là, le processus de prise de conscience et d'information s'initie et, grâce à elles, l'implication, l'engagement et la participation seront possibles (figure 56).

Plus conscientes, les communautés peuvent se positionner de façon critique afin d'évaluer, de mettre en valeur et de défendre leurs identités et intérêts dans le tourisme. La sensibilisation favorise donc une possible future inclusion des communautés d'accueil dans les processus de prise de décision au niveau local, renforçant ainsi les principes du développement durable et pouvant contribuer également au succès de plans et projets touristiques.

Les problèmes issus du tourisme sont souvent difficiles à contrôler et un retour en arrière, complexe. Les programmes de sensibilisation ont la capacité de prévenir leur apparition tout en exigeant des efforts moins importants pour leur mise en œuvre que ceux nécessaires pour mettre en place des actions correctives.

La population locale connaît mieux la réalité locale car elle la vit. Elle est donc a priori plus à même d'identifier les problèmes et les besoins, de chercher des solutions et de proposer des moyens qui conduisent à l'amélioration de la qualité de vie, au renforcement de la culture locale et à la protection sociale (Irving et al., 2005).

Les programmes de sensibilisation touristiques visent à promouvoir auprès des habitants de destinations touristiques, les besoins, les priorités et les aspects essentiels de la planification et du développement du tourisme durable. Plus important encore, ils doivent présenter à la société locale, des informations sur les opportunités et sur les éventuels risques que le développement touristique peut provoquer sur la localité.

**Figure 56. Phases de développement du processus participatif dans le tourisme**



Réalisation : Auteure.

Les programmes de sensibilisation touristique ne doivent pas chercher à convaincre la communauté locale d'aucun aspect lié au tourisme. Ils ne doivent pas non plus promouvoir le tourisme en tant que condition essentielle pour la solution aux problèmes ou au développement local et régional. Celle-ci est, par exemple, l'approche du MTur dans les documents pour la régionalisation du tourisme (chapitre 8).

Les techniques de sensibilisation touristique que l'on retrouve souvent dans les programmes sont : insertions dans des émissions de radio et de télévision, articles et insertions dans des journaux locaux, affiches, brochures, dépliants, éducation au tourisme pour les écoliers, réunions communautaires, séminaires et conférences publiques, etc. (Organisation Mondiale du Tourisme, 2003 ; Brésil, 2007b).

Une recherche sur Internet, qui n'est évidemment pas exhaustive mais qui donne un panorama des actions, révèle que la plupart des cas se trouvent dans les régions Sud et Sud-est, notamment dans les États de Santa Catarina et Paraná pour la première, Minas Gerais et Rio de Janeiro pour la deuxième. Seul le projet que nous étudions dans cette thèse, à Recife, a été repéré dans la région Nord-est, ainsi qu'un programme recensé dans la région Centre-ouest. Le projet de Care n'a pas été référencé sur Google, probablement parce qu'il était promu comme étant un projet de gouvernance locale. Néanmoins, comme nous l'avons observé dans le chapitre 8, il s'agissait d'une sensibilisation dans le format établi par le MTur pour le Programme de régionalisation touristique.

L'analyse de nos études de cas a mis en évidence l'importance de la sensibilisation de la population des destinations touristiques. D'autres études sont menées sur ce sujet afin d'évaluer l'efficacité des actions de sensibilisation et d'en tirer des leçons plus globales. Une étude sur le Programme de sensibilisation pour le Tourisme de Medianeira, dans le Paraná, a révélé le succès de l'initiative auprès des publics concernés<sup>336</sup> pour la prise de conscience de la question environnementale et la connaissance de la ville (Klein et Santos, 2012). Les entreprises interviewées par les auteurs affirment également que leurs affaires ont subi des améliorations.

Cette étude a par ailleurs mis en évidence l'importance d'idées innovantes et d'activités de sensibilisation variées afin d'attirer l'attention du public. Nous avons pu également vérifier que l'éducation au tourisme réalisée dans les écoles a besoin de s'étaler sur l'ensemble de la scolarité, avec une progression de l'approche et des thèmes. Dans le cas de Medianeira, trois programmes existent (Klein et Santos, 2012, p. 20-21) :

- Le projet "*City&Sitio Tour Conhecendo Medianeira*" est destiné aux enfants de niveau CM1 et CM2 et travaille pour la formation d'un citoyen qui pratique et valorise l'activité touristique. Les élèves prennent le rôle d'un touriste dans la ville et découvrent les produits et les services touristiques.
- Le projet "*Turismo Pedagógico*" travaille le tourisme régional avec les élèves des deux premières années au collège. La commercialisation de circuits, la promotion des attractions, la culture et la gastronomie régionales sont mises en valeur.
- Enfin, le projet "*Turismo, Trabalho e Cidadania*" est intégré au lycée et amène les élèves à connaître d'autres régions touristiques du Paraná, de la région (de la "Tríplice Fronteira") et

---

<sup>336</sup> Des enquêtes ont été réalisées avec dix neuf écoles, trente huit acteurs publics et privés, et cent cinquante personnes de la communauté locale.

du Brésil. Cette approche comprend, par ailleurs, l'offre de formations spécifiques pour le tourisme (guide, réceptionniste, serveur, etc.)

La méthodologie de ce programme est complétée par la réalisation d'ateliers avec les professeurs, les techniciens et d'autres acteurs liés au tourisme, ainsi que des cours, des présentations et des événements publics destinés à toute la communauté. Ce programme est, en effet, assez similaire au PIET que nous étudions dans cette thèse. Une différence importante est qu'à Medianeira, le programme est développé directement par la Division de Tourisme du secrétariat municipal du Développement économique avec la collaboration des entités qui participent aux actions. Cette union des acteurs semble être l'une des raisons du succès de l'initiative.

Une autre étude sur la sensibilisation touristique a été faite dans la région Sud<sup>337</sup> de l'État de Minas Gerais (Hanai et Espíndola, 2011) et fournit une méthodologie intéressante pour le développement de ce type d'action. Il convient de noter que ce programme, différemment de celui à Medianeira et de nos études de cas, avait dès le départ l'objectif d'impliquer la population locale dans les actions de planification et de développement du tourisme (Hanai et Espíndola, 2011, p. 12). Dans ce sens, la sensibilisation au tourisme a généré des effets positifs pour le développement local tels que la formation d'associations sociales, collectives et communautaires (Hanai et Espíndola, 2011, p. 20). La méthodologie adoptée comprenait :

1) *Application de questionnaires à la population locale afin d'identifier son profil.* Les chercheurs affirment avoir prêté une attention spéciale à la façon dont les questions seraient posées afin d'obtenir des résultats les plus sincères possible. Ils ont cherché des techniques pour mettre la population à l'aise et gagner sa confiance. Avant le travail de terrain, les enquêteurs ont réalisé une formation et des tests ont été menés pour vérifier la qualité du questionnaire.

Cette étape initiale a été fondamentale au programme parce qu'elle a réveillé l'intérêt des habitants, les mobilisant pour participer aux actions postérieures. Au total, soixante cinq entretiens ont été réalisés et deux cent seize personnes ont participé aux présentations. Même si ce public n'était pas composé uniquement de la société civile, nous croyons que les questionnaires ont, en effet, incité la participation des habitants.

Par ailleurs, les auteurs affirment que la prise en compte des idées et des suggestions de la population – sur la programmation, les méthodes et les techniques, le chronogramme, etc. – a contribué directement au bon déroulement et à la réussite des actions du projet. Ces aspects, croyons-nous, doivent faire partie du diagnostic initial afin d'adapter les actions prévues aux envies et aux disponibilités de la population. La non prise en compte de ces aspects peut, en effet, influencer sur l'intérêt, l'engagement et la participation au projet. Cet aspect peut ainsi être à l'origine des difficultés rencontrées pour la réalisation du PIET.

Ces questionnaires ont également mis en lumière le manque de connaissance vis-à-vis des effets possibles issus du tourisme. À titre d'exemple, parmi les réponses obtenues, 54 % ne croient pas qu'il existe des problèmes et des impacts négatifs issus du tourisme, 79 % ne croient pas que le tourisme modifie les coutumes locales, et seulement 45 % affirment que le développement du tourisme peut endommager l'environnement (Hanai et Espíndola, 2011, p. 16). La sensibilisation touristique s'est révélée donc nécessaire et, si nous pouvons le dire, presque une obligation vis-à-vis de ces populations.

---

<sup>337</sup> Les auteurs ne précisent pas dans quelles villes exactement le projet a été mis en œuvre.

2) *Élaboration de matériels éducatifs et informatifs*. Il s'agit de matériels destinés au public large et qui ont été élaborés avec un langage simple et accessible (Hanai et Espíndola, 2011, p. 17). Cette action diffère légèrement de l'éducation au tourisme à Medianeira et à Foz do Iguaçu, où les matériels élaborés sont destinés aux écoliers et aux acteurs privés.

3) *Application du programme dans les médias (spots radios, interviews dans les journaux et à la radio)*. Sur cette méthode, nous soulignons l'importance de choisir des moyens de communication efficaces. Au milieu rural, par exemple, il peut être inutile de communiquer via la presse, la radio et la télévision étant souvent les moyens de communication les plus répandus. Ainsi, les responsables de ce projet ont surtout considéré les caractéristiques locales et les conditions disponibles pour délimiter les stratégies de sa mise en œuvre.

4) *Application du programme via des présentations destinées à la communauté locale*. Nous avons mentionné auparavant que la participation à ces actions a été directement liée aux questionnaires appliqués au début du processus. À ce moment-là, 82 % des interviewés ont affirmé être motivés pour participer à des réunions et des présentations de sensibilisation touristique. Il s'agit d'une donnée importante car si la majorité des réponses est négative, le risque d'échec du projet est élevé.

À partir de nos études de cas et des deux autres cas présentés brièvement dans cette partie, il est possible d'énoncer quelques considérations finales et recommandations pour la mise en place d'un programme de sensibilisation touristique :

- ❖ La sensibilisation contribue non seulement à une meilleure compréhension et appropriation du tourisme par la population locale mais aussi à des changements d'idées et de posture. Ainsi, des cas montrent qu'un habitant plus conscient peut devenir "ambassadeur" pour la destination, quelqu'un qui communique spontanément sur sa ville et a le plaisir d'accueillir le touriste.
- ❖ Une stratégie qui vise la planification intégrée et participative du tourisme doit se servir des mêmes outils pour une mise en œuvre efficace. Dans ce sens, les programmes de sensibilisation sont nécessaires pour préparer la population à participer de manière régulière (Fontes et al., 2002). Cependant, ils ne constituent pas de moyens pour légitimer des intérêts divers à l'activité touristique ou pour imposer un développement sans limite de cette activité (Hanai et Espíndola, 2011, p. 21) – ce qui peut être le cas si le programme est mis en œuvre par le gouvernement ou autre acteur économique.
- ❖ Une opportunité réside donc dans la mise en place de projets de sensibilisation par les universités, comme une partie des formations en Tourisme, ou encore par des associations indépendantes locales. Dans ces cas, il convient pourtant de planifier les stratégies avec les gestionnaires locaux afin de concilier les actions avec les routines et habitudes de la communauté (Hanai et Espíndola, 2011, p. 20). Cela nous amène au prochain point.
- ❖ Les actions planifiées doivent respecter la dynamique locale et être assimilées à partir des caractéristiques locales. Les méthodologies ne peuvent pas mépriser le temps des acteurs locaux, à qui ces programmes sont destinés. L'identification préalable de cette dynamique sociale est donc fondamentale et peut être faite à partir, par exemple, des questionnaires avec la population et des réunions avec quelques acteurs publics et privés.
- ❖ L'application de questionnaires sert également à mettre en lumière la connaissance de la population sur le tourisme. Cet aspect est essentiel pour la définition des contenus et des

stratégies des programmes et permet une évaluation postérieure des résultats chez les habitants.

- ❖ Il ne faut pas confondre sensibilisation avec capacitation (technique). La sensibilisation avec l'essentiel de la population n'a pas un caractère de formation mais d'information. Pour cette raison, il convient d'employer des moyens et des techniques innovateurs, variés et ludiques, capables d'attirer l'attention puis d'intéresser les habitants. Par ailleurs, le langage utilisé doit être simple et les concepts spécifiques du tourisme peuvent être illustrés avec des exemples locaux réels (Hanai et Espíndola, 2011, p. 20-21).
- ❖ Les méthodologies de capacitation touristique doivent également être adéquates à la réalité locale pour ce qui concerne à la fois les méthodes et les contenus pédagogiques. Ceux-ci doivent être préparés en tenant compte des faiblesses locales (niveau d'éducation, accès à l'information et à la technologie, compétences techniques spécifiques, etc.) mais notamment des forces du territoire.
- ❖ Dans un territoire où la population est peu sensible au tourisme d'une manière générale, une sensibilisation via la pratique touristique, comme à Recife, est une méthodologie intéressante car elle éveille l'habitant à cette activité. L'habitant comprend ainsi son propre rôle et celui du touriste dans une destination touristique.
- ❖ L'éducation au tourisme avec les écoliers est une démarche à encourager car elle représente un atout à la fois pour les programmes scolaires et pour les élèves. Elle permet aux enfants de mieux connaître leur territoire et d'être, au fur et à mesure, plus conscients des enjeux touristiques, de manière globale ainsi que dans leur ville. Elle offre aux lycéens des opportunités d'apprendre un métier, comme à Medianeira. Elle prépare des touristes de demain, plus sensibilisés au développement durable, et de futurs citoyens, plus conscients des enjeux du développement de son territoire.

Certes, il est difficile de tirer une conclusion ferme sur les opportunités réelles pour la participation créées par la sensibilisation faute des données dans ce sens. À partir de nos analyses, nous estimons que ce type d'action peut contribuer au développement participatif du tourisme si cet objectif est envisagé dès le départ du projet de sensibilisation, comme pour la Route des émotions et à Minas Gerais. Cela veut dire que, d'un côté, les pouvoirs publics sont mobilisés et prêts à s'investir et d'un autre côté, que la sensibilisation a un rapport avec d'autres processus participatifs, existants ou envisagés. Ceci étant le cas, les programmes de sensibilisation doivent souligner et soutenir l'importance de cette implication sociale (Hanai et Espíndola, 2011).

## **4.2 Débat et concertation en tourisme : contribution de la population au développement touristique**

Il existe aujourd'hui plusieurs lignes d'argumentation sur l'implication de différents acteurs dans les processus décisionnels. D'un côté, on retrouve la perspective pragmatique et normative, selon laquelle les normes dans une société sont souvent confondues avec des intérêts qui y sont inégalement représentés (Elliott et al., 2005, p. 10). Il est ainsi souhaitable que toutes les valeurs et les opinions soient représentées dans un débat politique.

Il existe également une argumentation qui se rapporte directement au contenu et qui défend la pluralité des connaissances pour aborder la nature complexe des questions sociétales (Elliott et al., 2005). Toutefois, il ne s'agit plus de proposer la meilleure solution d'un point de vue



technique mais de construire un projet collectif qui satisfasse au mieux toutes les parties prenantes. La concertation apparaît donc avec l'objectif d'"ouvrir les processus de décision habituels aux nouveaux acteurs" et d'explorer, ensemble, de situations complexes, où les expertises scientifiques sont parfois non conclusives (Dionnet et al., 2017, p. 4).

Plusieurs secteurs d'activité tels que la planification urbaine ou la gestion des ressources naturelles suscitent de plus en plus souvent l'implication de la société civile (Dionnet et al., 2017). Cependant, la concertation en tourisme est un concept encore peu développé et analysé. Dans la littérature, rares sont les textes qui présentent des exemples réels d'outils et de méthodes. Quand cela a lieu, les outils sont souvent mis en place par le chercheur dans le but de produire certains résultats ou d'évaluer des programmes ou des actions (Shakya, 2009 ; Chase et al., 2013). Par ailleurs, la plupart des textes techniques ou de vulgarisation (articles sur Internet, reportages, rapports, etc.) abordent la concertation en tourisme uniquement sous l'angle des relations entre les acteurs touristiques et les différents groupes d'intérêt<sup>338</sup>.

Nos études de cas mettent en lumière trois formes de contribution de la population au développement touristique dont deux peuvent être considérées comme des exemples de concertation en tourisme. La troisième s'agit d'une consultation ouverte et informelle via un formulaire en ligne. Les analyses développées dans cette partie se concentreront alors sur les deux premières : la CMT et le Comtur.

Nous ne pouvons pas considérer le formulaire en ligne en tant qu'outil pour la concertation parce qu'il ne fait pas travailler des acteurs afin qu'ils construisent collectivement des propositions (Dionnet et al., 2017). Cependant, il s'agit d'un outil qui peut, en effet, servir au dialogue entre pouvoirs publics et habitants s'il est bien planifié. Une sensibilisation et une communication adéquates sur le dispositif ainsi que la définition d'un responsable pour le suivi des messages sont nécessaires. Par ailleurs, nous croyons que cet outil peut être plus intéressant, attractif et efficace s'il est associé, par exemple, aux réseaux sociaux et aux NTIC (applications mobiles, etc.).

Dans un processus de concertation, la décision finale appartient aux personnes légalement responsables, comme les élus, les administrations publiques, etc. Néanmoins, la concertation présente une force à des niveaux inférieurs de participation, tels que l'information et la consultation : ces décideurs sont tenus d'examiner les propositions des participants et de leur faire un retour. Dit autrement, le travail des participants doit avoir un impact sur le processus décisionnel. Les modalités de cet impact doivent être précisées aux participants en amont (Dionnet et al., 2017, p. 8). Ceci est le principe de base de la concertation.

En regardant la CMT à Foz do Iguaçu à partir de ce prisme, nous observons une faiblesse au niveau de la prise en compte du résultat du processus participatif. Comme nous l'avons mentionné dans le chapitre 5, les propositions issues de la CMT ont été peu intégrées aux politiques touristiques locales. Ce blocage est également vérifié dans le cas de la CMT à Diamantina, dans l'État de Minas Gerais. Selon le responsable de cette dernière, la conférence n'a pas produit d'impacts significatifs en raison d'une appropriation superficielle du résultat de la concertation par les acteurs politiques. Dans d'autres villes, les projets votés lors de la CMT constituent pourtant des directives réelles pour le développement touristique.

---

<sup>338</sup> Nous avons repéré, par exemple, un article mentionnant la table de concertation aux Moulins (Québec), un rapport d'activité de la CCI de Saint-Côme-Linière énonçant un mécanisme de concertation en tourisme dans la Beauce (Québec), et en France, la concertation lancée en 2017 pour le nouveau Schéma régional du Tourisme (SRDTL) de la région Nouvelle-Aquitaine.

À Uberlândia, les actions approuvées dans la première conférence ont été transformées en projets de loi publiés sous la forme de règlement du Plan municipal de Tourisme. Il convient peut-être de préciser ici que les Conférences municipales de Tourisme sont un dispositif hétérogène dans leur nature. Ainsi, toutes les conférences ne constituent pas de processus de concertation. Si dans plusieurs cas, comme dans les trois cas mentionnés auparavant, il s'agit d'un forum semi-ouvert<sup>339</sup>, dans certaines villes, la CMT est plutôt une réunion d'information pour la communauté locale (chapitre 5). Ceci est le cas, par exemple, à Guarulhos et à Peruíbe (État de São Paulo). Pour la première ville, il s'agit également d'un moment de dialogue avec la population mais qui ne constitue pas une concertation. À Peruíbe, la CMT est aussi le moment d'élection des membres du Comtur par les acteurs touristiques.

Le choix de mettre en place des processus de concertation implique, par ailleurs, le respect d'autres normes par les décideurs. Ces normes sont liées, par exemple, aux parties prenantes, à l'animation et à l'information (Dionnet et al., 2017, p. 8). Pour la première, il consiste, entre autres, à inviter tous les acteurs concernés par le sujet traité à participer à la concertation. Ainsi, par exemple, si le thème en discussion est une nouvelle structure, un projet ou un plan touristique, les habitants de la zone impactée par ces actions doivent être considérés comme étant des acteurs concernés et être donc invités à la concertation.

Concernant l'animation, elle requiert une neutralité de la part de l'animateur vis-à-vis de la problématique traitée et des acteurs concernés. Il convient de comprendre, avant tout, la différence entre animateur, facilitateur et médiateur. Le médiateur cherche à recréer du lien entre deux parties en conflit. Un facilitateur doit créer une structure solide et autonome au sein du groupe pour que celui-ci puisse poursuivre le travail sans lui. Ceci est le rôle du Polo Iguassu dans le cas de la CMT de Foz do Iguçu.

Contrairement à un facilitateur, l'animateur est central dans le dispositif pour que tous les participants s'expriment de manière effective. Celle-ci est la norme qui concerne l'animation : elle doit permettre une participation égalitaire de tous les participants au débat (Dionnet et al., 2017, p. 9). Cette question met alors en lumière des faiblesses des Comtur.

Or, comme nous l'avons vérifié dans le chapitre 7, dans certains cas tels qu'à Santos, le poste de président du conseil – l'animateur des réunions – est occupé par le secrétaire du Tourisme lui-même. Ce fait peut représenter un manque de neutralité et de distance dans les débats et les décisions prises au Comtur vis-à-vis de la gestion touristique locale. Par ailleurs, l'étude menée par Adriana G. Moraes (2016) a révélé que dans certains conseils, quelques participants s'expriment plus que d'autres. Il est donc important de repenser le rôle des animateurs et de leur accorder l'attention nécessaire car ils sont, finalement, des acteurs clés du processus. L'auteure a également observé la difficulté rencontrée par certains présidents pour mobiliser les personnes, notamment la communauté locale, à participer aux réunions.

En effet, comme nous l'avons analysé auparavant, la mobilisation est liée à la motivation. Cela veut dire qu'il faut veiller à la fois à l'intérêt individuel des participants (incitation de la motivation) et à l'intérêt collectif (mobilisation pour agir). L'un des défis de la mobilisation étant la confiance des personnes, il faut un travail profond de prise de conscience collective de leur capacité à changer les choses car les participants considèrent souvent qu'ils n'ont pas suffisamment de connaissances pour participer aux débats (Dionnet et al., 2017).

---

<sup>339</sup> La CMT est une sorte de forum assez similaire à la méthode connue comme "forum ouvert". Cependant, "dans un forum ouvert, les participants créent et gèrent eux-mêmes un ordre du jour comprenant divers groupes de travail en séances simultanées" (Lisode, 2017, p. 37). Nous considérons alors la CMT comme étant un forum "semi-ouvert" car l'ordre du jour est défini en amont par les organisateurs.

La mobilisation peut être faite au travers des moyens classiques tels que les médias locaux, le mail, le téléphone, etc., mais d'autres façons permettent d'aller directement à la rencontre des personnes telles qu'un stand dans une place publique, une caravane itinérante (comme le font certains budgets participatifs analysés dans le chapitre 6), etc. Par ailleurs, développer la relation avec les associations locales et les leaders communautaires (le cas échéant) peut également soutenir la mobilisation des personnes. Outre le moyen utilisé, nos études de cas ont surtout montré l'importance du moment choisi pour mobiliser les participants.

Un blocage souvent rencontré est la coïncidence du processus avec une année électorale (cas de la CMT et du projet de Care). Ainsi, on peut estimer qu'il convient d'analyser non seulement la disponibilité des personnes à participer en considérant leur prédisposition (comme mentionné auparavant pour la sensibilisation) mais aussi leur sollicitation par d'autres événements extérieurs plus globaux, comme les élections.

Mathieu Dionnet et al. (2017, p. 25) affirment pourtant qu'une représentativité partielle traduit simplement le fait que tous les acteurs ne sont pas prêts ou ne souhaitent pas être impliqués : "Respecter cet état de fait, c'est respecter un des principes déontologiques de la participation : la participation est libre et volontaire, et ne peut être imposée."

Enfin, les normes relatives à l'information posent que l'accès aux différentes ressources dans le cadre d'une concertation (informations, temps et ressources matérielles) soit assuré à l'ensemble des participants (Dionnet et al., 2017, p. 9). Ceci est un autre blocage présent dans les deux processus de concertation que nous analysons dans cette thèse. Par rapport à la CMT à Foz do Iguaçu, nous avons repéré que les débats et les réunions préparatoires (les pré-conférences) n'arrivent pas dans les quartiers de la ville. Concernant les Comtur, Adriana G. Moraes (2016) a pu remarquer que certains participants des réunions n'ont pas accès en amont aux informations sur les thèmes à être débattus.

#### ***4.2.1 Planification et objectifs de la concertation***

Bien que le respect des normes de la concertation soit souhaitable voire nécessaire au bon déroulement de la concertation et à la production de résultats pertinents, il n'assure pas l'efficacité du processus. La planification est également un travail délicat et fondamental. Mathieu Dionnet et al. (2017, p. 14-16) proposent alors une démarche stratégique de planification divisée en trois étapes que nous décrirons brièvement : l'analyse du contexte, l'analyse du jeu d'acteurs et la planification participative.

Analyser le contexte s'agit de comprendre les circonstances de la demande de concertation. Cette étape permet de vérifier que la concertation est le niveau de participation approprié et que la mise en œuvre envisagée est adaptée. Les auteurs attirent pourtant l'attention sur le fait qu'un manque de volonté politique pour prendre en compte la contribution des participants peut créer une déception collective ou une désillusion par rapport au processus de concertation. Ceci étant le cas, il convient d'éviter une grande implication des parties prenantes. Comme nous l'avons dit auparavant, ceci est effectivement un blocage des CMT qui peut remettre en question l'adéquation de ce processus de concertation.

Concernant les acteurs, ces auteurs proposent une technique intéressante pour les analyser et pouvoir définir la stratégie de mobilisation ainsi que les arènes de dialogue à mettre en place. Cette technique analyse dans un premier moment le positionnement des acteurs vis-à-vis de la concertation : acteurs favorables, neutres ou opposés, identifiés, par exemple, par des couleurs

différentes. Puis, ils sont placés dans un graphique selon leur degré d'intérêt sur la problématique (axe y) et leur capacité à influencer la prise de décision (axe x)<sup>340</sup>.

Enfin, la planification participative permet d'arranger les éléments de la concertation sur un plan stratégique. Les auteurs proposent une représentation du processus sur un tableau contenant cinq colonnes : étapes, objectifs, outils, participants et moyens (figure 57). Lors de cette étape, il convient de réfléchir également à l'évaluation du processus.

**Figure 57. Exemple de planification stratégique pour un processus de concertation**

Etapes	Objectifs	Participants	Outils	Moyens
Partage de l'initiative avec l'équipe à l'échelle et le Président	Mobiliser les forces vives locales	Équipe Maire + étudiants	Prévenir d'équipe avec le Président + notes de concertation + Note de concertation	Évaluation à plusieurs discussions
Validation par les administrateurs	Donner mandats aux administrateurs	membres du CA	Note revue	Note revue - grandes idées concertées - concertés - équipe projet
Présentation bilatérale des Présidents des structures concernées / Réseau Alterre	Mobiliser et partager autour d'une demande de concertation	Présidents des structures (+ directeurs ?)	Présentation avec note validée par le CA	
Rencontre des 6 structures (Présidents + Dir.)	Présentations, pour évaluer et construire - Évaluer les mandats sur les étapes de concertation	Présidents et directeurs	Présentation petite structure - Débat note à amender et validée collectivement	
Atelier de co-construction du processus de concertation	Co-construire un processus de concertation concis et valide à plusieurs étapes à proposer aux décideurs	Équipe projet	Prise de note - Agenda - Partage accord - Analyse de contexte - Planification stratégique	Facilitateur externe neutre
Restitution aux Présidents et directeurs concernés				
Présentation des Prérogatives				

Source : Dionnet et al., 2017, p. 16

En effet, l'évaluation d'un processus participatif – concertation ou autre – est recommandée afin de savoir si les objectifs fixés au départ ont été atteints ou si d'autres résultats inattendus ont été produits. L'évaluation peut être participative si elle est faite par les propres participants, ou experte, si faite par des évaluateurs<sup>341</sup>. Dans les deux cas, des indicateurs peuvent aider à évaluer le processus, comme ceux proposés par Mathieu Dionnet et al. (2017) et qui sont représentés dans le tableau 19<sup>342</sup>.

Mathieu Dionnet et al. (2017, p. 6) identifient trois problématiques pour la concertation : l'incorporation de "simples" citoyens à la gestion locale, la (re)constitution du "lien social", et la politisation des citoyens ordinaires et leur intervention dans la prise de décision (la démocratie participative). À partir de là, les auteurs considèrent deux familles d'objectifs associés à la concertation : les objectifs pour le commanditaire et les objectifs pour les participants. Ces idées sont représentées dans le tableau 20.

<sup>340</sup> Pour une analyse des constats faits à partir de cette technique, il est possible de consulter la rubrique "Lecture du résultat" dans le même ouvrage, page 16.

<sup>341</sup> Des exemples de problèmes qui peuvent être évalués par les participants peuvent être consultés sur HarmoniCOP, 2005, p. 86.

<sup>342</sup> D'autres indicateurs et méthodes d'évaluation peuvent être consultés sur HarmoniCOP, 2005, p. 84-91.

**Tableau 19. Exemples d'indicateurs pour évaluer une concertation**

Aspect évalué	Indicateurs	Questions / affirmations à évaluer par les participants
<b>Le projet</b>		
Processus de concertation	Transparence	Je considère être bien informé concernant les objectifs et du processus le projet
		Je connais les conséquences de mon implication dans ce projet
	Intérêt des participants sur le projet	Le projet est utile
	Engagement	Je suis prêt à continuer à m'investir personnellement dans ce projet
<b>L'atelier</b>		
Processus de concertation	Qualité de la méthode spécifique à l'atelier	La façon de travailler était efficace (elle produit de bons résultats en peu de temps)
		La façon de travailler était motivante
	Représentativité	Tous les intérêts concernant la question traitée étaient bien représentés
	Qualité de l'animation	Les animateurs de l'atelier ont bien facilité les échanges
	Qualité des interactions entre les participants	J'ai pu m'exprimer autant que je le souhaitais
		J'ai compris le point de vue des autres participants
Adéquation entre les attentes des participants et les résultats de l'atelier	Quelles étaient vos attentes vis-à-vis de l'atelier ?	
	Les résultats de l'atelier sont conformes avec mes attentes	
Effets induits	Effets non prévus ou pas évalués par ailleurs	L'atelier m'a été utile sur d'autres aspects que je n'avais pas prévus (précisez svp !!!)
		Au final, êtes-vous satisfait d'être venu et pourquoi ?
	Apprentissage individuel ; acquisition de nouvelles connaissances ; partage d'information entre acteurs	J'ai amélioré mes connaissances sur (préciser différents aspects liés aux objectifs de l'atelier)
		Cet atelier m'a permis de travailler avec les autres participants d'une façon constructive
Apprentissage social	J'ai changé de point de vue sur les autres participants	

Source : Dionnet et al., 2017, p. 61.

Ils soulignent pourtant que ces objectifs peuvent différer d'un processus à un autre. Pour cette raison, il est important de considérer lors de la planification du processus, ce que chaque acteur attend et peut tirer d'une concertation afin de concevoir un processus adapté et efficace (Dionnet et al., 2017, p. 7). Nous avons mené une analyse afin de vérifier si ces objectifs sont présents dans les deux processus de concertation que nous étudions (tableau 21).

Bien que nous ayons les informations nécessaires pour analyser les objectifs des commanditaires (les Comtur des villes pour les deux cas), les objectifs des participants ne sont pourtant que supposés. Seule une recherche directe avec les participants permettrait l'obtention de résultats réels.

**Tableau 20. Objectifs associés à la concertation**

Objectifs pour le commanditaire	Objectifs pour les participants
<p><i>Objectifs instrumentaux :</i> Provoquer l'adhésion des acteurs au projet ou à la décision, développer des décisions plus appropriées et opérationnelles, anticiper ou connaître des blocages, améliorer la gestion des institutions et des ressources publiques.</p>	<p><i>"Faire partie de..." :</i> La satisfaction de se joindre à une action collective.</p>
<p><i>Objectifs sociaux :</i> Créer un lien social, un apprentissage, une responsabilité des parties prenantes.</p>	<p><i>"Contribuer à..." :</i> La satisfaction d'apporter son expérience, ses idées, ses connaissances au reste du groupe.</p>
<p><i>Objectifs démocratiques :</i> Créer une culture politique et sociale de dialogue, donner voix aux personnes concernées, rapprocher les décideurs politiques des autres acteurs et donc renforcer la confiance des citoyens.</p>	<p><i>"Bénéficiaire de..." :</i> La recherche d'un bénéfice individuel ou collectif en lien avec la problématique traitée.</p>

Source : Dionnet et al., 2017, p. 6-7. Réalisation : Auteure.

Nous avons pris en compte les informations fournies lors des entretiens avec les structures, notamment sur le fait que dans les deux cas, la participation est majoritairement celle d'un public lié au tourisme, pour qui "l'action collective" peut être moins importante. Cet aspect peut faire l'objet d'une recherche future sur le terrain afin d'obtenir des résultats plus précis.

**Tableau 21. Objectifs de la concertation vérifiés dans les études de cas**

		CMT	COMTUR
Commanditaire	Provoquer l'adhésion des acteurs	×	●
	Développer des décisions plus appropriées et opérationnelles	●	●
	Anticiper ou connaître des blocages	×	●
	Améliorer la gestion publique	×	×
	Créer un lien social entre les parties prenantes	×	●
	Créer un apprentissage	●	●
	Créer une responsabilité des parties prenantes	●	●
	Créer une culture politique et sociale de dialogue	×	●
	Donner voix aux personnes concernées	●	●
	Rapprocher décideurs politiques et citoyens	×	●
Participant	Satisfaction de faire partie d'une action collective	×	×
	Satisfaction de contribuer avec ses idées et connaissances	●	●
	Possibilité de bénéficier des résultats	●	●

Source : Dionnet et al., 2017. Réalisation : Auteure.

Nous vérifions alors que les réunions du Comtur ont une approche plus vaste de la concertation et impliquent de nombreux objectifs. Nous comprenons cet aspect à partir justement des problématiques cachées derrière chaque processus. Bien que la CMT soit un moyen de faire émerger des opinions et des connaissances diverses, celles-ci ne sont pas censées résoudre des problèmes. Au contraire, les propositions faites réfléchissent ce qui pourrait être fait en vue de plus de bénéfices pour la localité. Il s'agit pourtant d'un processus plus éloigné du système politique qui n'engage pas les pouvoirs publics à mettre en place les actions votées. Un exemple est la CMT de Foz do Iguaçu mais aussi d'autres villes, comme Diamantina, conférences dont les résultats ont eu un faible impact sur les décisions politiques.

De l'autre côté, le Comtur est une entité à caractère consultatif, normatif et délibératif, et directement attachée à la municipalité. Non seulement les pouvoirs publics locaux (à travers les différents secrétariats) sont présents dans sa composition mais aussi les propositions et les décisions sont, globalement, acceptées par la municipalité. Ainsi, le conseil présente par sa nature, une structure et des objectifs plus complexes qu'une conférence. Nous ne pouvons pas oublier les enjeux politiques (donc sociaux) qui y sont également présents et qui ont un rapport direct avec la participation de la population aux réunions – même si celle-ci n'a pas le droit de vote, comme nous l'avons dit auparavant.

Par ces considérations, nous ne suggérons pas que le cas du Comtur est un processus de concertation plus efficace ou inclusif que le cas de la CMT. Ces idées servent plutôt d'illustration à l'affirmation faite par Mathieu Dionnet et al. (2017) sur la divergence d'objectifs de la concertation dans des processus différents. Certes, nous ne pouvons pas nier que les impacts du processus de concertation dans chaque approche peuvent être également divergents. Cet aspect sera pourtant mieux analysé ultérieurement dans ce chapitre.

En conclusion, les cas de la CMT à Foz do Iguaçu et du Comtur à Poá constituent des processus participatifs qui présentent plusieurs blocages par rapport aux principes et aux normes de la concertation. Les conférences ne servent pas finalement à l'objectif principal de la concertation qui est de contribuer à la prise de décision, étant donné que les acteurs politiques ont une appropriation superficielle des contributions. Les réunions du Comtur représentent, en effet, une entrée solide pour la concertation mais sont encore une stratégie à explorer et à développer, notamment vis-à-vis de la mobilisation des habitants.

Plusieurs méthodes et outils sont aujourd'hui à la disposition des décideurs et des gestionnaires publics pour impliquer la population locale dans les débats et les décisions en matière de développement local : le *World café*, le *21st Century town meeting*, le Jury citoyen<sup>343</sup> en sont quelques exemples. Ce sont peut-être d'autres processus à explorer au Brésil, par des pouvoirs publics qui doivent pourtant être à la fois plus motivés par la concertation et plus engagés à prendre en compte les opinions diverses.

#### **4.3 Engagement ordinaire et contrôle par les habitants : formes d'action collective pour un développement local**

Le dernier niveau de participation selon l'échelle de Sherry Arnstein (1969) présent dans nos études de cas, plus spécifiquement dans celui du réseau de tourisme communautaire Tucum, est le contrôle citoyen, c'est-à-dire le plus haut degré de pouvoir accordé aux habitants. Si les autres cas sont des exemples de ce que l'auteure considère comme étant une "coopération symbolique", Tucum, quant à lui, est un exemple de pouvoir effectif des habitants. Comme

---

<sup>343</sup> Pour plus d'information sur les méthodes, voir Elliott et al., 2005 et Dionnet et al., 2017.

nous l'avons observé auparavant (chapitre 9), ces communautés locales gèrent de manière autonome les équipements, les services et les prestations touristiques.

Il semble important de comprendre ici la différence entre contrôle citoyen et délégation de pouvoir. Ce dernier consiste dans une transmission du pouvoir de l'État, de décider d'une action et de la réaliser, vers les communautés. Or, le contrôle citoyen qui est présent dans le cas du Tucum, est originaire d'une réaction des populations au manque de délégation de pouvoir. Il s'agit justement d'une réclamation au pouvoir, d'une résistance née dans un contexte où l'État n'exerce pas sa fonction de régulateur et de protecteur des intérêts de la population locale.

L'affaiblissement de l'État en tant que protecteur des droits et des intérêts de la société face aux intérêts capitalistes, a endossé la responsabilité des communautés vis-à-vis de leur propre avenir. Il ne s'agit pourtant pas d'un individualisme qui sépare, comme on peut vérifier dans certains territoires où le tourisme communautaire est développé. Dans le cas de Tucum, il s'agit d'un individualisme qui construit et qui exprime l'émancipation des individus par rapport aux gouvernements. Gouvernements qui même après la consolidation du projet, continuent à mépriser les demandes et besoins des communautés (soutien politique, infrastructure de base, transports, systèmes de communication, etc.). C'est donc à travers leur activité touristique qu'elles essaient d'améliorer la qualité de vie locale.

L'engagement (affranchi) peut être perçu globalement comme une possibilité aux personnes moins aisément situables dans l'espace social de faire valoir leurs identités personnelles au sein de cet espace, sur la base de valeurs universellement partagées (Ion, 2001, p. 44). Cependant, l'engagement ordinaire peut également être une sorte d'expression d'une crise de la démocratie représentative.

Une fois élu, l'acteur politique doit représenter toute la communauté – la démocratie représentative de Hobbes (chapitre 3). Cependant, la démocratie représentative se montre aujourd'hui incapable de représenter la multiplicité d'intérêts et de trouver les réponses aux divers problèmes sociétaux – la multitude de Spinoza qui n'est pas représentable justement par sa diversité (Virno, 2002). Cependant, même face à cette difficulté, les systèmes politiques démocratiques sont encore fermés à la participation des acteurs sociaux et cette représentativité est souvent éloignée des citoyens.

Cette crise génère de nouvelles formes d'affirmation de leur individualisation ou encore de nouvelles représentations plurielles du politique – la démocratie participative. Néanmoins, peut-on considérer pertinent d'utiliser le terme de démocratie participative ? Ne faut-il pas considérer qu'une démocratie est naturellement, ou au moins dans ses origines, participative ? Fabrice Flipo (2005) rappelle dans ce sens que la démocratie antique faisait de la participation à la discussion sur des questions des finalités communes une garantie démocratique.

Contrairement, les finalités de la démocratie moderne s'inscrivent dans l'ordre de la science et de la technique, réduisant les citoyens à accepter les choix et les contextes faits par les techniciens sans qu'ils ne s'en mêlent pas. Est-ce que l'absence de cette manifestation populaire fait en sorte que le système politique aujourd'hui soit moins démocratique ? Ces questionnements sont au cœur des débats sur le droit des citoyens à participer à la vie politique, aux choix en termes de développement et aux décisions sur leur avenir.

Quoi qu'il en soit, l'engagement ordinaire est une sorte de revendication à cette participation. Dans le cas de Tucum, il signe également le besoin de réaffirmer des valeurs communes, telles que la liberté, le respect, l'égalité, le partage et la solidarité, si précieusement défendues



par ces communautés. Cette réaffirmation des valeurs gravées dans le contrat social, est une critique directe aux institutions, publiques et privées, aveuglées par la pensée capitaliste. Cependant, l'engagement ordinaire est en réalité un processus politique, ou plutôt d'éducation à la politique, lors duquel

[...] on part de ses préoccupations quotidiennes puis on découvre la complexité de l'organisation de la vie en société. On prend conscience de l'interdépendance des problèmes individuels et de la nécessité de trouver des solutions collectives. On apprend à comprendre et à coopérer avec des personnes aux intérêts, valeurs et cultures différentes, voire divergentes. On se confronte à l'altérité. On s'allie. On construit du commun. (Balazard, 2015, p. 141)

À partir de ces considérations, il est possible d'affirmer que Tucum représente, entre autres, un mouvement participatif d'éducation à la politique. Dans un processus de construction historique, politique et sociale, les communautés ont pris conscience de l'importance de se lier les unes aux autres, reconnaissant leur capacité à agir ensemble. Ce processus a permis la reconnaissance et la convergence des identités de chaque communauté tout en construisant une base commune pour leur action collective via une mise en réseau.

Les réseaux de tourisme communautaire sont organisés dans une vision de construction d'un autre monde, celui d'une globalisation plus humaine, qui va à l'encontre des objectifs du grand capital et qui résiste aux impositions d'une culture de masse (Barbosa, 2011). La stratégie d'articulation en réseau, bien qu'amplement utilisée par les grandes entreprises, présente pour le tourisme à base locale, une possibilité aux communautés plus écartées de la structure conventionnelle du tourisme de mieux s'organiser pour renforcer cette activité localement et répondre aux besoins locaux.

Comme nous l'avons vérifié dans le cas de Tucum, des échanges d'expériences, l'apprentissage collectif et la participation effective des membres des communautés sont quelques caractéristiques des réseaux dans le TBC. La connexion entre les différents territoires via les réseaux de tourisme communautaire cherche ainsi le développement à la fois des personnes et des localités qui intègrent le territoire (Barbosa, 2011).

#### ***4.3.1 Innovation et expérimentation dans le TBC***

Les réseaux sont, par ailleurs, des structures ouvertes et dynamiques favorables à l'innovation. Ce dernier thème, qui a été abordé auparavant de façon plus globale (chapitre 2), est aussi présent dans les débats sur les politiques et le développement touristique. Concernant les politiques touristiques, l'innovation joue un rôle fondamental pour qu'elles puissent faire face aux futurs défis sur le moyen et long terme (Hall, 2009).

L'innovation doit ainsi permettre d'assimiler des processus qui impliquent tous les acteurs concernés, ce qui représentera une grande avancée dans le modèle de politique en tourisme (Martinez et al., 2012). Or, le TBC est déjà signalé par certains auteurs (Lima, 2011 ; Gómez et al., 2015) comme étant une forme d'innovation sociale (chapitre 2).

Nous rappelons que l'innovation sociale fait référence à des initiatives organisées collectivement du bas vers le haut, dans une logique intégrée de développement qui cherche des réponses aux problèmes et aux besoins locaux (Gómez et al., 2015). Dans cette perspective, les initiatives d'innovation sociale dessinent de nouvelles formes institutionnelles (structures, espaces et moments) qui favorisent la participation communautaire.

Denis Bourque et al. (2007, p. 11) affirment que le TBC est une innovation sociale car il s'agit d'un processus de négociation démocratique et de compromis de la part de la communauté locale, résultant dans un développement conjoint des acteurs locaux. Comme l'affirme Robson P. Lima (2011, p. 168), le TBC et l'innovation sociale convergent vers une voie qui dépasse l'approche limitative de la génération de revenus et dialoguent avec un développement local plus équitable. Ces bénéfices sont alors traduits en meilleures conditions de vie.

Cet auteur souligne pourtant que pour être innovation sociale, le TBC doit incorporer dans sa dynamique, des débats critiques sur l'histoire de la communauté et les valeurs symboliques soutenues dans ses traditions culturelles. Ces débats doivent être organisés dans des espaces de dialogue et d'interaction définis. Par ailleurs, cette "pédagogie de responsabilisation" pour la prise de décision commune doit compter avec l'action de différentes organisations issues de secteurs variés. De cette manière, le tourisme peut être alors perçu comme étant un outil pour enrichir la vie humaine plutôt qu'une fin en soi (Lima, 2011, p. 74).

À partir de ces considérations, nous nous posons la question suivante : Est-ce que Tucum représente un cas d'innovation sociale ? Pour répondre à cette question, nous considérons la vision de Denis Bourque et al. (2007) selon laquelle l'innovation sociale :

- a) est une réponse ou une solution à un problème social au niveau micro ou macro ;
- b) cherche des objectifs sociaux et se base sur des valeurs communes aux acteurs locaux ;
- c) est le résultat de la mobilisation de plusieurs acteurs ;
- d) cherche diffuser des connaissances, des processus ou des produits vers d'autres réalités ;
- e) doit dépasser la phase d'expérimentation en vue d'une institutionnalisation.

Ainsi, nous considérons que Tucum répond à tous les critères mentionnés, constituant donc une innovation sociale. Le réseau est un nouvel arrangement institutionnel qui cherche à répondre aux besoins locaux. Comme nous l'avons mentionné auparavant (chapitre 2), cette forme d'innovation sociale n'exclut pas les relations marchandes mais vise à les encadrer afin de contribuer au bien-être local. Cependant, force est de reconnaître que le dernier aspect (e) est encore une entrave à la plupart des initiatives de TBC au Brésil. Tucum couvre également les trois axes thématiques qui regroupent les concepts-clés d'innovation sociale proposés par Carole Tardif (2005), à savoir le territoire, les conditions de vie et l'emploi.

La participation au tourisme devient alors un instrument d'émancipation politique. Parallèlement aux réseaux, d'autres engagements locaux existent au Brésil et sont mentionnés dans la littérature comme étant des moyens de renforcer les résultats positifs des modes de production du TBC (Sampaio et al. 2007 ; 2008) : les APL.Com. Les arrangements productifs locaux (APL) sont des exemples de politiques qui ont une incidence sur les territoires et qui révèlent la capacité des communautés à contrôler, gérer et organiser l'espace pour former des territoires solidaires et renforcer les territorialités (Barbosa, 2011).

Dérivés de cette idée, les arrangements productifs locaux de base communautaire (APL.Com) font référence à des groupes organisés formellement et informellement, qui fonctionnent sous l'égide de l'économie de marché sans pourtant perdre sa dynamique communautaire associée au territoire (Sampaio et al., 2008a).

Un projet remarquable dans ce sens et qui est souvent cité dans la littérature sur le TBC est le projet "Acolhida na Colônia". Localisé dans la ville de Santa Rosa de Lima et alentours, État de Santa Catarina (région Sud), ce projet est développé en partenariat avec l'association française Accueil Paysan. Il s'agit d'un projet de tourisme communautaire appuyé sur l'agrotourisme. L'objectif est de renforcer l'agriculture familiale de la région tout en soutenant

la production d'aliments sains, la préservation des ressources naturelles et la valorisation de la culture et du mode de vie des paysans.

Carlos Alberto C. Sampaio et al. (2007) considèrent ce projet comme étant un cas d'APL.Com en raison de ses caractéristiques, telles que la relation d'interface et d'action conjointe entre les acteurs internes et externes dans la planification d'actions de soutien au TBC. Plusieurs échanges de produits et services se font entre les différentes propriétés rurales qui hébergent les touristes. Ces propriétés s'organisent également pour une distribution des visiteurs, favorisant une occupation équilibrée entre les hébergements de la région (Gómez et al. 2015).

L'APL.Com renforce les capacités du tourisme communautaire (Sampaio et al., 2008a) au travers d'une organisation de territoires par les communautés, pour gérer l'activité touristique dans l'objectif d'améliorer les conditions de vie locale via la génération des revenus supplémentaires (Barbosa, 2011).

Outre le projet "Acolhida na Colônia", d'autres exemples de TBC peuvent être mentionnés ici en reconnaissance à leur degré d'implication des habitants au développement de l'activité touristique. Le premier est le projet "O Povo do Aventureiro", à Ilha Grande, Rio de Janeiro, qui est promu par la Fondation de soutien à la recherche scientifique et technologique de l'Université fédérale rurale du Rio de Janeiro (UFRRJ). La Fondation soutient et conseille la communauté dans leurs décisions, mais le pouvoir décisionnel est entièrement placé dans les mains des habitants (Lima, 2011, p. 99).

Tout comme Tucum, la communauté locale de l'Aventureiro fait face à des luttes constantes contre son expulsion des terres en raison de la création d'une réserve biologique dans la région (Praia do Sul) en 1981 et, plus récemment, de la spéculation immobilière sur l'ensemble de l'île. Ainsi, depuis l'an 2000, la communauté locale s'organise et coordonne le tourisme local via l'Association d'habitants et d'amis de l'Aventureiro.

À Rio Sagrado, dans la ville de Morretes, Paraná, le TBC est développé pour favoriser les expériences de planification en vue d'un développement de base communautaire via l'activité touristique. Ce projet<sup>344</sup> montre qu'un travail commun entre les communautés locales et d'autres acteurs – ici l'université, la municipalité, le MTur et des ONG – est possible tout en gardant le pouvoir décisionnel des premières. Les problèmes et les solutions sont identifiés à partir de diagnostics participatifs communautaires. Les membres de la communauté participent également aux réunions, formations, ateliers et à d'autres activités d'élaboration et d'exécution du projet (Lima, 2011, p. 99).

Parmi les événements réalisés, les "Marchés d'échanges" (*Feiras de trocas*) – une démarche de commerce équitable – attirent l'attention. Il s'agit de rencontres mensuelles entre membres des communautés, propriétaires ruraux et visiteurs, afin qu'ils s'échangent des biens, services et savoirs<sup>345</sup>. Le projet est soutenu par des chercheurs mais la dynamique des communautés est respectée, même si cela ralentit parfois l'avancement du projet (Lima, 2011, p. 99).

---

<sup>344</sup> Le projet en question s'intitule "*Fortalecimento do turismo de base comunitária na conservação de modos de vidas de comunidades tradicionais e preservação da biodiversidade nas comunidades de Rio Sagrado, Morretes (PR): interconectando turismo comunitário com redes de comércio justo*".

<sup>345</sup> Cf. <<http://www.ivt-rj.net/ivt/indice.aspx?pag=n&id=10552&cat=SUL%20.%20Paran%C3%A1&ws=0>> (Page consultée le 07 août 2017).

Le projet réalisé avec les communautés traditionnelles (*caiçaras, indígenas e quilombolas*<sup>346</sup>) de la Côte Verte de l'État de Rio de Janeiro vise le renforcement des identités communautaires en tant que forme de responsabilisation pour le maintien de leurs traditions et coutumes via le tourisme. Ce projet porte une attention spéciale sur la question de la nécessité de développer une action conjointe avec les autres acteurs, notamment l'université et l'État, afin de mener à bien la gestion de ce tourisme local (Lima, 2011, p. 102).

Dans ce sens, des acteurs sociaux sont déjà actifs dans des instances de gouvernance et des institutions responsables du développement touristique de la région (Brasil, Ministério do Turismo, 2010a). Teresa Mendonça et al. (2016, p. 246) affirment également que les acteurs impliqués souhaitent inclure ce débat dans l'agenda de la gestion publique municipale afin de créer un dialogue et un travail en réseau entre les communautés, les acteurs publics et privés.

Un dernier projet que nous souhaitons mentionner ici est, en réalité, un autre exemple de réseau de tourisme communautaire qui peut surprendre par son origine. Le réseau "Caiçara" de tourisme communautaire fait partie du projet d'éducation à l'environnement mis en œuvre par le *Terminal de Contâiners* de Paranaguá (TCP), entreprise de logistique portuaire qui gère le terminal maritime de la baie de Paranaguá. Le réseau a été créé en 2014 dans l'objectif de promouvoir le développement du TBC dans les communautés de cette baie. À la différence du réseau Tucum, chaque communauté ici a son propre règlement avec ses normes de gestion (Brasil, Ministério do Turismo et al., 2015, p. 23).

En 2013, avant sa création, les responsables ont réalisé des actions de sensibilisation et de formation sur le tourisme communautaire et chaque communauté a proposé un projet, en identifiant ses nécessités et des actions prioritaires. Ainsi, vers la fin 2013, les premiers groupes expérimentaux réalisaient des activités avec les touristes. Aujourd'hui, cinq communautés sont actives et proposent des activités diverses en contact direct avec les habitants et leurs modes de vie<sup>347</sup>. La municipalité, via la Fondation municipale de Tourisme, et le Sebrae-PR sont des institutions partenaires du réseau. Les entreprises du secteur privé collaborent également au développement de différentes actions<sup>348</sup>.

L'un de principaux travaux développé par le réseau a été l'identification d'un problème de déchets solides dans les îles. Un projet d'économie solidaire a alors été créé : les déchets des habitants sont vendus à une association de recyclage avec l'utilisation d'une monnaie sociale qui peut être échangée par des aliments au prix de revient (Brasil, Ministério do Turismo et al., 2015, p. 23).

Le TPC achète les aliments et paie les ressources nécessaires pour la mise en œuvre de ces actions. Les quatre campagnes développées ont collecté quinze tonnes de déchets. L'objectif est l'autonomie des communautés et leur propre contrôle des ressources et des processus (Brasil, Ministério do Turismo et al., 2015, p. 23).

Cette variété d'expériences de tourisme communautaire est une source riche pour l'étude de la variété des formes et des enjeux d'engagement ordinaire et de contrôle citoyen dans le

---

<sup>346</sup> *Caiçaras* sont les communautés traditionnelles des zones côtières notamment du Sud-est et du Sud du Brésil. *Indígenas* sont les peuples autochtones qui vivaient au Brésil avant la colonisation du pays. *Quilombolas* sont les esclaves noirs réfugiés dans les *quilombos* (petits villages qu'ils établissaient) ou leurs descendants. Ces communautés sont dispersées sur le territoire brésilien, dans les États de Pernambuco, Paraíba, Para, Bahia, Maranhão, Amapá, Mato Grosso do Sul, Goiás, Rio de Janeiro, Mato Grosso, Minas Gerais et São Paulo.

<sup>347</sup> Pour plus d'informations sur les communautés et les activités proposées, il est possible de consulter la page Web du réseau : <<https://redecaicara.wordpress.com/>> (Page consultée le 07 août 2017).

<sup>348</sup> Comme nous l'avons vérifié sur les publications de la page Facebook du réseau.

développement touristique. Bien que ce sujet fasse déjà l'objet de plusieurs études, nous croyons que de nombreuses analyses nécessitent d'être menées afin de mieux comprendre ce phénomène si dynamique et complexe.

En conclusion, il est possible d'affirmer que la participation directe de la communauté locale au développement du tourisme (communautaire) représente à ces jours, une façon d'expression de ses besoins sociaux et humains tout comme de ses envies vis-à-vis de sa vie sur son territoire. Ces communautés, fatiguées d'attendre l'action de pouvoirs publics globalement peu mobilisés à leur cause, font face au défi de démocratie directe et d'autonomie locale, et construisent leurs réalités en s'appuyant sur le tourisme communautaire.

La société civile assume alors des relations sociales où les intérêts communs sont respectés, dynamisés, partagés, articulés et débattus (Joris, 2010, p. 132). Mendonça et al. (2016) affirment dans ce sens que le TBC au Brésil doit être compris comme étant un phénomène politique-social en permanente construction.

Malgré son individualisme, le TBC permet une construction collective en vue d'une meilleure qualité de vie (Gómez et al., 2015). Les différents arrangements (réseau, APL.Com, etc.) viennent renforcer cette construction collective. Ainsi, comme nous l'avons dit auparavant, il s'agit d'un individualisme qui construit. Cependant, au delà d'un simple engagement dans les activités associées au tourisme, la participation à ce type de projet doit faire référence au degré d'appropriation du projet par la communauté (Burgos et Mertens, 2015).

Les pratiques du tourisme communautaire dans le Ceará sont des références à plusieurs communautés articulées à d'autres réseaux, tels que le Réseau brésilien de tourisme solidaire et communautaire. Elles sont reconnues par leurs actions, luttes et réussites pour les habitants (Barbosa, 2011, p. 120).

Tucum (tout comme d'autres cas mentionnés dans cette partie) a mis en évidence que la poursuite voire le renforcement du dialogue entre les communautés ainsi qu'avec les autres parties prenantes sont des démarches essentielles au développement d'actions concrètes et du TBC lui-même. Par ailleurs, il semble également que "patience, créativité, et recherche constante d'émancipation sont nécessaires pour s'engager ensemble et durablement dans la construction d'un monde commun, plus juste et permettant l'épanouissement de chacun." (Balazard, 2015, p. 139).

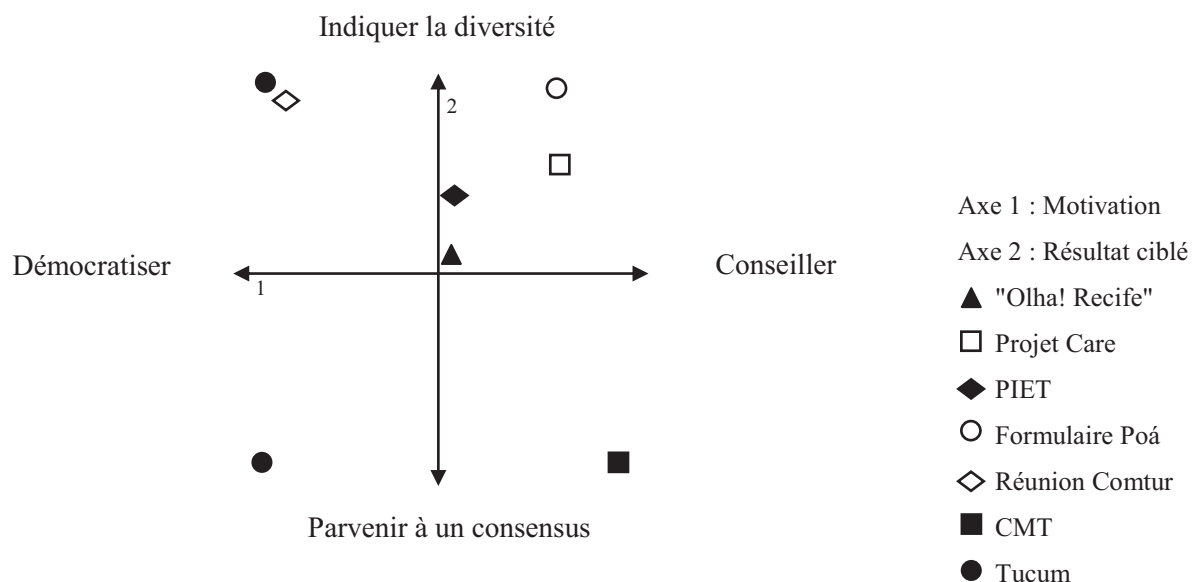
## 5. Analyse des projets par leurs approches participatives

Selon le dictionnaire Larousse, une approche est la manière d'aborder un sujet. Les approches participatives peuvent être comprises globalement comme étant des arrangements où se réunissent les différentes parties-prenantes pour contribuer, "de manière plus ou moins directe et plus ou moins formelle", au processus de décision<sup>349</sup>. Pour le propos de cette partie, nous les regarderons plus particulièrement comme des ensembles méthodologiques dont l'objectif est d'associer les populations locales au développement et à la prise de décisions.

Le choix des méthodes participatives peut être fait selon le nombre de participants, les ressources, la durée du processus et le niveau de participation souhaité, mais aussi par les résultats qu'elles peuvent produire (Elliott et al. 2005 ; Involve, 2005). Janice Elliott et al. (2005, p. 13) proposent une catégorisation des objectifs liés aux usages de différentes méthodes participatives et qui est présentée dans la figure 58.

Sur l'axe 1, les motivations pour mettre en place les méthodes participatives varient de la démocratisation au conseil. Pour la première, l'utilisation de la méthode consiste à permettre aux participants d'utiliser leurs propres connaissances pour créer des propositions. Le résultat a un poids dans le processus décisionnel et peut exiger un engagement. S'il s'agit de conseiller, le but de l'utilisation de la méthode est de révéler les connaissances, les valeurs et les idées des parties prenantes qui sont pertinentes pour le processus de prise de décision. Le résultat contribue avec des idées pour la prise de décision (Elliott et al., 2005, p. 13).

**Figure 58. Catégorisation des objectifs des méthodes participatives des études de cas**



Source : Elliott et al., 2005, p. 13. Réalisation : Auteure.

<sup>349</sup> Cf. Fondation UVED, "Le processus participatif : définition et terminologie". Disponible sur <[http://ressources.fondation-uvud.fr/Grains\\_Module4/Processus\\_part\\_def/site/html/Processus\\_part\\_def/Processus\\_part\\_def.html](http://ressources.fondation-uvud.fr/Grains_Module4/Processus_part_def/site/html/Processus_part_def/Processus_part_def.html)> (Page consultée le 26 juillet 2017).

Sur l'axe 2, on retrouve les résultats ciblés avec l'utilisation des méthodes. Pour les auteurs, les deux pôles qui s'opposent sur cet axe sont la diversité et le consensus. L'objectif du premier est de générer un éventail d'options et d'informations, et de permettre à un groupe de divulguer et de rendre explicites ses connaissances tacites (compétences innées ou acquises, le savoir-faire et l'expérience) ou tester des stratégies alternatives. Le consensus vise à ce qu'un groupe parvienne à une seule décision éclairée.

Cette catégorisation permet de mieux visualiser et d'identifier les différents positionnements de nos études de cas vis-à-vis des objectifs de leurs méthodes. La position des cas sur le plan montre l'influence, plus ou moins intense, des objectifs dans leurs méthodes. Une proximité du centre indique une faible influence de l'objectif présent dans l'extrémité de l'axe. Dans le sens contraire, plus le cas se rapproche d'une extrémité, plus il est concerné par l'objectif.

Quelques particularités sont mises en lumière par ce plan. Dans le cas de Tucum, nous vérifions que certaines méthodes utilisées cherchent à indiquer la diversité des connaissances, tandis que d'autres visent un consensus des membres des communautés. Pour cette raison, nous avons trouvé pertinent de placer ce cas sur deux positions différentes sur le plan.

À l'opposé se trouvent le PIET et le "Olha! Recife", qui impliquent peu la population et ont donc un impact faible (voire nul) sur les décisions. D'autres actions favorisent l'expression de la population mais n'assurent pas une influence sur la prise de décision, telles que le projet de Care et le formulaire à Poá.

Cette catégorisation aide également à bien comprendre l'objectif de la participation aux réunions du Comtur de Poá. Bien que ces réunions aient un objectif de consensus, celui-ci est souvent attribué aux membres du conseil, qui ont le droit au vote. La participation de la population aux réunions permet à celle-ci de simplement s'exprimer mais sans pouvoir participer directement à la prise de décision finale. La participation est pensée comme une concertation.

À partir de l'objectif global des approches participatives mentionnées au début de cette partie, et en tenant compte des objectifs spécifiques de chaque projet que nous avons étudiés, il est possible d'évaluer si les méthodologies et les méthodes utilisées sont adaptées et si elles produisent les résultats attendus. Ainsi, bien que certaines de nos études de cas aient un même degré d'implication de la population voire des objectifs similaires, les différentes méthodes utilisées ont produit des résultats variés.

Nous tenons à préciser que notre objectif ici n'est pas de reprendre en détails tous les blocages rencontrés ; cette question a pu être développée dans les analyses individuelles de chaque cas au long de cette thèse et reprise dans le tableau 18 (page 509), qui regroupe les principales difficultés qui ont pu être identifiées ainsi que leurs possibles causes et les actions que nous avons proposées pour essayer de les surmonter.

## **5.1 Projet de Care sur la Route des émotions**

Les méthodes du projet de Care s'appuyaient sur une prise de conscience du tourisme et visaient surtout l'articulation entre pouvoirs publics et société. Elles répondaient parfaitement à l'objectif déterminé par le MTur pour les régions touristiques, à savoir de "former et de divulguer des connaissances pour que les personnes et les institutions concernées par l'activité touristique comprennent leur importance dans le développement de la région" (Brasil, Ministério do Turismo, 2007, p. 23).

Il s'agissait d'un projet développé par une petite équipe sur un territoire vaste et varié. Les principales méthodes utilisées ont été des réunions, des séminaires, des ateliers et des formations avec les pouvoirs publics, la société civile (notamment organisée) et le secteur privé. Les trois dernières méthodes mentionnées étaient organisées selon trois microrégions : Parnaíba au Piauí, Camocim au Ceará et Barreirinhas au Maranhão.

Ces villes se trouvent aux extrémités et au centre de la Route des émotions, permettant donc un déplacement relativement court des autres communautés (voir localisation des villes sur la figure 45 sur la page 432). En effet, le nombre de villes, les distances entre elles et leur accès difficile étaient des blocages déterminants pour les méthodes utilisées. À partir de différents critères de sélection mentionnés auparavant, nous considérons que le choix de Care était adapté aux objectifs et au contexte du projet : les méthodes étaient adaptées à la sensibilisation et à l'éducation au tourisme d'un public large, sur une période relativement longue et en disposant de peu de ressources.

Cependant, une adaptation de la méthode était nécessaire pendant les huit mois où l'ONG n'a pas pu mener les actions planifiées en raison des élections. Si les acteurs notamment publics se montraient peu disponibles à ce moment-là, les actions devaient être dirigées plutôt vers la population et les acteurs privés. Nous imaginons, par exemple, la réalisation d'enquêtes appréciatives et d'évaluations participatives sur le tourisme et la Route des émotions, étant donné qu'il s'agissait du début du projet.

D'autres actions plutôt en direction de publics peu touchés par le projet pouvaient être réalisées. Ainsi, des forums ouverts à tous les habitants de la Route mais aussi à ceux des communautés voisines pouvaient être organisés, tout comme des activités dirigées à une population peu concernée par les élections telle que les jeunes. La responsabilisation des jeunes est, en effet, un aspect qui aurait mérité plus attention de la part de Care. D'autres cas, comme celui de Tucum, ont déjà obtenu des résultats positifs dans ce sens.

Par ailleurs, l'ONG aurait pu envisager la création d'un réseau de coopération des villes, tout comme la structuration d'un système de planification stratégique participative. L'utilisation de toutes les méthodes mentionnées contribue à révéler des intérêts communs et à améliorer les relations, à produire de nouvelles idées et à créer une vision commune, à donner aux populations des compétences et/ou la confiance pour prendre une part plus active au processus décisionnel (Involve, 2005).

Le projet de Care a contribué à la prise de conscience par la population des enjeux du tourisme et de son rôle dans la Route des émotions. Elle commençait également à mieux s'organiser et à participer au développement de cette activité. Dans certaines communautés, ce changement a été assez profond avec la création de conseils communautaires. Par ailleurs, dans d'autres villes, des instances de participation, notamment des conseils locaux, étaient renforcées ou créées. Le projet répond ainsi à sa mission dans le contexte de la régionalisation du Tourisme brésilien : celle de sensibiliser et de mobiliser les acteurs, actifs et potentiels, du tourisme régional afin qu'ils intègrent les instances de gouvernance locales et régionales.

L'approche participative adoptée par l'ONG Care pour le projet de gouvernance locale sur la Route des émotions fait preuve d'une capacité à mobiliser la population locale pour la participation au tourisme. Grâce au projet, la communauté s'intéresse davantage au tourisme et commence à prendre partie dans cette activité. Cette mobilisation et ce changement chez les habitants sont le résultat des réunions et des formations réalisées et qui se sont montrées efficaces pour changer la vision et le positionnement de la population vis-à-vis du tourisme.



Par ailleurs, Care a joué un rôle fondamental d'articulation entre les différents acteurs grâce à des méthodes qui facilitent la rencontre, le dialogue et l'échange des acteurs. Ce projet a mis en évidence qu'un partenariat durable ne peut être établi qu'avec l'engagement de toutes les parties prenantes. Dans ce sens, la présence des artculateurs externes (tels que les ONG) est peut-être nécessaire pour que tous les acteurs soient équitablement impliqués.

Ces entités externes doivent, cependant, porter une attention spéciale à chaque communauté et contexte local. Ceci est un problème dans le projet de Care que nous croyons être dû probablement au manque de personnel et de moyens. Certaines villes regrettent l'absence de Care en dehors des formations et le manque de communication avec l'ONG.

Le dernier aspect mis en lumière par cette étude de cas est l'importance de travailler les notions à la fois de territoire et d'intégration. En comprenant l'idée globale de territoire et leur rôle dans leurs territoires, les communautés seront capables de mettre en place des actions nécessaires pour leur propre développement et adaptées à la réalité de chaque territoire. Parallèlement, la notion d'intégration est fondamentale pour un développement durable et équilibré des régions et des routes touristiques.

## **5.2 PIET**

Le Programme d'éducation intégrée au Tourisme (PIET) réunit différentes entités locales dans l'objectif principal de développer une conscience chez les habitants de Foz do Iguaçu sur l'importance de l'activité touristique dans la région et donc de bien accueillir le touriste. Les méthodes adoptées par l'Institut Polo Iguassu, organisation du tiers secteur responsable du projet, sont multiples étant donné que cet objectif global est attribué à des publics différents : population générale, acteurs économiques et écoliers. Une étude préalable auprès de la communauté locale a permis de réaliser un diagnostic de la situation du tourisme dans la ville pour pouvoir déterminer, par la suite, les méthodes à être utilisées.

Les méthodes adoptées pour le travail général de sensibilisation de la communauté comprennent notamment une campagne média et, pour la deuxième phase du projet, l'installation de panneaux d'affichage sur plusieurs endroits de la ville. Ceux derniers affichent des données chiffrées du tourisme ou encore des messages pour bien accueillir le touriste. Ces méthodes nous semblent adaptées à la fois au contexte local, aux objectifs et au niveau de participation souhaité ainsi qu'au nombre de personnes ciblées. Cependant, ces méthodes peuvent se montrer moins adaptées aux ressources du Polo Iguassu.

Les ressources influencent également la durée de la campagne, notamment dans des cas de campagnes médias qui, selon la nature, peuvent être onéreuse. Ceci est d'ailleurs le principal blocage auquel l'institut fait face. La solution trouvée semble être pertinente : des partenariats avec des institutions publiques et privées ont permis de renouveler la campagne publicitaire et de développer de nouvelles actions. Les résultats provoqués sur la population méritent également d'être vérifiés via, par exemple, des enquêtes appréciatives et des évaluations participatives sur le tourisme.

Une méthode différente est utilisée pour la sensibilisation et l'éducation au tourisme avec des acteurs économiques et des agents de police et des services de santé de l'État. La méthode est celle d'ateliers de sensibilisation et de capacitation structurés avec des matériels pédagogiques et des visites techniques aux attractions touristiques. L'objectif central est de valoriser le concept d'hospitalité et rendre les acteurs conscients de l'importance de l'activité touristique

pour le développement de l'économie locale. La deuxième phase du projet a également réalisé des formations d'anglais de base pour l'accueil de touristes étrangers.

Parmi les résultats obtenus sur le court terme, nous avons identifié l'incorporation du tourisme dans le programme de formation des chauffeurs du Sest/Senat. Polo Iguassu affirme, par ailleurs, que les agents locaux sont plus sensibilisés au tourisme et à l'accueil des touristes. Afin de vérifier l'impact des actions, une étude auprès des touristes pourrait être envisagée.

Considérant ainsi le choix méthodologique et les objectifs pour ce public, nous considérons que les méthodes ne sont pas adaptées et la production des résultats est donc inférieure à sa capacité réelle. Nous croyons que la méthodologie manque notamment de moments mieux délimités pour les ateliers tout comme de possibilités de dialogue et d'échange entre les différents acteurs. Concernant les ateliers, bien qu'ils soient une méthode adaptée aux objectifs, ils doivent être mieux organisés, avec plus de temps consacré à l'échange et dans des endroits extérieurs aux lieux de travail des personnes concernées.

Ceci dit, une première action de sensibilisation peut, en effet, être réalisée pendant les heures de travail afin de réveiller l'intérêt des participants. Ce dernier aspect étant d'ailleurs l'un des blocages du projet, il conviendrait également de connaître sa cause fondamentale et d'adapter la méthodologie (le cas échéant). La méthode du *focus group*, par exemple, permet de découvrir des opinions ou des impacts existants.

D'autres méthodes, telles que la cartographie délibérative ou des outils informatiques pour l'information et le débat, pouvaient également être envisagées afin de créer des opinions mieux informées chez les acteurs. Il nous semble que, contrairement au cas mentionné auparavant dans le Sud de Minas Gerais, le projet est peu adapté aux envies et aux disponibilités des acteurs.

Enfin, la méthode de travail avec les écoles comprend la réalisation à la fois de formations pour les professeurs et d'activités pour les enfants. Les résultats produits dans cet axe sont assez positifs, en nombre et en qualité : cinquante et une écoles ont été concernées par le projet en 2015 avec des formations, l'implantation d'un plan d'action et la création de matériels pédagogiques avec les enseignants. L'efficacité de ces actions sera certainement mise à l'épreuve au fur et à mesure que les matériels commenceront à être utilisés. Les premiers retours des professeurs permettront ainsi de les adapter et d'améliorer les résultats.

La méthode choisie se montre ainsi pertinente dans tous les sens. La mobilisation des secrétariats de l'Éducation et, surtout, des professeurs, ainsi que l'élaboration des matériels pédagogiques à travers une collaboration avec ces acteurs, sont des aspects essentiels à la réussite du projet. Les matériels sont, quant à eux, bien structurés, intéressants et visuellement attractifs. Les activités proposées sont variées en même temps qu'elles stimulent la curiosité, la recherche, le débat et l'action. Les chapitres abordent non seulement le tourisme à Foz do Iguaçu mais aussi dans l'État, dans la région, nationalement et mondialement.

Nous soulignons toutefois l'intérêt à développer des activités en dehors de l'école telles que des visites dans la ville afin de compléter le programme pédagogique et de susciter l'intérêt des écoliers. En effet, l'analyse des matériels pédagogiques développés met en évidence la nécessité de réaliser des sorties régulières pour montrer aux élèves, de façon concrète, les idées qui sont présentées dans leurs cahiers. La méthodologie peut s'inspirer, par exemple, du programme développé dans la ville de Medianeira mentionné auparavant.

L'approche participative adoptée pour le PIET contribue, grâce à une variété d'actions, à sensibiliser différentes parties de la population locale aux enjeux du tourisme et de l'hospitalité ainsi que de réveiller leur intérêt à cette activité. Les changements de vision et de positionnement produits sur le court terme grâce aux campagnes publicitaires et aux formations n'ont pas encore été mesurés pour que nous puissions évaluer l'efficacité de l'approche.

Néanmoins, force est de reconnaître que le tourisme est un thème présent aujourd'hui dans les programmes scolaires et dans des formations professionnelles. Par ailleurs, le projet est inclus dans un contexte local de manque d'identité et de sentiment d'appartenance. Il saisit donc l'opportunité de travailler ces deux aspects chez l'habitant par l'intermédiaire du tourisme. Par ailleurs, il peut contribuer à la construction d'un avenir différent grâce au travail réalisé avec les enfants.

### 5.3 "Olha! Recife"

Le projet de sensibilisation touristique à Recife fait appel à des méthodes différentes de celles rencontrées dans les deux projets précédents. Le secrétariat du Tourisme et des Loisirs de la ville offre à la population locale la possibilité de découvrir les monuments, les différents lieux et les histoires de la ville à travers des visites guidées réalisées tous les week-ends, à pied, en vélo, en bus ou en catamaran. Les visites sont gratuites et ouvertes à tous. La réservation se fait sur la page Web du projet quelques jours avant la visite.

En raison du nombre limité de places (cinquante en bus, cent en catamaran, vingt en vélo, trente à pied et deux cents cinquante pour "Recife hantée"<sup>350</sup>) et de la grande demande, il existe une restriction de deux visites par mois pour les visites en bus et d'une fois par mois en catamaran. Pour les visites à pied et en vélo, il n'existe pas de restriction. Les habitants doivent cependant avoir leur propre vélo pour pouvoir participer à cette visite.

Notamment pour les tours à pied et en bus, il existe une rotation élevée des thèmes, la répétition d'un même sujet étant rare au courant de la même année ("Recife hantée" en est une exception). Ce renouvellement de l'offre est un aspect positif de la méthodologie. Il permet aux habitants de découvrir un nouvel endroit ou d'apprendre sur un thème différent chaque semaine s'ils le souhaitent.

L'objectif premier est de promouvoir de nouvelles idées et postures sociales de valorisation des traditions socioculturelles et de la vocation touristique de Recife. Indirectement, le projet cherche également à augmenter le sentiment d'appartenance de la population et de l'estime de soi, ainsi que réveiller le sentiment de respect et de préservation du patrimoine culturel en montrant la ville en tant que lieu de loisir.

Ces derniers aspects sont directement liés au contexte politique local. En effet, le secrétariat encourage depuis quelques années l'interdisciplinarité du secteur touristique pour son intégration sociale et économique dans la société, tout en recherchant une amélioration de la qualité de vie dans la ville. Plusieurs campagnes de sensibilisation et projets en vue d'une occupation de la ville par ses habitants ("Recife ville des gens") ont été élaborés.

---

<sup>350</sup> Pour rappel, il s'agit de visites régulières à pied qui abordent des histoires macabres de la ville et qui ont un grand succès auprès du public.

À la différence des deux autres projets de sensibilisation analysés auparavant, le "Olha! Recife" est un projet qui emploie une méthode unique, celle des visites de la ville. Étant donné que l'objectif du secrétariat municipal est d'intégrer le tourisme dans la vie locale en offrant à la population une option de loisir, nous pouvons considérer que la méthode est adaptée. Elle est également pertinente en termes de ressources, durée du processus et de niveau de participation souhaité. Cependant, la question du nombre de participants est une limite rencontrée – preuve, d'un autre côté, de la réussite de cette politique et du projet.

Certains habitants se plaignent de la méthode de réservation utilisée. Sur cet aspect, nous croyons la réservation par Internet réduit le nombre de personnes qui peuvent tenter de s'inscrire et restreint leur profil socio-culturel. Ainsi, il convient de mettre à disposition un autre système en complément à la réservation en ligne pour donner la possibilité à toutes les strates de la société d'accéder aux visites. Afin d'augmenter le nombre de places disponibles, il est possible de réduire le nombre de visites en bus et en catamaran, qui représentent la plus grande partie des dépenses, et de programmer plus de visites à pied et en vélo.

Un autre problème que nous retrouvons dans la méthode adoptée est l'absence d'indicateurs sur l'impact des actions. Les seuls questionnaires de satisfaction appliqués dans le bus ne suffisent pas. Il est question donc de développer des méthodes de suivi telles que des enquêtes appréciatives, des entretiens qualitatifs et des focus groups (également électroniques) afin de rendre compte des opinions et des impacts, et en même temps produire des recommandations.

Bien qu'il ne soit pas possible d'affirmer à présent que les retours positifs issus des questionnaires des visites en bus sont une image de l'ensemble du projet, nous croyons que, globalement, la satisfaction après les visites est générale. Ce constat est renforcé par les réponses que nous avons obtenues avec notre questionnaire en ligne auprès des habitants. Malgré le faible taux de réponses, celles-ci montrent que les effets des visites sur les habitants sont plutôt positifs.

D'après les réponses, le projet est une façon peu chère de se promener et une façon différente de mieux connaître leur ville. Par ailleurs, il s'agit d'une opportunité de savoir comment la ville promeut le tourisme. Il a été possible de vérifier également un renforcement du sentiment d'appartenance et de fierté chez les habitants, qui affirment avoir désormais le plaisir de bien recevoir les touristes et de leur parler de la ville. Certains affirment qu'ils s'intéressent davantage aux thèmes liés au tourisme après avoir réalisé les visites. L'amélioration de la qualité de l'accueil a probablement un impact important et devrait a priori limiter les risques de rejet du tourisme par les habitants.

D'autres résultats positifs ont été vérifiés tels que le développement de partenariats et le travail en collaboration pour l'exécution des actions. Par ailleurs, certaines visites ont été adaptées par des agences réceptives locales, ce qui contribue à la diversification de l'offre touristique locale. Le principal défi demeure la question du public, notamment l'étalement du champ d'action du projet et l'amélioration du système de réservation.

L'approche participative adoptée pour le projet "Olha! Recife" se montre capable de promouvoir le "tourisme chez soi" en tant qu'option de loisir pour la population locale et comme un outil efficace pour la prise de conscience de différents sujets. À travers cette insertion du tourisme dans la vie courante, le projet prouve sa capacité à améliorer l'information des habitants sur leur propre ville et à les sensibiliser au tourisme. Grâce aux visites, la communauté s'intéresse davantage à cette activité et se montre plus réceptive aux touristes.

Cette mobilisation est le résultat de l'union de plusieurs aspects qui assurent la réussite du projet. Nous soulignons notamment sa bonne planification, sa crédibilité, son adaptabilité et son caractère à la fois éducatif, informatif et inclusif (comme analysé sur le tableau 23 dans la page 546). Le loisir et le plaisir sont également des facteurs clés. Finalement, force est de reconnaître la compétence des guides qui sont capables de capter l'intérêt de la population et de transmettre un message cohérent et efficace.

#### **5.4 Actions à Poá (formulaire et réunions du Comtur)**

La participation des habitants au développement du tourisme était souhaitée par les membres du Comtur<sup>351</sup> avec l'objectif de corriger des problèmes éventuels, d'améliorer les démarches existantes et de créer de nouvelles actions. Le rapprochement entre habitants et conseil était censé contribuer aux débats lors des réunions et donc "faire avancer" le tourisme plus rapidement. Pour atteindre ces objectifs, le Comtur a proposé les deux actions étudiées ici : un formulaire de participation en ligne mis à disposition des habitants et l'invitation publique aux réunions du conseil, qui se tiennent une fois par mois.

Les deux cas que nous étudions à Poá diffèrent des autres études empiriques car il s'agit de propositions de participation dont les résultats produits sont peu importants pour être analysés, la participation en général étant très faible. Concernant le formulaire en ligne, cette difficulté est due au manque d'informations sur son existence au secrétariat du Tourisme lui-même. Par manque d'information, nous ne pouvons même pas affirmer qu'il y a eu une participation via le formulaire. À partir de ce constat, nous supposons qu'il s'agissait d'une action sans planification et suivi adéquats. En ce qui concerne les réunions du Comtur, nous avons constaté que le taux de participation de la population est assez faible, à l'exception de quelques groupes d'intérêt.

Cependant, bien que ces problèmes rencontrés lors de nos recherches ne permettent pas une analyse des retombées pour la ville de Poá, ils mettent en évidence les blocages de l'approche participative adoptée. Nous nous concentrerons donc sur cet aspect plutôt que sur les capacités de ces méthodes à ouvrir des possibilités et à produire des résultats pour la participation de la population au tourisme. L'analyse présentée dans le chapitre 7 a l'objectif de critiquer le positionnement (passif) du secrétariat et du Comtur vis-à-vis de l'encouragement de la participation ainsi que d'évaluer les barrières et les opportunités globales liées à ces actions.

Bien que ces méthodes puissent être adaptées aux objectifs, aux résultats attendus et au nombre de participants, elles se sont révélées peu adaptées au contexte local. En effet, comme nous l'avons mentionné auparavant, la consultation et la concertation sont des niveaux de participation qui requièrent une population déjà sensibilisée, informée et mobilisée à la fois en termes de tourisme et de participation. Or, ces aspects n'ont pas été vérifiés à Poá.

Le Comtur a proposé des actions certes intéressantes mais qui ne considéraient pas les réalités et les dynamiques locales. Elles ont été élaborées du haut vers le bas, sans une consultation avec les habitants afin de connaître leurs besoins et intérêts. Ces informations auraient permis au Comtur de proposer des actions plus efficaces car elles seraient plus cohérentes avec les caractéristiques de la population locale.

---

<sup>351</sup> Pour rappel, les actions ont été promues entre 2014 et 2015.

Parallèlement, il a été dit auparavant que la participation requiert une bonne planification (HarmoniCOP, 2005 ; Involve, 2005). Or, il semble que le Conseil n'a pas élaboré un vrai plan d'action pour inclure la population au développement du tourisme et communiquait peu à ce sujet. En conclusion, nous croyons que ces facteurs sont au cœur du manque de résultats et de l'échec de ces actions. Cependant, rien n'empêche que le Comtur les retravaille et que la participation au tourisme à Poá retrouve un nouveau souffle. L'intérêt à impliquer davantage la communauté et la mobilisation de différents acteurs dans ce sens sont alors décisifs.

## **5.5 CMT à Foz do Iguaçu**

Les Conférences municipales de Tourisme (CMT) sont un dispositif participatif souple et varié. Comme nous l'avons pu constater, il est employé dans plusieurs villes du Brésil avec pourtant des objectifs divers et donc des méthodes également variées. À Foz do Iguaçu, sa mise en place a été souhaitée par le Comtur de la ville, qui a présenté l'idée à l'institut Polo Iguassu, l'organisme qui s'occupe alors de la planification et de l'exécution des conférences. L'objectif est d'avoir la participation des résidents aux décisions prises au sein du Comtur.

Les Comtur sont, par leur nature, des organismes participatifs qui devraient considérer la participation de la communauté locale aux débats voire à la prise de décision. Comme nous l'avons mentionné auparavant, les habitants sont pourtant absents dans la plupart des conseils. Ce constat révèle à la fois le caractère hétérogène des Comtur et leur limite en tant que dispositifs participatifs (chapitre 7). Bien que dans le cas du Comtur de Foz do Iguaçu, une multiplicité d'acteurs soit présente (trente deux entités différentes y sont représentées), son règlement interne ne prévoit pas ni un représentant de la population locale ni l'ouverture des réunions à celle-ci, comme à Poá ou à Brotas.

Ce fait peut expliquer la décision de mettre en place un processus participatif vers la population locale. La méthode de la CMT à Foz comprend trois moments clés : le premier est celui des pré-conférences, qui ont l'objectif de préparer la conférence (thèmes, délégués, matériels), de promouvoir la démarche et d'inviter les habitants à participer. Le deuxième est la journée plénière de la conférence, qui réunit les parties prenantes pour débattre sur les thèmes et de faire de propositions qui seront votées par les délégués. Finalement, le troisième moment comprend la préparation d'un document officiel avec les cinquante propositions retenues et qui est transmis aux pouvoirs publics municipaux et au Comtur.

La CMT est en effet une méthodologie adaptée aux propos du Comtur car elle représente la convergence de plusieurs méthodes telles que les conférences de consensus, les réunions citoyennes délibératives, la planification stratégique participative et le forum ouvert (Involve, 2005). Ces méthodes sont capables de révéler des intérêts communs, de créer une vision commune, de produire de nouvelles idées et des recommandations. Bien que la méthodologie soit pertinente aux objectifs, elle ne se montre pas efficace dans la production de résultats. Ces résultats concernent le taux de participation aux conférences et les propositions votées.

Il est possible de considérer que la participation aux conférences, notamment à la première, est assez satisfaisante. Cependant, force est de reconnaître que la plupart des participants sont des personnes liées, de façon plus au moins directe, à l'activité touristique. Nous croyons que l'absence de l'habitant ordinaire est fortement liée à un manque de sensibilisation de la population et, en conséquence, de sa mobilisation au tourisme et à la participation.

Dans ce sens, le PIET et les pré-conférences représentent des opportunités à saisir. Par rapport aux pré-conférences, celles-ci doivent impliquer toutes sortes d'habitants et non seulement les

acteurs touristiques. Nous considérons alors que l'approche participative de la CMT telle qu'elle a été développée lors de deux premières éditions favorise, en effet, l'ouverture du processus décisionnel mais sans pour autant augmenter la participation communautaire. De cette façon, la méthode ne réussit pas à provoquer les effets attendus.

Concernant les nouvelles propositions de la CMT, il a été constaté qu'elles sont à la fois très nombreuses et distantes de la réalité locale. Le manque de cohérence avec les caractéristiques du territoire met en évidence un aspect fondamental de la participation : seuls, les dispositifs de participation ne suffisent pas pour soutenir, de manière efficace, le développement durable du territoire. Les habitants doivent comprendre les vrais enjeux (du tourisme) dans leurs communautés pour pouvoir contribuer au développement (touristique) local de façon pertinente. Ce constat dans le cas de Foz do Iguacu renvoie, encore une fois, à la nécessité de sensibiliser les habitants d'une destination touristique à cette activité.

Puis, comme nous l'avons mentionné auparavant (chapitre 5), il convient de réduire le nombre de propositions retenues pour le document final afin que le gouvernement soit en mesure de les mettre en œuvre. Parallèlement, il nous semble inutile de réaliser une nouvelle CMT avant que des résultats concrets et des retours à la population aient lieu. Cette posture est, par exemple, celle adoptée par le nouveau directeur du service Tourisme à la mairie de Diamantina. En effet, la CMT ne doit pas servir de vitrine d'une participation au tourisme mais qui ne produit pas de résultats réels.

Cependant, si la régularité du dispositif est prévue dans la loi (comme à Foz), ou si le Comtur souhaite maintenir le dialogue avec les habitants, d'autres actions peuvent être envisagées à la place de la conférence, telles que des enquêtes participatives, des forums et des réunions d'information et de sensibilisation. Ces actions, contrairement à la CMT, n'ont pas un caractère délibératif mais informatif et de débat. De cette façon, elles n'impliquent pas de nouvelles décisions à adopter mais cherchent tout simplement à soutenir le développement participatif du tourisme.

Ainsi, par manque de résultats effectifs, il n'est pas possible de considérer que l'approche participative adoptée aujourd'hui par la CMT à Foz do Iguacu, prouve une capacité à impliquer la population locale et à favoriser la participation au tourisme. Sa planification et son fonctionnement, notamment vis-à-vis de la sensibilisation des habitants et des propositions votées, méritent d'être repensés.

Par ailleurs, comme nous l'avons mentionné auparavant, le manque de volonté politique pour prendre en compte les contributions remet en question le choix de ce processus de concertation. Cependant, si cette approche bien planifiée, soutenue par le politique et adaptée aux caractéristiques locales, elle présente de vraies opportunités pour mobiliser un grand nombre d'habitants et faire converger les différentes opinions, en vue d'un développement touristique bénéfique pour l'ensemble de la ville.

## **5.6 Tucum**

Le réseau *cearense* de tourisme communautaire Tucum est le résultat d'un processus d'articulation entre trois associations, Amis de la PCV, Tremembé Onlus et Terramar, et de quinze communautés de la côte de l'État de Ceará. Ces acteurs se sont réunis afin de structurer un tourisme respectueux des modes de vie locaux et bénéfique aux populations locales. Ainsi, dès sa conception, il s'agit d'un projet fait par et pour les communautés. Son principe moteur

est le travail commun à travers l'union, l'échange sur les savoir-faire et la prise de décisions ensemble.

L'approche participative adoptée pour structurer ce tourisme communautaire repose donc sur l'autonomie des communautés et le pouvoir des personnes. Elle s'appuie sur une organisation décentralisée et fondée sur les principes de la démocratie directe, de la transparence, et de l'égalité des genres, des races et des ethnies. Afin de permettre la participation directe des communautés, il existe des espaces de débat dans chaque communauté, les Groupes de tourisme communautaire locaux (GTCL). Par ailleurs, trois autres entités, composées à la fois des membres des communautés et des organismes d'assistance, assurent les actions globales du réseau : la coordination collégiale, la coordination exécutive et le secrétariat exécutif.

La méthode de travail utilise différentes méthodes participatives telles que des diagnostics participatifs, des ateliers thématiques, des formations, des séminaires de planification, des débats et des assemblées annuelles. L'assemblée est l'instance supérieure de décision du réseau, composée de tous ses participants. Ces moments précieux ouvrent aux membres des communautés la possibilité de s'exprimer et d'aider à construire leurs propres histoires, en autonomie mais aussi en articulation avec les autres groupes. L'objectif est pourtant toujours le même : concrétiser des projets communs.

En 2015, le réseau a lancé un projet permanent intitulé "École populaire de tourisme communautaire" dont l'objectif est de réfléchir sur l'inclusion des jeunes dans les activités traditionnelles et dans les luttes communautaires. La première expérience appliquait la méthodologie de l'apprentissage en alternance, avec des actions à l'école et le temps dans leurs communautés pour partager leurs connaissances avec d'autres jeunes. Les jeunes ont réalisé des visites dans différentes communautés afin de découvrir leurs expériences de tourisme communautaire.

À la fin de ce programme de formation, cent soixante dix-sept jeunes de la zone côtière et d'autres régions de l'État se sont réunis lors du premier *Acampamento da Juventude da Zona Costeira do Ceará*. L'objectif était de partager des expériences, de débattre et de promouvoir le dialogue sur la gestion et la participation des jeunes à la promotion du tourisme dans leurs communautés.

Considérant tous les aspects qui ont été analysés auparavant sur le cas de Tucum, les méthodes semblent adaptées aux objectifs du réseau, aux moyens dont il dispose et aux résultats attendus. En effet, la méthodologie de fonctionnement du réseau regroupe des méthodes qui sont intéressantes pour créer une vision commune, produire de nouvelles idées, révéler des intérêts communs, améliorer les relations, et donner aux participants des compétences et la confiance pour prendre une part plus active au processus décisionnel.

Parmi celles qui méritent une mention spéciale se trouvent l'autonomisation des communautés, les réunions délibératives, les conférences de consensus, la planification stratégique participative et la responsabilisation des jeunes. Concernant ce dernier, Tucum est le seul cas parmi nos études qui porte une attention à la participation des jeunes. Cette question mérite pourtant plus d'attention non seulement dans le tourisme communautaire mais aussi dans d'autres cas.

Un exemple est l'étude menée par Vincent Nijs (2017) à Bruges sur l'attitude des résidents vis-à-vis du tourisme. Cette étude met en lumière que la plupart des habitants interviewés souhaitent être impliqués dans le développement touristique local. 70 % de ce groupe est constitué des jeunes entre dix-huit et trente-quatre ans. Un autre exemple, dans un tourisme



communautaire urbain, est le projet de l'ONG Morrinho, dans la communauté du Pereirão, quartier des Laranjeiras, à Rio de Janeiro. L'ONG travaille directement avec les jeunes de la communauté. Ses actions sont actuellement divisées en quatre projets : TV Morrinho, Morrinho tourisme, Morrinho exposition, et Morrinho social<sup>352</sup>.

Le projet du réseau Tucum a contribué à la construction d'une identité collective en même temps qu'il a renforcé et valorisé les caractéristiques uniques de chaque communauté, contribuant parallèlement à l'augmentation de l'estime de soi des membres. Il s'est structuré de façon à prendre en compte les différents intérêts et besoins de la population locale à travers sa participation à toutes les phases de l'activité touristique. Dix ans plus tard, des impacts positifs du développement touristique sont vérifiés, entre autres sous forme économique, sociale, environnementale et d'infrastructures.

Certaines communautés qui étaient fragiles avant le réseau, comme Tatajuba, ont pu se structurer pour lutter contre le tourisme conventionnel et développer, qualitativement et quantitativement, leur offre touristique. La réussite du projet est vérifiée, par exemple, par les nouvelles demandes d'adhésion. Cependant, d'autres communautés ont pu moins résister au développement du tourisme conventionnel, comme Flecheiras. Malgré Tucum, cette communauté a subi un processus violent d'urbanisation accompagné de débats réduits autour du tourisme communautaire et de la désorganisation des associations liées au Groupe de tourisme communautaire local.

L'approche participative présente dans le projet de tourisme communautaire de la côte *cearense*, Tucum, prouve sa capacité à défendre les intérêts des communautés locales en leur donnant du pouvoir direct pour décider du type de tourisme qu'elles souhaitent avoir sur leurs territoires. Grâce au projet, les communautés communiquent plus entre elles afin de partager leurs connaissances, expériences et savoir-faire. Malgré l'absence habituelle de soutien de la part des pouvoirs publics et la pression du tourisme de masse, les communautés ont pu se structurer et sont désormais plus fortes dans la lutte pour défendre leurs droits et intérêts.

Cette mobilisation est le résultat à la fois de la prise de conscience des problèmes locaux mais aussi des solutions possibles. Le réseau a donc joué un rôle fondamental pour l'organisation du mouvement de résistance des communautés sous forme d'un modèle de tourisme participatif. Cette approche holistique des chaînes de petite valeur ajoutée a permis aux communautés de s'organiser en coopératives pour défendre leur permanence sur le territoire. Nous ne pouvons pas oublier la question de l'autonomisation de ces communautés, dans le sens où elles sont entièrement responsables du développement du tourisme local et ont, finalement, le pouvoir de décider de leur avenir.

---

<sup>352</sup> Pour plus d'informations, consulter la page du projet : <<http://morrinho.org.br/>> (Page consultée le 07 août 2017).

## 6. Évaluation de la participation dans les projets

### 6.1 Réalité de la participation

Après les analyses faites sur les niveaux de participation et les approches participatives, nous souhaitons mener une réflexion globale sur la participation dans nos études de cas. Les pratiques analysées ont été développées notamment à partir de 2008 dans des contextes (politiques, économiques, sociaux, etc.) parfois assez différents, mais qui, malgré ce fait, ont tout de même révélé des similitudes. Le croisement des analyses menées a fait apparaître des enjeux communs qui sont exprimés dans le tableau 22. Il s'agit pourtant d'un regroupement d'idées qui reste à valider avec des études plus approfondies sur ces cas tout comme sur d'autres expériences.

De manière générale, la participation a lieu dans deux cadres différents : elle peut être institutionnalisée ou non-institutionnalisée (Lanmafankpotin et al., 2013). Dans le premier cas, les démarches peuvent être obligatoires (comme la participation aux élections au Brésil) ou volontaires. Dans le deuxième cas, il s'agit de manifestations spontanées des personnes, seules ou en groupe. Nos études de cas représentent ainsi des exemples de participation institutionnalisée volontaire : ils sont juridiquement ou administrativement définis et encadrés par un organisme public ou autre, et ils invitent les personnes à participer en les laissant libres de le faire.

Ainsi, il est possible d'affirmer que ces expériences respectent l'un des principes déontologiques de la participation : la participation ne peut pas être imposée. Cependant, cette invitation à la participation est encore un point faible pour certains des cas étudiés. Le discours sur la motivation des pouvoirs publics à encourager la participation ne peut pas être nié. Le manque de volonté des responsables d'abandonner le contrôle des activités est, en effet, une barrière souvent rencontrée. Toutefois, dans nos études de cas, nous vérifions plutôt un manque d'engagement de l'État à adopter une approche réellement participative de la démocratie.

La participation telle qu'elle est présentée dans les discours officiels du tourisme au Brésil depuis les premières années de la décentralisation, promeut la justice sociale et la collaboration élargie de toutes les parties prenantes. Cependant, dans la pratique, nous vérifions une coopération plutôt entre les acteurs du tourisme. Est-ce qu'il s'agit d'une question de temps et de maturité des acteurs et du système politique et touristique ? Ou faut-il considérer que cette participation sera toujours une utopie ? Ce qui déterminera l'avenir est probablement le positionnement de l'État.

En même temps, le Brésil est novateur : il envisage cette participation et plusieurs débats à ce sujet ont lieu. Dans ce sens, et contrairement à la situation dans d'autres pays tels que la France, on reconnaît que la décentralisation de l'initiative économique et politique aux régions et villes, bien qu'importante, ne permet pas d'exprimer les vœux des habitants.

Ainsi, nous croyons à l'importance de l'engagement de l'État central dans la promotion et le soutien de la participation (Mansuri et Rao, 2003), entre autres avec plus d'investissements dans la construction des capacités de la communauté à prendre part aux débats. Le scénario brésilien actuel révèle des investissements insuffisants dans ce sens. La question des acteurs sera pourtant mieux analysée dans la partie suivante ainsi que dans le prochain chapitre.

**Tableau 22. Résumé des points convergents entre les cas étudiés**

Facteurs potentiels de réussite globale	Possibles difficultés rencontrées
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diagnostic local préalable</li> <li>• Ouverture et dialogue des parties</li> <li>• Définition des structures et des rôles</li> <li>• Constitution de Conseils municipaux du Tourisme (ou autres) impliqués dans la démarche participative</li> <li>• Soutien aux associations d'habitants et à d'autres groupes organisés</li> <li>• Mobilisation à travers plusieurs moyens de communication, notamment Internet</li> <li>• Communication constante</li> <li>• Actions simples et réalisables</li> <li>• Inspiration à partir de cas de succès</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Financières (coûts et financements)</li> <li>• Organisationnelles (temps, lieux, équipes)</li> <li>• Communicationnelles et de divulgation</li> <li>• Peu d'intérêt de la part des gouvernements</li> <li>• Difficulté de relations entre les entités</li> <li>• Absence d'un médiateur extérieur</li> <li>• Mobilisation du public</li> <li>• Peu d'intérêt initial de la part des habitants</li> <li>• Absence de sentiment d'appartenance</li> <li>• Absence de culture participative</li> <li>• Sensibilisation des habitants au tourisme</li> <li>• Dispositifs peu adaptés et inefficaces</li> <li>• Obtention de résultats "immédiats"</li> </ul>

Néanmoins, au-delà de la barrière politique, ce fait met en lumière un autre blocage plutôt technique. Une grande préoccupation vis-à-vis de la participation directe que nous avons pu repérer au travers de notre recherche est la préparation des acteurs à la participation. Parmi les acteurs publics et privés du tourisme, on vérifie un manque d'incitations pour les encourager à adopter une approche participative, tout comme un manque de compétences techniques.

Du côté des acteurs publics, ils ont besoin de meilleures compétences et connaissances (le moment, la façon et la raison) pour mettre en place des pratiques participatives. Les acteurs privés, quant à eux, doivent comprendre la raison de l'implication des habitants et le fonctionnement d'un processus participatif. La culture de la participation doit également être développée chez les habitants, qui montrent encore des capacités limitées dans ce sens.

Un autre blocage à la participation souvent mentionné dans la littérature est la méfiance entre population et gouvernement (Sisk, 2001). Cet auteur souligne que, dans de nombreuses sociétés, le citoyen ordinaire peut être sceptique sur la politique et donc peu disposé à participer. Nous croyons qu'une étude approfondie sur cette question, réalisée auprès de la population, est probablement l'unique façon de valider cette hypothèse. Cependant, l'histoire politique brésilienne (chapitre 5) et, surtout, le contexte actuel de crise politique nous permettent de supposer que cette méfiance existe et peut être l'une des barrières à la participation au tourisme au Brésil.

Timothy D. Sisk (2001) suggère ainsi que si la légitimité des partis politiques s'améliore avec le temps, les citoyens se sentiront peut-être mieux au sujet de leur participation. Nous croyons pourtant qu'une généralisation ne soit pas possible à ce sujet au vu des particularités de chaque pays. Cette hypothèse ne peut être validée que si ce scénario se concrétise au Brésil.

Par ailleurs, un autre aspect rentre en jeu : les personnes impliquées dans les pratiques participatives peuvent se démotiver lorsque des intérêts particuliers prévalent sur les intérêts collectifs ou lorsque leurs contributions n'affectent finalement pas les décisions.

En effet, la participation égalitaire est un principe de la démocratie libérale (Sisk, 2001), mais la réalité est que certains participants sont plus puissants et informés que d'autres. Parallèlement, dans de nombreuses municipalités, la participation est intégrée dans les processus de planification mais son influence institutionnelle et son effet en termes de démocratisation de la gestion publique restent assez ambigus (Pierre Hamel, cité par Sisk, 2001, p. 170). Comme nous l'avons exposé auparavant, ceci est le cas dans certaines expériences étudiées, notamment celles qui relèvent de la consultation et de la concertation (CMT et actions à Poá).

Dans ces cas, les résultats de la participation ne sont pas pris en compte et peu de retour direct (voire aucun) n'est donné à la population. Il est alors possible de considérer que, dans le tourisme au Brésil aujourd'hui, la participation est limitée dans sa contribution à une meilleure analyse critique des propositions et à la recherche commune de solutions.

Elle n'impacte pas de manière significative les décisions et le développement en raison de deux facteurs principaux : d'un côté, il existe une forte pression exercée par le marché (capitaliste) selon les intérêts des acteurs les plus puissants (privés et publics). Parallèlement, on vérifie un mépris de la part des acteurs politiques qui ne prennent en compte que superficiellement les avancées de processus participatifs. En conséquence, si des résultats sont atteints postérieurement, il est également possible de supposer qu'ils sont probablement peu durables.

Nous vérifions au travers de nos études de cas que la participation au tourisme brésilien ne peut pas être considérée comme étant une voie utilisée actuellement pour réfléchir aux intérêts et objectifs de toutes les parties concernées, notamment de la population locale. Comme nous l'avons mentionné auparavant, globalement, les habitants sont rarement consultés sur une intervention prévue ou un projet touristique.

Force est pourtant de reconnaître que certaines concertations ont lieu. Dans nos études de cas, quelques exemples peuvent illustrer ce fait, tels que les actions du réseau Tucum et les réunions à Poá (par exemple, du secrétaire du Tourisme avec le groupe des artisans locaux ou la participation des habitants de la zone de la Fonte Áurea aux réunions du Comtur).

Nous observons que la participation au tourisme est plutôt caractérisée par un faible impact sur l'implication de la population au développement de cette activité. Pour cette raison, nous estimons que les processus participatifs dans le tourisme brésilien ont actuellement une faible contribution à l'apprentissage collectif, à une compréhension partagée des problèmes et des solutions, malgré leur potentiel pour ce faire (tableau 23).

Il est possible de vérifier que la population participe davantage à l'activité touristique par des actions de sensibilisation et d'information qui, malgré leurs points faibles analysés auparavant, sont plus fréquentes que les cas de consultation ou de concertation. Nous considérons que ces types d'actions sont fondamentaux pour le développement durable du tourisme et constituent la base de la participation.

En effet, la consultation et la concertation nécessitent que la population soit bien informée et sensibilisée au sujet en question (Salamon, 2008). Ainsi, on peut avancer une hypothèse : si des actions de sensibilisation et d'information sont durables et efficaces, elles peuvent

réveiller l'intérêt des habitants pour le tourisme et favoriser leur motivation à prendre part au développement de cette activité.

Cependant, dans ces niveaux de participation qui constituent des coopérations symboliques (Arnstein, 1969), aucun pouvoir n'est accordé aux habitants et ils ne peuvent pas s'exprimer. Les connaissances et les expériences ne concernent ainsi que les "experts du tourisme" – élus, agents publics, techniciens et acteurs privés – car les habitants ne sont pas réellement impliqués dans les débats et les prises de décisions.

## **6.2 Diversité des caractéristiques de la participation**

Après ces considérations globales sur la participation au tourisme au Brésil, appuyées sur nos recherches, il peut être alors intéressant d'observer la représentativité des objectifs et des principes de la participation dans chacun de nos études de cas. À partir de différentes sources de la littérature sur le thème (HarmoniCOP, 2005 ; Involve, 2005 ; André et al., 2006), nous avons élaboré le tableau 23 afin d'illustrer cette analyse. Nous poursuivrons donc cette partie avec quelques considérations sur les résultats observés.

Tucum et le projet de Care sont les deux actions qui répondent le mieux aux objectifs et aux principes de la participation. Le contrôle citoyen présent dans Tucum favorise ce résultat et montre que la participation communautaire est en effet encouragée et soutenue par le projet. Le projet de Care, bien que de nature différente, s'est révélé une action assez complète, spécifique et planifiée selon les critères pour le développement d'une région touristique incluse dans le Programme de régionalisation du Tourisme du MTur. Il s'est également montré réactif face aux difficultés et ouvert à la collaboration d'autres acteurs, comme le Sebrae. Le seul problème que nous retrouvons concerne la variation et l'inconstance de la participation communautaire ainsi que la durée déterminée du projet.

Les actions qui représentent un même niveau de participation ont montré des résultats similaires. Ainsi, nous retrouvons pratiquement les mêmes caractéristiques participatives entre le "Olha! Recife" et le PIET, et entre la CMT et les réunions du Comtur. Concernant les deux premiers, malgré le fait qu'il s'agisse d'actions de sensibilisation et d'éducation au tourisme, les résultats vis-à-vis de la participation sont assez positifs. Les deux projets présentent pourtant un blocage commun au niveau de la coopération, étant donné que l'information est unidirectionnelle.

Analysés individuellement, chacun présente d'autres barrières à la participation : la participation dans le "Olha! Recife" n'est pas équitable ou inclusive en raison de la façon unique et sélective de réservation (via Internet). Le PIET présente des problèmes liés plutôt à la planification (les publics concernés, les lieux et les moments des formations, etc.) et à la durabilité de la participation faute d'actions pérennes.

Par rapport à la CMT et aux réunions du Comtur, nous observons que si d'un côté, les objectifs globaux de la participation sont vérifiés, d'un autre côté, ses principes ne sont que peu respectés. Ces deux processus de concertation présentent, effectivement, plusieurs faiblesses. Tout d'abord, ce niveau de participation n'est pas adapté aux contextes locaux au vu de la faible culture participative et de la sensibilisation au tourisme. En conséquence, une participation sélective est développée, qui n'est ni inclusive ni équitable étant donné qu'elle concerne surtout un public lié au tourisme.

**Tableau 23. Évaluation de la participation dans les études de cas**

		<i>Tucum</i>	<i>Olha! Recife</i>	<i>CMT Foz</i>	<i>PIET</i>	<i>Formulaire Poá</i>	<i>Réunion Comtur Poá</i>	<i>Projet Care</i>
<b>Objectifs de la participation</b>	Informer et sensibiliser sur le tourisme et ses retombées	x	x	x	x		x	x
	Rechercher et évaluer de façon critique des solutions possibles	x		x		x	x	x
	Analyser les propositions en vue d'un développement durable du tourisme	x		x		x	x	x
	Contribuer à l'apprentissage mutuel des parties prenantes	x	x	x	x		x	x
<b>Principes de base et d'opération de la participation</b>	Adaptée au contexte	x	x		x			x
	Adaptable et souple	x	x	x	x	x	x	x
	Inclusive et équitable	x			x			x
	Informative	x	x	x	x		x	x
	Éducative	x	x		x			x
	Coopérative	x		x			x	x
	Bien planifiée	x	x					x
	Profitable et efficace	x	x		x			x
	Soutenue et durable	x	x					
	Crédible	x	x		x			x
	Ouverte	x	x	x	x	x	x	x
	Transparente	x	x		x			x

Source : HarmoniCOP, 2005 ; Involve, 2005 ; André et al., 2006. Réalisation : Auteure.

Bien qu'il existe une opportunité pour que la participation soit éducative, ceci n'est pas encore le cas : il n'y a pas de sensibilisation ni de profonds échanges d'informations et de connaissances. On y retrouve également des problèmes liés à la planification (dans la méthodologie et la mise en œuvre), à l'efficacité (résultats peu expressifs), à la durabilité (irrégularité temporelle et de taux de participation) et à la transparence (modalités de participation et d'impact non éclairées, et manque de retours à la population).

Nous pouvons également affirmer que cette participation est parfois peu crédible. Dans le cas de Foz do Iguaçu, ce manque de crédibilité est justifié par le manque de prise en compte et d'appropriation des résultats de la concertation par les acteurs politiques. À Poá, le problème est notamment lié au fait que la pratique du conseil ne correspond pas aux principes de la démocratie participative. Par ailleurs, malgré l'institutionnalisation des conseils du Tourisme, la parité des conseillers n'est pas respectée, comme le prévoit le statut de ces instances, et les habitants ne sont pas incorporés à la délibération (chapitre 7).

Enfin, le formulaire en ligne dans la ville de Poá est l'action pour laquelle les principes de la participation sont le moins applicables. Cette action n'informait pas la population et il n'y

avait pas d'échanges entre celle-ci et les autres acteurs. Pour ces raisons, nous considérons que la participation ici n'est pas informative, éducative et coopérative, et qu'aucun apprentissage mutuel ne peut être vérifié.

La participation dans ce cas est adaptable mais elle n'était pas adaptée au contexte. La population locale n'était pas capable (dans le sens d'Amartya Sen) de contribuer au tourisme faute d'information, de sensibilisation et de connaissance sur les modalités. Par ailleurs, nous considérons que cette action a été mal planifiée car elle a été mise en place de façon inefficace, sans consultation de la population, sans une équipe responsable du suivi et avec une faible promotion.

Bien qu'ouverte, la participation n'était pas inclusive. Elle ne permettait pas à tous les habitants de s'exprimer, étant donné que le formulaire n'était disponible que sur Internet (même problème rencontré à Recife). Les changements politiques locaux et la suppression du formulaire qui a suivi révèlent, par ailleurs, que la participation n'était ni soutenue ni durable. Le manque de résultats réels expose l'inefficacité de la participation.

Finalement, dans le cas du formulaire de Poá, la participation n'était ni transparente ni crédible pour des raisons déjà connues : la population n'était pas informée des modalités d'impact de sa participation et aucun retour n'a été donné durant l'existence de ce processus. On pourrait alors parler de participation-prétexte voire de manipulation (Arnstein, 1969) puisque il s'agit d'une information biaisée qui donnait aux habitants l'illusion qu'ils étaient impliqués dans le processus.

### **6.3 Enseignements pour le développement de l'action participative**

En conclusion, les processus participatifs peuvent ne pas réussir s'ils sont mal conçus ou mal développés. L'absence d'une stratégie claire sur la raison et la manière pour laquelle les habitants sont impliqués dans le développement du tourisme peut produire de résultats inefficaces. Par ailleurs, l'incapacité à travailler avec la participation – faute de compétences ou de motivation – résulte dans des processus et projets souvent inadéquats et qui, au final, échouent dans leur tentative d'aider à concevoir de nouvelles options et solutions. Ainsi, bien que la participation soit adaptative, car elle prend différentes formes, elle est parfois peu adaptée au contexte.

Nous pouvons énoncer quelques mesures qui peuvent être développées en vue d'une plus grande participation : grand nombre de réunions publiques, diversité de dispositifs participatifs, qualité du professionnel organisant ces dispositifs, écoute notable des élus, éléments d'innovation, entre autres. Ces efforts participatifs supplémentaires ne garantissent évidemment pas la réussite des objectifs attendus avec la participation mais peuvent la favoriser.

À partir de l'idée proposée par l'innovation sociale, nous pouvons également envisager une piste afin que les processus participatifs dans le tourisme soient plus efficaces : ils doivent d'abord être insérés dans des contextes microsociaux bien définis, tels que les quartiers les plus impactés par le tourisme. Les habitants peuvent pourtant être incapables de faire face à l'influence omniprésente de certaines personnes ou organisations telles qu'un entrepreneur localement puissant ou même les pouvoirs publics. Il faut ainsi leur donner de la confiance en eux pour agir et leur montrer qu'ils sont capables de participer. Puis, avec le temps et la reconnaissance sociale des avantages et bénéfices, ces dispositifs peuvent être reproduits à un niveau social macro tel que celui de la ville (Gómez et al., 2015).

Cet aspect peut être la faille principale dans les processus que nous étudions (à exception de Tucum) en termes d'impacts et de transformation sociale plus vastes, notamment dans la consultation et la concertation. L'innovation sociale requiert de petits efforts et touche de petites localités, en réponse à des questions (voire des problèmes) spécifiques.

À partir de ces idées, nous identifions deux grands types de participation, déterminés à partir des objectifs tracés : la participation en tant qu'innovation sociale, développée en réponse à des problèmes réels, et la participation en tant que processus pour éviter des problèmes futurs. Dans ce dernier cas, encore une fois le travail de sensibilisation et d'éducation à la participation est fondamental. Logiquement, ce processus participatif demandera plus de temps à être mis en place afin de disposer de bonnes bases qui pourront assurer sa durabilité.

En tout cas, force est de reconnaître qu'aucun processus participatif ne peut se développer pleinement lorsqu'il n'y a pas un intérêt commun dans les communautés. Cet intérêt commun peut être lié, par exemple, au sentiment d'appartenance. Ainsi, il convient aux responsables de ces expériences de bien analyser le contexte local et de prendre ce facteur en compte. Encore une fois, on retrouve le principe déontologique de la participation vis-à-vis du respect de la caractéristique de la population locale.

Finalement, nous estimons que la place accordée aux populations dans les débats touristiques au Brésil semble alors être inégale dans sa distribution sociale, incertaine dans son impact sur les décisions et provisoire, selon les envies et les motivations du gouvernement au pouvoir. La participation est encore peu inclusive et encourage peu l'implication d'individus et de groupes non organisés et moins représentés. Il est donc peut-être possible de considérer qu'il s'agit d'une participation représentative qui concerne notamment les organisations de la société civile et, parfois, les mouvements sociaux.



## **7. Acteurs du tourisme et de la participation au Brésil**

Les parties précédentes de ce chapitre ont été dédiées à une étude approfondie de la participation en tant que concept et processus. Nous avons ainsi analysé en détails les cas empiriques à partir d'un prisme à la fois conceptuel et opérationnel de la participation, en observant les différents enjeux de leur mise en œuvre ainsi que les impacts générés. Néanmoins, la participation ne doit pas être réduite à un simple outil technique pour le développement dont seulement l'aspect quantitatif (par exemple, le taux de participation) est pris en compte.

Étudier la participation veut aussi dire s'intéresser à son caractère anthropologique et aux personnes concernées. Parler de participation requiert ainsi une analyse détaillée des acteurs impliqués dans la participation et de leurs relations. Ces relations concernent autant celles qui existaient avant la mise en place des processus participatifs que celles qui s'établissent après l'instauration de ceux-ci.

Une description des acteurs du tourisme brésilien – publics, privés, du tiers secteur et population – a été faite dans le chapitre 7 de cette thèse. À ce moment là, nous avons également analysé leurs rôles actuels, y compris dans le développement participatif du tourisme. Dans cette dernière partie d'analyse critique, notre attention portera sur la capacité des actions étudiées à faire émerger des acteurs participatifs, notamment parmi les habitants et les gouvernements. Puis, nous examinerons les caractéristiques des interactions et les relations de tous les acteurs dans nos études de cas.

### **7.1 Émergence d'habitants participatifs à partir des cas**

Les différences entre les processus participatifs présentés dans nos études de cas nous permettent, dans un premier moment, d'analyser l'émergence d'habitants et de gouvernements participatifs. Un habitant participatif n'est pas simplement l'habitant qui vote et montre un intérêt au processus ; il s'agit de quelqu'un qui est activement engagé dans la délibération et qui se montre disponible à prendre des responsabilités sur le processus (Matos, 2012, p. 269). La constitution d'un gouvernement participatif requiert une nouvelle organisation de l'administration publique afin d'assurer le fonctionnement du processus et de favoriser l'émergence de l'habitant en tant qu'acteur participatif (Matos, 2012, p. 270).

Concernant les habitants (tableau 24), il convient tout d'abord de repérer qui participe et pourquoi, afin d'identifier quel type d'habitant-acteur émerge dans chaque cas. Nous vérifions alors que dans deux de nos cas – le projet de Care et le PIET, les habitants participatifs aux processus sont plutôt des représentants des parties prenantes (Involve, 2005) : la société civile organisée et les acteurs économiques pour le cas de Care, et les acteurs économiques, les professeurs et les écoliers pour le PIET. Dans les autres cas, les participants sont auto-sélectionnés, c'est-à-dire que la participation est libre et ouverte.

Par rapport aux objectifs des habitants pour participer, deux cas se présentent : le premier est vérifié notamment dans Tucum mais aussi dans le projet de Care, même si dans celui-ci, il est moins marqué. Dans ces deux processus, nous voyons l'émergence d'acteurs participatifs collectifs (Matos, 2012). Ces acteurs sont mobilisés par une envie de faire partie d'un processus qui contribue au changement (Dionnet et al., 2017), voire par un devoir de participer basé sur une mobilisation autour d'une affaire d'importance commune. Le deuxième cas, qui est vérifié dans les autres processus, fait émerger un acteur participatif en tant qu'individu qui agit individuellement dans le processus (Matos, 2012).

**Tableau 24. Caractéristiques de l'habitant participatif dans les actions étudiées**

	<i>Quel habitant participe ?</i>	<i>Objectif pour participer</i>	<i>Responsabilité dans le processus</i>	<i>Représentation des intérêts des habitants</i>
<b>Care</b>	Société civile organisée et acteurs économiques	Acteurs participatifs collectifs	Habitants sans responsabilité directe mais engagés et en interaction avec les autres acteurs	Par l'ONG à certains moments
<b>PIET</b>	Acteurs économiques, professeurs et écoliers	Action individuelle	Aucune responsabilité	Aucune représentation
<b>Olha! Recife</b>	Participants auto-sélectionnés	Action individuelle	Aucune responsabilité	Aucune représentation
<b>Tucum</b>	Participants auto-sélectionnés	Acteurs participatifs collectifs	Prise de décision et mise en œuvre du projet	Par les organismes d'assistance
<b>Poá</b>	Participants auto-sélectionnés	Action individuelle	Habitants sans responsabilité directe mais engagés et en interaction avec les autres acteurs	Aucune représentation
<b>CMT</b>	Participants auto-sélectionnés	Action individuelle	Habitants sans responsabilité directe mais engagés et en interaction avec les autres acteurs	Par les délégués pendant la plénière et via le document suite à celle-ci

Nous avons mentionné qu'un habitant participatif est quelqu'un ayant des responsabilités dans le processus. À partir de cette logique, nous devons considérer que ce type d'acteur émerge seulement dans le cas de Tucum. Il s'agit en effet, comme nous l'avons observé auparavant, du processus le plus inclusif et participatif de tous les cas étudiés, étant donné que les propres communautés prennent les décisions et sont responsables de leur mise en œuvre.

Bien que dans Tucum, la participation soit un processus ouvert, il est possible de considérer que certains moments et espaces spécifiques favorisent l'émergence de l'habitant participatif. Ceci est notamment le cas des assemblées annuelles du réseau et des groupes de tourisme communautaire locaux (GTCL). Comme nous l'avons mentionné dans le chapitre 9, les assemblées représentent un moment de partage et d'échange ouvert à tous les membres. Les GTCL sont des espaces réservés au débat et à la gestion participative dans chaque communauté. Un troisième moment-espace a fait émerger de (futurs) nouveaux habitants participatifs, à savoir les jeunes des communautés : il s'agit de l'école populaire de tourisme communautaire et du premier *Acampamento da Juventude da Zona Costeira do Ceará*.

Cependant, dans les cas de la CMT, des actions à Poá et du projet de Care, il convient de reconnaître qu'un autre type d'habitant participatif émerge. Ceux-ci n'assument pas de

responsabilités directes dans les processus participatifs mais ils sont engagés et interagissent avec les autres acteurs. Cette participation ne peut pas être négligée et représente une opportunité pour faire émerger les besoins des habitants et leur possible prise en compte par les politiques publiques (Matos, 2012, p. 270).

Parmi les cas étudiés, nous considérons que seules les expériences de sensibilisation – PIET et "Olha! Recife", en raison de la nature-même des processus, n'ont pas une influence directe sur l'émergence d'habitants participatifs, selon l'idée proposée par Ana Raquel de Matos (2012).

Dans les trois premiers cas mentionnés, et contrairement au cas de Tucum, nous vérifions des moments et des espaces spécifiques et bien définis pour la participation de l'habitant. Pour ce qui concerne la CMT, il s'agit de la plénière, moment où les participants peuvent s'exprimer et influencer le résultat de la concertation. À Poá, ce sont les réunions mensuelles du Comtur qui représentent ce lieu et ce moment spécifique de participation. Enfin, pour le projet de Care, il s'agissait des réunions menées entre pouvoirs publics et société telles que les ateliers de dialogue "DICAS".

La représentation est également variée dans les cas étudiés. Bien que Tucum présente plusieurs atouts en matière de participation directe des habitants à la prise de décision, l'interaction des membres des communautés avec les pouvoirs publics est encore restreinte. En effet, celle-ci se fait notamment via la représentation du réseau par un membre des organismes d'assistance (souvent Terramar). Ainsi, ces organismes fonctionnent comme un porte-parole du réseau, autorisé à représenter les communautés et leurs intérêts auprès d'autres acteurs (pouvoirs publics, médias, chercheurs, acteurs du TBC, etc.).

Les cas de Recife, de Poá et du PIET à Foz do Iguaçu ne montrent aucun type de représentation ; aucun groupe spécifique ne représente les intérêts de l'ensemble des habitants ou prend le rôle de médiateur entre pouvoirs publics et population. Les moments d'interaction, s'ils ont lieu, sont donc directs. Dans le cas du projet de Care, bien que des moments d'interaction directs entre population et acteurs politiques aient eu lieu, l'ONG a eu le rôle majeur de facilitateur voire de médiateur entre les deux groupes, essayant d'articuler les différents intérêts et les multiples visions.

La CMT à Foz do Iguaçu est un cas de double représentation : d'un côté, les opinions et les intérêts de la population sont représentés par les délégués lors du vote des propositions finales. De l'autre côté, le document produit lors de la concertation représente les intérêts des participants auprès des autorités publiques. Ainsi, il n'existe pas une interaction directe entre population et pouvoirs publics sauf dans le cas où ces derniers sont des participants à la conférence. En effet, les habitants interagissent uniquement avec d'autres acteurs qui participent au processus et pendant celui-ci. La question de la relation entre les acteurs dans les processus sera pourtant analysée dans la partie suivante.

## **7.2 Participation et formes du pouvoir : émergence de gouvernements participatifs**

L'autre acteur participatif qui peut émerger dans des processus tels ceux que nous étudions dans cette thèse, est le gouvernement participatif, qui soutient et encadre l'émergence de l'habitant en tant qu'acteur participatif (Matos, 2012). Peut-on vérifier dans nos études de cas, une restructuration des institutions publiques et des formes du pouvoir afin d'assurer la participation des habitants et un bon déroulement du processus participatif ? Dans ce cas, quelles sont les caractéristiques de ces gouvernements participatifs ? (tableau 25)

**Tableau 25. Émergence de gouvernements participatifs à partir des cas**

	<i>Ouverture pour engagement régulier</i>	<i>Adaptation de la politique représentative</i>	<i>Intégration de la participation dans la politique locale</i>	<i>Émergence de gouvernements participatifs</i>
<b>Care</b>	Ouverture politique et pour engagement régulier	Oui	Non	Non mais présente des opportunités
<b>PIET</b>	Ouverture politique	Non	Non	Non
<b>Olha! Recife</b>	Ouverture politique et engagement régulier	Non	Non	Non mais présente des opportunités
<b>Tucum</b>	Ouverture politique	Non	Non	Non
<b>Poá</b>	Ouverture politique et engagement régulier pour le Comtur	Oui	Oui dans le cas du Comtur, instance institutionnalisée de gestion participative	Non mais présente des opportunités dans le cas du Comtur
<b>CMT</b>	Ouverture politique et engagement régulier	Oui	Oui, prévue par la loi	Non mais présente des opportunités

Pour cette analyse, nous considérons trois éléments constitutifs d'un gouvernement participatif énoncés par Ana Raquel de Matos (2012, p. 270) : l'ouverture pour établir un engagement régulier vis-à-vis de la participation ; l'adaptation de la politique représentative au processus participatif ; et l'intégration du processus participatif dans la politique locale.

À partir de ces éléments, l'analyse des processus participatifs présents dans nos études de cas révèle qu'aucun d'entre eux n'a fait émerger de vrais gouvernements participatifs. Dans leur globalité, les projets n'ont pas produit une restructuration des institutions en vue d'une participation communautaire. Certains cas présentent pourtant des forces et des opportunités dans ce sens, tels que le "Olha! Recife", le projet de Care, la CMT et le Comtur.

À Recife, le projet de sensibilisation que nous étudions n'a pas vraiment favorisé l'émergence d'un gouvernement participatif. Cependant, force est de reconnaître que le projet est soutenu par le gouvernement municipal, qui assure sa mise en œuvre depuis 2014. Nous ne considérons pas qu'une restructuration du pouvoir ait eu lieu suite au projet "Olha! Recife" mais que ce processus fut initié en amont à celui-ci, et ce dans différents domaines.

En réalité, ce projet s'insère dans un nouveau contexte politique local qui depuis 2013, mène des actions de mise en valeur d'espaces urbains pour un usage de la population, telles que la transformation et la rénovation de certaines zones, des concours pour décorer les rues lors des festivités, des événements culturels et sportifs, et l'offre de loisir pour les habitants. Ce dernier aspect est désormais inclut dans les fonctions du secrétariat du Tourisme. Nous estimons que cette réorganisation, d'un côté, peut indiquer une volonté réelle de reconfiguration du pouvoir local. D'un autre côté, elle assure aujourd'hui un bon déroulement du "Olha! Recife".

Le projet de Care a initié un changement dans les gouvernements municipaux, qui sont désormais plus sensibilisés à la question de la participation communautaire. Par ailleurs, des conseils municipaux et des conseils communautaires du Tourisme ont été restructurés ou

créés. Le projet a également provoqué des changements à l'échelle régionale, encourageant la réactivation de l'entité de gouvernance entre les trois États (ADRS). Néanmoins, les gouvernements des États n'assument pas un rôle de gouvernement participatif faute d'une présence des habitants au sein de cette agence. Ainsi, il nous paraît encore précoce d'affirmer que des gouvernements participatifs ont émergé de ce processus, mais l'opportunité y est présente.

Concernant le tourisme communautaire (TBC), certains cas, encore peu nombreux, ont provoqué une restructuration du gouvernement local en faveur de la participation des communautés locales au développement du tourisme. Tucum, quant à lui, vit encore une autre réalité, toujours de lutte et de résistance. Une restructuration des gouvernements vers des formes plus participatives vis-à-vis du TBC dépend encore d'une volonté des porteurs de ces projets. Cependant, Tucum et d'autres réseaux et initiatives de tourisme communautaire ont le mérite d'avoir initié un processus de reconnaissance et de dialogue avec les gouvernements.

À Foz do Iguaçu, le gouvernement ne prend pas des responsabilités directes dans les actions participatives que nous analysons. L'émergence d'un gouvernement participatif est donc moins probable, même si la CMT présente des opportunités dans ce sens, comme nous le verrons par la suite. Enfin, à Poá, le formulaire n'a pas provoqué de changements dans la municipalité. Le Comtur, quant à lui, représente en soi une réorganisation du gouvernement municipal mais ne remplit pourtant pas le rôle qui lui a été attribué, celui d'une gestion participative du tourisme. Par la suite, nous analyserons les cas à partir des éléments constitutifs d'un gouvernement participatif énoncés auparavant pour décortiquer ces résultats.

Le premier élément mentionné auparavant, concernant l'ouverture pour un engagement durable, peut être compris à partir de deux perspectives différentes : d'un côté, la simple ouverture (éventuellement temporaire) du système politique représentée par le processus analysé, et de l'autre côté, l'engagement régulier du gouvernement. Ainsi, sous l'angle de l'ouverture politique, il est possible de considérer que celle-ci est présente dans tous les cas sauf Tucum. Cependant, si nous les regardons en tant qu'engagement régulier de la part des gouvernements, différentes réalités sont observées.

À Recife, le processus représente un engagement régulier jusqu'à présent. Toutefois, comme nous l'avons mentionné auparavant, il est sensible aux changements de gouvernement et peut être supprimé sans contraintes majeures. À Foz do Iguaçu, le PIET est également une action qui s'est montrée peu régulière jusqu'à présent et soumise à différents blocages notamment économiques. La CMT, quant à elle, est un processus plus régulier étant donné que sa réalisation est prévue par la loi.

À Poá, le formulaire ne peut pas être considéré comme étant un engagement régulier (puisque'il n'existe plus), contrairement au Comtur qui est, au moins dans la théorie, un organisme régulier pour la participation. Finalement, le projet de Care a favorisé l'ouverture pour un engagement régulier des gouvernements locaux. Néanmoins, les États se sont peu investis pour favoriser la participation des habitants.

Le deuxième élément est celui de l'adaptation de la politique représentative vers une participation des habitants. Nous observons que quatre de nos cas présentent cet élément : la CMT, le formulaire et le Comtur à Poá (ceci, encore une fois, dans la théorie), et le projet de Care. Ces cas dévoilent des actions concrètes des gouvernements dans l'objectif d'inclure les habitants dans les débats et les prises de décisions.

Les trois autres cas n'ont pas provoqué ce type d'effet sur les gouvernements. Tucum n'a pas réussi à s'intégrer au système politique local. Ceci est pourtant vérifié dans d'autres cas de TBC dans le pays analysés auparavant dans ce chapitre : la municipalité est partenaire du réseau *Caiçara* de tourisme communautaire et les membres des communautés traditionnelles de la Côte Verte de l'État de Rio de Janeiro participent également à d'autres instances de gouvernances régionales. "Olha! Recife" et PIET ont, par leurs natures, un faible impact sur l'implication des habitants dans la politique locale.

Finalement, le troisième élément nous amène à vérifier l'assimilation des processus analysés par les politiques publiques. Seulement deux cas présentent cette caractéristique : la CMT qui, comme nous l'avons mentionné auparavant, est un dispositif prévu par la loi, et le Comtur, qui est également une instance institutionnalisée de gestion participative.

Cependant, force est de reconnaître que ces deux processus, dans les villes où nous les étudions, ne sont que théoriquement intégrés aux politiques locales, étant donné que dans la pratique, la participation des habitants et ses résultats sont moins visibles. Ainsi, il est possible d'affirmer qu'une institutionnalisation des processus n'assure pas la participation des habitants et la production de résultats significatifs en termes de représentativité et de parité des parties prenantes.

Concernant les autres cas, nous constatons qu'ils n'ont pas apporté de changements dans les politiques locales. Cependant, nous estimons que les projets de sensibilisation "Olha! Recife" et PIET méritent d'être intégrés aux politiques locales afin d'assurer leur continuité et l'engagement des gouvernements.

Par ailleurs, par rapport à Tucum, il convient de considérer que ce projet, en union avec d'autres importantes initiatives de TBC, a réussi à inclure cette forme de tourisme dans la politique touristique nationale. Même si dans la pratique, cette intégration n'a pas apporté de changements significatifs, le TBC est au moins reconnu officiellement par le MTur comme étant une forme particulière et représentative du tourisme au Brésil.

Cependant, les politiques pour la région continuent à favoriser le tourisme conventionnel et les mégaprojets. Un exemple récent est le partenariat entre le gouvernement de l'État du Ceará, via son secrétariat du Tourisme, et l'entreprise Inversões Tenebris Empreendimentos do Brasil, signé au mois de mai 2017, pour la construction d'un nouveau complexe touristique de 700 hectares, le "Dunas do Paracuru". Le projet aura un investissement initial de 668,5 millions de réals (approximativement 190 millions d'euros). Les ressources seront utilisées dans la construction de plus de cinq mille chambres dans des *resorts* touristiques (hôtels, appart-hôtels et *pousadas*), de neuf mille unités de résidences touristiques, de zones commerciales et sportives, ainsi que d'un parc à thème<sup>353</sup>.

Ce projet n'a pas été porté à discussion dans le cadre des structures participatives et laisse planer une suspicion : les initiatives en matière de participation ne sont-elles qu'un leurre pendant que l'on développe des projets appelés à restructurer durablement le territoire ?

---

<sup>353</sup> Source : Secrétariat du Tourisme du Ceará, "*O empreendimento Dunas do Paracuru terá investimento inicial de R\$ 668,5 milhões*", article mis en ligne le 11 mai 2017. Disponible sur <<http://www.setur.ce.gov.br/index.php/noticias/43470-2017-05-11-19-18-07>> (Page consultée le 16 août 2017).

Nous avons porté un regard particulier jusqu'ici sur les opportunités pour l'émergence d'habitants et de gouvernements participatifs présentes dans les cas étudiés. Nous concluons ainsi que concernant l'émergence d'habitants participatifs, les processus présentent des opportunités variées : Tucum est le seul cas où la population assume des responsabilités directes dans les processus participatifs. Dans le cas de la CMT, du Comtur et du projet de Care, les habitants ne sont pas responsables dans le processus mais il existe un engagement et une interaction avec les autres acteurs.

Du côté des gouvernements, les processus analysés dans cette thèse ont eu peu d'impact sur la structure politique locale, régionale ou nationale. Quelques changements initiaux et modestes ont eu lieu, ce qui peut représenter des opportunités pour l'émergence de gouvernements réellement participatifs.

Cependant, l'analyse des acteurs du tourisme ne peut pas se restreindre à l'étude du rôle et de la redéfinition de la relation État-société. Il convient ainsi d'analyser également les relations et les interactions qui sont développées au sein des processus que nous étudions, entre tous les acteurs, y compris les acteurs du secteur économique et du tiers secteur ainsi que l'université.

### **7.3 Bilan en matière d'interactions et relations des acteurs dans les cas étudiés**

Nous avons exposé dans le chapitre 7, l'amalgame d'acteurs du tourisme au Brésil. Ainsi, dans cette partie, nous chercherons analyser des enjeux qui peuvent exister entre les acteurs du tourisme. Par ailleurs, nous essayerons de comprendre les rapports globaux et l'impact des processus participatifs étudiés sur leur interaction et la construction du dialogue, avant et après les projets.

Comme nous l'avons analysé auparavant (chapitre 7), la relation entre les acteurs touristiques a subi une évolution importante notamment dans les années 1990 avec le Programme national de municipalisation du Tourisme (PNMT). Avant le PNMT, le développement du tourisme se caractérisait par une relation verticale et un monopole de l'État national sur les actions et les politiques touristiques. Avec cette première démarche de déconcentration du pouvoir de gestion et de décision vers les villes, une relation plus horizontale a commencé à être développée.

Celle-ci a été renforcée, au fur et à mesure, par d'autres politiques qui accordaient plus de responsabilités aux gouvernements municipaux mais aussi régionaux, dont l'exemple majeur est le Programme de régionalisation du Tourisme. Nous avons également mis en valeur l'émergence d'instances de gouvernance à plusieurs niveaux (villes, États fédérés, régions, macro-régions et pays) dans le but d'intégrer au développement de cette activité non seulement les acteurs publics mais aussi les acteurs économiques. Aujourd'hui, l'union de ces instances autour d'une gestion décentralisée est connue sous le nom de système national du Tourisme (chapitre 7).

En effet, la création d'instances locales et régionales de gouvernance a permis aux acteurs du secteur économique et du tiers secteur de participer aux débats et à la prise de décision, aux côtés des acteurs publics et politiques. Parmi les formes que ces instances peuvent avoir, nous pouvons citer des forums, des conseils, des associations, des comités, des consortiums, entre autres. Ainsi, aujourd'hui, ces types d'organisations sont présents à tous les niveaux de gouvernement, aux côtés des organismes publics officiels de gestion du tourisme, et sont censés réunir les principaux acteurs du tourisme autour de la même table.

Cependant, comme nous l'avons identifié lors des analyses menées auparavant, la population locale est un acteur rarement présent dans ces instances. Dans les cas exceptionnels où nous pouvons le vérifier, il s'agit notamment d'une participation auprès des instances municipales, et plus rarement, au niveau régional. Nous estimons, en effet, que la participation communautaire aux affaires touristiques municipales est plus tangible qu'à d'autres niveaux, ceci par deux raisons principales : d'abord, parce que le territoire de la ville est celui du quotidien et donc les débats à ce niveau-là peuvent parler davantage à son habitant, et deuxièmement, en raison du rapport de proximité entre gouvernement municipal et habitants.

Il est donc possible d'affirmer qu'il existe, aujourd'hui, plusieurs formes et moments d'interactions entre les organismes publics de gestion du tourisme des trois niveaux de gouvernement. Les relations sont également plus horizontales au vu du pouvoir décisionnel accordé actuellement aux villes et aux régions. Malgré ces constats positifs, force est de reconnaître que ces relations n'ont pas réussi à effacer toutes les inégalités qui existent, entre les différentes villes et régions touristiques, mais aussi entre le gouvernement national et les gouvernements locaux.

Nous avons constaté lors des analyses menées dans les chapitres 7 et 8, que le gouvernement national, via le ministère du Tourisme, continue à être un acteur puissant. Un exemple de son intervention dans les choix de développement touristique local est la nécessaire adéquation de projets et programmes des villes et des régions aux critères établis par le MTur, afin de pouvoir accéder aux financements du gouvernement national. Ces critères visent le développement des destinations à partir d'une vision macro et selon les objectifs globaux présents dans la Politique nationale et les Plans nationaux de Tourisme (chapitre 8).

Nous croyons que ceci est une contrainte qui impacte les choix en termes de développement touristique dans les villes et les régions. Ce développement, en cherchant à répondre aux critères pour les financements, peut se passer des réalités locales et reproduire un modèle global, qui n'apportera pas forcément de bénéfices à la localité. Ainsi, il est possible de supposer que bien que les villes mènent leurs propres politiques, si celles-ci ne sont pas en accord avec les objectifs établis par le ministère, les municipalités peuvent rencontrer des difficultés à les développer.

Parallèlement, à des moments différents, il a été constaté qu'une attention spéciale du MTur est accordée aux grandes destinations (*destinos indutores*) et aux villes des régions touristiques qui les entourent. Ce constat met en lumière non seulement une inégalité du soutien du ministère pour le développement touristique dans le pays, mais aussi une asymétrie de la relation de différentes villes et régions avec le gouvernement national.

Concernant la relation entre acteurs publics et privés, nous constatons que celle-ci est de plus en plus horizontale et qu'il existe une reconnaissance mutuelle des avantages liés au dialogue et à la concertation pour le développement du tourisme. Néanmoins, certaines inégalités perdurent, notamment par rapport à la prise de décision et à la force exercée par les pouvoirs publics.

Nous avons observé que dans les Comtur, par exemple, les décisions peuvent être prises auparavant par la municipalité, sans faire l'objet d'un débat et d'une concertation entre les membres du conseil. Par ailleurs, les décisions au conseil sont parfois prises sous des contraintes politiques. En effet, les intérêts du gouvernement peuvent exercer des pressions en faveur d'une telle ou telle décision, comme nous l'avons exposé auparavant.



Enfin, dans le scénario touristique global du pays, la relation entre ces deux catégories d'acteurs avec la communauté locale est plutôt verticale et indirecte. Généralement, il n'existe pas une démarche de communication bidirectionnelle avec la population et les échanges entre celle-ci et les acteurs touristiques (publics ou privés) sont inhabituels. Néanmoins, les cas que nous avons étudiés ainsi que d'autres expériences qui existent dans le pays – dont certaines ont été mises en valeur dans notre recherche – révèlent l'existence des réalités diverses.

#### **7.4 Avancées en matière de partage du pouvoir**

Les initiatives analysées tout au long de cette thèse montrent que certains acteurs du tourisme reconnaissent la population locale en tant que partie prenante dans le développement touristique et cherchent à établir une relation plus horizontale avec les habitants. On peut se demander alors si les processus participatifs présents dans nos études de cas ont impacté la relation des acteurs, favorisant la construction du dialogue entre eux. Nous constatons, en effet, que certains cas ont provoqué des impacts positifs dans ce sens.

Le projet de Care sur la Route des émotions est celui qui a produit les transformations les plus importantes dans ce sens. Même si, au départ du projet, il n'existait presque pas de relation et de dialogue entre les acteurs, à la fin du projet, ce scénario avait changé dans certaines communautés. La population était non seulement plus consciente des enjeux et de son rôle dans le tourisme mais elle commençait aussi à mieux s'organiser pour participer au développement de cette activité.

Les pouvoirs publics commençaient à mieux comprendre l'importance d'associer les communautés locales au développement de la Route des émotions. Grâce au travail conjoint entre Care et Sebrae, les acteurs économiques ont également été associés à ce processus. Cette mobilisation des acteurs a, par exemple, incité au renforcement voire à la création d'instances locales de participation telles que des conseils. Cependant, bien qu'une meilleure relation ait été établie avec les communautés locales grâce au projet, cette mobilisation a besoin d'un acteur intermédiaire qui, tout comme Care, facilite et assure le dialogue entre pouvoirs publics, acteurs privés et communautés.

Suite au départ de Care, les acteurs manquaient d'une entité fédératrice, rôle aujourd'hui attribué à l'ADRS. Toutefois, comme nous l'avons observé, la population locale ne fait pas partie de cet organisme collégial qui travaille pour le développement touristique de la Route des émotions. Ainsi, la gouvernance régionale est assurée uniquement par les acteurs publics et privés qui intègrent l'ADRS.

Un autre projet ayant produit un certain impact sur la relation entre les acteurs est la CMT. Bien qu'il existe des inégalités dans la relation entre les participants à la conférence (acteurs touristiques et communauté locale) et entre ceux-ci et les pouvoirs publics locaux, nous considérons que ce processus a quand même favorisé le dialogue entre les différentes parties prenantes. Avant l'installation de la CMT dans la ville, une bonne relation (horizontale) entre les acteurs publics et privés existait déjà dans le modèle de gestion intégrée adopté en 2007 et formalisé en 2013.

La CMT a pourtant favorisé l'inclusion de la communauté locale dans les débats et marque le début d'une relation plus horizontale avec les habitants. Cependant, cette relation est menacée par le suivi des contributions et leur appropriation par les acteurs politiques, tout comme par le retour donné à la population. Outre ces aspects, la faible participation populaire au

processus représente également une barrière à l'établissement d'un dialogue entre celle-ci et les pouvoirs publics. Ce blocage a été analysé auparavant et ne sera donc pas repris ici.

Le réseau Tucum est un troisième cas dans lequel il y a eu un changement dans la relation des acteurs. Tout d'abord, l'interaction entre les communautés elles-mêmes a été amplement favorisée par leur organisation en réseau. Avant Tucum, leur travail était plutôt individuel. Avec Tucum, il existe un dialogue constant et une relation symétrique entre elles. Force est de reconnaître que ce bilan positif est, en grande partie, le résultat du travail de Terramar et des autres instances qui soutiennent le réseau. Ce constat vient renforcer l'idée de l'importance du rôle des acteurs facilitateurs "extérieurs" aux communautés dans la mobilisation de celles-ci.

Par rapport à la relation des communautés avec les pouvoirs publics et les autres acteurs du tourisme, il a été dit auparavant que celle-ci est très conflictuelle depuis au moins vingt ans. Bien que les conflits et les luttes soient toujours une réalité pour ces communautés, nous constatons actuellement une avancée de leur relation avec les gouvernements.

En effet, nous ne pouvons pas nier que, malgré les difficultés, notamment liées à une vision macroscopique du tourisme de la part de l'État, il existe plus de dialogue avec les gouvernements. Les dialogues et les échanges des communautés de Tucum avec d'autres initiatives et réseaux de TBC ont été également favorisés par la constitution de ce réseau.

Avec un impact moins important mais quand même présent, le projet "Olha! Recife" renforce également la bonne relation entre les habitants et les pouvoirs publics locaux. Nous considérons que cette relation a pourtant été initiée avant le projet actuel, à la fois par ses anciennes versions et les autres actions de loisir en vue de l'occupation de l'espace public menées par la municipalité (chapitre 6). La relation entre les acteurs dans ce projet est pourtant menacée par la méfiance de la part des habitants concernant les réservations pour participer aux activités.

Par ailleurs, cette relation se montre peu égalitaire : le secrétariat consulte peu la population sur ses envies et attentes. Les habitants qui participent aux visites n'ont pas non plus la possibilité de faire un retour sur leurs expériences. La communication qui existe est donc unidirectionnelle et informative. La principale forme d'interaction entre les deux acteurs est l'Internet, via les réseaux sociaux.

Les réseaux sociaux sont ainsi utilisés comme un moyen d'information et de divulgation pour la municipalité. Cependant, pour la population, ils sont également une façon de combler le manque de dialogue avec les agents publics : ils deviennent ainsi une sorte de foire aux questions et de formulaire de réclamations, comme nous l'avons vérifié tout au long de cette thèse, en consultant ces pages Web régulièrement.

Concernant le PIET, nous ne vérifions pas d'interactions entre les différents groupes d'acteurs touchés par le programme. Ainsi, chaque groupe d'acteurs est impacté de façon isolée et n'interagit pas avec les pouvoirs publics, qui ne participent pas directement aux actions. Cependant, force est de constater que le travail préparatoire des actions est fait dans une relation horizontale et avec beaucoup de dialogue entre Polo Iguassu et d'autres entités. Un exemple est l'élaboration du matériel pédagogique pour les écoliers en collaboration directe avec les instituteurs.

Les deux autres cas étudiés à Poá ne montrent pas d'impacts sur le rapport entre les acteurs. Si d'un côté, nous vérifions l'existence d'une relation entre les pouvoirs publics et les acteurs économiques et du tiers secteur (chapitre 7), antérieure même aux actions que nous étudions,

d'un autre côté, la relation avec la population locale n'a pas été favorisée par les processus analysés. Le formulaire n'a pas produit les effets de dialogue attendus. La communication entre gouvernement et population ne s'est finalement pas établie.

Concernant le Comtur, il n'est pas possible d'affirmer que le conseil favorise l'interaction de la population locale avec les acteurs touristiques. Comme nous l'avons constaté, les habitants sont peu mobilisés et leur participation n'est pas réelle. Par ailleurs, Adriana G. Moraes (2016) a également constaté lors de son étude sur les Comtur, que la pratique de ces conseils n'assure pas une démocratie participative, même après leur formalisation encouragée par le programme de gestion décentralisée du tourisme. Par ailleurs, pour l'auteure, les objectifs de ce programme ne correspondent pas à la réalité faute d'articulation des collèges et de secteurs institutionnels et économiques du tourisme.

Nous souhaitons compléter ce dernier aspect avec un constat fait dans presque tous les processus que nous avons étudiés. Nous avons observé l'absence d'un acteur qui nous paraît central pour le développement durable du tourisme : l'université – bien qu'étudiants et professeurs, à titre individuel, soient impliqués volontairement dans les démarches... Le rôle que l'université peut jouer dans le développement participatif du tourisme sera mieux analysé dans le prochain chapitre. Concernant les relations, nous pouvons dire que celles-ci sont limitées dans les projets analysés. L'université, comme acteur facilitateur, est peu représentée dans les collèges tels que les Comtur. Cela veut dire que cet acteur n'a pas vraiment une voix dans les processus décisionnels.

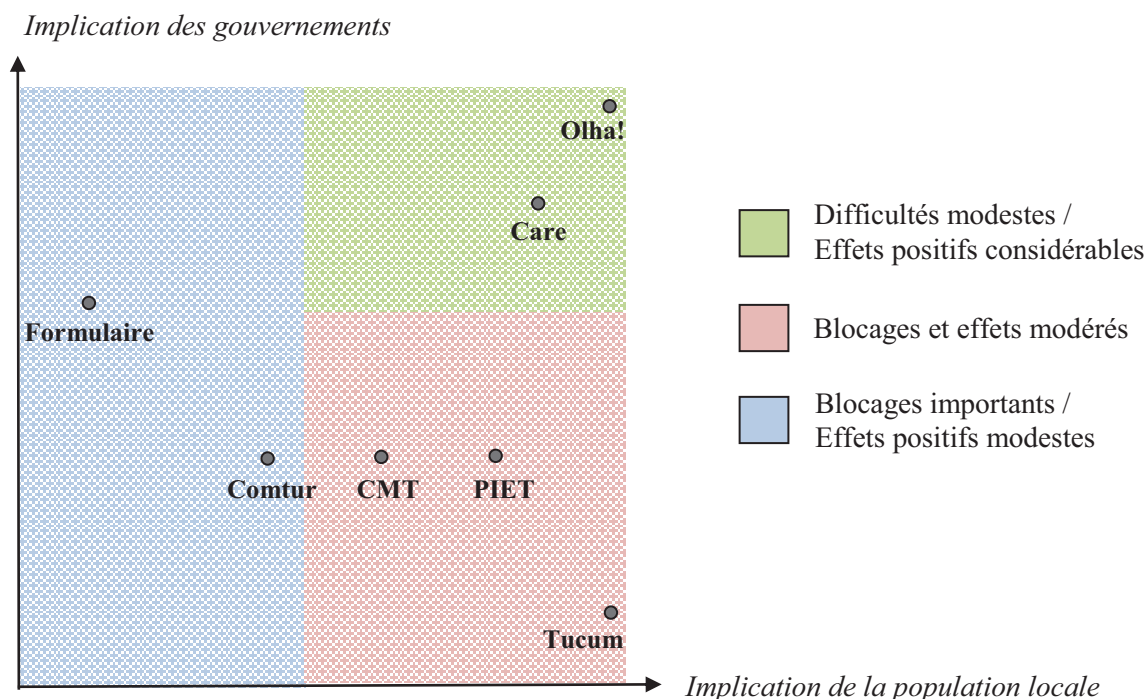
L'université n'est par ailleurs présente dans les actions analysées que de façon indirecte ou encore spontanée. Ceci est, par exemple, le cas de la CMT : les étudiants et les professeurs s'impliquent volontairement dans la démarche, soit en participant à la plénière, soit en organisant des pré-conférences. Les étudiants à Foz do Iguaçu ont également réalisé des activités avec la population via le PIET.

Finalement, ces études empiriques permettent d'avancer l'argument suivant : l'acteur politique joue un rôle central dans le soutien à la participation également dans le tourisme, que ce soit à travers des pouvoirs publics porteurs ou partenaires des actions. En effet, les projets qui sont portés par d'autres acteurs, non publics, mettent l'accent sur les difficultés rencontrées lorsque les pouvoirs publics ne sont pas un allié ou ne soutiennent pas l'initiative.

Nous avons observé, dans le cas des dispositifs participatifs institutionnalisés que nous étudions, que des résultats positifs sont, en effet, plus facilement identifiables dans la mesure où non seulement les gouvernements sont plus engagés mais s'ils arrivent également à mobiliser les habitants, comme dans le cas de "Olha! Recife" et du projet de l'ONG Care. D'autre part, si l'un de ces deux acteurs est absent, l'action participative peut rencontrer plus de difficultés pour se développer et produire des résultats significatifs.

Les cas du PIET et de la CMT à Foz do Iguaçu ainsi que du réseau Tucum représentent des niveaux intermédiaires, avec quelques résultats malgré les difficultés rencontrées telles que l'absence des gouvernements (notamment pour la CMT et Tucum). Les deux actions dans la ville de Poá ont produit peu d'impacts. Le formulaire a été une initiative des pouvoirs publics mais qui n'a pas réussi à mobiliser les habitants faute, entre autres, d'une plus grande implication des acteurs publics et politiques. Concernant la participation aux réunions du Comtur, les deux catégories d'acteurs sont globalement peu impliquées. Cette relation est représentée dans la figure 59 ci-après, dans laquelle nous proposons trois degrés (ou zones) d'impacts produits considérant les résultats obtenus à partir de nos études empiriques.

**Figure 59. Relation entre implication des acteurs et production de résultats dans les actions participatives étudiées**



Par ailleurs, des exemples ont montré qu'un travail coordonné entre le gouvernement et les autres acteurs, peut porter ses fruits, comme à Foz do Iguazu et pour la Route des émotions. Ainsi, d'un côté, il est difficile pour les projets indépendants des gouvernements d'exister sans le soutien de ces derniers.

D'un autre côté, force est de reconnaître que les gouvernements peuvent également rencontrer des difficultés pour mettre en place et pour maintenir des processus participatifs dans le tourisme en travaillant de façon isolée. Ces barrières sont souvent d'ordre budgétaire – le budget public municipal pour le tourisme est souvent limité – mais aussi technique : la municipalité a des compétences spécifiques qui parfois ne suffisent pas pour mettre en place certaines actions.

Ces aspects ont pu être vérifiés notamment dans le cas de Recife où des partenariats avec d'autres acteurs privés ont joué un rôle important dans le maintien des actions voire leur développement. À Foz do Iguazu, par diverses raisons citées auparavant, le secrétariat du Tourisme a délégué les actions que nous étudions dans cette thèse à l'Institut Polo Iguassu, institution du tiers secteur. L'union des acteurs et la reconnaissance de leurs qualités et compétences spécifiques – comme, par exemple, dans le cas du projet de Care – sont donc des aspects qui favorisent le développement participatif du tourisme.

L'hypothèse contraire est également valable. Nos recherches ont révélé des barrières au développement touristique liées aux conflits et jeux de pouvoir qui peuvent s'établir entre les acteurs économiques et publics. Les premiers cherchent parfois se débarrasser de certaines responsabilités en affirmant qu'il s'agit du rôle des pouvoirs publics. Ces derniers possèdent, de l'autre côté, plusieurs limitations de leur action, notamment bureaucratiques et de

ressources (économiques, humaines, techniques, etc.). Dans cette même logique, l'un de nos interviewés a signalé que le processus de territorialisation au Brésil – basé sur le dialogue et la coopération – cache des conflits pour l'allocation de ressources et la réalisation de projets.

Dans ce scénario, la participation de la population peut représenter pour ces deux groupes d'acteurs, l'inclusion d'une troisième partie prenante qui a, elle-aussi, ses propres intérêts à défendre. Ses intérêts sont pourtant moins axés sur le profit économique du tourisme et peut-être moins intéressants aux yeux des autres acteurs. Il peut ainsi être confortable pour les acteurs économiques et publics de dire que la non-participation de la communauté est le résultat de la culture du pays. Cet aspect ne peut pourtant pas représenter une justification pour ne pas agir.

Nous croyons que les pouvoirs publics sont responsables, si la nécessité et la volonté se présentent, de sensibiliser et de motiver les habitants à participer. La question qui se pose est toujours la suivante : Les acteurs touristiques souhaitent-ils vraiment une participation de la communauté ? Il se peut qu'ils ne veuillent pas "partager le pouvoir" et avoir d'autres intérêts en jeu. Ou encore qu'ils gardent la vision de l'expert selon laquelle la population n'a pas les connaissances pour contribuer au développement touristique.

Quoi qu'il en soit, nous estimons que l'un des blocages au développement participatif du tourisme au Brésil est lié aux confrontations d'intérêts particuliers des acteurs touristiques, notamment économiques, publics et politiques. Par ailleurs, dans certains cas, on constate une absence de stratégie pour la participation des habitants au développement du tourisme qui résulte souvent dans des projets inadéquats avec des faibles retombées en termes de participation.

Cependant, ladite concurrence n'est pas uniquement attachée aux intérêts de chacun. Cet aspect semble également avoir un lien important avec le manque de définition et de compréhension sur le rôle et la responsabilité de chaque acteur dans le développement du tourisme. Nous croyons ainsi que le système actuel de gestion du tourisme au Brésil nécessiterait une réorganisation et une redéfinition des rôles de ses acteurs. Cette question fera pourtant l'objet des analyses menées dans le prochain chapitre.

## 8. Conclusions

Les analyses menées dans ce chapitre ont mis en évidence, dans un premier moment, que les processus participatifs sont plus favorisés à une échelle locale où l'État est plus proche de la vie courante des habitants. À l'échelle nationale, la population est peu conviée à participer aux débats et à la prise de décisions. En effet, le contexte touristique national est marqué par peu de soutien à la participation.

Malgré les discours sur un développement durable, les directives nationales et les actions prioritaires sont dirigées vers une expansion et une croissance de l'activité touristique dans le pays. Le défi du gouvernement brésilien sera éventuellement celui de concilier sa politique nationale, plus axée vers la croissance économique, avec les politiques locales, plus participatives.

Bien que le vocable participation soit souvent employé dans les politiques et les documents cadres de développement du tourisme, nous avons vérifié qu'à l'échelle nationale, il s'agit d'une déconcentration du pouvoir gestionnaire vers les villes et régions, ou encore d'une participation des acteurs économiques aux côtés des acteurs publics du tourisme.

À l'échelle locale, bien que des expériences participatives aient lieu, il convient d'observer que différents aspects peuvent influencer sur le développement de cette participation au tourisme. Nous avons observé que ces aspects peuvent être d'ordre historique, politique, culturel, territorial, etc. Quelques considérations générales ont pourtant pu être faites à partir des cas que nous étudions, notamment sur la question de la taille du territoire, des caractéristiques et des histoires des communautés locales, de la relation (historique) entre communautés et pouvoirs publics, du rapport des habitants avec le territoire, entre autres.

Nous avons également analysé les cas étudiés à partir du prisme à la fois théorique et pratique de la participation. L'étude développée dans la troisième partie a ainsi permis de mieux comprendre les enjeux du degré d'implication des habitants dans chacune des actions, tout en vérifiant les blocages et les opportunités de chaque type de processus.

Nous avons, par exemple, identifié la nécessité de réaliser des actions de sensibilisation au tourisme avec les populations de destinations touristiques pour pouvoir développer des processus participatifs plus importants. Les résultats peu convaincants des processus de concertation que nous étudions peuvent s'expliquer, en partie, par une population peu consciente à la fois des enjeux du tourisme et de sa participation au développement de cette activité.

Par ailleurs, nous estimons que l'engagement des pouvoirs publics et la mobilisation de l'ensemble des acteurs sont des éléments fondamentaux au développement et à la durabilité de la participation. Le cas du réseau Tucum et d'autres projets de tourisme communautaire ont mis en évidence qu'en cas d'absence de l'État, les communautés elles-mêmes peuvent s'auto-organiser pour décider du développement du tourisme et du territoire. Ces organisations (réseaux, APL.Com, etc.) sont capables, en effet, de produire divers effets positifs. Cependant, ceci se fait souvent au travers de difficultés et conflits avec les acteurs économiques et publics.

La production de résultats significatifs des cas d'études est, par ailleurs, liée au choix méthodologique, comme nous l'avons analysé dans la quatrième partie. Ainsi, les projets ayant produit les plus de retombées positives sont ceux où on vérifie une adéquation du type de participation choisi et des actions réalisées au contexte local, aux moyens disponibles et

aux objectifs. Dans les projets les plus réussis, on vérifie également une présence des principes et des objectifs globaux de la participation.

Enfin, l'évaluation des cas en tant que processus capables d'impacter les acteurs a mis en lumière quelques questions liées à leur implication dans les actions et aux relations qui se sont établies entre eux. Dans les deux cas, les processus que nous étudions ont présenté des opportunités variées vis-à-vis à la fois de l'émergence d'acteurs participatifs et de la construction d'une relation plus égale et horizontale entre les différents acteurs.

Concernant le premier aspect, du côté des habitants, c'est seulement dans Tucum que la population assume des responsabilités directes dans les processus participatifs. Dans d'autres cas, notamment la CMT, le Comtur et le projet de Care, les habitants ne sont pas responsables dans le processus mais il existe un engagement et une interaction avec les autres acteurs. Du côté des gouvernements, quelques changements initiaux et modestes ont eu lieu mais d'une manière générale, les processus analysés ont eu peu d'impact sur la structure politique locale, régionale ou nationale.

Par rapport au deuxième aspect, certains cas ont provoqué des impacts positifs dans la relation des acteurs, favorisant la construction du dialogue. Nous avons vérifié que le projet de Care sur la Route des émotions est celui qui a produit les transformations les plus importantes dans ce sens. Il a réussi à changer la vision de l'ensemble des acteurs, favorisant les échanges et les dialogues entre eux.

La CMT a également produit un certain impact sur la relation entre les acteurs. Avant la CMT, une bonne relation entre les acteurs publics et privés existait déjà, mais la conférence a favorisé l'inclusion de la communauté locale dans les débats. Finalement, le réseau Tucum a favorisé l'interaction entre les communautés et de celles-ci avec d'autres institutions (réseaux TBC, universités, ONG, etc.). Cependant, le dialogue avec les gouvernements est encore insuffisant.

Nous arrivons à la conclusion que d'un côté, l'acteur politique joue un rôle central dans le soutien de la participation, que ce soit à travers des pouvoirs publics porteurs ou partenaires des actions. Des exemples ont montré qu'un travail coordonné entre le gouvernement et les autres acteurs peut porter ses fruits. Par ailleurs, nous considérons que l'union des acteurs et la reconnaissance de leurs qualités et compétences spécifiques sont donc des aspects qui favorisent le développement participatif du tourisme.

# **Chapitre 11**

**Pour un développement  
touristique durable, partagé  
et participatif**



## 1. Introduction

Le système touristique actuel au Brésil représente une évolution positive de la façon dont l'État gère le tourisme, au travers d'une décentralisation qui comprend une participation plus importante des gouvernements locaux ainsi que des acteurs privés. Cependant, nos recherches ont montré que cette décentralisation n'est pas synonyme de participation de toutes les parties prenantes au développement du tourisme.

Comme nous l'avons observé au travers des études menées pour cette thèse, la population locale est, en effet, un acteur peu présent dans la plupart des instances de gouvernance issues de cette stratégie gouvernementale. Cependant, la participation des habitants des régions touristiques au développement de cette activité est un principe du développement durable du tourisme. Bien que le développement durable soit, au moins dans la théorie, amplement défendu et soutenu par le ministère du Tourisme brésilien, la participation communautaire au développement touristique n'est pas une pratique largement promue et adoptée par les pouvoirs publics locaux et régionaux.

Néanmoins, les différentes expériences qui ont servi aux analyses tout au long de cette thèse révèlent que cette réalité n'est pas figée. Nous ne pouvons pas nier qu'il existe un certain "mouvement participatif", certes inconstant et irrégulier, mais qui peut représenter un changement à venir. Les résultats de ces expériences participatives, bien que modestes dans certains cas, ne doivent donc pas être négligés. Au contraire, ces laboratoires de la participation au tourisme méritent plus d'attention de la part des chercheurs afin que ces processus puissent être minutieusement étudiés, mieux compris et plus divulgués.

Les analyses que nous avons réalisées mettent en lumière que la participation au tourisme au Brésil est doublement influencée : d'un côté, par des questions liées proprement à la façon dont le tourisme est développé dans le pays. D'un autre côté, nous considérons que les barrières à une participation au tourisme au Brésil s'insèrent dans un scénario plus global de développement de systèmes participatifs démocratiques et de gouvernance.

Dans les deux cas, plusieurs dimensions nationales (sociales, politiques, etc.), leurs caractéristiques et valeurs, rentrent en jeu et sont susceptibles d'impacter des actions à toute échelle territoriale. À partir de ces considérations, les questions finales qui émergent sur cette participation au tourisme et qui seront présentées dans ce chapitre, interrogent plusieurs aspects non seulement liés au tourisme mais aussi d'ordre économique et sociopolitique.

Nous estimons que la participation est, de manière générale, un processus de changement des mentalités et des systèmes, et c'est en cela que les changements constatés dans nos recherches sont importants puisqu'ils inaugurent une évolution des mentalités, qui sera nécessairement longue. En tant que processus, plusieurs étapes doivent être franchies avant d'arriver à un résultat satisfaisant et pouvoir atteindre les objectifs que l'on avait attribués au processus au départ. Ce dernier chapitre essaie ainsi, dans ses deux premières parties, de mettre en lumière ces étapes pour qu'un développement participatif du tourisme puisse éventuellement être envisagé au Brésil – et peut-être ailleurs.

Nous finirons ce chapitre avec une réflexion plus large sur l'intérêt à développer une participation dans le domaine du tourisme, notamment dans une perspective de développement durable. Ainsi, dans la dernière partie, nous présenterons quelques idées globales et enjeux majeurs de la participation dans le tourisme. Bien que ces considérations soient élaborées à partir de nos recherches sur le Brésil, l'idée ici est de proposer des éléments qui permettent de mener cette réflexion dans des contextes et territoires divers.

## 2. Changer les mentalités et les systèmes sociopolitiques et économiques

L'un des principaux constats que nous avons fait sur le développement touristique au Brésil est le poids que les intérêts économiques et politiques de groupes spécifiques exercent sur la prise de décision, malgré tous les discours qui soutiennent la durabilité. Au final, peu de place (voire aucune) est laissée aux opinions des communautés locales. Cette partie aura donc l'objectif de mettre en lumière et d'analyser de façon critique les principales difficultés observées en vue du développement de la participation dans le tourisme face à cette question.

Pour lancer ce débat, nous allons commencer cette partie avec un exemple au Brésil qui, d'après nous, illustre l'influence politique et économique sur les décisions en matière de tourisme. Il s'agit d'un projet d'aménagement urbain avec des perspectives pour le tourisme dans la région de Foz do Iguacu intitulé "Beira Foz".

À l'ère où le développement durable est dans la bouche des acteurs publics ou privés, et que malgré les difficultés, des actions sont en effet développées, nous pouvons être toujours surpris par un projet comme le "Beira Foz" et par les discours qui l'entourent. Ce projet fut officiellement présenté par le surintendant de Communication sociale de Itaipu et président du Fundo Iguacu, Gilmar Piolla, lors de la 15<sup>ème</sup> Rencontre des ministres du Tourisme du Mercosul, qui eut lieu le 16 juin 2015 dans le Wish Resort Golf Convention, à Foz do Iguacu.

Pour précision, Fundo Iguacu est une entité juridique de droit privé sans buts lucratifs et avec statut propre, gérée par un comité gestionnaire représentant toute entité liée à l'activité touristique locale. Il a comme objectif de développer des actions de divulgation et de promotion afin d'attirer davantage de touristes et d'événements pour la ville et la région.

Le Fond est soutenu par des contributions provenant des attractions touristiques, comme le Parc national de l'Iguacu et le Complexe touristique Itaipu<sup>354</sup>, et de la taxe de séjour dans les hôtels, aussi bien que par des conventions et transferts publics et privés. Les ressources recueillies sont soumises au Comité gestionnaire qui approuve en assemblée générale l'application de ces fonds, avec la participation de toutes les entités touristiques locales.

La comptabilité est certifiée par un audit indépendant et par un conseil fiscal élu parmi les participants au Fond. À ce propos, un des nos interviewés dans la ville a confessé que la petite commission qui décide des investissements, utilise souvent les fonds pour payer les entreprises en tête de grands projets – qui sont d'ailleurs choisies directement par les membres (et non par appel d'offre, par exemple). Un exemple de projet cité dans ce sens a été justement le projet "Beira Foz", qui remet en cause le discours du développement durable dans la ville.

### 2.1 "Beira Foz" et le retour du tourisme conventionnel de Foz do Iguacu

"Beira Foz" est un projet qui prévoit l'aménagement urbain et l'occupation publique des marges de la rivière Iguacu et du fleuve Paraná (partagés par les trois pays frontaliers mentionnés auparavant, Brésil, Argentine et Paraguay). Le projet envisage ainsi la création de parcs et d'aires de loisirs, de résidences de haut niveau de qualité, d'une zone pour hôtels, restaurants et espaces culturels, d'une zone commerciale (avec un centre de commerce international), des chemins de randonnée et d'une voie cyclable.

---

<sup>354</sup> Dans les prix des attractions "Vue panoramique" et "Circuit spécial" est comprise une contribution volontaire : 1,30 réal pour le plein tarif et 0,65 centimes de réal pour le tarif réduit. (Source : <<https://www.turismoitaipu.com.br/pt/ingressos/fundo-iguacu>>) (Page consultée le 06 août 2015).

Son développement sera fait à travers une plateforme d'investissements et de partenariats publics et privés, ainsi que des consortiums pour les opérations urbaines. La gestion sera à la charge du Conseil du Développement économique et social de Foz do Iguaçu, avec l'appui de Itaipu International et du Fundo Iguaçu. Le schéma directeur du projet est signé par l'entreprise anglaise Arup, mondialement renommée pour des projets urbanistiques.

Lors de la rencontre de ministres, Gilmar Piolla a défendu une augmentation du quota d'achats actuel de trois cent dollars dans la région frontalière à cinq cent dollars<sup>355</sup>, pour contribuer à la réduction du déficit brésilien dans les comptes externes. L'idée étant d'attirer dans la région au moins un quart de brésiliens qui voyagent à l'étranger pour faire des achats et qui les feraient désormais notamment à Ciudad del Este.

Or, cette stratégie est en contradiction directe avec les discours des acteurs touristiques de la ville, qui affirment une volonté locale (et depuis au moins dix ans) de changer l'"ancienne" image et le fonctionnement de la ville comme destination de tourisme d'achats (chapitre 5). Il semblerait alors que la politique touristique de la ville est encore incertaine et surtout manipulée par quelques acteurs.

Gilmar Piolla a également présenté une série de projets structurants de la destination Iguaçu : un deuxième pont avec le Paraguay et une altération de l'avenue Perimetral Leste pour connecter ce pont à la nationale BR-277 ; une nouvelle piste d'atterrissage à l'aéroport international ; la duplication de la Rodovia das Cataratas ("route des chutes") ; la revitalisation de l'Avenida das Cataratas ("avenue des chutes"), du Porto Seco ("port sec"), du viaduc de l'avenue Costa e Silva, et de l'autodrome international (un projet aussi développé par l'Arup) ; et la nouvelle illumination du barrage d'Itaipu.

L'un des intérêts du projet est de transformer les trois villes frontalières en "zone spéciale d'intérêt touristique", avec une législation fiscale spécifique. Il s'agit, en réalité, d'une exigence pour intégrer le projet que le ministère du Tourisme brésilien souhaite présenter au Congrès national, pour encourager l'investissement privé national et international dans le secteur touristique, selon le MTur.

Selon le ministre du Tourisme à l'époque, Henrique Alves, le Brésil et tous les pays du Mercosul ont besoin d'une législation touristique avec moins d'entraves fiscales et moins de bureaucratie pour les licences environnementales. Le ministre laisse comprendre dans son discours que ces entraves se trouvent parmi les causes d'un faible taux d'arrivée de touristes internationaux au Brésil (environ six millions par an), en le comparant, par exemple, avec la Thaïlande (vingt-quatre millions) et le Mexique (trente millions).

Malgré son modèle peu durable, appuyé sur des cas encore moins durables tels que le Mexique (chapitre 1), "Beira Foz" est pourtant considéré comme un projet "emblématique" par le ministère du Tourisme. Il répond à l'intérêt de "convergence régionale" et "donne la possibilité aux pouvoirs publics et à l'initiative privée de parler la même langue"<sup>356</sup>, affirmait le chef du Département spécial des Relations internationales du ministère du Tourisme, Acir Pimenta Madeira Filho.

---

<sup>355</sup> Il existe une limite actuelle de trois cent dollars américains pour des achats en Argentine et au Paraguay, par mois et par personne, pour un retour au Brésil par voie terrestre. En cas de dépassement, la douane charge 50 % du montant de la valeur excédant les trois cents dollars.

<sup>356</sup> "O projeto põe para falar a mesma linguagem o poder público e a iniciativa privada" (Traduction libre de l'auteure). Source : <<https://www.itaipu.gov.br/sala-de-imprensa/noticia/projeto-beira-foz-e-elogiado-em-encontro-de-ministros-do-turismo>> (Page consultée le 15 mai 2016).

Quelle langue parleront alors les communautés riveraines qui habitent ces endroits ? Il paraît évident, toute chose considérée, que ces populations ne seront ni consultées, ni concernées par le projet. Dans un scénario encore plus pessimiste, elles risquent d'être destituées de leurs terres en faveur de la construction des structures mentionnées auparavant, qui vont certes apporter des bénéfices (économiques) mais sûrement pas pour ces communautés locales – comme dans le cas de plusieurs autres communautés étudiées tout au long de cette thèse.

## 2.2 Enjeux et transformations sociopolitiques

Des siècles d'exploration, d'inégalités, de discriminations et d'intérêts politiques. La société brésilienne est marquée historiquement par la corruption, le clientélisme, la cooptation, la manipulation... Ces pratiques, toujours présentes dans la vie quotidienne des brésiliens, continuent à corrompre le système et à créer des barrières à la participation et à une institutionnalisation efficace de celle-ci comme dimension permanente de la politique brésilienne (chapitre 5).

La société brésilienne est profondément marquée par cet héritage (colonial, pourrait-on dire) qui a construit une mentalité de méfiance et de mépris vis-à-vis des affaires politiques ; une population aveuglée, non scolarisée et habituée à la servitude qui n'est pas consciente de ses capacités d'action. Les brésiliens ont un double rapport, contradictoire, avec la politique à la fois d'incrédulité aux promesses politiques et de nécessité de présence de l'État.

Le citoyen brésilien attend toujours une réponse de la part de l'État plutôt que de participer à la création de la solution : il se voit en tant que partie du problème mais non de la solution ; il dénonce la corruption au sein de l'État mais se place dans une position de dépendance de celui-ci (Cortella et al., 2016, p. 53-54).

Néanmoins, plusieurs changements subis depuis la fin du XX<sup>ème</sup> siècle révèle que cette société apprend, petit-à-petit, à réclamer ses droits et à s'approprier son pouvoir : une nouvelle Constitution donnant droit à une implication citoyenne dans les affaires politiques et publiques, de nouvelles sphères de participation telles que les conseils, les conférences... ainsi que de nouveaux dispositifs tels que les budgets participatifs, des mouvements sociaux et des manifestations, etc.

Ces dernières années laissent ainsi croire qu'une transformation importante et positive est en train de se produire. Ce changement est annoncé à la fois par une implication active de la population dans la question politique et par des bouleversements historiques dans la structure de l'État (arrestation de millionnaires et de figures politiques populaires, etc.). La relation entre citoyens et État est en pleine évolution, vers une démocratie plus participative. Cependant, ce changement devra faire face au défi de persister après la fin du conflit (Cortella et al., 2016).

Dans ce sens Clóvis de Barros Filho et Sérgio Praça (2014, p. 107) affirment que des moments de crises – tels ceux de l'actualité au Brésil – ouvrent une "fenêtre" pour l'action politique (la *policy window* de John Kingdon) : les défenseurs de certaines propositions nouvelles peuvent alors saisir l'opportunité de les inclure dans l'agenda public et faire avancer ainsi ce dernier. Néanmoins, ces auteurs soulignent le caractère éphémère de cette "fenêtre" et donc la nécessité de mobilisation également de la société pour exercer une pression sur les acteurs politiques afin que des changements institutionnels puissent éventuellement avoir lieu (et dans le propos des auteurs, réduire la corruption).

D'autres auteurs tels que José Antonio Moroni (2009) défendent que seules des politiques fortes et sérieuses semblent être capables de réparer les dommages. Néanmoins, on ne peut pas négliger la résistance politique qui peut émerger au sein de l'État contre des changements structurels nécessaires au développement socioéconomique du pays, comme le révèle le cas de la Politique nationale pour le développement régional (PNDR) de 2007 pour la période 2008-2011 (Silva, 2017).

Comme le relate cet auteur, cette période fut marquée par l'affaiblissement du néolibéralisme, alors que le développementalisme prenait de l'ampleur, basé sur une lecture plus idéologique selon laquelle l'État devrait recouvrer sa capacité d'intervention (Silva, 2017, p. 11). Dans ce contexte, la PNDR diffèrait des politiques précédentes car elle modifiait d'anciens paradigmes politiques, administratifs et économiques. Une notion plus complexe de développement se démarquait alors, englobant non seulement la sphère économique mais aussi les sphères sociales et environnementales, ainsi que l'échelle locale.

Néanmoins, la typologie établie par cette politique fut peu utilisée, les efforts ayant davantage porté sur les représentations régionales déjà existantes (Silva, 2017, p. 12). Par ailleurs, les incitations fiscales créées par ladite politique furent concentrées sur les entreprises privées, dans une tendance à accroître la concentration sociale et spatiale historique de la richesse du pays. Au final, les propositions les plus innovantes de cette politique eurent de faibles niveaux de mise en œuvre. La PNDR eut ainsi des implications assez limitées pour surmonter les inégalités régionales qui imprègnent le paysage sociospatial brésilien.

Au Brésil, par ailleurs, nous témoignons des luttes partisans qui ont lieu dans un système politique vicié dans lequel tous les partis politiques veulent l'État, selon l'affirmation de Gilberto Karnal (Cortella et al., 2016, p. 53). Non seulement les différents partis mais aussi les acteurs économiques cherchent à avoir toujours plus de pouvoir dans la prise de décision.

Or, ces jeux politiques et de pouvoir ont un impact important sur la question participative, qui parfois ne garde pas son objectif faute d'influence de jeux politiques. Au travers de nos recherches, par exemple, nous avons observé qu'il existe un problème important d'interruption ou de modification de projets suite à un changement de gouvernement. Cela peut entraîner des conséquences considérables pour les pouvoirs publics.

La fin d'un projet qui fonctionne bien peut non seulement nuire à la relation État-société mais également contribuer au gaspillage de l'argent public en creusant les difficultés budgétaires des administrations. Les États fédérés n'ont plus d'argent (Cortella et al., 2016, p. 59) et les villes fonctionnent avec des budgets restreints. Ces problèmes sont, par ailleurs, renforcés par l'inefficacité du fonctionnement de la machine étatique provoquée par la corruption, le clientélisme, etc. mais aussi par un manque de synergie et de communication entre les différentes sphères de gouvernement (Cortella et al., 2016).

Un exemple extérieur au tourisme mais qui illustre bien le problème lié aux luttes entre les partis politiques et leurs respectifs gouvernements, est le cas du programme de Développement local intégré soutenable (DLIS). Le DLIS fut initialement envisagé par le gouvernement Cardoso (PSDB). Au moment où le gouvernement Lula (PT) arriva au pouvoir (2003), le programme connut des changements significatifs.

Un des changements fut l'adoption d'un nouveau nom (désormais nommé Développement local – DL), probablement pour marquer une différence avec le gouvernement précédent<sup>357</sup>.

---

<sup>357</sup> Pour rappel, une démarche similaire a été également vérifiée dans le cas du projet "Olha! Recife" (chapitre 6).

Le gouvernement Lula amenda également la loi qui réduisait la contribution des municipalités faisant partie du programme, un taux variable d'un à deux pour cent. La valeur remonta alors à 10 % qui correspondaient au taux de contribution avant la mise en place du programme.

Ce fait montre que malgré ses discours sociaux, le gouvernement Lula a suivi la logique de la "politique fantaisiste" du pays, de défense des intérêts des "élites prédatrices" qui occupent l'État mais qui sont incapables de gérer la nation (Cortella et al., 2016, p.62, 73). Ce sont une fois de plus des démonstrations d'une crise, d'un système politique corrompu. Deux aspects qui peuvent être d'ailleurs connectés. Comme l'écrivait Darcy Ribeiro dans son texte "*Sobre o óbvio*" de 1977, une crise peut être un projet et en tant que projet, elle est intentionnelle.

Il nous semble finalement que les problèmes identifiés au travers de nos recherches renvoient à des questions liées à la gouvernance telles que la confusion des pouvoirs, la corruption, le clientélisme, peu de redevabilité envers les administrés, l'ostentation et la défense d'une idéologie aristocratique et patriarcale, les rivalités internes, etc. La participation politique est centrale dans un contexte de gouvernance mais elle n'est pas donnée à priori ; elle est surtout le résultat d'un combat ou d'un rapport de forces (Bassan et al., 2001). La question de la gouvernance sera plus explorée dans la prochaine partie de ce chapitre.

À partir des idées qui précèdent, nous avons souhaité mettre en lumière quelques aspects qui nous paraissent centraux dans la question du développement de la participation au sein du système politique et sociopolitique au Brésil. Du côté de l'État, les principaux freins peuvent être associés aux caractéristiques historiques et culturelles de la formation du système politique brésilien lui-même. Ce système est le terrain de jeux politiques et de pouvoir entre les différents partis politiques au gouvernement. Surmonter ces problèmes chroniques, ou bien trouver des alternatives qui puissent les côtoyer, est donc une étape fondamentale pour développer la participation.

Du côté de la société, nous estimons qu le changement doit partir de l'idée même de citoyenneté et du positionnement des habitants et de leurs attentes vis-à-vis de l'État. Ils doivent se placer au cœur de la transformation nécessaire pour améliorer leurs conditions de vie, en tant que partie prenante et aussi responsable, et en exerçant une pression directe pour un changement du côté de l'État, comme nous l'a montré le cas du réseau Tucum.

Cependant, cette étape rencontre différents freins tels que la scolarisation et le niveau général d'information (notamment sur des questions politiques) de la population, sa dépendance (parfois volontaire) de l'État, sa désorganisation, son désintérêt pour les affaires politiques, entre autres. Prendre conscience et s'informer peuvent ainsi être les déclencheurs de ce changement dans la population, comme dans les communautés de Tucum.

Finalement, le changement des mentalités est la dernière étape à franchir. La population doit comprendre son droit et s'approprier sa capacité à participer aux affaires publiques de son territoire en collaborant avec les pouvoirs publics et les autres acteurs. Les pouvoirs publics doivent reconnaître l'expertise des habitants dans certaines matières mais aussi leur rôle politique en tant qu'acteurs d'aide voire des alliés pour la prise de décision. Il s'agit de donner la voix et la capacité d'action à ceux qui ont été pendant longtemps privés de ce pouvoir.

Néanmoins, la participation ne doit pas représenter une possibilité d'avoir une communication "morale" ou pour calmer les populations locales pendant qu'à côté, on lance de grands projets qui peu répondent à leurs attentes et besoins, comme nous l'avons observé à Foz do Iguaçu. Au contraire, il faudrait établir un rapport sain, une confiance mutuelle et des outils pour dialoguer et décider ensemble.

De manière générale, les acteurs publics et privés n'acceptent la perte de pouvoir provoquée par la participation des habitants que si leurs intérêts sont, après tout, satisfaits. Les systèmes participatifs servent justement à prendre en compte un plus grand nombre d'intérêts afin d'avoir des décisions plus pertinentes, et non à éliminer certains intérêts en faveur d'autres, comme le font la plupart des systèmes politiques et économiques actuellement.

Par ailleurs, la participation ne doit pas être une obligation. La participation à la démocratie représentative, telle qu'elle est pratiquée au Brésil aujourd'hui (via les élections), est une contrainte imposée aux citoyens. Toutefois, nous considérons que la participation communautaire aux débats sur les affaires publiques ainsi qu'à la prise de décision doit être volontaire. Changer cette image de participation publique obligatoire est donc un autre défi majeur à relever en vue du développement de systèmes plus participatifs.

Un long travail de sensibilisation et un encouragement constant sont nécessaires pour éventuellement changer la situation. Le défi est ainsi de renforcer graduellement les capacités et les initiatives des individus à participer (Lebovics, 2007). Cela demandera du temps et des efforts de la part de ceux qui souhaitent transformer le système politique au Brésil, en allant vers une démocratie plus participative et libre, et moins représentative et imposée.

### **2.3 Changement du paradigme économique du tourisme**

Nos recherches sur l'évolution du tourisme au Brésil ont mis en lumière que depuis le gouvernement Vargas et les premières actions de développement touristique, l'accent est mis sur l'importance du tourisme international et de ses standards. Malgré les nouvelles politiques développées à partir des années 1990 et les transformations vérifiées, ce scénario n'a pas vraiment subi des changements significatifs.

De nombreuses politiques publiques de tourisme donnent priorité aux retombées économiques et politiques, mais ne cherchent pas vraiment à répondre aux intérêts et besoins de la population. Dans une logique de développement tourné vers l'international, les politiques et les actions des gouvernements surtout à l'échelle nationale (aujourd'hui portées par le ministère du Tourisme) et des États fédérés, sont dirigées à une structuration notamment physique de l'activité touristique, et ce essentiellement à travers la principale politique pour le secteur aujourd'hui, la Régionalisation du Tourisme.

Des exemples remarquables dans ce sens étaient pourtant déjà vérifiés dans les politiques régionales des années 1990 notamment dans la région Nord-est. La politique dans la région comprenait la mise en place de quatre méga projets : Projet Parque das Dunas – Via Costeira (Natal), Projet Cabo Branco (Paraíba), Projet Costa Dourada (Pernambouc et Alagoas) et Projet Linha Verde (Bahia). La principale caractéristique de ce type de politique est l'intense intervention publique de l'État fédéré dans l'objectif de créer de grands centres touristiques urbanisés à partir des modèles tels que celui de Cancún (Oliveira, 2008).

Le territoire est ainsi négligé par une vision économique du tourisme. L'espace est réduit à un bien commercial qui a besoin de l'État pour devenir un produit de consommation compétitif sur le marché. Ce positionnement se traduit en actions qui s'appuient sur les objectifs déterminés par le MTur tels que multiplier et structurer les produits touristiques, augmenter les flux et les dépenses des touristes étrangers, etc.

Or, ces objectifs peuvent aller à l'encontre des principes du tourisme durable notamment celui de protection et d'amélioration de la qualité de vie locale. En effet, on voit actuellement un

scénario international où plusieurs destinations dans les pays développés telles que Barcelona, Amsterdam, Berlin, etc., ont des difficultés à gérer leurs flux touristiques et souffrent des effets négatifs de l'activité (conflits, hausses de prix, nuisance visuelle, sonore, environnementale, etc.).

Le Brésil a encore l'opportunité de repenser son stratégie et ses objectifs. L'une des préoccupations majeures des gouvernements est celle de changer l'image du pays pour attirer les touristes internationaux. On rappelle, par exemple, que ceci était l'un des objectifs présentés dans le Plan national de Tourisme 2013-2016 (chapitre 8). Néanmoins, cette inquiétude devrait donner place à une préoccupation réelle d'amélioration des vies et les réalités locales dans les destinations touristiques.

En effet, une autre approche présente dans les documents cadres et les politiques de tourisme conçoit cette activité comme étant un moyen pour réduire les inégalités régionales. Sur la question des inégalités entre les différentes régions, Simone A. Silva (2017) rappelle qu'il s'agit d'un problème à la fois historique et structurellement conçu, typique du mode de production capitaliste qui s'est développé dans le pays. Ainsi, ces inégalités sont en partie associées aux influences néolibérales présentes dans le domaine politico-économique ainsi qu'aux influences managériales dans le domaine politico-administratif (Silva, 2017, p. 14).

L'auteure attire également l'attention sur le fait que les inégalités et la compétition entre les régions ont un rapport direct avec leur environnement institutionnel et politique. Celui-ci est marqué par une instabilité, une discontinuité de politiques publiques, un manque de coopération entre les différents bureaux... qui ont contribué à la formulation de politiques régionales fragmentées, compétitives voire contradictoires (Silva, 2017, p. 3). Par ailleurs, certaines stratégies à l'échelle nationale peuvent creuser ces inégalités, telles que les Plans Pluriannuels du gouvernement fédéral (Silva, 2017, p. 11).

À partir de ces considérations rapides sur les inégalités régionales, il est possible de se demander comment une activité sectorielle telle que le tourisme pouvait changer ce scénario. Au contraire, le tourisme peut justement représenter une autre forme de segmentation de l'espace, déjà fragmenté par plusieurs formes d'appropriation (Cruz, 2005), et donc contribuer aux inégalités existantes. Certes, le tourisme ne résoudra pas ces problèmes, mais il peut ne pas y contribuer. Pour ce faire, nous estimons encore une fois que sa planification doit être moins axée sur son caractère économique et marchand, et plus dirigée vers le territoire, terme d'ailleurs méprisé dans les Plans nationaux, sa population et le développement local.

Il est question donc de sortir des chemins battus pour développer l'activité touristique et de remettre en question les choix en termes de politiques faits jusqu'à maintenant. Ces dernières doivent prendre en considération les différences existantes dans le pays ainsi que les aspects et les besoins locaux afin d'être plus efficaces et durables. On retrouve dans la Régionalisation du Tourisme (chapitre 8) un cas majeur où les politiques touristiques se placent au dessus du territoire et ne peuvent donc pas assurer sa continuité.

Ainsi, l'une des principales conclusions auxquelles nous sommes parvenue à partir de nos recherches est que le tourisme brésilien est encore perçu et géré davantage comme une activité purement économique. Dans ce sens, les politiques touristiques sont créées à partir d'un objectif financier, malgré les différents discours sur la question de la durabilité et la nécessité d'aller au-delà de la croissance économique.

Par ailleurs, cette priorité peut constituer un blocage à la démocratisation de l'activité car elle néglige l'intérêt d'impliquer les habitants dans la perspective d'un développement durable du



tourisme. Cependant, il convient de poser ici une question sur l'utilité du tourisme pour le lieu d'accueil. On constate que le tourisme aujourd'hui possède des finalités multiples : l'amélioration de l'image du pays, la mise en valeur des lieux et cultures, la génération de revenus, la croissance économique, pour n'en citer que quelques-unes.

Le tourisme offre une possibilité d'amélioration de l'économie et de la qualité de vie locale en termes, par exemple, d'assainissement, de gestion de déchets, d'infrastructure routière et aéroportuaire, de préservation environnementale, etc. On sait, grâce à des recherches et analyses réalisées sur plusieurs zones de la planète, que le tourisme peut produire des effets positifs et négatifs. Cela dépend souvent de l'approche, du modèle, de la planification, de la gestion de l'activité, entre autres.

Il serait donc naïf et impossible de négliger l'importance économique du secteur et les bénéfices issus du tourisme. Néanmoins, nous estimons que les modèles de développement touristique qui s'appuient uniquement ou notamment sur un objectif économique peuvent provoquer, sur le moyen et long terme, des effets indésirables. Ceci a été le cas de Cancún, de Saúipe et d'autres destinations mentionnées au long de cette thèse – tout comme plusieurs d'autres qui n'ont pas été notre objet d'analyse.

Les auteurs qui étudient ces cas mettent souvent en évidence le manque de prise en compte des réalités locales et de l'opinion de la population locale comme étant l'une des principales raisons de l'échec de ces projets touristiques. Il s'agit d'un problème qui n'est d'ailleurs pas récent ; au contraire, il est dénoncé depuis presque trente ans (Tyler, 1989).

Bien que l'implication des habitants ne cherche pas forcément à résoudre les problèmes qui peuvent émerger avec le tourisme, comme le montrent des études sur la participation communautaire à des projets territoriaux et aux décisions politiques, elle peut aider à éviter des complications futures. La participation demeure une stratégie importante à développer car elle implique les principaux intéressés aux actions.

En adaptant la citation de Philippe Marchesin (2013) sur la démocratie, si la participation par elle-même n'assure pas le meilleur, elle peut au moins, peut-être, nous préserver du pire. Le partage du pouvoir et le croisement de différents points devraient produire, en toute logique, de meilleurs résultats pour tous, et non seulement pour quelques personnes, celles qui aujourd'hui prennent des décisions au nom de tous.

Outre une forme d'intervention directe sur les affaires qui concernent leur lieu de vie, l'implication des habitants se présente également, au côté des objectifs économiques du tourisme, comme un élément d'équilibre entre ceux-ci et un développement local durable. Ce type de développement constitue une barrière à l'ambition financière qui domine nos sociétés actuelles, ne la laissant pas prendre le devant sans réfléchir à d'autres aspects aussi importants pour le lieu et la population locale.

Le défi des recherches sur le thème et des pratiques sur le terrain porte ainsi sur la coexistence des objectifs économiques et sociaux attribués au tourisme, dans un contexte de développement local durable. Ce que nous essayons de vérifier avec notre recherche est, après tout, si une participation de la population au tourisme peut contribuer à un développement plus durable de cette activité et en cas affirmatif, de quelle façon et à quel niveau. Cette question est l'objet de la dernière partie de ce chapitre.

### 3. Établir une vraie gouvernance entre toutes les parties prenantes

Dans le deuxième chapitre, nous avons insisté sur les nombreuses connotations que le terme de la gouvernance peut susciter dans les différents champs d'étude et d'action. Pour notre propos, la notion de gouvernance que nous utilisons oscille notamment entre une perspective économique et sociopolitique (questions centrales de l'analyse présentée dans la partie précédente).

Dans le premier cas, la gouvernance est perçue comme étant un processus de coordination des acteurs entre eux dans la perspective de développement de l'activité touristique. Puis, elle s'insère dans une perspective sociopolitique plus large qui envisage l'intégration de la société civile au système de prise de décision, en réponse critique au modèle politique traditionnel descendant et centralisé.

Néanmoins, la gouvernance ne doit pas être perçue comme étant une configuration de coordinations strictement économiques ou strictement sociopolitiques. Elle combine plutôt ces dimensions au travers des interactions variables entre ces trois catégories d'acteurs et c'est la capacité d'action collective que détermine la qualité de cette multiplicité d'acteurs – une bonne gouvernance.

Par ailleurs, nous reconnaissons que les modalités de coordination et d'organisation autour de ce processus varient d'un territoire à l'autre, même si cet aspect est peu mis en avant dans les analyses présentées dans cette partie. En effet, elles sont intrinsèquement attachées à la configuration spécifique de chaque territoire, appelant par conséquent à un mode particulier de gouvernance. Néanmoins, nous considérons qu'il existe des aspects liés à la gouvernance qui sont communs aux différents territoires analysés voire qui sont représentatifs de l'ensemble du système touristique du pays. Cette analyse est basée surtout sur ces aspects.

Avant toute chose, nous estimons que pour atteindre un développement durable et participatif du tourisme, une attention particulière ainsi que des actions concrètes de structuration doivent être apportées en terme de gouvernance. À travers l'idée de la gouvernance sur laquelle nous appuyons ici, nous soulignons notamment le fait que les décisions ne sont plus une action qui appartient à un unique décideur ou groupe de décideurs omnipotent, mais bien le fruit de la concertation après avoir pris en compte les différents intérêts des parties prenantes.

Cependant, considérer que les détenteurs du pouvoir, dans n'importe quelle société, sont prêts à partager le pouvoir sur la prise de décision, est une conclusion précipitée et naïve. Nous considérons que ceci est d'ailleurs un blocage majeur à une bonne gouvernance, dans laquelle l'idée du collectif prévaut sur le particulier. À ce sujet, Clóvis de Barros Filho et Sérgio Praça (2014) mettent en lumière la différence entre une société éthiquement développée et une société éthiquement pauvre – probablement le cas du Brésil d'aujourd'hui.

L'éthique implique renonciation : oublier des intérêts et désirs personnels au nom d'une coexistence plus harmonieuse ; faire prévaloir l'intérêt public sur l'intérêt privé (Barros Filho et Praça, 2014, p. 14). À partir de cette considération, dans une société éthiquement développée, les intérêts particuliers ne mettent pas en jeu le vivre ensemble. Les acteurs donnent une priorité naturelle à la surveillance du vivre ensemble en détriment à leurs propres idées en cas de décalage entre les deux.

Le contraire est vérifié dans une société éthiquement pauvre qui sans pouvoir s'appuyer sur des processus de socialisation, d'éducation et de construction de subjectivités (Barros Filho et Praça, 2014, p. 17), n'arrive pas à créer des agents qui réussissent sans compromettre le

collectif et sa coexistence. Dans ce type de société, il est alors considéré normal que chacun de ses acteurs investissent dans la satisfaction de ses propres intérêts même si pour ce faire, le collectif et le vivre ensemble sont mis en danger. En transposant cette idée à notre objet de recherche, nous considérons que pour qu'il y ait une gouvernance en tourisme, il faut surmonter la barrière des intérêts des groupes d'acteurs touristiques minoritaires qui détiennent le pouvoir sur la prise de décision.

Les études sur la gouvernance sont généralement muettes sur les jeux de pouvoir et postulent implicitement un poids équivalent des acteurs (Bassan et al., 2001). Or, au travers de nos recherches et analyses nous avons essayé de montrer que les relations entre les différents acteurs du tourisme au Brésil ne sont pas égales (chapitre 10) et que les jeux de pouvoir sont, en effet, l'un des principaux freins au développement non seulement d'une participation des habitants mais aussi d'une activité touristique plus durable.

Le concept de gouvernance cherche justement à répondre aux problèmes liés à la répartition des pouvoirs, aux motivations hétérogènes de ceux qui détiennent le pouvoir et au foisonnement d'intérêts divergents. Ces problèmes interfèrent directement sur le processus décisionnel, affectant l'efficacité de la prise de décision en termes de qualité, de temps et d'acceptation.

Nos recherches ont permis d'identifier que globalement, la relation – et donc les jeux de pouvoir – entre les acteurs peuvent entraver le développement participatif du tourisme. À partir de l'identification de ce blocage, nous formulons l'hypothèse qu'il ne s'agit pourtant pas uniquement d'un conflit d'intérêt (chapitre 10).

Nous y voyons également un possible lien avec l'organisation des institutions touristiques ainsi qu'avec le rôle des acteurs dans le développement et leur pouvoir dans le processus décisionnel. Nous considérons que certaines propositions, bien qu'intéressantes, ne se montrent pas durables faute, entre autres, d'un système (de distribution de fonctions, de financement, etc.) mieux organisé. Ces aspects de la gouvernance seront donc traités dans cette partie.

Nous estimons que certains exemples étudiés dans cette thèse ont le potentiel, s'ils sont mieux planifiés et gérés, de provoquer des changements dans la relation entre acteurs touristiques et société tout comme dans la culture économique-politique du territoire (au moins dans un rapport avec le tourisme). Nous pensons notamment à la Conférence municipale de Tourisme (Foz do Iguaçu), aux réunions du Comtur (Poá) et au projet de sensibilisation sur la Route des émotions (ONG Care). Dit autrement, ces cas peuvent contribuer à l'établissement d'une meilleure gouvernance pour l'activité touristique.

### **3.1 Repenser l'organisation du système touristique**

La décentralisation a représenté une avancée importante pour un développement plus durable du tourisme : elle a ouvert le système à d'autres acteurs, publics mais aussi privés, en partageant le pouvoir gestionnaire et décisionnel qui était, jusque dans les années 1990, concentré par le gouvernement national. D'une gouvernance 100 % publique, on est alors passé à une gouvernance mixte combinant un fonctionnement public-privé.

L'inclusion de nouveaux acteurs dans les débats et dans la prise de décision a favorisé un développement touristique à la fois plus diversifié et en rapport avec les réalités locales, grâce

aux contributions de différents points de vue et des connaissances de chaque catégorie d'acteurs locaux.

Nous avons observé dans le chapitre 7, l'amalgame d'organismes publics et d'instances de gouvernance chargés du développement du tourisme à toutes les échelles territoriales (villes, régions, macro-régions et pays). Néanmoins, nous estimons que le scénario actuel est plutôt celui d'une conglomération d'institutions, qui se chevauchent, parfois avec de nombreux intérêts et sans une définition logique de leurs champs d'action (Thompson, 1997).

Nous nous questionnons alors sur la nécessité réelle de ces institutions ainsi que sur leur logique de fonctionnement. Existe-t-il une logique dans ce système ? Ou la multiplication du nombre d'institutions serait-elle simplement une façon de "montrer" la décentralisation ? Les actions de différents organismes sont-elles efficaces et reliées ?

Certes, cette palette d'institutions est un reflet de l'ouverture du système politique touristique. Cependant, elle peut représenter une organisation contraignante à la fois pour le développement du tourisme et pour la participation communautaire. Le grand nombre d'institutions touristiques peut représenter, d'après nous, un paradoxe du développement participatif du tourisme.

Dans une première approche, ce scénario se montre plutôt positif étant donné que plusieurs acteurs interagissent à des échelles et dans des moments variés. Néanmoins, nous croyons que la multiplicité d'instances peut également générer de nombreuses difficultés administratives, telles que la lourdeur de démarches et le décalage de plans et projets entre les trois niveaux de gouvernement. L'impact réel de ces instances peut également être remis en question, tout comme la participation qu'elles promeuvent.

Concernant les instances de gouvernance locales et régionales (les organismes collégiaux tels que les conseils, les forums, les consortiums, etc.), nos recherches ont signalé la possible existence de difficultés relationnelles entre les différents acteurs publics, tout comme entre ceux-ci et les acteurs privés. Ces conflits peuvent être liés non seulement aux intérêts particuliers de chacun mais aussi, croyons-nous, à l'indéfinition des rôles à la fois des instances et des acteurs dans le développement d'une destination touristique.

Comme nous l'avons observé auparavant, ces instances se sont multipliées avec la décentralisation, sans pourtant atteindre pleinement les objectifs de ce programme faute d'une bonne articulation avec d'autres secteurs économiques et institutionnels du tourisme (Moraes, 2016). Par ailleurs, la décentralisation n'a pas complètement changé le rôle central des pouvoirs publics. Elle n'a pas non plus empêché une hiérarchie entre les institutions et les échelles territoriales.

Ainsi, il est possible de dire que l'efficacité du modèle décentralisé ne dépend pas vraiment du nombre d'organismes de gouvernance créés. Elle est probablement plus attachée aux acteurs et à la façon dont ils y participent. Il serait alors possible d'envisager une simplification, un allègement du système. Cependant, force est de reconnaître que l'effacement de certaines institutions peut provoquer des conflits entre les acteurs. Ceci étant le cas, c'est plutôt l'horizontalité du système et des rapports entre les acteurs et les instances qu'il faudrait cibler.

Ce changement n'est pourtant pas évident étant donné qu'il requiert, avant tout, une relative perte de pouvoir du gouvernement national en faveur d'un vrai partage du pouvoir décisionnel entre les différentes instances régionales et locales. Parallèlement, les gouvernements locaux doivent reconnaître la nécessité de partager leur pouvoir – bien que celui-ci soit lui-même

réduit par la multiplication des échelons – avec les autres acteurs locaux, en les mobilisant et en favorisant leur participation aux instances de gouvernance de tourisme.

Dans ce contexte, nous estimons qu'il reste des questions en suspens portant sur les vrais enjeux du développement participatif du tourisme au Brésil : Les pouvoirs publics sont-ils prêts à travailler de façon horizontale et égale avec les autres acteurs en vue d'un développement durable du tourisme ? Reconnaissent-ils la nécessité de prendre en compte des intérêts communs à l'ensemble du territoire plutôt qu'à des secteurs économiques et à des groupes d'intérêts spécifiques ? Sont-ils capables de faire comprendre cet aspect du développement durable aux autres parties prenantes, notamment aux acteurs économiques ? Peuvent-ils le soutenir face aux pressions des autres parties prenantes ?

Certes, la perte du pouvoir actuelle de l'État brésilien dans le développement du tourisme est nécessaire. Celle-ci est d'ailleurs la tendance mondiale, des États qui jouent de plus en plus un rôle secondaire dans le développement du tourisme. Il convient pourtant de se demander quel développement serait alors favorisé dans ce cas.

Or, l'État est, après tout, le responsable de la défense des intérêts de la société. En absence d'une action de l'État, le risque que des intérêts purement économiques prennent le devant est assez élevé et encore plus importante que le scénario actuel. Par ailleurs, l'État est le principal facilitateur de la participation communautaire à la prise de décision. Il ne s'agit donc pas d'éliminer l'État du scénario touristique mais plutôt de lui attribuer une nouvelle fonction. Cette question de la redéfinition du rôle de l'État, tout comme des autres acteurs du tourisme, sera débattue dans la prochaine partie.

Il a été dit auparavant que la décentralisation a favorisé la participation des acteurs privés du tourisme au développement de cette activité. Toutefois, concernant l'implication des communautés locales, le système généré n'est pas vraiment structuré sur une plateforme de dialogue avec les populations des destinations touristiques – que ce soit via une interaction directe ou par l'intermédiaire des organisations de la société civile. Les actions participatives qui ont été étudiées dans cette thèse ont montré que la population est, en effet, un acteur absent dans la majorité des instances participatives.

Actuellement, il est possible d'affirmer que les macro-acteurs du tourisme (État et marché) sont ceux présents (même si de façon inégale) dans les espaces de concertation et de prise de décision au Brésil. Leurs actions peuvent avoir des ramifications sociales considérables, soit parce qu'ils agissent au nom des acteurs sociaux, soit parce qu'ils disposent d'un pouvoir important (Vandenberghe, 1998, p. 326).

Contrairement, les micro-acteurs sociaux et du tourisme (populations locales, groupes minoritaires, organisations de la société civile, ONG, etc.) y sont peu représentés. Par ailleurs, les pouvoirs publics, qui sont censés défendre les intérêts sociaux, n'agissent pas toujours dans ce sens. Un exemple mentionné auparavant est le cas de Santos et la décision de la municipalité de donner priorité aux étrangers dans les hôpitaux pendant la Coupe du Monde de Foot pour favoriser la bonne image du pays.

Nous estimons ainsi que le système dit participatif actuel est inégal et déséquilibré dans le sens où il ne favorise pas la participation de tous les acteurs, macro et micro. La non-représentation des micro-acteurs peut éventuellement être justifiée par le faible impact de leurs actions isolées sur la structure sociale (Vandenberghe, 1998).

Cependant, nous croyons que, plutôt que de considérer leurs actions une par une, il convient de prendre en compte ces actions dans leur ensemble. Dans ce sens, les organisations de la société civile peuvent favoriser la participation de ces acteurs aux instances de gouvernance touristiques. Elles ont la capacité de regrouper leurs actions afin de provoquer des effets importants, justifiant alors l'inclusion des micro-acteurs aux débats et délibérations.

Les organisations de la société civile interpellent l'influence du pouvoir économique sur les questions politiques et remettent en question la relation étroite établie entre l'État et le marché, notamment à partir de la deuxième moitié du XX<sup>ème</sup> siècle (chapitre 7). Capable alors de s'exprimer sur la scène politique, la société émerge en tant que participant actif à la quête d'alternatives aux différents et nombreux problèmes sociaux.

Cependant, cette légitimation d'action de la société civile n'est pas uniquement liée à cette déficience des actions étatiques et mercantiles à répondre aux besoins des populations. Comme nous l'avons mentionné auparavant, il s'agit également d'une crise de représentativité qui a jeté le discrédit sur le rôle du politique.

Cette crise fait référence, entre autres, au détournement du rôle des institutions représentatives, qui est la réalisation du bien commun. Ce détournement est favorisé, par exemple, par la défense des intérêts particuliers (lobbies, corporatisme, etc.) ainsi que par la fragmentation voire l'incompatibilité des intérêts.

Bien que la plupart des acteurs que nous avons interviewés pour cette thèse soient conscients des avantages issus de la participation communautaire au tourisme, la façon dont les habitants peuvent être impliqués est encore peu claire. Ce sujet n'est abordé que de façon floue et superficielle dans les textes légaux et par les acteurs du tourisme. Par ailleurs, nous voyons un manque de définition sur quelles instances sont les plus appropriées et quelles formes de participation sont les mieux adaptées. S'agit-il d'une simple communication "morale", comme nous l'avons mentionné auparavant, ou d'un vrai manque de compétences pour mettre en place des processus participatifs ?

Quoi qu'il en soit, nous considérons que si la participation communautaire aux instances de gouvernance de tourisme est réellement souhaitée, il convient que les membres de ces instances se posent quelques questions sur ce sujet : À quelle échelle territoriale et à quels moments (de façon constante ou à des moments précis) doit-on faire participer les habitants ? Pourquoi souhaite-t-on le faire (les avantages réels issus de cette participation) ? Les différentes instances publiques du tourisme ont-elles les connaissances, les capacités et les ressources requises pour développer la participation ?

Ce dernier aspect est, d'après nous, l'un des principaux blocages à la participation vérifié au Brésil, dans le tourisme mais aussi d'une manière générale, en raison notamment de deux facteurs : d'un côté, la préparation technique insuffisante des acteurs publics pour mettre en œuvre ces processus et mobiliser les habitants<sup>358</sup>, et d'un autre côté, l'absence d'entreprises avec un savoir-faire dans le domaine.

En effet, dans plusieurs pays, comme en Europe ou en Amérique du Nord, les gouvernements optent pour faire appel à des experts de la participation afin de développer correctement un processus participatif auprès de la population. Au Brésil, ce domaine d'activité n'est pourtant guère développé. Quelques exemples peu nombreux existent, tel que Colab (chapitre 2), qui a

---

<sup>358</sup> Cette question, qui nous paraît fondamentale dans notre propos, sera mieux développée dans la dernière partie de ce chapitre.

l'expertise de la collaboration entre gouvernement et population via une plateforme virtuelle. Parallèlement, des organisations du tiers secteur se lancent dans l'organisation de dispositifs participatifs même sans avoir l'expertise dans ce domaine, tel que Polo Iguassu, qui organise la Conférence municipale de Tourisme à Foz do Iguacu.

Bien que cette faiblesse soit souvent attribuée au manque d'une culture participative, comme nous l'avons mentionné auparavant, d'après nous, elle dénonce également l'inexpérience technique sur ce thème au Brésil. Ainsi, la participation est encore dans une phase initiale et présente des possibilités de développement, notamment dans le tourisme. Afin de développer cette participation, nous estimons qu'une meilleure définition des objectifs et actions de chaque organisme du système touristique est alors nécessaire.

### **3.2 Redéfinir le rôle de l'État en partageant ses responsabilités avec les autres acteurs touristiques**

Parallèlement aux questions liées au système et aux instances du tourisme, les recherches menées dans cette thèse ont mis en évidence d'autres blocages plutôt en rapport avec les rôles des acteurs – plus particulièrement, au rôle de l'État dans le développement du tourisme au Brésil. Un constat central est que l'État, à travers ses différentes instances de gouvernement (municipal, *estadual* et national) et entités (mairies, secrétariats, ministère, etc.), est le principal acteur du tourisme brésilien.

Il a été dit auparavant que le gouvernement national était le grand promoteur et investisseur du tourisme brésilien jusqu'à dans les années 1980. Cependant, avec le développement de ce secteur d'activité, il a reconnu son impuissance pour assumer toutes les responsabilités et les charges. Ainsi, la décentralisation des années 1990 a mis en évidence la nécessité pour qu'il partage ses attributions avec les gouvernements régionaux et municipaux, ainsi que d'inclure d'autres acteurs dans les débats. Il est peut-être temps qu'il reconnaisse la population en tant qu'un nouvel allié.

Cependant, le gouvernement national semble craindre la perte de son rôle central dans le développement du tourisme (Patrucco et Barreto, 2011). Ce constat a été mis en évidence dans nos recherches, notamment lors des analyses faites dans les chapitres 7 et 8 : le gouvernement national continue à intervenir fortement dans le tourisme et à imposer les règles pour le développement de cette activité, plutôt que de mener un travail partagé plus important avec les différents acteurs (y compris les habitants) des destinations touristiques. Plus largement, l'évolution politique du tourisme dans le pays laisse douter que l'ensemble des pouvoirs publics qui représentent l'État, soient prêts à "perdre" leur pouvoir.

Le tourisme semble être ainsi un outil politique avec une forte visibilité et au service notamment de la croissance économique du pays. Un État qui contrôle (et parfois limite) le développement du tourisme ne soutient guère une participation équilibrée des autres acteurs. Il ne s'agit pourtant pas d'éliminer l'État de ce jeu, comme nous l'avons dit auparavant, mais peut-être de lui accorder un nouveau rôle.

Tout d'abord, nous estimons que l'État est le responsable d'assurer la prise en compte des intérêts de la population. Concernant les autres acteurs du territoire, il devrait favoriser leur participation et collaboration, dans l'idée d'un gouvernement plateforme (chapitre 8), qui organise la coexistence de tous les acteurs, collabore avec ceux-ci, accompagne leurs démarches (développement et adaptation au marché), facilite et soutient les expérimentations de nouvelles offres et assure la qualité des services.

Cette réflexion est mise en avant par certains auteurs tels que Doris van de Meene Ruschmann (1997), qui affirme que l'État a la responsabilité de la planification touristique intégrée. Le rôle des pouvoirs publics devrait ainsi porter sur la sollicitation des autres parties prenantes. Nous estimons qu'il s'agit de l'acteur le mieux placé, stratégiquement et techniquement, pour mobiliser et regrouper le travail de l'ensemble des acteurs du territoire, dans une démarche de développement participatif.

Par ailleurs, étant donné que les pouvoirs publics concentrent actuellement un nombre important de responsabilités vis-à-vis du développement touristique, il est également nécessaire de partager leurs responsabilités avec les autres acteurs. Différents auteurs (Beni, 2006 ; Martínez et al., 2012 ; Patrucco et Barreto, 2011) affirment que l'État n'est plus en mesure d'assurer, seul, le développement de ce secteur. Cependant, l'idée que nous proposons n'est pas le partage du système en soi mais plutôt le travail conjoint.

Ce partage des tâches et des responsabilités doit représenter un engagement commun et une action collective des parties ; une redistribution des rôles qui demande en même temps un système participatif, d'union entre les acteurs, où chacun contribue au développement selon ses natures et capacités. Les différents acteurs ont chacun des forces qui peuvent être partagées à leurs bénéfices mutuels. Nous estimons dans ce sens que la décentralisation a lancé les premières possibilités de partage, notamment avec l'instauration des Conseils municipaux de Tourisme.

Néanmoins, comme nous l'avons mentionné auparavant, ces structures ne représentent pas encore un modèle de gouvernance locale : les communautés locales sont souvent exclues de ces instances ; la relation entre les membres est inégale ; il existe des jeux de pouvoir et des conflits entre les membres, etc. Malgré leurs faiblesses, ces organismes présentent un potentiel non négligeable pour le développement de la participation. Ce sont peut-être les questions évoquées dans la partie précédente qui pourraient changer leur scénario actuel. Par ailleurs, d'autres exemples montrent que ce travail conjoint est possible, tel que le cas de la Gestion Intégrée à Foz do Iguaçu.

La "résistance" de l'État à partager son pouvoir est ainsi une entrave importante à l'allègement de ses responsabilités dans le développement touristique. Elle empêche la reconnaissance de la nécessité de redéfinir son rôle ainsi que de partager le travail avec les autres acteurs – privés, des organisations du tiers secteur, l'université et la communauté locale.

Afin que le développement du tourisme au Brésil soit à la fois vraiment décentralisé (plutôt que déconcentré) et participatif, comme l'annonce le MTur, nous croyons alors que le rôle des pouvoirs publics mérite d'être repensé. Il convient à ces pouvoirs publics de partager leur position de leaders dans la définition et la structuration des activités du tourisme. Parallèlement, de nouveaux champs d'action doivent également être identifiés et attribués aux autres acteurs, qui prennent également en charge une partie des dépenses actuellement attribuées aux pouvoirs publics.

Comme nous l'avons mentionné auparavant, sans la présence de cet acteur public, la déréglementation du tourisme et le laisser-faire qui peut guider le développement de cette activité sont dangereux pour les destinations. Nous estimons que les pouvoirs publics doivent être notamment les responsables d'assurer les intérêts collectifs relatifs aux besoins sociaux, culturels et environnementaux (Beni, 2006). Dans ce sens, nous considérons que le rôle majeur attribué aux pouvoirs publics devrait porter sur l'organisation globale du tourisme sur le territoire et sur la mobilisation et l'union des acteurs.



Concernant la première, nous identifions des responsabilités portant notamment sur la réglementation et le contrôle, mais aussi sur la stratégie globale et la promotion du tourisme<sup>359</sup>. Les pouvoirs publics sont évidemment les responsables des politiques et des lois qui guident le développement du secteur. Nous estimons qu'ils ont le pouvoir et les compétences pour contrôler et fiscaliser les activités touristiques ainsi que pour assurer que les acteurs respectent les règles.

La définition de la stratégie globale a un rapport direct avec les politiques publiques et détermine les contenus de celles-ci. Elle fait référence au type de tourisme que l'on souhaite avoir et les chemins pour y parvenir. Elle permet, par ailleurs, d'identifier les obstacles éventuels qui peuvent se présenter. Bien que les États fédérés et les villes aient aujourd'hui leurs stratégies particulières, celles-ci suivent souvent les stratégies nationales, dans une idée de travail conjoint mais aussi (et surtout) afin de pouvoir accéder à des subventions et d'avoir le soutien du ministère (chapitre 7). Nous estimons alors que le transfert de la stratégie aux échelons régionaux voire locaux serait positif non seulement pour le développement du tourisme mais aussi de la participation de la population.

### ***3.2.1 Collaboration avec l'université***

Nous considérons que cette responsabilité ouvre la possibilité d'une collaboration notamment avec l'université. En effet, la recherche universitaire a des compétences complémentaires à celles des pouvoirs publics dans la planification touristique, notamment sur des questions théoriques fondamentales. Elle peut également mener différentes études qui d'un côté, donnent support à l'action publique et à celle du secteur privé, et d'un autre côté, fournissent un retour sur les activités et permettent d'évaluer le développement du secteur.

L'université peut également être un acteur auquel on attribue un rôle d'intermédiaire entre les acteurs publics, le secteur privé et les habitants, étant donné son caractère de neutralité par rapport au système politique et aux intérêts économiques. Ainsi, il est possible de lui incomber des responsabilités dans la formation des acteurs privés et publics du tourisme tout comme dans la sensibilisation de la population.

Dans la même lignée de ce dernier aspect, et par les raisons de neutralité mentionnée auparavant, nous croyons que l'université est l'une des catégories d'acteurs qui facilitent la mise en œuvre de projets avec la population. Elle peut ainsi prendre également des responsabilités sur l'organisation de processus participatifs avec la communauté locale. En effet, certains de nos études de cas (PIET et le projet de Care) ont eu une participation de l'université lors de la définition et de la planification des actions. Par ailleurs, nous estimons que la présence des universités dans les instances de gouvernance est fondamentale et contribue au développement d'une activité touristique plus durable et démocratique.

### ***3.2.2 Participation du secteur privé***

En matière de promotion touristique, c'est notamment la capacité des gouvernements à la fois à regrouper les actions de tous les acteurs et à mettre en avant la destination dans son

---

<sup>359</sup> En France, par exemple, cette fonction de stratégie a été réorganisée à l'échelle nationale à travers la création de Atout France, organisme auquel participent l'État national et les acteurs privés, mais qui exclut l'université et la population. Finalement, des enjeux et des problèmes que nous avons identifiés pour le Brésil sont également vérifiés ailleurs.

ensemble, qui nous permet de leur attribuer cette responsabilité. Cependant, force est de reconnaître que la promotion demande de grands investissements et qu'il serait imprudent de rediriger des ressources publiques vers cette finalité-là.

Une solution peut être l'augmentation de la participation du secteur privé aux investissements en promotion. Cet objectif peut pourtant demander un travail important de prise de conscience et de changement de posture des acteurs privés par rapport à leur positionnement dans le marché. Il requiert un changement d'une vision individualiste, centrée uniquement sur leur affaire, à une vision partagée, au bénéfice de l'ensemble des acteurs, vers un développement plus équitable des activités touristiques. La nouvelle posture des acteurs de la Route des émotions (chapitre 8) suite au projet de Care laisse croire que ce changement est possible.

Les investissements issus du secteur privé peuvent également être dirigés vers d'autres domaines, notamment la préservation du patrimoine, la formation professionnelle, l'infrastructure touristique, l'innovation et la durabilité dans leurs activités. Sur ce dernier aspect, il est important que chaque acteur de l'initiative privée réalise des études sur l'impact de son activité à la fois sur le marché et sur le territoire, en termes économiques mais aussi de durabilité. Ce secteur peut, par ailleurs, collaborer davantage avec les pouvoirs publics dans la collecte de fonds et de ressources, notamment via les organisations du tiers secteur.

Certaines études mettent en évidence que les acteurs privés sont motivés à collaborer au développement durable du tourisme s'ils y voient des retours pour leurs affaires. Dans ce sens, l'étude de Catusca Santos et Francieli Klein (2012) sur le projet de sensibilisation touristique à Medianeira (chapitre 10) montre que 60 % des entreprises recensées y participent depuis au moins trois ans et considèrent ce travail partenarial très important. Les retours sont divers : sensibilisation des employés à la question environnementale et développement de leurs compétences, plus de notoriété de l'entreprise, augmentation de recettes, etc.

Concernant les rôles des pouvoirs publics et de l'initiative privée, Mário Carlos Beni (2006) considère, par exemple, que l'éducation et la formation sont des domaines où les deux secteurs partagent les responsabilités. L'auteur souligne pourtant que l'initiative privée a un rôle principal dans la prestation de services. Les formations réalisées avec la population locale peuvent également créer de nouvelles relations économiques (de la main-d'œuvre pour les entreprises, par exemple) et institutionnelles (partenariats, efforts alliés pour la promotion...).

Enfin, Mário C. Beni affirme que le développement, l'infrastructure, le transport et la communication sont des responsabilités de l'État. Cependant, contrairement à la vision de cet auteur, nous croyons que ces quatre derniers domaines peuvent également faire l'objet d'un engagement et d'un travail partagés entre les deux catégories d'acteurs.

Certes, les entreprises touristiques ne peuvent pas prendre le rôle de représentativité sociale de l'État. Parallèlement, l'État ne peut plus répondre à tous les besoins et intérêts sociaux. Ainsi, la seule solution semble être une coopération mutuelle entre ces deux acteurs (Martínez et al., 2012) tout comme avec l'université et la population, mais aussi les acteurs du tiers secteur.

### ***3.2.3 Plus d'actions de la part du tiers secteur***

Nous avons pu constater au travers de nos recherches que le tiers secteur est un acteur fondamental pour le développement du tourisme au Brésil aujourd'hui. Aux côtés de l'initiative privée, il peut combler le manque de ressources (financières, matérielles et humaine) des pouvoirs publics pour mener à bien des projets et des actions touristiques.

À partir des exemples étudiés dans cette thèse, nous identifions quatre champs d'action principaux pour les organisations du tiers secteur dans le tourisme : la collecte de ressources, la promotion, la formation des acteurs publics et privés, et le travail avec la communauté locale. L'Institut Polo Iguassu, l'ONG Care et Sebrae sont des exemples d'organisations de ce secteur d'activité qui ont (eu) un rôle important et actif dans le développement touristique local. Nous estimons que leur participation doit alors être encouragée et facilitée.

### ***3.2.4 Des communautés locales plus actives***

Enfin, dans le contexte touristique au Brésil, il convient de réfléchir si la tendance à décentraliser, à avoir "moins d'État", signifie avoir "plus de marché". Ou si, au contraire, la redéfinition du rôle de l'État n'ouvre pas l'opportunité d'une action plus importante des membres de la communauté (Oliveira, 1999).

Au-delà d'une participation aux instances de gouvernance touristique mentionnée auparavant, nous pouvons également envisager, par exemple, un scénario où les pouvoirs publics délèguent partiellement l'organisation de la participation communautaire au profit de groupes d'habitants organisés telles que les associations de quartier ou conseils communautaires. En effet, nous estimons que l'encouragement de processus associatifs peut favoriser l'implication communautaire.

Cette action présente différents potentiels au développement local qui peuvent bénéficier à la fois la communauté et les gouvernements. La communauté, elle, peut recycler les dynamiques participatives des secteurs associatifs voire créer de nouveaux mouvements locaux, tout en mobilisant différentes sortes d'acteurs, habitués à la participation ou des débutants, comme dans le cas de Tucum. L'efficacité de ces démarches reposerait, semblerait-il, sur l'union de trois aspects des rencontres, qui doivent être politiques, formatrices et surtout conviviales.

Par ailleurs, l'organisation de la participation par la communauté elle-même permet d'externaliser certains coûts, notamment en matière de temps et de ressources. Néanmoins, cette démarche présente évidemment des risques qui peuvent provoquer (ou aggraver) des affrontements et des conflits entre les habitants, et de ceux-ci avec les pouvoirs publics. Des études et des analyses préalables sont alors nécessaires avant de mettre en œuvre ce type de démarche. Dans le cas où les réalités locales ne permettent pas de développer ce genre d'action, une option peut être la délégation de cette tâche aux institutions du tiers secteur ou de l'université, comme nous l'avons mentionné auparavant.

Les réflexions menées dans cette partie sont un essai sur la relation et les rôles des acteurs du tourisme brésilien fait à partir des analyses de nos études empiriques ainsi que des recherches d'autres auteurs. Dans une perspective positive, les blocages identifiés notamment vis-à-vis de l'action des pouvoirs publics brésiliens, annoncent peut-être une transition du développement touristique au Brésil vers une nouvelle phase, celle d'un partage plus important des responsabilités, d'une gouvernance où les habitants participent plus activement. Il s'agirait d'une deuxième phase de décentralisation, cette fois-ci plus axée sur les rôles des acteurs.

Ce mouvement suppose, comme nous l'avons exposé, un processus de transition dans la distribution des responsabilités dans la planification et le développement du tourisme, avec des horizons bien précisés. Il demande un nouveau positionnement de toutes les parties prenantes autour d'une nouvelle politique – de coopération, de coresponsabilité et de participation – qui permettra éventuellement au tourisme de sortir du paradigme économique (Martínez et al., 2012) et de rentrer dans celui de la durabilité.

## **4. Développer la participation communautaire dans le tourisme ?**

Voici la question centrale à laquelle nous nous confrontons à la fin de cette thèse. Les analyses et les réflexions menées jusqu'ici nous ont permis de regarder cette question à partir de plusieurs points de vue, en prenant compte de différents enjeux, intérêts, positionnements et objectifs. Nous arrivons pourtant à la fin avec une seule certitude : ce débat est loin d'être clos. Bien au contraire, nous avons l'impression qu'il ne vient de démarrer, que la participation dans le tourisme est dans une phase exploratoire, tout comme ce travail de recherche. Cette exploration – aussi bien du côté académique que pratique – ne doit pas s'arrêter.

Les réflexions finales qui seront présentées dans cette partie ont été élaborées en réponse à quatre questions centrales que l'on peut se poser sur la participation dans le tourisme : Cette participation est-elle nécessaire ? Comment faire pour la développer ? Quels sont les risques ? Comment cela contribue au développement durable du tourisme ? Nous essayerons de débattre ces questions à partir des principales idées qui ont émergé au long de cette thèse. Bien que ces réflexions prennent appui notamment sur nos études de cas au Brésil, nous espérons qu'elles pourront servir de base à la réflexion également pour d'autres espaces.

### **4.1 Un développement participatif du tourisme est-il nécessaire ?**

Cette première question nous oblige à réfléchir tout d'abord aux objectifs et aux avantages de la participation au tourisme pour pouvoir, par la suite, déterminer si ce type de développement est vraiment nécessaire, ou dans quel(s) contexte(s) il est recommandable. Le tableau 26 ci-après regroupe les principaux objectifs de la participation au tourisme que nous avons pu identifier au travers de nos recherches ainsi que le principal bénéficiaire dans chaque cas.

Tout d'abord, il est possible de considérer que la participation peut amener des avantages à différentes catégories d'acteurs – population locale, décideurs (au Brésil notamment les pouvoirs publics), acteurs touristiques et touristes – voire au développement même de l'activité touristique. Ceci dépendra notamment de l'objectif visé et évidemment de la réussite du processus participatif. Dans une approche globale, nous vérifions que la population locale est le principal (mais pas l'unique) bénéficiaire de la participation.

Concernant les objectifs, ils nous aident dans la compréhension des contextes dans lesquels la participation est nécessaire ou souhaitable. Nous avons ainsi identifié six objectifs majeurs qui justifient l'ouverture des processus décisionnels aux habitants. La participation sert avant toute chose à défendre les intérêts des habitants. Dans le cas de la participation dans le tourisme, ces intérêts sont particulièrement soucieux des effets négatifs qui peuvent être provoqués par une activité touristique consommatrice de ressources et sans rapport avec le territoire.

D'un autre côté, ces intérêts peuvent également porter sur les bénéfices issus de l'activité touristique. En effet, les aménagements et les projets touristiques peuvent contribuer au bien-être local et améliorer la qualité de vie des habitants. De nombreux exemples illustrent des améliorations en termes d'infrastructures, d'assainissement, de renouvellement des espaces publics, de protection de l'environnement et des cultures, de diversification de l'offre de loisir et d'un meilleur accès à celle-ci pour les habitants, etc. Les études de cas notamment sur le réseau Tucum et la Route des émotions ont montré des résultats dans ce sens.

Par ailleurs, il se peut qu'une participation de la communauté locale cherche à compenser l'absence de l'État en tant que défenseur des intérêts de la collectivité. On vérifie souvent des situations où les décisions prises vont à l'encontre des bénéfices pour la population. Dans ces

**Tableau 26. Identification de principaux objectifs et bénéficiaires de la participation au tourisme**

Objectifs de la participation	Principal bénéficiaire
Défense des intérêts de la population	Population locale
Représentation populaire dans les débats politiques	Population locale / Développement touristique
Bien-être local et qualité de vie	Population locale
Droit à la parole à toutes les parties prenantes	Population locale / Acteurs touristiques / Développement touristique
Multiplication des voix dans la prise de décision	Décideurs / Développement touristique
Développement de meilleures actions, plus adaptées	Décideurs / Développement touristique

cas, la participation des habitants peut, en effet, s'avérer la seule solution à la non représentativité des objectifs de la population dans les débats politiques et prises de décisions. Plusieurs cas étudiés pour notre thèse présentent des exemples de ce problème.

Dans la région Nord-est du Brésil, nous avons analysé différents projets qui portaient une atteinte à la vie locale dans les (futurs) destinations touristiques, comme le cas de Tucum, de la Route des émotions et de la Costa do Sauípe. Il s'agit de projets (souvent immobiliers et d'hôtellerie) dessinés sur les modèles de masse et d'un tourisme international, qui chassent les petites communautés de leurs territoires sans leur offrir de nouvelles opportunités en accord avec leurs caractéristiques et réalités.

Nous avons également repéré des prises de décisions qui vont à l'encontre des intérêts de la population à Santos (État de São Paulo), où la municipalité avait pris la décision de donner préférence aux touristes dans les urgences des hôpitaux publics locaux lors de la Coupe du Monde de Foot (Moraes, 2016). L'objectif étant que les touristes partent avec une bonne image de la ville et y retournent.

Cette question des intérêts des habitants s'insère pourtant dans une vision plus large de fonctionnement de l'activité touristique. À la différence d'autres activités économiques, le tourisme peut impacter directement et profondément le territoire et la vie des habitants. Ces derniers deviennent parfois l'objet même de cette activité, une partie du "produit touristique" consommé par les touristes.

À cette question assez délicate s'ajoute le fait que les habitants sont aujourd'hui remis au centre de l'activité touristique, directement, en tant qu'acteurs touristiques (le tourisme participatif), ou indirectement, en tant que "partie du séjour". Ainsi, il semble légitime que l'habitant d'une destination touristique doit pouvoir se manifester, s'il le souhaite, sur les décisions en matière de tourisme et qui sont susceptibles d'impacter sa vie.

Nous estimons que cette participation peut, par ailleurs, contribuer à la prévention de conflits avec les touristes tout comme avec les gouvernements locaux. Ces derniers, qui assument

rarement leur responsabilité en cas de conflits majeurs entre les deux autres groupes, doivent pourtant comprendre que leurs décisions en matière de développement touristique influence la génération de problèmes et conflits sur la destination.

On a pu observer récemment des exemples en Europe ayant montré qu'en cas de manifestation de la part des habitants contre le tourisme, les pouvoirs publics optent pour changer quelques stratégies notamment organisationnelles, plutôt que débattre en profondeur les problèmes avec les habitants et d'assumer leur responsabilité et engagement pour un tourisme plus durable.

Enfin, la participation de la population contribue à une meilleure prise de décision. Elle multiplie les voix dans les débats et assure la prise en compte de "l'expertise profane" de l'habitant dans les décisions. La participation communautaire contribue ainsi au développement d'actions plus pertinentes et plus en rapport avec le territoire et ses usages.

À partir des observations qui précèdent, nous pouvons proposer quelques contextes dans lesquels le développement participatif peut se montrer nécessaire ou recommandable. Ces considérations n'ont pourtant pas de prétention à l'exhaustivité sur un thème aussi ambitieux mais permettent une première approche globale de quelques-uns de ses enjeux. Ainsi, nous estimons que la participation au tourisme peut être développée :

- Si la population locale en est demanderesse ou si elle se manifeste dans ce sens, par exemple au travers de manifestations populaires, de constitution de conseils ou d'associations communautaires à l'initiative de la propre population, etc. Les pouvoirs publics doivent alors exercer un rôle fondamental d'observateur du territoire. Ils doivent également pouvoir intervenir auprès de ces habitants, être capables de les rassembler et de soutenir ces initiatives.
- Si les pouvoirs publics ne représentent pas les intérêts collectifs de la population et subissent les pressions du marché et les intérêts des acteurs privés. Dans ce cas, la participation a peu de chance d'être développée par les acteurs publics. Il convient donc que d'autres acteurs notamment du tiers secteur et de l'université (voire de la communauté elle-même) prennent le relais afin de soutenir la mobilisation et l'action des habitants.
- Si les pouvoirs publics observent que le tourisme se développe de façon anarchique et surtout qu'il nuit à la vie locale. Dans ce cas, avoir plus d'implication des habitants dans le tourisme peut favoriser la compréhension des enjeux et des problèmes réels ainsi que la recherche de solutions communes mais surtout bénéfiques aux résidents.
- Si les parties prenantes, notamment les pouvoirs publics, souhaitent utiliser le tourisme comme un outil (parmi d'autres) en faveur d'un développement local. Pour ce faire, ils ont forcément intérêt à connaître les différentes opinions, utilisations et attentes des habitants vis-à-vis du territoire et de ses futurs projets, tout comme d'encourager leur implication dans le développement.
- Si les décideurs ou porteurs de projet souhaitent accroître l'acceptabilité de leurs actions ainsi que réduire les conflits avec la population locale.
- Enfin, s'il existe des conflits entre la population et les touristes. Néanmoins, dans l'idéal, il convient que la participation soit développée avant que ces conflits aient lieu afin justement de les éviter. Pour ce faire, les pouvoirs publics (ou d'autres acteurs en charge du développement touristique) doivent aller à la rencontre des habitants pour échanger avec eux. Il est également possible de mettre en place des outils participatifs qui servent à

connaître l'opinion publique, tels que des enquêtes participatives, des forums, des réunions publiques, entre autres.

En rapport avec la question des conflits, nous considérons que la participation représente également une opportunité pour sensibiliser les habitants, pour augmenter le sentiment d'appartenance et pour développer l'hospitalité dans une destination touristique, améliorant éventuellement ainsi la relation – souvent brisée – entre les habitants et les touristes.

Plus largement, on peut y voir également l'intérêt bien compris et pragmatique de certains groupes, comme l'on observe historiquement dans tout processus d'élargissement de la démocratie (bourgeoisie, élites, etc.). Dans le cas du Brésil, cette ouverture vers la population peut, par exemple, présenter des intérêts concrets et être un atout pour :

- les figures politiques délégitimées par la corruption, qui retrouveraient une légitimation ;
- les figures politiques, face au poids extrêmement fort des entreprises, en particulier les multinationales ;
- les pouvoirs locaux et/ou régionaux face à (la puissance de) l'État fédéral ;
- les entreprises, qui peuvent peser sur les politiques sans recourir autant à la corruption ;
- les entreprises, qui peuvent voir émerger d'opportunités pour le développement de leur business (produits et services mieux adaptés aux demandes, bonne image, notoriété, nouvelle main-d'œuvre, augmentation de recettes, etc.) ;
- les entreprises, face à des groupes de pression (écologiques en particulier) ;
- les groupes de pression (écologiques, associatifs, mouvements sociaux, etc.) face à l'État corrompu et aux grands groupes, etc.

Certes, il s'agit d'un point de vue qui peut apparaître moins idéal voire cynique, mais qui est important dans la construction d'une stratégie. Cette approche pragmatique représente probablement l'une des conditions du succès de la participation.

## **4.2 Comment développer la participation au tourisme ?**

Une fois prise, la décision de développer la participation demande aux responsables du processus participatif de réfléchir aux moyens de le faire. Cette question délicate peut s'avérer un blocage important à la participation étant donné le manque de connaissance générale sur le thème. Par ailleurs, il s'agit d'une question sur la gouvernance difficile à répondre étant donné son rapport avec les particularités de chaque territoire. Néanmoins, à partir des résultats de nos recherches, il est possible d'énoncer quelques aspects globaux qui sont importants à considérer même dans des contextes variés.

Tout d'abord, nos recherches ont montré qu'une bonne compréhension du contexte dans lequel la participation sera développée ainsi qu'une bonne planification du processus sont deux aspects initiaux fondamentaux à la production de retombées positives. L'analyse du contexte local dans la compréhension fine du territoire, en amont de la production de la participation, possède un rôle pivot qui permet d'identifier les enjeux ainsi que de définir les méthodes et le type de processus participatif à être développés.

Cette analyse de contexte est normalement accompagnée d'une analyse des jeux d'acteurs et des rapports de forces et de pouvoirs entre eux. Quels sont les acteurs concernés par le développement du tourisme ? Quels sont leurs intérêts particuliers dans cette activité ? Quelles relations ont-ils avec les autres parties prenantes ? Comment peut-on les mobiliser autour d'un développement plus participatif ?

Après ces deux étapes, le processus participatif peut être planifié en considérant notamment ses étapes, objectifs, outils, participants et moyens (chapitre 2). Sur la question du contexte, nos recherches ont révélé qu'une absence de cette analyse ou une prise en compte superficielle des données recueillies peuvent résulter dans des processus inefficaces et peu durables, comme à Foz do Iguaçu et à Poá.

L'analyse du contexte permet d'abord d'identifier les besoins pour la participation ainsi que les moyens disponibles pour la mettre en place. Par ailleurs, elle permet surtout de s'assurer que les pouvoirs publics sont engagés dans la démarche et ont une volonté à se servir des résultats de cette participation. Si cette volonté n'est pas vérifiée, il convient d'éviter une grande implication des personnes (problème avec la CMT à Foz do Iguaçu). Dans ce cas, des niveaux plus bas de participation, tels que l'information ou la consultation, peuvent être envisagés.

À cette idée s'ajoutent les débats menés dans la première partie de ce chapitre sur le changement de mentalités et des systèmes économiques et sociopolitiques. Pour que le développement de la participation dans le tourisme soit favorisé, ces systèmes auraient besoin de dépasser le seul objectif économique attribué à cette activité et d'être plus ouverts à une gouvernance entre les différentes parties prenantes. Ceci implique, dans le contexte brésilien, une réforme importante de l'État impliquant la définition de projets de société (Moroni, 2009). Un travail constant d'encouragement, de sensibilisation et de formation est ainsi nécessaire pour renforcer à la fois les initiatives et les capacités pour participer des personnes.

Cette analyse peut être complétée par des entretiens avec les acteurs clés du développement touristique mais également avec la population. Nous avons mentionné auparavant (chapitre 10) que ces entretiens représentent une étape fondamentale de la planification du processus participatif étant donné leur capacité à mettre en lumière les enjeux du tourisme pour ces acteurs. Ainsi, en fonction de ce qui en résulte, il peut être nécessaire d'adapter les objectifs, les méthodes et les actions initialement prévus. Ce constat permet également d'identifier la motivation de personnes à participer et de commencer à les mobiliser.

Pour ce faire, il faut aller à la rencontre de l'habitant et être présent sur le terrain dans les lieux de son quotidien tels que les sorties des supermarchés et de l'église le dimanche, les fêtes de rue, etc. afin de les informer et de les consulter. Cynthia Nikitin estime que les personnes doivent prendre connaissance des projets avant qu'elles ne les découvrent dans le journal. Néanmoins, elle souligne que peu d'habitants se déplacent spontanément lors de processus participatifs, raison pour laquelle il faut aller vers eux (La Fabrique de la Cité, 2011, p. 24).

Nous estimons que plus les habitants sont impliqués en amont, au stade de conception du processus participatif ou d'un projet touristique, plus ils s'approprient les actions et sont mobilisés à participer à leur évolution. Si des projets importants sur le territoire sont fermés dès le départ, ils peuvent comporter des risques à la fois pour leur propre réussite et pour la cohésion sociale. Didier Imbert, membre du comité scientifique de La Fabrique de la Cité, souligne dans ce sens qu'il faut intégrer le citoyen dans la réflexion dès que possible (La Fabrique de la Cité, 2011, p. 24).

Enfin, les entretiens auprès des habitants peuvent révéler des besoins en termes d'information, de sensibilisation et de prise de conscience. Dans le chapitre 10, nous avons souligné, d'un côté, l'importance de la sensibilisation et de la prise de conscience en amont d'un processus participatif plus développé. D'un autre côté, des recherches (Hanai et Espindola, 2011) ont montré l'impact que les entretiens peuvent avoir sur des programmes de sensibilisation au tourisme. Renaud Muselier, actuel Président du Conseil régional de Provence-Alpes-Côte



d'Azur, insiste, par ailleurs, sur la qualité et la transparence de l'information qui doit être fournie aux habitants (La Fabrique de la Cité, 2011, p. 24).

Ce dialogue établi en amont avec l'habitant doit pourtant être soutenu. À ce sujet, Francisco José Viñez Argueso, directeur général des travaux et services de la Ville de Bilbao, affirme qu'un dialogue permanent est un bon moyen non seulement d'informer les habitants en toute transparence mais aussi de recueillir des opinions sur leurs envies et attentes pour leur ville (La Fabrique de la Cité, 2011, p. 25). Bien que cette idée puisse paraître simple, elle requiert une mobilisation humaine et matérielle importante ainsi qu'une réflexion aux méthodes et outils nécessaires.

Cette présence sur le terrain permet aussi d'identifier les leaders de ces communautés. Ces acteurs peuvent, en effet, être des éléments clés pour le développement de la participation. D'abord, ils ont souvent une bonne connaissance à la fois des dynamiques locales et des enjeux pour les habitants. Par ailleurs, ils peuvent avoir un rôle de relais d'opinion entre acteurs extérieurs et communautés.

Cependant, on ne peut évidemment pas restreindre la participation aux seuls leaders. Ils doivent aider à mobiliser les autres personnes de leurs communautés. Par ailleurs, il est possible d'imaginer la désignation d'une personne relais, représentative de son milieu, de son quartier, etc., qui aurait à sa charge la distribution de l'information et la concertation à une échelle territoriale plus petite, comme par exemple celle du quartier.

Bien que la participation n'ait pas un objectif quantitatif en soi, elle requiert une multiplicité qualitative des parties prenantes qui entend assurer la représentation d'une diversité d'intérêts en jeu. Cependant, mobiliser les personnes à participer, notamment les habitants, est l'un des défis majeurs des processus participatifs en général. Encore une fois, il s'agit d'aller sur le terrain pour informer et échanger avec les habitants. Par ailleurs, les moyens classiques de communication (radio, télévision, Internet, réseaux sociaux, prospectus, etc.) sont des outils essentiels et leur impact ne doit pas être négligé.

On rappelle pourtant que la participation doit être libre et volontaire (et donc contraire à la participation imposée aux élections dans la démocratie représentative actuelle au Brésil). Le développement de la participation n'assure pas forcément une mobilisation de tous les habitants au même moment ni de la même manière. Il est ainsi important de respecter le temps des habitants, leur envie et leur capacité à participer. Une représentativité partielle peut traduire le fait que certains groupes d'habitants ne sont pas prêts ou ne souhaitent tout simplement pas être impliqués à ce stade.

Les analyses des cas que nous avons réalisées mettent en évidence que la mobilisation des parties prenantes peut être amplement favorisée sur le court terme grâce à l'action d'un agent facilitateur, comme l'ONG Care pour la gouvernance sur la Route des émotions. Cet acteur s'avère encore plus nécessaire quand il est question de maintenir cette mobilisation sur le moyen terme et surtout dans des contextes plus délicats où des difficultés (financières, organisationnelles, etc.) importantes peuvent empêcher la continuité du processus participatif.

Un autre aspect qui peut favoriser le développement de la participation est l'existence d'initiatives participatives issues de la population elle-même sur le territoire. Les responsables de la participation doivent ainsi prendre connaissance en amont de ces expériences et les soutenir dans la mesure du possible. L'imposition d'un nouveau dispositif peut provoquer de nouveaux conflits (entre habitants et pouvoirs publics, par exemple) ainsi qu'interrompre les

dynamiques locales. Encore une fois, le soutien des pouvoirs publics aux projets participatifs locaux souvent facilite et encourage leur développement, et vice-versa.

Si les pouvoirs publics décident de mettre en place de nouveaux dispositifs participatifs, il convient que ces derniers soient souples en termes de méthodologie et de temps. Cette caractéristique est essentielle même pour les dispositifs pérennes, qui doivent pouvoir être adaptés face à des changements dans le contexte initial, à des imprévus ou à des barrières rencontrées au fil du temps.

L'exemple de la Conférence municipale de Tourisme (CMT) à Foz do Iguaçu a particulièrement mis en évidence la difficulté de réaliser régulièrement un processus prévu dans la loi. Dans le respect de la loi, une nouvelle CMT doit être réalisée tous les deux ans même sans que des résultats ne soient produits entre les deux conférences. Nous estimons qu'il est plus pertinent d'avoir un dispositif souple vis-à-vis de sa régularité ou qui permet la réalisation à sa place d'autres actions n'ayant pas de caractère délibératif.

Ainsi, par exemple, d'autres CMT délibératives mais qui ne sont pas délimitées par des lois, comme à Diamantina, ne présentent pas l'obligation de leur réalisation régulière. Cela permet aux responsables du processus et du développement touristique local de mener les efforts nécessaires pour mettre en place les propositions votées, sans avoir des contraintes temporelles avant la réalisation de la prochaine conférence. Par ailleurs, comme nous l'avons mentionné auparavant (chapitre 10), d'autres actions non délibératives peuvent être réalisées, telles que des rencontres et des débats ouverts à la population. Ceci est d'ailleurs le cas d'autres CMT, comme à Guarulhos, qui est déjà à sa 14<sup>ème</sup> conférence.

Enfin, nous arrivons à une dernière question qui est centrale dans le développement de la participation. Il s'agit de la culture et des compétences techniques de la participation des acteurs politiques et du secteur public, qui sont souvent les responsables de la mise en place de ces processus. Ce constat a été fait au travers de toutes nos études de cas ainsi que sur d'autres recherches consultées pour cette thèse et des échanges avec des praticiens. Tout comme les habitants, ces acteurs ont besoin d'être sensibilisés et mobilisés à la participation.

Nous considérons ainsi que ces acteurs doivent tout d'abord pouvoir être formés à la participation. Puis, ils doivent être amenés sur le terrain et impliqués directement dans les processus. Dans le contexte brésilien, comme nous l'avons mentionné auparavant, un blocage qui se présente est le faible nombre d'acteurs, privés ou associatifs, ayant des compétences dans la participation et donc capables de former les acteurs publics. Celle-ci reste une barrière à surmonter en vue du développement de la participation, non seulement dans le tourisme.

En conclusion, développer la participation ne doit pas signifier une simple augmentation du nombre de personnes qui participent. Cette idée entend plutôt une mise en place adéquate et au bon moment de la participation ainsi qu'une capacité d'assurer sa qualité. Cela veut dire qu'une vraie prise en compte des contributions issues des habitants est nécessaire. Les dispositifs participatifs ne doivent pas servir de vitrine d'une participation communautaire qui s'avère, en réalité, illusoire car elle ne produit pas de résultats réels. Certes, ce processus est minutieux et souvent lent. Néanmoins, il permet aux porteurs de projet et décideurs politiques et publics d'avancer plus rapidement par la suite.

### 4.3 Les menaces potentielles au développement de la participation au tourisme

Plusieurs décennies sont déjà passées depuis les premiers débats sur l'importance de mettre en place des dispositifs qui permettent aux habitants de s'exprimer sur des projets et des politiques de leurs territoires. Malgré ce temps écoulé, le développement de la participation ainsi que sa durabilité sont toujours contestés par certains, d'un côté, ainsi que menacés par différentes barrières politiques, économiques et sociales, d'un autre côté.

Nos recherches ont particulièrement mis en évidence des blocages vis-à-vis de la mise en œuvre de processus participatifs et de leurs parties prenantes. Les études de cas menées au long de cette thèse ainsi que l'analyse de leurs approches participatives (chapitre 10) ont permis de repérer les principales menaces à ces initiatives, ayant notamment un rapport à leur planification et méthodologie de travail. Néanmoins, dans plusieurs cas, les blocages au niveau de la méthodologie présentaient souvent des liens avec les contextes dans lesquels les actions se développaient et surtout avec les acteurs locaux.

Concernant les parties prenantes, nous avons observé des menaces qui émergent notamment du côté des pouvoirs publics et du côté de la société civile. Bien que le positionnement des acteurs économiques et privés puisse également nuire au développement de la participation, nous estimons que les deux premiers groupes sont à la fois plus concernés et susceptibles d'impacter ce développement.

La principale menace pour le développement de la participation issue de la société est, d'après nous, le manque de sensibilisation et de prise de conscience à la fois des enjeux et des impacts de l'activité touristique sur le territoire, comme dans le cas de Foz et de Poá. Les habitants perçoivent le tourisme comme étant une activité notamment économique qui n'a aucun rapport avec leur vie – au moins jusqu'au moment où des effets négatifs et des conflits commencent à avoir lieu. À partir de ce point de vue, la population néglige inconsciemment l'importance de sa participation au développement de politiques publiques et d'actions dans ce secteur.

Tant que cette prise de conscience n'est pas présente chez les habitants ni soutenue par les autres acteurs, nous estimons que la participation dans le tourisme aura toujours des barrières importantes. Néanmoins, nos recherches ont mis en lumière quelques premières idées pour changer cette position de la population locale vis-à-vis du tourisme. La première comprend l'amélioration de l'information des habitants sur le tourisme ainsi que la communication faite sur les projets en marche ou envisagés. Cette démarche initie un processus de sensibilisation qui mérite, par ailleurs, d'être renforcé par des programmes à cette finalité.

Les programmes de sensibilisation nécessitent une planification d'actions précises, ayant l'objectif, entre autres, de rendre les habitants plus sensibles voire plus conscients de l'importance de leur participation au développement durable du tourisme, comme nous avons pu comprendre au travers l'étude sur la sensibilisation dans le Sud de l'État de Minas Gerais (Hanai et Espíndola, 2011). Néanmoins, afin que cette démarche porte ses fruits, les acteurs responsables du développement touristique (pouvoirs publics ou autres) doivent être mobilisés pour mettre en place des processus participatifs, ou pour soutenir les dispositifs déjà existants.

Ainsi, à partir des résultats de nos recherches, notamment sur Tucum et le projet de Care, nous estimons que si la population est informée et sensibilisée sur les enjeux touristiques pour le territoire et leur vie, les probabilités pour qu'elle se montre volontaire à prendre part dans des processus participatifs sont plus grandes. Par ailleurs, cette prise de conscience en amont débouche sur une meilleure participation et dans des dispositifs plus efficaces qui font émerger des contributions plus pertinentes. Ces idées méritent pourtant d'être mieux analysées

dans des recherches futures, sur des terrains divers, afin de valider ou réfuter l'hypothèse que nous lançons ici.

Concernant les pouvoirs publics, nos recherches ont révélé que l'absence de cet acteur-médiateur est une menace directe à la fois au développement et à la durabilité de la participation communautaire, comme dans les cas de Tucum, de Foz et de Poá. Globalement et à partir du contexte brésilien, nous considérons l'existence de deux facteurs principaux qui justifient le fait que des pouvoirs publics ne mènent pas d'actions pour favoriser la participation des habitants au développement du tourisme.

D'un côté, nous vérifions que certains acteurs publics sont peu volontaires et mobilisés pour développer la participation et créer une gouvernance du tourisme qui implique également les habitants. D'un autre côté, cette volonté est parfois présente mais ces acteurs publics manquent des compétences techniques pour la participation et finissent par être découragés.

Le premier aspect énoncé, celui de l'absence de volonté mais aussi la mauvaise volonté, mérite pourtant d'être mieux développé ici. D'après nous, il peut être compris à partir de plusieurs prismes. D'abord, il peut s'agir d'une décision budgétaire. Le développement de la participation requiert une certaine mobilisation de ressources – d'ailleurs non seulement financières mais aussi humaines et matérielles. Or, on sait qu'aujourd'hui, le budget (et souvent l'effectif) public est de plus en plus restreint dans de nombreux pays tels qu'au Brésil ou en France.

Deuxièmement, il peut s'agir d'une volonté qui prend ses appuis sur des questions politiques. Nous pensons notamment à l'idéologie du parti politique qui est au pouvoir et au temps politique. L'idéologie révèle la façon (historique) de gouverner du parti politique et sa position vis-à-vis de la démocratie (participative). Le temps politique menace surtout la durabilité de projets et de processus participatifs étant donné le caractère court-termiste (il faut montrer des résultats) de la plupart des actions mises en place. On peut évoquer également ici la question de l'interruption de projets en raison d'un changement de parti politique (chapitre 6).

Troisièmement, il se peut que les acteurs publics et politiques ne souhaitent pas partager leur rôle d'expert et leur pouvoir décisionnel avec les habitants. Le discours sur l'incapacité des habitants à apporter des contributions pertinentes aux affaires politiques ou techniques sur le territoire est souvent reproduit dans ce cas. Il s'agit pourtant, d'après nous, d'un jugement autocrate de la capacité des habitants à prendre part aux décisions et qui cherche à masquer le désir de certains de ces acteurs de centraliser et de garder leur pouvoir (Santos, Poá, etc.).

Ce positionnement est souvent accompagné de la reproduction de mythes et de discours qui révèlent un dédain envers l'importance de l'implication des habitants, à travers lesquelles s'exprime la mauvaise volonté, renforçant les blocages à la participation. Parmi les plus célèbres, nous pouvons citer ceux qui affirment que la population n'est pas prête à participer en tant que protagoniste de politiques publiques par manque de compétences techniques et politiques, que la société rend le processus encore plus lent et difficile, ou encore qu'il n'y a pas une "culture participative" dans le pays.

Enfin, il peut s'agir d'un double blocage en rapport direct avec l'activité touristique. D'abord, le paradigme économique du tourisme peut justifier la non-nécessité de l'habitant dans les débats, étant donné qu'il s'agit d'une affaire purement économique (et sous-entendue politique) du territoire. Par ailleurs, le rôle d'expert des acteurs publics peut être remis en question si l'on considère le manque de capacité technique et spécifique en tourisme (rigueur méthodologique, réflexion poussée sur les effets, etc.) parmi certains d'entre eux.

On voit au Brésil des postes dans les gouvernements ou les administrations publiques qui sont occupés grâce à des avantages et relations politiques par des personnes n'ayant pas de compétences pour remplir les fonctions. Le népotisme est malheureusement une pratique récurrente au Brésil et qui laisse également ses traces dans le secteur touristique. Les postes de secrétaires du Tourisme ou encore de ministre du Tourisme en sont des exemples majeurs. Ces postes sont souvent occupés par des personnes "de confiance" du maire ou du président de la République mais qui n'ont parfois guère de connaissances en matière de tourisme.

Ce constat présente d'ailleurs une contradiction avec le discours promu par le MTur sur la nécessité de qualification professionnelle de la main-d'œuvre en tourisme. La professionnalisation du secteur est donc toujours nécessaire et ce dans tous les domaines d'activité, qu'ils soient publics ou privés. Enfin, outre la question des intérêts partisans et personnels, nous estimons que cette faiblesse peut avoir un lien avec la perception globale du tourisme comme étant une activité dans laquelle n'importe quelle personne peut intervenir même sans avoir de compétences spécifiques dans le domaine.

Les vrais enjeux de l'activité touristique ne sont pas pris en compte et elle continue à servir aux intérêts de quelques groupes minoritaires qui la contrôlent. La participation de la population peut alors avoir une double fonction : d'un côté, elle fonctionne comme une rupture de cette concentration du pouvoir décisionnel. D'un autre côté, elle est une "compensation" du manque de compétences de la part des décideurs puisqu'elle favorise la mise en place d'actions et de projets touristiques plus en rapport avec à la fois le territoire et les objectifs communs pour l'avenir.

Enfin, avant de conclure cette partie, nous considérons qu'une dernière menace mérite d'être mentionnée, étant donné son impact potentiel sur le développement de modèles de gouvernance plus participatifs au Brésil. Il s'agit d'une menace issue de différents modèles de développement touristique dans le pays adoptés par les trois sphères de gouvernement. On observe l'existence de deux types majeurs de stratégie de développement pour le tourisme.

Le premier modèle est descendant, notamment à l'échelle nationale et des États fédérés. Ce modèle encourage le développement des outils du marché pour faire des territoires plus compétitifs via une production à large échelle. Le deuxième modèle est ascendant et identifié plutôt à l'échelle des villes. En effet, c'est au niveau local (des villes) où on voit émerger le plus souvent des actions collectives pour un développement intégré et qui répond aux besoins et aux problèmes sociaux (l'innovation sociale). Bien que ce développement de la participation au niveau local soit positif, nous estimons que la divergence d'objectifs avec ceux des autres niveaux et le manque de synergie peuvent éventuellement menacer la durabilité des processus mis en place.

Il s'agit, après tout, d'un paradoxe de la décentralisation. D'un côté, les différents échellons de gouvernement ne travaillent finalement pas de la même manière voire ensemble. D'un autre côté, les villes sont encore peu puissantes ou autonomes pour faire face au pouvoir toujours majeur des autres sphères de gouvernement, notamment le gouvernement fédéral. Ceci peut même être un argument pour développer la participation afin de renforcer le pouvoir d'élus qui joueraient le jeu.

#### **4.4 Contributions de la participation au développement du tourisme durable**

Dans les principes du tourisme durable définis par l'OMT, la place accordée aux populations locales dans la planification touristique est une exigence d'un tourisme durable ainsi qu'une

question de principe. Ainsi, l'organisation défend auprès des États qui investissent dans leur développement touristique, que la participation des communautés locales aux décisions est une dimension essentielle à prendre en compte (OMT, 2013, p. 118). Pour aider les pays dans leurs démarches de développement durable du tourisme, elle a développé et mis à disposition, par exemple, une méthodologie pour faire l'état des lieux et cibler des actions.

Au travers d'une analyse de contexte et de l'identification de forces et de faiblesses, cette méthodologie invite les responsables du tourisme à répondre à une série de questions pour chaque pilier et sous-pilier du tourisme (cf. OMT, 2013, p. 26). L'objectif est de pouvoir envisager, par la suite, des actions d'amélioration sur les points faibles et les besoins. Voici quelques questions proposées sur la gouvernance et la participation communautaire :

1. A-t-on pris des mesures pour promouvoir la sensibilisation et l'intérêt du public ?
2. Est-ce que les ONG et les organismes d'enseignements et de la société civile sont engagés dans les structures nationales de gouvernance touristique ?
3. Est-ce que les communautés locales sont impliquées dans la gouvernance du tourisme dans leur région ?
4. Dans quelle mesure le secteur privé est engagé envers un tourisme "pro-pauvres"<sup>360</sup> et travaille avec les communautés locales ?
5. Est-ce que les communautés locales sont consultées sur le développement et l'exploitation du tourisme dans leur région ?
6. Est-ce que les communautés locales sont engagées et ont le pouvoir dans les décisions concernant le développement et l'exploitation du tourisme dans leurs domaines ?
7. Est-ce que les points de vue des communautés locales sur l'impact du tourisme envers leurs moyens de subsistance sont surveillés et évalués ?

La méthodologie propose, par la suite, des mesures envisageables pour résoudre les problèmes identifiés et améliorer la situation. Concernant les actions pour identifier et traiter les impacts sociaux négatifs, il est proposé (OMT, 2013, p. 120), par exemple, de:

- Réviser les conditions pour que les communautés locales s'engagent dans les décisions et les plans du tourisme ;
- Fournir des capacités aux communautés locales pour les aider à s'engager efficacement ;
- Renforcer des règlements et lignes directrices sur l'analyse d'impacts sociaux des projets ;
- Organiser des événements de sensibilisation et des ateliers sur les questions de l'impact social du tourisme, etc.

La participation peut se produire aussi bien au niveau du village qu'au niveau d'instances supérieures de gouvernance (OMT, 2013, p. 70). Un exemple d'action de l'OMT en Inde illustre les possibilités d'application de cette méthodologie. L'État du Kerala adopte le concept de tourisme responsable dans ses politiques et actions au travers notamment d'une stratégie qui engage les communautés locales de manière proactive, comme dans l'élaboration d'expériences des visiteurs au niveau du village ou encore dans le renforcement des chaînes d'approvisionnement parmi les acteurs locaux.

Pour la réussite de cette démarche, il a été alors constaté la nécessité d'une structure de gouvernance locale au niveau communautaire qui devrait réunir différents acteurs, tels que la

---

<sup>360</sup> Malgré leurs efforts, nous considérons que ces approches présentent des limites, étant donné qu'elles ne considèrent pas ce tourisme participatif que comme marginal. On pourrait même se demander s'il ne s'agit finalement que de pure communication caractéristique de l'époque cynique dans laquelle nous vivons, qui, globalement, ne tient pas compte du destin des pauvres.

gouvernance du village (*Grama Panchayat*), le ministère du Tourisme du Kerala, les représentants du secteur du tourisme local et les animateurs de groupes communautaires locaux (producteurs, responsables de l'artisanat, guides, etc.).

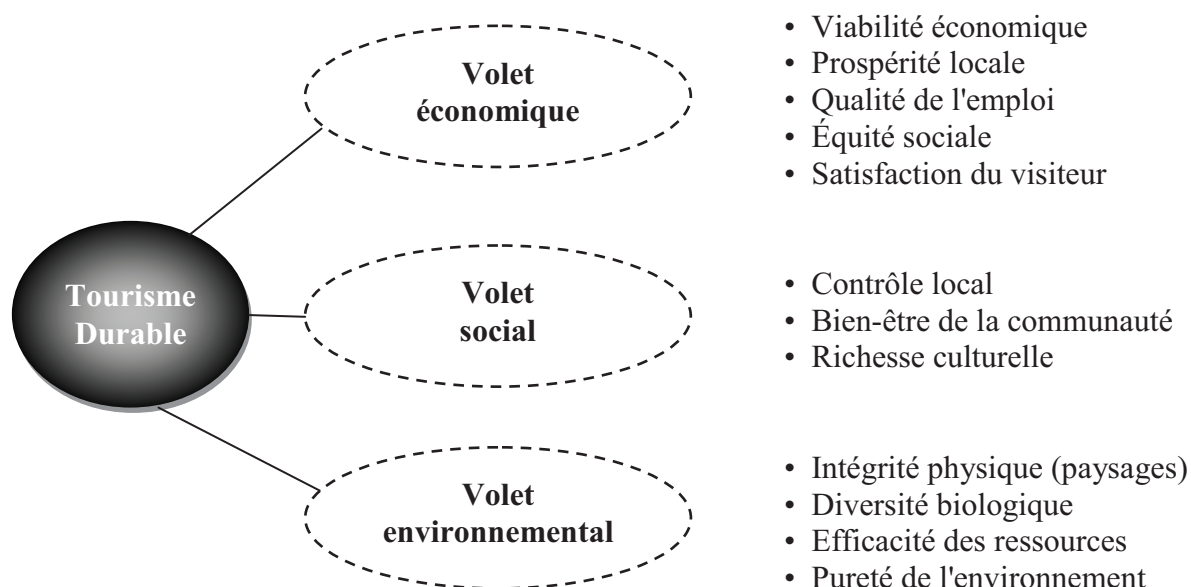
Cet exemple montre, par ailleurs, que la participation a un double rôle dans le tourisme durable : elle est à la fois l'un de ses supports et de ses objectifs. En tant que support, la participation peut aider le tourisme durable à "protéger" la destination des effets indésirables de cette activité, ainsi qu'encourager d'autres initiatives hors du tourisme dans différents secteurs, contribuant alors au développement local.

La question de la gouvernance est d'ailleurs le seul pilier du tourisme qui avec la politique de ce secteur, a un rapport avec tous les objectifs du tourisme durable (OMT, 2013). Ces objectifs sont représentés dans la figure 60 ci-après. Les objectifs pour le tourisme durable cherchent à assurer que ce secteur puisse se développer sans nuire à la vie locale, en réduisant le plus possible les impacts négatifs sur le territoire et l'environnement.

Le tourisme durable recouvre la protection de la population locale notamment vis-à-vis de deux questions centrales : la préservation du droit et la facilitation d'accès aux ressources essentielles, et la protection contre les effets négatifs du tourisme tels que les hausses des prix, les disparités économiques, la criminalité, l'exploitation sexuelle, etc. Par ailleurs, il est important de s'assurer que le développement du tourisme n'affecte pas négativement le bien-être et les moyens de subsistance des communautés (OMT, 2013, p. 118).

Dans la pratique, la distance qui sépare aujourd'hui les habitants de la gouvernance du tourisme dans les destinations touristiques est pourtant importante. Rares sont les analyses systématiques des réactions des communautés au tourisme, tant dans les pays développés que dans ceux en développement (OMT, 2013, p. 119). Dans de nombreuses destinations, nous observons des nuisances à la vie locale, une destruction de l'environnement et des politiques mal conçues. Ces impacts négatifs pour la destination ainsi que sur le développement local, peuvent être suscités par cet éloignement de la population du développement touristique.

**Figure 60. Objectifs du tourisme durable**



Source : OMT, 2013, p. 20.

En tant qu'objectif social du tourisme durable (le contrôle local), la participation suppose un engagement et une responsabilisation des communautés locales, avec les autres parties prenantes, dans la planification et la prise de décision concernant le développement de la gestion et l'avenir du tourisme dans leur région (OMT, 2013, p. 20). Nous affirmons que la participation et le tourisme durable sont deux domaines indissociables. Il s'agit d'une relation gagnant-gagnant dans laquelle les deux questions se soutiennent mutuellement et contribuent positivement l'une à l'autre.

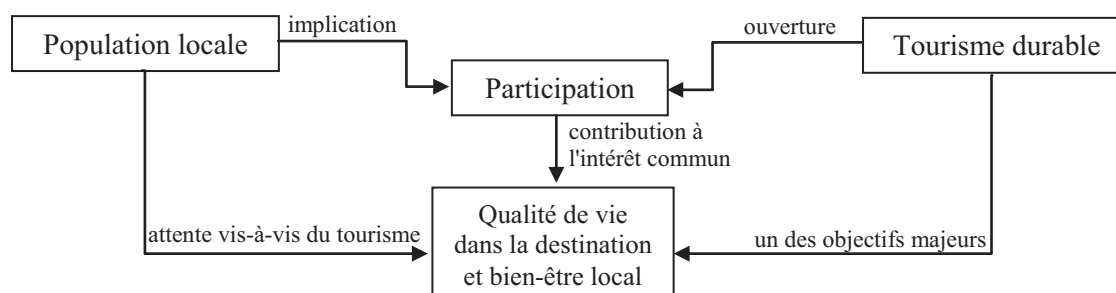
Nous avons lancé l'hypothèse au début de thèse que l'implication de la population locale dans le tourisme était à la fois bénéfique pour les habitants et nécessaire au développement durable de cette activité, comme l'affirme l'OMT. Nous finissons ce travail avec la question centrale suivante : Comment la participation communautaire contribue-t-elle à atteindre les objectifs du tourisme durable ? Ces objectifs qui prônent la protection et le respect des vies locales dans les destinations touristiques, comme nous l'avons mentionné auparavant (figure 61).

- **Volet économique.** La participation contribue à dessiner une activité touristique plus en rapport avec les caractéristiques du territoire et qui s'appuie sur les ressources locales. Elle peut ainsi favoriser les opportunités pour les entreprises locales. Cette démarche est notamment bénéfique pour les petits entrepreneurs locaux (accès aux crédits, soutiens divers) qui souvent reste dehors de grands projets, ainsi que pour la main d'œuvre locale (formations, qualité de l'emploi). En soutenant le développement des entreprises et des emplois locaux, la participation maximise également la proportion des dépenses des visiteurs qui est conservée localement et réutilisée au bénéfice de la communauté (amélioration des produits et des services locaux, etc.).

Cependant, il est important de signaler ici un problème concernant les investissements dans le tourisme et qui soutiendrait l'argument favorable pour le développement de la participation dans ce secteur. Malgré son importance, la participation ne garantit pas un accès à une ressource financière importante car les banques ne jouent pas le jeu. Le *crowdfunding* et les financements participatifs restent encore des financements assez limités comparés aux flux énormes qui peuvent mobiliser les grands groupes touristiques dans des projets non participatifs. Cette question est centrale dans ce débat et représente l'un des principaux freins au développement participatif du tourisme, même si ses besoins sont moindres.

- **Volet social.** Il s'agit probablement du volet auquel la participation peut contribuer plus directement, en exigeant un engagement par des politiques et des actions de prévention et de traitement des effets sociaux négatifs du tourisme. Nous estimons que les habitants doivent pouvoir s'engager s'ils le souhaitent et prendre des responsabilités au côté des autres acteurs.

**Figure 61. Participation, point de convergence des efforts pour une qualité de vie dans la destination**





Cette démarche participative peut contribuer à maintenir et à renforcer la qualité de vie des communautés locales, en assurant leur parole et la défense de leurs intérêts divers. Il peut s'agir, par exemple, du respect et de la valorisation du patrimoine historique, de la culture et des traditions locales, etc. L'amélioration de la qualité de vie comprend, entre autres, les structures sociales et l'accès aux ressources et aux services, les équipements et les systèmes de soutien à la vie locale.

La participation communautaire est, par ailleurs, fondamentale dans la lutte contre toute forme de dégradation ou d'exploitation sociale. Certes, cela n'empêche pas parfois certains groupes de s'accaparer le bénéfice en détriment des autres, mais ces inégalités sont moins fréquentes et moins importantes qu'avec des formes plus classiques de développement touristique. Nous ne pouvons pas négliger le fait que la participation renforce les initiatives locales et encourage l'inclusion de groupes défavorisés dans les débats et prises de décisions. Dans ces cas, elle peut donc être considérée en tant qu'outil d'inclusion sociale et économique.

- **Volet environnemental.** Sur l'aspect environnement, la participation présente deux intérêts principaux. Le premier est la sensibilisation des habitants au thème de la préservation de l'environnement. Ils seront ainsi probablement plus engagés dans la protection des paysages et des espaces naturels tout comme des espaces publics urbains. Le deuxième est le contrôle que les habitants peuvent exercer à la fois sur les ressources locales et sur l'impact environnemental de l'activité touristique.

La participation des habitants aux décisions peut aider à contrôler l'utilisation de ressources (notamment les plus rares et non renouvelables) dans le développement et l'exploitation d'infrastructure et de services touristiques, en assurant l'équilibre avec leur utilisation pour d'autres besoins de la communauté. Ce contrôle peut également s'exercer vis-à-vis de la production de déchets par les entreprises touristiques et les visiteurs.

Pour conclure, nous considérons qu'il existe actuellement une nécessité de recherches en tourisme pour mieux prendre compte du rapport entre participation et tourisme durable, ainsi que de mettre en valeur les impacts des expériences participatives sur les trois piliers (environnement, économie, société).

Cette nécessité de prise en compte de la participation dans le tourisme est également réelle du côté des responsables du développement et de la gestion de cette activité, étant donnée que les approches qui intègrent l'aspect des avantages pour la communauté sont loin d'être systématiques (OMT, 2013, p. 108).

Si on reprend les idées proposées par la méthodologie de l'OMT décrite auparavant, nous estimons que celle-ci ne peut porter ses fruits que s'il existe un engagement des acteurs publics et privés, dépassant les intérêts particuliers des gouvernements ou de certains groupes minoritaires, en vue du tourisme durable. Un autre aspect fondamental, mentionné à plusieurs reprises tout au long de notre thèse et auquel la méthodologie de l'OMT attire également l'attention, est la sensibilisation de la population et sa prise de conscience des enjeux du tourisme et de la participation.

Nous considérons que seulement si elle est établie sur ces principes et appuyée sur des bases solides, la participation peut réellement contribuer au développement d'un tourisme plus durable. Si cette participation est, par ailleurs, développée à partir d'objectifs et d'avantages clairs pour toutes les parties prenantes, elle est encore plus pertinente et efficace.

## CONCLUSION GENERALE

La participation des populations à l'élaboration de projets et décisions qui les concernent est présente depuis les années 1960 dans plusieurs pays, en Europe (dont la France) ainsi qu'aux États-Unis. Dans ce dernier, la consultante américaine Sherry Arnstein proposa, en 1969, de distinguer huit niveaux de participation des citoyens. Son "échelle de participation" est utilisée depuis pour analyser la manière dont les pouvoirs publics font participer les citoyens aux prises de décision. La participation est désormais considérée non seulement comme champ d'action mais aussi comme objet de recherche.

L'intérêt pour cet objet n'est pourtant pas exclusif du champ scientifique puisqu'il n'est pas rare de voir se côtoyer aujourd'hui chercheurs, élus et praticiens lors des colloques. Un exemple est le colloque du réseau "Outils pour décider ensemble" auquel nous avons participé en 2017. Ce fait ne peut être qu'un signe positif d'un intérêt multidisciplinaire et transsectoriel, ainsi que d'une collaboration importante à être soutenue et développée.

Une nouvelle dynamique émerge dans les recherches avec des travaux problématisés autour de cette question d'ouverture de la prise de décision aux habitants. Ces travaux prennent souvent deux directions : d'un côté, la participation est étudiée en tant que droit des citoyens dans les démocraties et, d'un autre côté, on cherche à légitimer la participation par les connaissances d'usages des habitants (expertise profane) afin de prendre de meilleures décisions et de tenir en compte la diversité des enjeux dans nos sociétés actuelles. Les recherches sur ces questions contribuent à enrichir l'étude de la participation en proposant constamment de nouvelles pistes de réflexion.

Bien que la participation soit toujours un domaine de travail en expansion, l'étudier n'est plus si original et nécessite de trouver un angle pertinent, en ouvrant le débat sur de nouvelles conceptions (Matos, 2012). En regardant nos expériences passées, nous nous sommes penchée sur la participation des habitants au développement du tourisme, plus particulièrement au Brésil qui est notre pays d'origine.

En effet, depuis presque trente ans, le pays vit au rythme de l'institutionnalisation de la participation, avec des politiques et des dispositifs participatifs dans plusieurs domaines (santé, éducation, environnement, etc.). Qu'en était-il du tourisme dans ces changements ? C'est pour répondre à cette question que nous nous sommes efforcée, au cours de cette recherche, d'interroger le lien entre ces transformations politiques et le développement du tourisme dans le pays.

L'objectif de notre travail a été donc d'étudier quelques cas illustrant la diversité d'expériences de participation au Brésil, pour comprendre l'origine de ces actions et les enjeux du tourisme participatif dans le pays. Par ailleurs, notre objectif empirique était de vérifier l'efficacité de la participation dans les dispositifs étudiés et le degré d'influence de la population dans la prise de décision. Dans ce sens, nous les avons étudiés comme étant des outils potentiels pour développer la participation au tourisme.

Nous avons initié ce travail de restitution par nous plonger dans des questions de développement durable et de participation, avec un focus sur leurs conséquences pour le tourisme. Le tourisme est aujourd'hui l'une des principales activités économiques et formes de loisir dans le monde. Le tourisme est une activité qui assure une croissance assez régulière même face aux crises et à la faible croissance de l'économie mondiale. Cette relative stabilité n'est pourtant pas homogène dans les différentes régions de la planète. Certaines zones sont

plus impactées par l'arrivée de touristes que d'autres. Si ce fait peut parfois comprendre un avantage considérable pour l'économie de la destination, plus souvent il représente une menace à la qualité de vie locale et à l'environnement.

Bien que le tourisme soit avant tout une activité humaine, qui favorise la rencontre et l'échange entre hôtes et visiteurs, le rapport au développement qui a régné dans le monde au XX<sup>ème</sup> siècle, capitaliste et libéral, s'est approprié l'activité comme un outil de croissance économique. Avec cet objectif, les décisions étaient prises sans une réflexion sur l'avenir du territoire et de sa population, et sans mesurer les possibles impacts que le développement du tourisme pouvait provoquer et, surtout, sans planifier ce dernier sur le long terme.

Ce modèle de développement a laissé une empreinte noire et une image assez négative du tourisme, provoquant des protestations de la part des populations locales et des défenseurs d'un autre rapport au développement dès les années 1980. Le tourisme commençait alors à être perçu comme étant un instrument de développement local, une activité capable de contribuer à la protection et à la mise en valeur des patrimoines et des modes de vie locaux.

Si ces impacts négatifs touchaient avant plutôt les pays du Sud, ils sont aujourd'hui aussi importants dans des pays riches. Plusieurs gouvernements déploient tous leurs moyens afin de diminuer le nombre de touristes et, de cette façon, réduire également les divers impacts indésirables qui nuisent à la qualité de vie locale. Barcelone et Amsterdam sont des exemples des villes en Europe qui essaient actuellement de lutter contre le tourisme de masse.

Nos recherches ont montré que le tourisme n'est pourtant pas une activité prédatrice "par nature". Le cas notamment du réseau Tucum a montré qu'il doit pour autant être développé avec la communauté et avoir pour base les principes du développement durable. La participation des habitants des régions touristiques au développement de cette activité est d'ailleurs un principe du développement durable du tourisme. Peut-on considérer que le tourisme au Brésil est animé par les changements nécessaires à un développement durable de cette activité ? Est-il possible d'affirmer que le système touristique national se structure sur une base participative ?

\*\*\*

La participation de la société dans la politique a émergé au Brésil vers la fin des années 1980, lors de la période de la redémocratisation et de la nouvelle Constitution de 1988. Dans ce texte, la participation de la société aux affaires politiques est, en effet, soulignée, reconnue comme légitime et encouragée, notamment au travers d'instances participatives telles que les Conférences et les Conseils (chapitre 5). Nos recherches ont montré que ces dispositifs représentent des moments et des lieux de participation assez importants aujourd'hui aux trois niveaux de gouvernement (national, régional et local).

Parallèlement à ces initiatives gouvernementales, d'autres expériences en vue d'une participation citoyenne commençaient à avoir lieu. L'exemple majeur est probablement celui des budgets participatifs (BP) que nous avons étudiés dans le chapitre 6. Ils montrent que l'évolution de la société ouvre la porte à des relations innovatrices entre populations et gouvernements, et à la création de nouveaux espaces d'apprentissage et d'exercice de la citoyenneté. Nous sommes alors persuadée que d'autres cas de participation émergeront et continueront à nourrir les débats et les recherches sur ce thème.

Nous avons conclu que des dispositifs souples et adaptables, tels que le BP, semblent être plus pertinents car ils permettent de jouer selon les réalités du territoire. D'un autre côté, nous

avons montré les dangers de ce type de dispositif notamment au travers le cas du budget participatif de Tourisme dans la ville de Recife (chapitre 6), qui était utilisé par ses responsables pour masquer le détournement de fonds publics et légitimer leurs actions par approbation publique.

Les analyses de différents cas de budget participatif ont mis en évidence que la durabilité de processus participatifs (BP ou autres) repose fortement sur l'appropriation du processus par la population, après avoir été informée sur les possibilités, les intérêts et les modalités de participation. Cependant, ces processus ont plus de chances d'être réussis s'ils sont également acceptés et soutenus par les gouvernements, comme l'a montré également notre cas d'étude sur le réseau Tucum (chapitre 9).

Globalement, la participation peut avoir trois objectifs principaux (Lisode, 2017) : des objectifs instrumentaux, des objectifs sociaux et des objectifs démocratiques. Les premiers cherchent à provoquer l'adhésion des acteurs, à développer des décisions plus appropriées, à anticiper ou connaître des blocages, et à améliorer la gestion des institutions et des ressources publiques. Les objectifs sociaux visent à créer un lien social, un apprentissage et une responsabilité des parties prenantes. Enfin, les objectifs démocratiques envisagent créer une culture politique et sociale de dialogue, donner voix aux personnes concernées, rapprocher les décideurs politiques des autres acteurs et renforcer la confiance des citoyens.

Les auteurs revisités dans cette thèse semblent pourtant être d'accord sur les barrières qui empêchent l'universalisation de la participation populaire et son institutionnalisation comme dimension permanente au Brésil : elles sont liées à des siècles d'inégalités, de discriminations, d'intérêts particuliers... Ces barrières historiques ont, en toute logique, un impact sur le développement de la participation également dans le tourisme. Par ailleurs, il manque encore dans le pays de vraies stratégies de communication et d'information sur les dispositifs, ainsi que d'une promotion plus notable de la participation par l'État et ses agents politiques.

Malgré les blocages, nous ne considérons pas que la démocratie participative soit un rêve, bien au contraire, elle dépend de quelques facteurs pour pouvoir se développer, tels que le compromis et la transparence de l'administration publique, la création de mécanismes pour sa concrétisation adaptés à la réalité locale, la compréhension du système par la population, une information et une communication constantes, la prise de pouvoir par la population, etc.

La démocratie est par essence imparfaite car en continuelle construction. Elle résulte des diverses expérimentations qui ont cours dans la société pour tenter de réduire les inégalités, améliorer la participation de tous aux prises de décision qui les concernent, revendiquer des droits, interpellier les élites, etc. L'enjeu démocratique est de maintenir les conditions pour que les initiatives et les débats se multiplient, interagissent et se développent, tout en étant perpétuellement critiqués et enrichis. (Balazard, 2015, p. 139)

\*\*\*

Les bénéfices du tourisme pour les habitants dépendent aujourd'hui, en grande partie, des décisions prises et des investissements faits par les autres acteurs du tourisme (secteur public, initiative privée et tiers secteur). De la même façon, les impacts négatifs qui touchent directement la vie des habitants sont le résultat des décisions prises par ces mêmes acteurs. Ainsi, bien que les habitants d'une région touristique soient affectés par le tourisme, ils sont dépossédés de choix et ne peuvent guère intervenir dans le développement de cette activité.

Cette thèse est partie de l'idée que la participation des communautés au tourisme est globalement peu soutenue par les pouvoirs publics au Brésil en raison d'une perception plutôt

économique de cette activité traduite dans des politiques et objectifs pour le secteur. Nous avons pu démontrer ces hypothèses, d'abord en étudiant les textes et les lois qui guident le développement du tourisme dans le pays, puis en croisant ces directives et discours officiels avec les pratiques sur le terrain à travers nos différentes études de cas.

Ces études ont mis en évidence le fait que le tourisme est globalement perçu comme étant une activité ayant le potentiel pour contribuer surtout à l'expansion de l'économie, et donc sa structuration est un outil politique dans la poursuite de cette croissance. En conséquence, le pouvoir décisionnel est concentré dans les mains de quelques acteurs notamment publics qui dirigent ce développement.

La participation n'a donc qu'une place secondaire dans les politiques et les actions mises en place. Nous avons également observé que c'est plutôt une participation des représentations de la société civile organisée qui est encouragée. Certes, la collaboration n'équivaut pas à une participation massive, mais nous estimons que le porte-parole d'un groupe ne remplace pas la participation directe de ce groupe (Fortin et al., 2005).

Néanmoins, l'accent mis sur la question économique ne s'est montré finalement pas le seul facteur à freiner le développement de la participation, notamment à l'échelle locale. Ces études ont mis en lumière, d'une part, qu'il existe un manque d'échanges entre les territoires sur leurs expériences ainsi que d'une mobilisation à une plus grande échelle (surtout nationale) vis-à-vis de cette question. D'autre part, des restrictions budgétaires et humaines, la faible sensibilisation de la population à la participation et au tourisme, et le manque de préparation des acteurs publics et privés à la participation constituent des barrières majeures.

L'analyse de la participation dans les cas d'études a permis de constater que, de manière globale, la place accordée aux populations dans les débats touristiques au Brésil est inégale dans sa distribution sociale, incertaine dans son impact sur les décisions et provisoire, selon les envies et les motivations du gouvernement au pouvoir. La participation est encore peu inclusive et encourage peu l'implication d'individus et de groupes non organisés et moins représentés.

Malgré cela, force est de reconnaître que plusieurs débats à ce sujet ont lieu. Dans ce sens, et contrairement à la situation dans d'autres pays, on reconnaît au Brésil que la décentralisation de l'initiative économique et politique aux régions et villes, bien qu'importante, ne permet pas d'exprimer les vœux des habitants.

Les débats sur la participation au tourisme croisent finalement deux logiques. D'une part, celles des pouvoirs publics qui seuls ou avec d'autres organismes notamment du tiers secteur, souhaitent impliquer davantage les habitants. Cette logique a été celle de la plupart de nos études de cas. D'autre part, la participation peut émerger du bas, dans une démarche portée par la communauté locale afin de défendre ses intérêts et revendiquer ses droits à prendre part aux décisions. Celle-ci a été la logique de création du réseau Tucum, étudié dans le chapitre 9.

Bien que la participation soit adaptative, en prenant différentes formes, elle est parfois peu adaptée au contexte. Ainsi, la production de résultats significatifs des cas étudiés s'est montrée directement liée au choix méthodologique et à l'adéquation du type de participation et des actions par rapport au contexte local, aux moyens disponibles et aux objectifs.

Par ailleurs, nos études de cas ont montré l'importance du moment choisi pour mobiliser les participants. À titre d'exemple, un blocage souvent rencontré est la coïncidence du processus avec une année électorale (cas de la CMT et du projet de Care). Dans les projets les plus

réussis, nous avons également vérifié une présence des principes globaux de la participation, notamment l'ouverture, la transparence, la souplesse, la coopération, l'inclusion, l'efficacité et la crédibilité (chapitre 10).

À partir de ces constats, il paraît que la participation ne se développe pas dans un contexte spécifique ou par une seule raison. Nous avons montré que la participation est profondément liée aux conditions sociales, politiques, institutionnelles et matérielles dans lesquelles elle prend place. Les différents résultats vis-à-vis des processus participatifs sont ainsi inhérents à l'histoire propre à chaque ville ou région, à des enjeux extérieurs au processus participatif lui-même (lutte pour le pouvoir, corruption, élections, etc.), à la prise de conscience du tourisme et à la mobilisation de différents acteurs. Ces circonstances spécifiques déterminent quels aspects démocratiques et quelles formes de participation deviennent prioritaires.

\*\*\*

Parmi les principaux mécanismes qui sont développés pour renforcer la participation dans le tourisme, nous avons repéré au travers de nos recherches notamment des programmes de sensibilisation et d'éducation au tourisme. Des consultations peuvent également avoir lieu (études, questionnaires, etc.) et plus rarement, des concertations, telles que les Conférences municipales de Tourisme (notamment dans les régions Sud et Sud-est). Des cas de tourisme communautaire (TBC) sont également fréquents, bien qu'ils soient assez particuliers car il s'agit d'une forme de participation ascendante et qui n'est que rarement soutenue par les pouvoirs publics et les autres acteurs du tourisme.

Les actions de sensibilisation et d'éducation au tourisme, comme nous l'avons mentionné à plusieurs reprises tout au long de la thèse, sont très importantes pour le développement d'autres actions ayant un degré d'implication des personnes plus important. Elles peuvent, en effet, avoir l'objectif de préparation de la population à d'autres processus participatifs, comme l'a montré l'exemple dans le Sud de Minas Gerais (Hanai et Espíndola, 2011).

La sensibilisation ouvre également des opportunités pour la mise en place de projets pilotés par les universités ou associations locales, et des résultats sur le court terme sont facilement identifiables. Les trois projets que nous avons étudiés pour cette thèse se sont montrés parfois similaires, parfois complémentaires, en termes de résultats et d'opportunité pour la participation.

Le travail mené dans le cadre du PIET a montré notamment des réussites auprès des écoles et au travers des actions ludiques, tout comme l'exemple du programme à Medianeira (Klein et Santos, 2012). Ce dernier a également mis en évidence que les entreprises peuvent, elles-aussi, avoir des avantages avec ce type d'action. Cependant, nous avons identifié une nécessité pour le PIET de cibler le public et les actions à mettre en place en raison des difficultés rencontrées (financières, matérielles, temporelles, etc.), ainsi que de mesurer l'impact des actions sur la population (enquêtes, réunions, etc.). Nous considérons que développer son rapport avec la Conférence municipale de Tourisme (CMT) est également fondamental.

L'étude du projet "Olha! Recife" permet de renforcer l'idée de succès d'actions participatives grâce à leur caractère ludique. Le tourisme est, d'une part, intégré dans un objectif plus large de la mairie d'occupation de l'espace public au côté d'autres domaines, et d'une autre part, il est présenté comme une partie de la vie quotidienne des habitants. Ce projet s'est montré éducatif, informatif et inclusif, qui crée des habitants ambassadeurs de leur ville. Bien que le projet ait souffert des changements en raison de questions politiques, son succès auprès de la population (et donc intéressant également pour la mairie) a assuré sa continuité.

Enfin, le projet de l'ONG Care sur la Route des émotions a révélé l'importance d'un travail coordonné entre les acteurs et surtout du rôle d'articulation et de soutien à la gouvernance locale par un agent extérieur. Ce cas a montré l'opportunité réelle que la sensibilisation offre au développement de la participation : les actions de Care ont réveillé l'intérêt de différentes parties prenantes et ont permis la structuration d'instances de gouvernance locale, tels que des conseils. Toutefois, d'autres actions auraient mérité d'être réalisées, telles que le travail avec les jeunes, la création d'un réseau de coopération des villes de la Route et une communication pérenne avec les habitants en dehors des formations, entre autres.

Ce projet a montré que malgré les directives du Programme de régionalisation du Tourisme (chapitre 8), il est possible de développer la participation des habitants dans le tourisme. Cela ne dépend finalement que de la volonté et de la mobilisation locale. Néanmoins, force est de reconnaître que cela s'est fait par un acteur extérieur aux gouvernements. Comme nous l'avons pu comprendre au travers de nos recherches, ces derniers sont souvent plus intéressés à la structuration physique des territoires, notamment les États fédérés.

La concertation a été un deuxième degré de participation important identifié dans deux de nos études de cas. La CMT est un dispositif encore peu connu et qui mériterait d'être plus soutenu. Il s'agit d'un processus participatif intéressant mais qui actuellement fait face à plusieurs blocages. Notre cas dans la ville de Foz do Iguaçu a mis en lumière, tout d'abord, l'absence d'un travail préalable de sensibilisation de la population qui, au final, est peu mobilisée. Ce sont notamment les acteurs publics et privés du tourisme qui y participent. Encore une fois, nous soulignons l'importance de préparer la communauté pour qu'elle s'approprie le dispositif.

Un deuxième blocage que nous avons identifié est le manque de volonté pour agir de la part du pouvoir public municipal. Nous considérons que dans ce type d'action, un engagement des acteurs politiques et publics est fondamental afin d'avoir des résultats intéressants. Cela veut dire qu'ils doivent tenir en compte des résultats du processus. Toute chose considérée, nous estimons que la CMT à Foz est aujourd'hui un processus peu adapté aux réalités locales.

Le cas du Conseil municipal du Tourisme (Comtur) dans la ville de Poá s'est montré, en réalité, similaire à d'autres cas dans le pays (Moraes, 2016). Ces entités de gouvernance locale sont censées regrouper tous les acteurs du tourisme, y compris la communauté locale. Néanmoins, nous avons montré que la population est exclue de ces organismes, qui soutiennent pourtant un discours participatif mais ne mènent rarement des actions dans ce sens. Les intérêts de la population n'y sont donc pas représentés et les conseils fonctionnent finalement comme un espace de débat entre les acteurs publics et privés, marqué par ailleurs par une lutte de pouvoir et pour le budget public.

La législation et la culture pour la participation communautaire existent, mais cette dernière n'est pas encore une réalité établie. Les espaces participatifs qui sont les Comtur, ne constituent pas à l'heure actuelle des lieux indépendants (des pouvoirs publics et de la pression du marché) de débat et de prise de décision. Souvent ils ne font que valider les initiatives gouvernementales et servent à répondre aux exigences légales pour le transfert de ressources nationales et de l'État fédéré. On y observe une forte présence de conflits d'intérêt ainsi qu'un manque de clarté sur le rôle de ces conseils et de transparence.

Ainsi, et malgré leur institutionnalisation, il n'existe pas assez d'évidences pour affirmer que les Comtur sont des structures participatives efficaces. Il s'agit d'un dispositif de participation important mais qui fonctionne sans aucun contrôle (problème de représentativité des membres, de respect des règles, etc.). Mais qui pourrait faire ce contrôle ? Nous estimons que seulement les universités ou les associations locales en raison de leur relative neutralité, mais

le problème est qu'elles sont souvent exclues, elles-aussi, de ces instances. Au final, nous avons un système décentralisé, dit participatif, mais qui mérite d'être repensé et restructuré.

Enfin, notre étude sur le réseau de tourisme communautaire du Ceará, Tucum, a mis en lumière un cas où les communautés étaient sensibilisées avant le projet sur les impacts du tourisme (négatifs et positifs) et sur la nécessité d'implication directe pour défendre leur intérêt commun. Certes, ce type d'initiative n'assure pas la protection contre le tourisme conventionnel, comme nous l'avons observé dans la communauté de Flecheiras, qui a subi des mutations faute de pression du marché et de désorganisation des associations du TBC.

Tucum a montré que la durabilité du tourisme peut être directement liée à l'implication des habitants et à la capacité, avec d'autres acteurs, de mettre leurs choix en œuvre. Les communautés de Tucum sont impliquées dans toutes les phases du développement touristique mais comptent un soutien fondamental de personnes habiles et d'autres acteurs locaux (ONG). Ces personnes (aussi le cas de Care) sont capables de mobiliser la communauté, dialoguer avec les pouvoirs publics et négocier avec les acteurs privés, pour organiser (au moins au départ) la participation.

Les échanges et la communication sont constants ; les espaces et les moments pour la participation sont délimités ; les choix des membres sont adoptés (pouvoir des personnes) ; le travail avec les jeunes des communautés est réalisé... dans une démarche où le tourisme n'est qu'une source complémentaire de revenus. Il s'agit également d'un mouvement de construction de l'identité et d'éducation à la politique, qui montre qu'il peut y avoir de la participation sans l'induction du processus par les pouvoirs publics. Cependant, si ces derniers ne reconnaissent pas la légitimité du processus et ne le soutiennent pas, le projet et la participation rencontrent des freins pour subsister, tel que le cas de Tucum.

\*\*\*

Les premières formes de participation de l'État dans l'activité touristique coïncident avec une plus grande intervention de celui-ci dans l'économie à partir des années 1930, et le tourisme commence à recevoir des réglementations et des soutiens publics ou privés en vue de son développement. C'est pourtant au moment de la dictature militaire dans le pays (1964-1985) que les premières bases d'une activité touristique mieux organisée sont posées, notamment avec la création des deux premières institutions solides, orientées vers la gestion touristique : l'Entreprise brésilienne du Tourisme (Embratur) et le Conseil national du Tourisme (CNTur). Cette période marque également le début des politiques publiques touristiques au Brésil.

L'État pendant la dictature soutenait notamment les grands investissements qui ont installé les premiers mégaprojets dans le pays, dans une quête de qualité internationale et au mépris des histoires et des cultures locales. Suite à la fin de ce régime et sous l'influence de la vague néolibérale, le secteur touristique souffre des changements importants. Deux des moments majeurs sont le Programme national de municipalisation du Tourisme de 1994 et la Politique nationale de Tourisme de 1996. Le tourisme continue alors à renforcer son structure mais cette fois-ci dans une perspective nouvelle, plus ouverte, de partage du pouvoir décisionnel et de la gestion du gouvernement national avec les instances régionales et municipales.

Les années 2000 représentent un deuxième tournant important dans la structuration de ce secteur avec la création du ministère du Tourisme (MTur) en 2003. Cependant, ce fait ne bouleverse pas vraiment le modèle de développement touristique adopté auparavant. Les investissements macro-touristiques ainsi que dans la promotion internationale continuent à être plus importants que les investissements dans des projets de tourisme durable.



La création du ministère a également mis en avant le discours participatif avec une gestion décentralisée mais dans laquelle la population est toujours absente, comme l'ont montré nos recherches. Nous avons également montré que la référence à une participation sociale signifie, en réalité, une participation de la société civile organisée. Le gouvernement national est toujours l'acteur majeur du tourisme et qui coordonne les autres acteurs, à la place d'être un partenaire et de soutenir les différentes actions régionales/locales.

Le MTur a lancé en 2003 la première édition du Plan national de Tourisme, document cadre pour le développement de cette activité dans le pays. Notre analyse des Plans nationaux de Tourisme a révélé que leur objectif majeur est de transformer les territoires en les structurant pour devenir des produits touristiques attrayant.

Le principal macro-programme de ces plans, le Programme de régionalisation du Tourisme, lui-aussi, mène des actions en vue d'une structuration et d'une adaptation du territoire national. En développant le tourisme sous une optique plutôt économique et conventionnelle, il en résulte des territoires construits non sur des politiques territoriales, comme l'annonce le programme, mais sur des politiques structurelles qui se placent au-dessus du territoire.

Cette structuration est encadrée par l'État national et financée par l'initiative privée, souvent également avec la participation des États fédérés. Dans ces textes, le territoire est conçu en tant que marchandise pour un usage touristique, qui nécessite une transformation et une adaptation. L'État se présente donc comme celui qui crée les conditions pour le développement du tourisme et qui aidera le territoire à se consolider comme destination touristique compétitive à l'international. Cette fonction centrale attribuée au gouvernement national est pourtant contradictoire à la décentralisation vers les États fédérés et les villes.

Certes, les villes et les régions sont aujourd'hui dotées d'une capacité décisionnelle et de planification qu'elles n'avaient pas avant les années 1990, les relations étant plus horizontales au vu du pouvoir décisionnel qui leur est accordé. Néanmoins, elles sont encore attachées aux recommandations du MTur afin d'être soutenues financièrement et pour la promotion de leurs projets. Il serait donc possible de remettre en question cette décentralisation centralisée (Cruz, 2005, p. 39). Ainsi, les nouvelles relations n'ont pas encore réussi à effacer toutes les inégalités qui existent, entre les différentes villes et régions touristiques, mais aussi entre le gouvernement national et les gouvernements locaux.

Nous nous sommes intéressée dans cette thèse à la façon dont la participation s'exprime dans les différentes régions et échelles. Nous avons montré que les approches de l'État à la participation au tourisme sont différentes selon les échelles de gouvernement – villes, États fédérés ou pays – et, en l'occurrence, plus importantes dans les premières. En effet, bien que les politiques nationales délimitent les directives pour une participation au tourisme, c'est à l'échelle locale où cela se joue vraiment. Nos études de cas ont mis en évidence les différentes approches à la participation et à son importance dans le développement du tourisme par l'État. D'une manière générale, le contexte touristique national est marqué par peu d'initiatives qui soutiennent à la fois le développement durable et la participation.

Nous avons montré que bien que le développement durable fasse partie des discours et soit un drapeau porté par la plupart des acteurs publics et privés, la mise en place d'actions dans ce sens, notamment pour ce qui concerne l'implication des habitants dans le développement touristique, est parfois contradictoire. D'une manière générale, ils ont une conscience commune du sujet mais les discours révèlent un hiatus des prédispositions à développer des actions concrètes, la participation communautaire au développement touristique n'étant donc pas une pratique largement promue et adoptée.

Les directives nationales et les actions prioritaires visent à favoriser l'expansion et la croissance du tourisme dans le pays plutôt qu'à son développement durable. Nous avons conclu que la participation à la prise de décision en matière de tourisme n'est pas prise en compte par le MTur dans ses programmes et projets. L'inclusion sociale, par exemple, fait référence au tourisme social et à l'emploi de la main-d'œuvre locale dans l'activité touristique. Dans le modèle encouragé par le MTur, il s'agit plus d'une démocratisation représentative de l'activité touristique (via les organismes et entités locaux de tourisme ainsi que les représentations de la société civile) et pas vraiment participative telle qu'il l'annonce.

Parmi les actions du MTur, la question de la participation communautaire est mise en valeur notamment dans l'évaluation des destinations qui font l'objet de l'Index de compétitivité du Tourisme national. Parmi les cinq critères évalués dans la catégorie "aspects sociaux", on retrouve "citoyenneté, sensibilisation et participation à l'activité touristique". Bien que l'Index ne représente en soi aucune mesure concrète en faveur de la participation, il montre que l'implication de la population est un aspect aussi important que les autres et contribue au développement de la destination.

Notre analyse des cas a révélé que des processus participatifs sont plus favorisés à une échelle locale, notamment par des instances placées au niveau municipal (secrétariats et Comtur). Il est peut-être possible de considérer alors que les stratégies de participation sont uniques puisque adaptées aux circonstances locales, en tenant compte des caractéristiques et trajectoires historiques de chaque communauté.

Nous avons identifié deux types de participation selon les objectifs envisagés : la participation en tant qu'innovation sociale, développée en réponse à des problèmes réels (Tucum et projet de Care), et la participation en tant que processus pour éviter des problèmes futurs (les autres cas). À partir de l'idée proposée par l'innovation sociale, nous avons également envisagé une piste afin que les processus participatifs dans le tourisme soient plus efficaces et facilement mis en place : il conviendrait de les développer plutôt dans des contextes microsociaux bien définis, tels que les quartiers les plus impactés par le tourisme.

Des processus participatifs au niveau régional des États fédérés sont encore peu expressifs. À cette échelle, les instances de gouvernance regroupent les acteurs régionaux et les actions entreprises sont réservées au gouvernement, à l'initiative privée et au tiers secteur. Une considération globale sur les trois échelons peut pourtant être faite : il existe une faiblesse concernant à la fois les échanges entre les différents territoires sur leurs expériences participatives et la mobilisation dans ce sens à une plus grande échelle.

Au début de la décentralisation se trouvait le Programme national de municipalisation du Tourisme (PNMT), qui a démarré le processus de développement participatif mais sans avoir réussi à pousser cette participation jusqu'aux habitants, ceci n'était d'ailleurs pas son objectif. Cela met en évidence que seule la décentralisation ne suffit pas pour mettre en lumière les envies et les attentes des habitants des régions touristiques. Il est alors important que leur participation au développement du tourisme et à la prise de décision soit débattue et envisagée dans un contexte politique plus large.

Bien que la décentralisation n'ait pas réussi à créer un système véritablement partagé et participatif, nous considérons qu'elle a eu un rôle important pour le développement de la participation étant donné que cette dernière est une démarche souvent mise en place par les municipalités, comme nous l'avons montré au travers de nos études de cas.

Nous estimons que le PNMT a déclenché un changement de vision et de posture des agents publics municipaux qui peut être à l'origine d'un processus de participation communautaire. Les actions étudiées dans cette thèse seraient ainsi des signes de cette transformation, à laquelle le ministère du Tourisme pourrait apporter son soutien. Reste à attendre pour savoir si le gouvernement brésilien conciliera sa politique nationale, plus axée vers la globalisation du développement des destinations, avec les politiques locales, plus diversifiées et participatives.

Cela confirme notre dernière hypothèse, à savoir la décentralisation a représenté un changement important en vue d'un développement plus participatif du tourisme dans lequel les habitants des destinations sont également impliqués. C'est dans cette lignée que nous avons souhaité, par cette thèse, apporter notre contribution au thème. Dans cette perspective, les cas que nous avons étudiés peuvent être considérés comme des laboratoires de la participation au tourisme. Ils ont montré qu'une nouvelle phase de participation au tourisme est en pleine évolution au Brésil mais que cette participation est encore dans une phase initiale. D'un autre côté, nous avons pu analyser de quelle manière ces mutations se sont manifestées jusqu'à présent, et avec quelles perspectives pour l'avenir.

\*\*\*

En se concentrant sur des formes institutionnalisées de participation au tourisme, nos études de cas ont pourtant montré qu'une réglementation et une institutionnalisation de processus participatifs et d'instances de gouvernance locale, encouragée par la décentralisation, n'assurent pas la participation des habitants et la production de résultats significatifs : des changements menés sur le plan théorique qui ne sont pas toujours suivis d'effets sur le plan pratique, comme dans les cas des Conférences municipales de Tourisme et des Comtur.

Le discours sur la motivation des pouvoirs publics à encourager la participation ne peut pas non plus être nié. Le manque de volonté des responsables publics d'abandonner le contrôle des activités et de partager le pouvoir est, en effet, une barrière importante souvent rencontrée. Cependant, au-delà de représenter une barrière simplement politique, ce fait met en lumière un blocage également technique. Les acteurs publics et privés du tourisme ne sont pas préparés à la participation. Nous avons vérifié un manque à la fois de compétences techniques et d'incitations pour les encourager à adopter une approche participative.

Nous avons souligné qu'il faudrait, d'un côté, des acteurs publics, politiques et institutionnels du tourisme plus sensibilisés, formés et engagés pour pouvoir être actifs dans la mobilisation de la communauté. C'est ce travail auprès de la communauté qui, d'un autre côté, devrait être réalisé. Il faut aller à la rencontre de la population, la sensibiliser et l'inciter à participer. Concernant la mobilisation des habitants, d'une manière générale, nous observons une culture de la participation qui débute sa formation pour le tourisme. Outre la question traditionnelle de la méfiance vis-à-vis des pouvoirs publics, cette réticence à la participation peut être liée également aux visions et à la sensibilisation des habitants concernant l'activité touristique.

Nous avons mis en lumière, à travers nos études de cas, la nécessité majeure de sensibilisation au tourisme et de prise de conscience de la part des habitants, sans lesquelles la mise en place de processus participatifs qui impliquent davantage les habitants (concertation, codécision, etc.) rencontre des barrières et risque de ne pas produire de résultats significatifs. Nous considérons que la durabilité de processus participatifs repose fortement sur l'appropriation du processus par la population.

Les processus les plus réussis en termes de participation ont été notamment ceux de Care sur la Route des émotions, du réseau Tucum et à Recife. Deux facteurs expliquent, d'après nous,

cette réussite : d'un côté, le travail développé par les acteurs responsables de la démarche participative, qui ont su sensibiliser les habitants tout au long du projet. Les impacts les plus importants ont été vérifiés dans les cas où il existait un travail d'animation important de la part des porteurs des projets. D'un autre côté, et notamment pour les cas de Care et de Tucum, il semblerait que s'il existe une pression importante du tourisme sur le territoire, ses habitants sont plus mobilisés à prendre part aux décisions futures.

Par ailleurs, nous avons identifié qu'une multiplicité d'acteurs provenant de tous les secteurs est nécessaire. Plusieurs cas ont montré que ceci est un avantage important, tels que les trois cas mentionnés ci-avant mais aussi les actions à Foz do Iguaçu. Par ailleurs, l'absence de soutien des pouvoirs publics aux projets est un blocage majeur au développement et à la réussite des processus, comme l'ont montré les cas à Foz et de Tucum. Enfin, il faudrait faire de la participation quelque chose d'agréable et de ludique, au moins dans une première approche, comme l'ont montré les cas de sensibilisation au tourisme.

Il reste pourtant à convaincre l'ensemble des parties prenantes d'avoir le courage de sortir de la zone de confort pour expérimenter (Gwiazdzinski, 2015, p. 479) et éventuellement changer leur culture. Quoi qu'il en soit, la participation n'est qu'un complément à la démocratie représentative et ne saurait entrer en concurrence avec elle. La démocratisation du tourisme est bénéfique au développement durable de cette activité mais fait face à la difficulté d'administrer des visions et des intérêts différents. Les défis du travail en commun sont importants. Il s'agit pourtant d'un obstacle possible à surmonter si toutes les parties prenantes comprennent les intérêts et l'objectif d'un travail commun.

Nous avons montré qu'il existe un problème d'interruption de projets suite à des changements de gouvernements, étant donné le rôle majeur de l'État dans le développement touristique au Brésil. Les différents intérêts des partis politiques prévalent sur les intérêts de la population. Dans un contexte où le tourisme s'appuie sur les dimensions de développement durable, les instances locales de gouvernance peuvent alors être une solution pour dépasser ces barrières étant donné qu'elles sont indépendantes du système politique. Ceci est d'ailleurs l'objectif de la décentralisation : un partage du pouvoir.

Les initiatives de gouvernance, telles que les Comtur, ne peuvent pas représenter des centres de décisions locaux pilotés par le pouvoir central (déconcentration). Au contraire, elles ont le potentiel de changer les cultures dans lesquelles elles sont institutionnellement implantées et devraient combiner des efforts pour ce faire (Moulaert et al., 2005). L'enjeu est alors de voir si ces moyens plus souples et qui prennent en compte les dynamiques locales, peuvent remplir les fonctions de redistribution et de légitimation de l'État.

Certes, suite à la décentralisation et avec la Politique nationale de Tourisme de 1996, la participation est présentée dans les discours officiels du tourisme au Brésil comme un moyen de promotion de la justice sociale et de la collaboration élargie de toutes les parties prenantes. Cependant, dans la pratique, la participation est encore limitée dans sa contribution à une meilleure analyse critique des propositions et à la recherche commune de solutions. D'un côté, il existe une forte pression exercée par le marché selon les intérêts des acteurs les plus puissants (privés et publics). D'un autre côté, les acteurs politiques agissent au mépris des avancées de processus participatifs qui existent.

Ce qui existe est donc une coopération plutôt entre les acteurs publics et privés du tourisme. Toute chose considérée, nous estimons qu'il est nécessaire, tout d'abord, de montrer l'intérêt pratique et pragmatique pour impliquer davantage les habitants dans les débats et prises de décisions à chaque catégorie d'acteur (chapitre 11). Puis, il conviendrait de développer leurs

compétences en termes de participation pour pouvoir l'envisager, la mettre en place et la faire durer. De cette manière, avec le temps et beaucoup de travail, les mentalités s'ouvriront à de nouvelles idées et les systèmes pourront devenir plus participatifs.

\*\*\*

Force est pourtant de reconnaître que grâce à l'existence de diverses instances de gouvernance créées notamment à partir des années 1990, il existe aujourd'hui plusieurs formes et moments d'interactions entre les organismes publics touristiques des trois niveaux de gouvernement. La relation entre acteurs publics et privés s'est révélé de plus en plus horizontale, avec une croissance de la reconnaissance mutuelle des avantages liés au dialogue et à la concertation pour le développement du tourisme. Néanmoins, certaines inégalités perdurent, notamment par rapport à la prise de décision et à la force exercée par les pouvoirs publics.

La relation entre ces deux catégories d'acteurs avec la communauté locale, quant à elle, est plutôt verticale et indirecte. Globalement, il n'existe pas une démarche de communication bidirectionnelle avec la population et les échanges entre celle-ci et les acteurs publics ou privés sont inhabituels. Cependant, les cas que nous avons étudiés ainsi que d'autres expériences qui existent dans le pays – dont certaines ont été mises en valeur dans notre recherche – montrent qu'il existe des réalités diverses et que ce scénario n'est pas statique.

Nous avons montré que la plupart des processus participatifs présents dans nos études de cas ont impacté de manière positive ces relations des acteurs, notamment le projet de Care, la CMT à Foz do Iguaçu et le réseau Tucum. Le projet de Care sur la Route des émotions est celui ayant produit les transformations les plus importantes. Les pouvoirs publics commençaient à mieux comprendre l'importance d'associer les communautés locales au développement de la Route, et grâce au travail entre Care et Sebrae, les acteurs économiques ont également été associés à ce processus. Par ailleurs, cette mobilisation des acteurs a incité au renforcement ou à la création d'instances locales de participation telles que des conseils.

La CMT a également produit un certain impact sur la relation entre les acteurs. Bien qu'il existe des inégalités dans la relation entre les participants à la conférence (acteurs touristiques et communauté locale) et entre ceux-ci et les pouvoirs publics locaux, nous considérons que ce processus a quand même favorisé le dialogue entre les différentes parties prenantes.

Avant l'installation de la CMT à Foz, une relation horizontale entre les acteurs publics et privés existait déjà dans le modèle de gestion intégrée adopté en 2007 et formalisé en 2013. La CMT a pourtant favorisé l'inclusion de la communauté locale dans les débats. Cependant, cette relation est menacée par le suivi des contributions et leur appropriation par les acteurs politiques, tout comme par le retour donné à la population.

Le réseau Tucum est un troisième cas dans lequel il y a eu un changement dans la relation des acteurs, l'interaction entre les communautés étant amplement favorisée par leur organisation en réseau. Des relations avec d'autres réseaux de tourisme communautaire se sont également développées. Cependant, nos recherches ont mis en évidence des conflits depuis au moins vingt ans avec les pouvoirs publics et des acteurs économiques, notamment liés à la vision macroscopique du tourisme de la part des derniers. Malgré ce fait, nous avons constaté une avancée de leur relation avec les gouvernements, avec plus de dialogue et une première reconnaissance de la part du MTur de ce type d'initiative.

Nous nous sommes alors demandé si des habitants et des gouvernements participatifs avaient émergé grâce aux actions que nous avons étudiées. Nous avons alors observé que seulement

dans le cas de Tucum, un habitant participatif, c'est-à-dire quelqu'un ayant des responsabilités dans le processus, a émergé. Il s'agit du processus le plus inclusif et participatif de tous les cas étudiés, étant donné que les communautés elles-mêmes prennent les décisions et sont responsables de leur mise en œuvre.

Nous considérons pourtant qu'un autre type d'habitant participatif a émergé dans les cas de la CMT, des actions à Poá et du projet de Care. Ceux-ci n'assument pas de responsabilités directes dans les processus participatifs mais ils sont engagés et interagissent avec les autres acteurs. Nous estimons que cette participation représente une opportunité pour faire émerger les besoins des habitants et leur possible prise en compte par les politiques publiques

Concernant l'émergence d'un gouvernement participatif, l'analyse des processus participatifs présents dans nos études de cas a révélé qu'aucun d'entre eux n'a fait émerger de vrais gouvernements participatifs. Dans leur globalité, les projets n'ont pas produit une restructuration des institutions en vue d'une participation communautaire. Certains cas présentent pourtant des forces et des opportunités dans ce sens, tels que le "Olha! Recife", le projet de Care, la CMT et le Comtur.

Un deuxième élément constitutif d'un gouvernement participatif est celui de l'adaptation de la politique représentative vers une participation des habitants (Matos, 2012, p. 270). Nous avons observé que quatre de nos cas d'études présentaient cet élément : la CMT, le formulaire et le Comtur à Poá et le projet de Care. Ces cas dévoilent des actions issues des gouvernements dans l'objectif d'inclure les habitants dans les débats et les prises de décisions.

Enfin, nous avons vérifié un troisième élément, à savoir l'assimilation des processus par les politiques publiques. Seulement deux cas ont présenté cette caractéristique : la CMT, qui est un dispositif prévu par la loi, et le Comtur, qui est également une instance institutionnalisée de gestion participative.

Certes, dans de nombreuses municipalités, la participation est intégrée dans les processus de planification mais son influence institutionnelle et son effet en termes de démocratisation de la gestion publique restent assez ambigus. Les deux processus étudiés sont donc théoriquement intégrés aux politiques locales, étant donné que dans la pratique, la participation des habitants est peu développée. Par ailleurs, les résultats de la participation ne sont pas pris en compte et peu de retour direct (voire aucun) n'est donné à la population.

Alors que cette thèse cherchait au départ à analyser les démarches de participation dans le tourisme mises en place par les pouvoirs publics, elle a plutôt mis en évidence que nombre de démarches participatives sont, en réalité, développées par des institutions partenaires de la municipalité, notamment des organisations du tiers secteur.

Un projet participatif réussi est un projet où l'articulation entre différents acteurs voire niveaux d'échelles sont sollicités mais où aucun ne prend un avantage. Cet équilibre important entre les acteurs peut être plus facilement atteint grâce au rôle pivot des institutions intermédiaires, comme l'ont montré différents cas d'études : l'ONG Care pour la Route des émotions, l'Institut Polo Iguassu pour la Conférence municipale de Tourisme et l'Institut Terramar pour le réseau Tucum.

Ces cas ont révélé la nécessité d'envisager toujours une animation du projet et ne pas compter seulement sur l'action au niveau local : "On a le besoin et la nécessité de tisser des alliances et de monter des projets en collaboration, de co-élaborer, de partager et de co-construire à toutes les échelles." (Gwiazdzinski, 2015, p. 477) À partir des exemples étudiés dans cette thèse,

nous avons identifié quatre exemples de champs d'action pour ces organisations dans le tourisme, à savoir la collecte de ressources, la promotion, la formation des acteurs publics et privés et le travail avec la communauté locale (animation). L'importance de ces acteurs pour la participation dans le tourisme est donc un aspect qui mériterait d'être étudié davantage.

\*\*\*

Nous n'avons pas pu aborder l'entière complexité de chacune des actions étudiées et leurs impacts sur les territoires (acteurs touristiques, population, tourisme et politiques). Mener une étude à une échelle plus fine pourrait permettre de déplacer l'analyse, en voyant comment les enjeux de la participation se combinent avec les différents aspects de la vie locale, ou comment la participation peut être une opportunité de mutation et de développement local.

D'un autre côté, de futurs travaux pourraient étudier d'autres terrains afin de saisir les enjeux de la participation au tourisme dans des contextes variés : des études sur d'autres pays voire des études comparatives entre deux pays pourraient ainsi révéler de nouveaux défis et intérêts vis-à-vis du développement participatif du tourisme.

Par ailleurs, nous avons mis en évidence une possible différence entre les petites communautés rurales et les villes vis-à-vis le ressenti des effets négatifs du tourisme par les habitants. Des études comparées entre l'urbain et le rural pourraient donc analyser les possibles relations entre ces impacts et la mobilisation des habitants à participer au développement du tourisme.

Notre recherche a également révélé une régionalisation de certains dispositifs, comme les Conférences municipales de Tourisme et les programmes de sensibilisation, qui sont développés surtout dans les régions Sud et Sud-est du pays. Ainsi, on pourrait peut-être se questionner sur une possible géographie de la participation au tourisme.

Cette recherche a surtout mis en avant des formes de participation dans un cadre institutionnalisé. Cependant, d'autres méthodes et d'autres entrées auraient également été pertinentes à explorer. Concernant la méthodologie, le nombre réduit d'entretiens nous a permis de développer une analyse qualitative et de bien exploiter les informations, notamment la partie "discours" qui était l'un de nos objectifs principaux.

Il reste pourtant des données à recueillir auprès d'autres acteurs. Le travail aurait peut-être été un peu différent si d'autres interlocuteurs (acteurs touristiques) avaient répondu à nos sollicitations d'entretien. Bien que cela ne fut pas notre objectif principal dans cette recherche, un travail plus près des habitants, en les questionnant directement, aurait également apporté des éléments pertinents à l'analyse.

En revanche, nous regrettons davantage de ne pas avoir pu participer aux actions que nous étudions (dans la mesure du possible étant donné que certaines n'étaient pas développées en même temps que nous réalisions notre recherche). Cela aurait pu être le cas du PIET, des réunions du Comtur à Poá, du "Olha! Recife" et éventuellement des assemblées du réseau Tucum. Nous aurions souhaité, d'une part, mener des observations participantes pour être dans la peau des participants et avoir des ressentis vis-à-vis des processus. D'autre part, être présente pendant le déroulement des actions nous aurait permis d'observer les comportements des participants et d'échanger (informellement ou via des entretiens structurés) avec eux afin de mieux connaître leur perception des processus.

Ces difficultés ne se seraient peut-être pas présentées si notre thèse s'était déroulée dans le cadre d'un programme de recherche (éventuellement avec le Brésil) dont la reconnaissance institutionnelle aurait pu nous offrir plus de soutien en termes humain et financier pour la réalisation notamment d'un travail de terrain (déplacements, entretiens et enquêtes).

À propos des dimensions de la participation au tourisme qui auraient pu être explorées et qui sont donc des pistes pour l'avenir se trouvent, parmi d'autres certainement, la dimension relative aux formes non institutionnalisées de participation (ce statut étant évidemment évolutif et différent selon les territoires) et leurs impacts : sites Internet et plateformes collaboratives et collectives, groupes touristiques locaux, commissions locales (communautaires notamment), activités de sensibilisation et d'éducation (visites, manifestations, événements), etc. Il serait, par ailleurs, intéressant de les contraster avec des formes institutionnalisées à travers des études comparatives.

Les acteurs de la participation constituent une autre dimension pertinente à étudier. Il s'agirait, par exemple, d'étudier le rôle actuel et potentiel de différents acteurs notamment publics, institutionnels et du tiers secteur, comme nous l'avons mentionné auparavant, dans le développement de la participation communautaire au tourisme. Par ailleurs, les processus étudiés ont présenté des opportunités variées vis-à-vis de l'émergence d'acteurs participatifs et de la construction d'une relation plus égale et horizontale entre les différents acteurs. Ainsi, une autre piste serait d'étudier les rapports de force et de pouvoir qui existent entre les différents acteurs du territoire, au sein et en dehors des processus participatifs, et leurs éventuels impacts sur ces derniers.

Les questions d'union de différentes expériences participatives et de mise en réseau sont également des dimensions qui mériteraient d'être plus étudiées. Nous avons mis en lumière quelques enjeux des réseaux en tourisme à travers notre étude de cas sur le réseau Tucum et d'autres expériences de tourisme communautaire. On pourrait également envisager d'élargir ce champ à d'autres contextes et pratiques, comme par exemple les réseaux régionaux, nationaux et internationaux, les réseaux entre les villes, les réseaux du tourisme rural, etc.

Par ailleurs, il serait possible de développer des études en s'appuyant sur des méthodes statistiques ou économétriques afin d'estimer, par exemple, l'effet des réseaux touristiques sur le développement (participatif et durable) local, et ce dans différents contextes, ou encore les facteurs de réussite de certains réseaux touristiques face à d'autres. Dans ce dernier cas, on pourrait se demander, par exemple, s'il existe une relation entre le taux d'implication de la population et la réussite du réseau.

Une troisième dimension peut être développée dans de futures recherches, en complément à la dimension des acteurs : il s'agit de la question de la gouvernance en tourisme et ses structures. Nous avons montré le rôle majeur de ces instances aujourd'hui au Brésil mais nous n'avons pas pu aborder la complexité de leurs configurations.

Une étude approfondie sur la gouvernance (au-delà des Comtur) pourrait alors mettre en lumière des enjeux des interactions à l'intérieur des instances, tout comme entre les instances à différentes échelles. Un deuxième axe d'étude sur les instances de gouvernance serait la "bonne gouvernance", ici comprise par la qualité de la multiplicité d'acteurs (participation, parité, diversité) et leur capacité d'action collective (motivations, relations, pouvoir).

Cette question donne également la possibilité d'envisager, plus largement, des travaux axés sur les politiques publiques en tourisme. Le tourisme étant une activité changeante et de plus en plus imprévisible dans le champ politique, avec des intérêts à la fois particuliers et



communs (Martínez et al., 2012), ces études sont fondamentales. Elles permettraient de saisir le lien qui s'établit entre le tourisme et le territoire à partir des enjeux des gouvernements pour cette activité et de l'impact que les politiques touristiques ont sur le développement local.

Au-delà de la dimension institutionnelle et politique du sujet, il serait également possible de se concentrer de manière plus approfondie sur sa dimension populaire. En ce sens, de futures recherches sur le sujet pourraient être l'occasion d'apporter une contribution aux réflexions menées en sciences sociales sur la question des inégalités dans la participation notamment vis-à-vis de groupes minoritaires.

Nous avons montré qu'il existe différentes contraintes au développement d'initiatives de participation : humaines, organisationnelles et de ressources financières. Néanmoins, en raison des objectifs de la recherche, nous n'avons pas pu mener des analyses fines pour mieux comprendre toutes les contraintes. Nous estimons que leur nature et les solutions pour les dépasser devraient être une cible majeure de futures recherches. Cette démarche favoriserait également les aller et retour entre le milieu universitaire, la communauté et les acteurs économiques et publics, tissant peut-être des liens entre eux.

Ce travail présente d'abord un intérêt pour les études sur le tourisme. Néanmoins, cette thèse fournit également une contribution, bien que modeste, au champ des politiques publiques, de l'innovation et du développement local. Ainsi, autre manière de poursuivre ce travail serait d'élargir la réflexion à des domaines autres que le tourisme, quitte à étudier de nouveaux outils et processus, comme par exemple le Colab (chapitre 2) et d'autres dispositifs mentionnés tout au long de cette thèse.

On pourrait voir, par exemple, dans quelle mesure certains outils, développés pour la participation au tourisme, sont à même d'être utilisés pour d'autres domaines, et inversement. En ce sens, des études de cas seraient nécessaires afin de débattre, plus globalement, sur des stratégies et des politiques de développement territoriaux multidimensionnels. Dans ce cadre, l'étude de pratiques participatives, associées ou non au tourisme, pourrait présenter de nouveaux regards pour observer les enjeux qui touchent aujourd'hui les différents territoires, dans une perspective de démocratie participative et de développement durable.

\*\*\*

La participation est la façon que les différents segments de la population trouvent pour exprimer leurs aspirations et nécessités de manière démocratique et ce dans un espace public. Néanmoins, la démocratie participative n'a rien d'évident. Elle n'est ni naturelle ni spontanée. Comme le souligne Luc Gwiazdzinski (2015, p. 470), "nous vivons une crise systémique – économique, environnementale, sociale et spatiale – mais aussi une crise des représentations et des identités. Les réponses classiques ne suffisant plus face à ces enjeux, des changements sont indispensables".

Nous n'avons pas vraiment proposé ici une solution. Nous ne la connaissons probablement pas. Néanmoins, il est important de reconnaître que la machine politique-administrative et la fabrique des politiques publiques sont mal adaptées, incapables de prendre en compte les aspirations et besoins des habitants (Gwiazdzinski, 2015, p. 470).

Dans cette perspective, nous estimons qu'au Brésil, la question centrale semble être d'ordre structurel plutôt que démocratique et qu'il est donc important de repenser la structure et le fonctionnement du système politique. Les élites (chapitre 5) ont pleine conscience de la réelle démocratie mais elles ont réussi à imposer un système, une structure qui concentre tous les

pouvoirs. C'est cette structure qui, d'après nous, doit être repensée et décomposée, plutôt que la théorie (démocratique) qui se cache derrière elle et qui sert à légitimer certains processus et certaines idéologies. La question qui reste en suspens – et le grand défi – est évidemment comment déconstruire ce système et en construire un nouveau.

Le dilemme pour la participation à la politique est d'apprendre à penser les choses dans le sens de la complémentarité et non de l'opposition (Gwiazdzinski, 2015). Les personnes doivent être prêtes à s'impliquer collectivement et s'engager dans un processus d'éducation : la participation est une école permanente de formation à la gestion du développement humain pour ceux qui y participent (Palacios, 2008).

Le travail restitué ici, vers les habitants, milite ainsi pour que les acteurs institutionnels du tourisme œuvrent à la pluralisation de leurs savoirs et savoir-faire. Ne serait-ce pas là un moyen de produire collectivement des destinations touristiques plus durables ? Tant que le tourisme est affaire de spécialistes, il relève d'une logique d'aliénation. Le tourisme durable ne peut fonctionner si toutes les parties prenantes sont sensibilisées et engagées.

Il existe une barrière à la participation au Brésil qui ne peut pas être justifiée par le discours d'un désintérêt à la politique de la part des habitants. Il s'agirait alors de lever ce premier obstacle (Faburel et Chevallier, 2015), à savoir le mythe d'un habitant passif et la représentation décalée d'un habitant susceptible de s'engager dans un processus de participation seulement si ses intérêts particuliers sont en jeu et son bien-être, menacé.

Nous avons montré que pour mettre en place des dispositifs au travers desquels la population contribue au développement du tourisme, il convient que la communauté locale soit sensibilisée au tourisme et comprenne également les enjeux de la participation. Pour ce faire, les autres acteurs du tourisme doivent être, eux-aussi, sensibilisés à la participation communautaire et engagés dans cette démarche, le plus important étant de bien comprendre en amont le but de mettre en place des processus participatifs (Arnstein, 1969). Dans ce sens, il est possible d'envisager des formations et d'autres actions auprès de ces acteurs (notamment les acteurs publics) afin qu'ils développent les compétences nécessaires à la participation.






Par ailleurs, le système politique doit soutenir, promouvoir et maintenir cette implication des habitants en menant de vrais efforts pour mobiliser les personnes. Ces efforts peuvent représenter une charge lourde au départ mais ils sont cruciaux pour le démarrage du système participatif. Nous estimons que plus tard, ils porteront leurs fruits. Pour ce faire, il faut pourtant un engagement durable des acteurs publics et politiques, dépassant les intérêts particuliers des gouvernements ou de certains groupes minoritaires. Seulement si établie sur ces principes et appuyée sur des bases solides, la participation est pertinente et peut réellement contribuer au développement durable du tourisme.

L'hétérogénéité des formes de participation au tourisme dans la pratique rend une synthèse analytique du phénomène impossible à ce stade. Il faudrait avoir plus de recul, de retours, de suivis et d'évaluations pour pouvoir déterminer quelles formes de participation seraient les plus adaptées et celles qui produisent plus de résultats. La participation est un phénomène politico-social en permanente construction. Reste alors à savoir si les expériences participatives qui sont mises en place par les gouvernements locaux permettront une approche différente, plus ouverte et plus tolérante, du développement décentralisé et participatif du tourisme au Brésil dont toutes les facettes n'ont pas encore été explorées.

# ANNEXES

## Annexe 1. Tableau des entretiens

### Légende :

 PIET et CMT (Foz do Iguazu)	 "Olha! Recife"	 Réseau Tucum (Ceará)
 Projet Care sur la Route des émotions (Ceará, Maranhão, Piauí)	 Ville de Poá	

Personne interviewée	Organisme	Entretien fait par	Date de l'entretien	Durée de l'entretien
Roberto	Institut Polo Iguassu	Téléphone	25/05/2015	Une heure
Paula	Secrétariat municipal du Tourisme	Mail	22/06/2015	N/A
Sonia	Iguassu Convention & Visitors Bureau	Téléphone	02/07/2015	Trente minutes
Ana	Unioeste	Téléphone	06/08/2015	Une heure et vingt minutes
Celia	Secrétariat municipal du Tourisme	Téléphone	13/07/2015	Une heure et dix minutes
José	Institut Terramar	Téléphone	10/07/2015	Une heure et vingt minutes
Marina	Care do Brasil	Skype	03/07/2015	Une heure et quinze minutes
Fabio	Secrétariat municipal du Tourisme	Téléphone	01/04/2016	Trente minutes

## Annexe 2. Questionnaire online sur le projet "Olha! Recife" auprès des habitants de Recife

### Projeto Recife

Olá recifense!

Sou estudante de doutorado e analiso a importância da participação do morador para o turismo da sua cidade. Estudo um caso na cidade de Recife e peço-lhe alguns minutos para responder às perguntas que seguem. Todas as respostas são importantes, mesmo que você não tenha participado do projeto!

O questionário é rápido, anônimo e sem ligação com qualquer instituição. Suas respostas influenciarão o desenvolvimento da minha linha de pesquisa, por isto peço que colaborem da maneira mais precisa possível.

Muito obrigada pela sua ajuda!

### Projeto Recife

#### 1. Qual é o seu gênero?

- Masculino  
 Feminino

### Projeto Recife

#### 2. Qual é a sua idade?

- 18-35 anos  
 35-50 anos  
 50-62 anos  
 acima de 62 anos

### Projeto Recife

#### 3. Há quanto tempo mora em Recife?

- menos de 5 anos  
 de 5 a 10 anos  
 mais de 10 ans  
 nasceu na cidade

## Projeto Recife

### 4. Já ouviu falar do Olha Recife? Onde?

**(Caso tenha ouvido mas nunca participado, ou não conheça, termine o questionário marcando a opção N/A)**

- Televisão
- Jornal ou revista
- Rádio
- Internet
- Através de conhecidos
- Não conheço o projeto
- Outro (especifique)

## Projeto Recife

### 5. Que passeios já fez?

	Nunca	Uma vez	Mais de uma vez	N/A
A pé	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
De bicicleta	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
De ônibus	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
De barco	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

## Projeto Recife

### 6. O que o motivou a fazer o(s) passeio(s)? (várias respostas possíveis)

- é uma forma barata de passear
- é uma maneira diferente de conhecer mais sobre a cidade e de visitar lugares novos
- é uma oportunidade de descobrir como a cidade promove o turismo
- acompanhei amigos/familiares
- por curiosidade sobre o projeto
- porque havia escutado comentários positivos a respeito
- N/A
- Outro (especifique)

## Projeto Recife

### 7. O que achou do(s) passeio(s)?

- Excelente e muito interessante, farei outros
- Bom, mas poderia ser melhor
- Fraco, não correspondeu às expectativas
- Ruim, não o recomendaria
- N/A

Por quê?

## Projeto Recife

### 8. Qual foi o efeito da(s) visita(s) para você, pessoalmente? (várias respostas possíveis)

- Não acrescentou nada para mim
- Um dia de passeio
- Conheço melhor a minha cidade
- Sinto-me orgulhoso de viver em Recife
- Terei prazer em receber bem o turista e falar sobre a minha cidade
- Interesse-me mais pelos assuntos ligados ao turismo
- N/A
- Outro (especifique)

## Projeto Recife

### 9. Use este espaço para fazer um comentário sobre a experiência antes, durante e depois dos passeios.

Algumas questões que podem servir de reflexão, mas não limitam a resposta:

*-Esta experiência elevou o seu sentimento de pertencimento e a sua autoestima como morador de Recife?*

*-Durante o passeio, foi dada alguma informação sobre a atividade turística em si?*

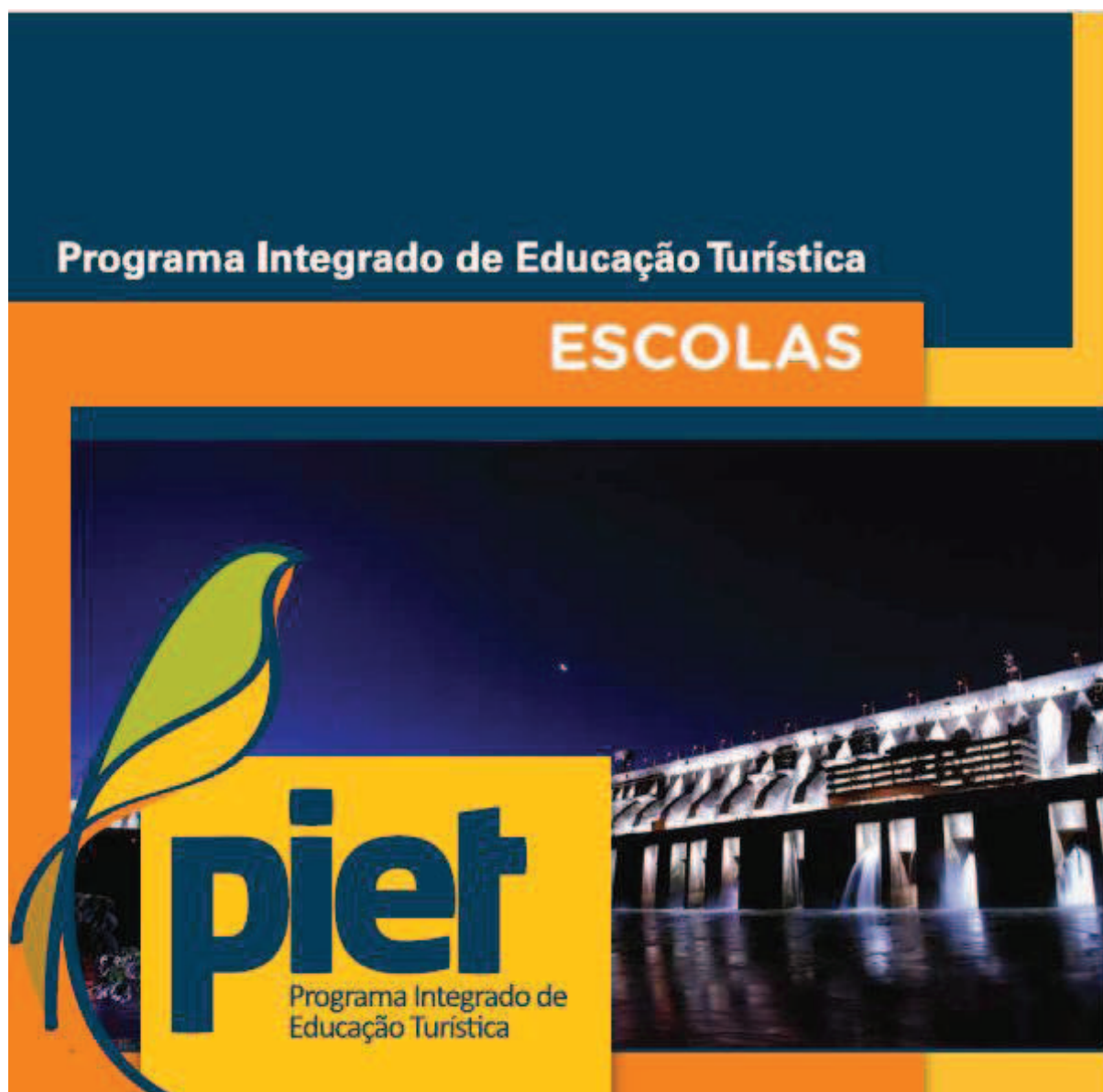
*-A visita ajudou-o a entender melhor o turismo na cidade e despertou o interesse em saber mais ou colaborar mesmo com o desenvolvimento turístico?*

### Annexe 3. Division politique-administrative brésilienne

Sphère politique-administrative	Pouvoir Exécutif	Pouvoir Législatif	Pouvoir Judiciaire
<b>Fédérale</b>	Présidence de la République/Gouvernement Fédéral : président de la République, vice-président et ministres d'État.	Congrès national : Sénat fédéral (senateurs) et Chambre des députés (fédéraux)	<i>Supremo Tribunal Federal</i> (Cour suprême fédérale): Tribunaux supérieurs, Tribunaux régionaux, Tribunaux de justice et juges fédéraux
<b><i>Estadual</i></b> (État fédéré)	Gouvernement <i>estadual</i> / <i>Prefeitura do estado</i> : gouverneur, vice-gouverneur et secrétaires <i>estaduais</i> .	Assemblée ou Chambre législative <i>estadual</i> : députés <i>estaduais</i>	Tribunaux de justice, Tribunaux spéciaux (civils et criminels), tribunaux et juges <i>estaduais</i>
<b>Municipale</b>	<i>Prefeitura</i> municipale (mairie) : <i>prefeito</i> (maire), <i>vice-prefeito</i> et secrétaires municipaux.	<i>Câmara de vereadores</i> / <i>Câmara municipal</i> (conseil municipal) : <i>vereadores</i> (conseillers municipaux)	--



**Annexe 4. Matériel pédagogique sur le tourisme pour les élèves de niveau CM1  
développé par le projet PIET**



**Couverture**

# SUMÁRIO

CONTEXTUALIZAÇÃO .....	5
OTURISMO: CONCEPÇÃO SISTÊMICA .....	7
TEXTO 1   TURISMO: história e definição .....	9
TEXTO 2   O "BOOM" TURÍSTICO: a importância do turismo na dimensão econômica .....	14
TEXTO 3   Turismo, um negócio em pleno desenvolvimento no Brasil .....	18
TEXTO 4   OTURISMO E SUAS SEGMENTAÇÕES: possibilidades a serem exploradas .....	22
TEXTO 5   Patrimônio Cultural do destino Iguaçu .....	27
TEXTO 6   Hospitalidade .....	33
COMUNIDADE E TURISMO .....	37
CADERNO DE ANOTAÇÕES .....	41
REFERÊNCIAS .....	45
SUGESTÕES DE LEITURA COMPLEMENTAR .....	47
FIGURAS .....	48

Sommaire



## BATE - PAPO

O turismo nos remete à ideia de descanso, cultura e lazer. E você, do que lembra quando se fala em turismo? Você considera Foz do Iguaçu uma cidade turística? Por que?

Converse com os seus colegas, tire dúvidas com os seus professores, aceite o desafio da leitura e da pesquisa sobre o turismo em Foz do Iguaçu. Exponha a sua opinião e registre o que for do seu interesse.

## PROJETO DE AÇÃO

Organize um grupo de trabalho, de até cinco pessoas. Leiam atentamente o texto a seguir:

*Quando conhecemos mais a nossa cidade, criamos identidade, nos sentimos parte e nos orgulhamos deste lugar. Nesta identidade, podemos contribuir para a preservação do seu patrimônio natural e cultural, ao mesmo tempo contribuir para o desenvolvimento do turismo, como importante atividade econômica.*

E agora, vamos à ação:

- Discutam o texto apresentado, considerando o que o grupo entende por ter identidade, ter orgulho do lugar onde vivemos.
- Discutam também sobre o que é turismo e como podemos contribuir para o desenvolvimento do turismo, em Foz do Iguaçu.

- E turismo sustentável, vocês sabem o que é? Que tal pesquisar?

Agora quem divulga os atrativos turísticos de Foz do Iguaçu, é seu grupo:

- Dentre os atrativos turísticos do destino Iguaçu, selecionem três deles que vocês já visitaram e conhecem a infraestrutura existente para atender os visitantes.
- Retomem o conceito de turismo e a ideia de ter orgulho do lugar onde vivemos e elaborem um roteiro de visita, como se vocês fossem apresentar os atrativos da nossa cidade, para um grupo de turistas.
- Ao elaborarem este roteiro, registrem sugestões de melhoria na infraestrutura dos atrativos selecionados, de forma que garantam ao mesmo tempo, as necessidades para o atendimento e a preservação do meio ambiente.
- Conversem com seus professores e saibam da possibilidade de encaminhar estas sugestões, para autoridades competentes locais, afinal, todos nós podemos contribuir para o desenvolvimento do turismo do local onde vivemos.

É importante que todos os grupos apresentem a sua produção, para a valorização do trabalho e identificação de possibilidade de novas práticas.

Exemple de discussion et d'activité proposée à la fin de chaque texte

## Annexe 5. Liste de villes membres du Réseau brésilien du budget participatif en 2016

<b>Région Sud</b>	<b>Région Sud-est</b>
Bagé (Rio Grande do Sul)	Aracruz (Espírito Santo)
Brusque (Santa Catarina)	Araraquara (São Paulo)
Cachoeira do Sul (Rio Grande do Sul)	Araçatuba (São Paulo)
Canoas (Rio Grande do Sul)	Atibaia (São Paulo)
Caxias do Sul (Rio Grande do Sul)	Bauru (São Paulo)
Campo Largo (Paraná)	Belo Horizonte (Minas Gerais)
Concordia (Santa Catarina)	Betim (Minas Gerais)
Esteio (Rio Grande do Sul)	Botucatu (São Paulo)
Garibaldi (Rio Grande do Sul)	Cachoeiro do Itapemirim (Espírito Santo)
Gravataí (Rio Grande do Sul)	Carapicuíba (São Paulo)
Imaruí (Santa Catarina)	Cariacica (Espírito Santo)
Nova Hartz (Rio Grande do Sul)	Congonhas (Minas Gerais)
Parobé (Rio Grande do Sul)	Contagem (Minas Gerais)
Passo Fundo (Rio Grande do Sul)	Cubatão (São Paulo)
Porto Alegre (Rio Grande do Sul)	Diadema (São Paulo)
Santa Maria (Rio Grande do Sul)	Embu das Artes (São Paulo)
São Leopoldo (Rio Grande do Sul)	Francisco Morato (São Paulo)
Sapuçaia do Sul (Rio Grande do Sul)	Guarulhos (São Paulo)
Santana do Livramento (Rio Grande do Sul)	Ipatinga (Minas Gerais)
Rodeio (Santa Catarina)	Itupeva (São Paulo)
Seara (Santa Catarina)	Jacareí (São Paulo)
Tubarão (Santa Catarina)	Mauá (São Paulo)
Marau (Rio Grande do Sul)	Mogi-Guaçu (São Paulo)
<b>Région Nord-est</b>	Monte Alto (São Paulo)
Anadia (Alagoas)	Nova Lima (Minas Gerais)
Caaporã (Paraíba)	Osasco (São Paulo)
Cajazeiras (Paraíba)	Santo André (São Paulo)
Campina Grande (Paraíba)	São Bernardo do Campo (São Paulo)
Caruaru (Pernambouc)	São Carlos (São Paulo)
Conde (Paraíba)	São Vicente (São Paulo)
Crateus (Ceará)	Serra (Espírito Santo)
Dona Inês (Paraíba)	Suzano (São Paulo)
Fortaleza (Ceará)	Teresópolis (Rio de Janeiro)
João Pessoa (Paraíba)	Viana (Espírito Santo)
Lauro de Freitas (Bahia)	Vitória (Espírito Santo)
Mauriti (Ceará)	<b>Région Nord</b>
Natal (Rio Grande do Norte)	Manaus (Amazonas)
Patos (Paraíba)	
Paudalho (Pernambouc)	
Picuí (Paraíba)	
Pombal (Paraíba)	
Recife (Pernambouc)	
Santarém (Pará)	

## **Annexe 6. Les visites proposées par le projet "Olha! Recife"**

### **"Olha! Recife no Rio"**

- 1 - Rio Capibaribe e Suas Pontes
- 2 - Recife e seus Bairros
- 3 - Volta à Ilha

### **"Olha! Recife Pedalando"**

- 1 - Rua da Aurora e Boa Vista
- 2 - Marco Zero – Boa Vista
- 3 - Frei Caneca
- 4 - Circuito da Poesia
- 5 - Recife Holandês
- 6 - Recife Francês
- 7 - Circuito das Pontes
- 8 - Praças do Centro
- 9 - Pátios das Igrejas
- 10 - Circuito Afro
- 11 - Cúpulas do Recife
- 12 - Caminho da Madalena
- 13 - Monumentos da Cidade
- 14 - Carnaval do Recife
- 15 - Circuito da Poesia
- 16 - Bairro da Boa Vista
- 17 - Circuito das Pontes
- 18 - Circuito Afro
- 19 - Murais e Esculturas de Francisco Brennand
- 20 - Joaquim Nabuco
- 21 - Abelardo da Hora
- 22 - Pátio das Igrejas
- 23 - Praças do Centro
- 24 - Cúpulas do Recife

## "Olha! Recife a Pé"

- 1 - Bairro do Recife
- 2 - Recife Barroco
- 3 - Caminhos do Frei
- 4 - Circuito das praças
- 5 - Pátios das Igrejas
- 6 - Recife da Aurora
- 7 - Arquitetura eclética do Bairro do Recife
- 8 - Parque 13 de maio e arredores
- 9 - Arruada pelo centro
- 10 - Mercado São José e Pátio de São Pedro
- 11 - Caminho do Imperador
- 12 - Caminhada Poço da Panela
- 13 - Caminhada Apipucos
- 14 - Caminhada Morro da Conceição
- 15 - Caminhada Av. Rui Barbosa
- 16 - Caminhada Boa Viagem I
- 17 - Caminhada Boa Viagem II
- 18 - Caminhada Brasília Teimosa e Parque das Esculturas
- 19 - Caminhada na Várzea
- 20 - Caminhada Noturna
- 21 - Bairro do Recife e Parque das esculturas
- 22 - Circuito do Carnaval
- 23 - Circuito Francisco Do Rego Barros
- 24 - Recife Mulher
- 25 - Circuito Joaquim Nabuco
- 26 - Circuito do Cais
- 27 - Circuito Maçom
- 28 - Recife Francês
- 29 - Palácio Campo das Princesas e Teatro de Santa Isabel
- 30 - Painéis e Murais Do Centro
- 31 - Circuito Afro
- 32 - Caminho do imperador
- 33 - Parque 13 de Maio
- 34 - Circuito da Poesia
- 35 - Caminhada Rua da Aurora
- 36 - Poço da Panela
- 37 - Caminhada Rui Barbosa
- 38 - Casa Amarela
- 39 - Derby
- 40 - Morro da Conceição
- 41 - Várzea
- 42 - Soledade
- 43 - Madalena
- 44 - Bairro do Recife
- 45 - Iluminação de Natal

## "Olha! Recife de Ônibus"

- 1 - História do Protestantismo no Recife
- 2 - Abelardo da Hora
- 3 - Bomba do Hemetério
- 4 - Circuito do Carnaval
- 5 - Panorâmico pela cidade
- 6 - Vitrais Sacros do Recife
- 7 - Estádios de Futebol
- 8 - Lagoa do Araçá e Jardim Botânico
- 9 - Monumentos das Praças
- 10 - Pina e Brasília Teimosa
- 11 - Circuito das Pontes
- 12 - Circuito Afro
- 13 - Circuito dos Poetas
- 14 - Circuito Frei Caneca
- 15 - Circuito dos Fortes
- 16 - Praças de Burle Marx
- 17 - Circuito Recife Religioso
- 18 - Caminhos da Independência
- 19 - Influência Portuguesa no Recife
- 20 - Influência Inglesa no Recife
- 21 - Parques do Recife
- 22 - Capelas do Recife e Arredores
- 23 - Recife Republicano
- 24 - Circuito das Romarias
- 25 - Arquitetura Moderna no Recife
- 26 - Jardim Botânico e Parque Santana
- 27 - Circuito do Carnaval
- 28 - Circuito Dom Hélder
- 29 - Memorial da Justiça e Museu do Homem do Nordeste
- 30 - Circuito dos Fortes
- 31 - Circuito Protestante
- 32 - Circuito Maçom
- 33 - Circuito da Abolição
- 34 - Circuito Holandês
- 35 - Circuito da Poesia
- 36 - Circuito do Forró
- 37 - Recife Inglês
- 38 - Circuito dos Teatros
- 39 - Mercados Públicos
- 40 - Praças de Burle Marx
- 41 - Circuito das Pontes
- 42 - Trilhos do Recife
- 43 - Circuito das Basílicas
- 44 - Circuito da Música
- 45 - Parques do Recife
- 46 - Circuito Franciscano
- 47 - Circuito Afro
- 48 - Circuito das Romarias
- 49 - Vitrais Sacros
- 50 - Iluminação de Natal
- 51 - Recife Mal Assombrado

## Annexe 7. Conseils et Forums de Tourisme, selon les régions et les États fédérés

<b>NORTE</b>	AC	CONSELHO ESTADUAL DE TURISMO DO ACRE
	AP	FÓRUM DE TURISMO DO AMAPÁ
	AP	FÓRUM ESTADUAL DE TURISMO DO AMAZONAS
	PA	FÓRUM DE DESENVOLVIMENTO TURÍSTICO DO ESTADO DO PARÁ - FOMENTUR / PA
	RO	FÓRUM ESTADUAL DE TURISMO DE RONDÔNIA
	RR	FÓRUM ESTADUAL DE TURISMO DE RORAIMA
	TO	FÓRUM ESTADUAL DE TURISMO DO TOCANTINS - FESTUR
<b>NORDESTE</b>	AL	FÓRUM ESTADUAL DE TURISMO DO ESTADO DE ALAGOAS - FORETUR / AL
	BA	FÓRUM ESTADUAL DE TURISMO DO ESTADO DA BAHIA
	CE	CONSELHO ESTADUAL DO TURISMO DO CEARÁ - CETUR
	MA	FÓRUM ESTADUAL DE TURISMO DO MARANHÃO - FORETUR
	PB	CONSELHO ESTADUAL DE DESENVOLVIMENTO TURÍSTICO DA PARAIBA - CONDETUR
	PE	CONSELHO ESTADUAL DE TURISMO DE PERNAMBUCO
	PI	FÓRUM ESTADUAL DE TURISMO DO PIAUÍ
	RN	CONSELHO ESTADUAL DE TURISMO DO RIO GRANDE DO NORTE - CONETUR
	SE	FÓRUM ESTADUAL DE TURISMO DE SERGIPE
<b>C. OESTE</b>	DF	CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO DO TURISMO DO DISTRITO FEDERAL - CONDETUR
	GO	FÓRUM ESTADUAL DO TURISMO DE GOIÁS
	MS	FÓRUM ESTADUAL DO TURISMO DE MATO GROSSO DO SUL
	MT	FÓRUM ESTADUAL DO TURISMO DE MATO GROSSO
<b>SUDESTE</b>	ES	CONSELHO ESTADUAL DE TURISMO DO ESPIRITO SANTO - CONTURES
	MG	FÓRUM ESTADUAL DE TURISMO DE MINAS GERAIS
	RJ	CONSELHO ESTADUAL DE TURISMO DO RIO DE JANEIRO
	SP	CONSELHO ESTADUAL DE TURISMO DE SÃO PAULO - CET
<b>SUL</b>	PR	CONSELHO CONSULTIVO DE TURISMO DO PARANÁ
	RS	FÓRUM ESTADUAL DE TURISMO DO RIO GRANDE DO SUL
	SC	CONSELHO ESTADUAL DE TURISMO - SANTA CATARINA

Source : Ministère du Tourisme, *Fóruns e Conselhos Estaduais*, 2006, p. 4.

**Annexe 8. Formulaire mis à disposition des résidents de Poá pour la participation à l'activité touristique**

## Formulário de Contato

**Nome**

**Sobrenome**

**Email**

**Telefone**

**Assunto**

Opinião	▼
Opinião	
Sugestão	
Crítica	



## Annexe 9. Liste de formations prévues pour la Route des émotions par Care

### VOLET 1

- **II et III Séminaires annuels de présentation du panorama socio-économique et environnementale – Route des émotions**

Micro régions : non informées

Nombre d'heures : 16 heures

Publics-cibles : société civile organisée, pouvoirs publics et secteur privé

### VOLET 2

- **Formation Accès et outils pour mobilisation de ressources publiques – Système de conventions (SICONV)**

Micro régions : Parnaíba – PI, Camocim – CE et Barreirinhas – MA.

Nombre d'heures : 40 heures

Publics-cibles : pouvoirs publics

- **Formation Plan national du tourisme**

Micro régions : Parnaíba – PI, Camocim – CE et Barreirinhas – MA

Nombre d'heures : 16 heures

Publics-cibles : pouvoirs publics

- **Formation Appels d'offre et contrats**

Micro régions : Parnaíba – PI, Camocim – CE et Barreirinhas – MA

Nombre d'heures : 32 heures

Publics-cibles : pouvoirs publics

- **Formation Élaboration de projets pour collecte de ressources**

Micro régions : Parnaíba – PI, Camocim – CE et Barreirinhas – MA

Nombre d'heures : 32 heures

Publics-cibles : pouvoirs publics

- **Formation Planification et gestion d'activités touristiques**

Micro régions : Parnaíba – PI, Camocim – CE et Barreirinhas – MA

Nombre d'heures : 16 heures

Publics-cibles : pouvoirs publics

- **Formation Gestion économique et environnementale des ressources naturelles**

Micro régions : Parnaíba – PI, Camocim – CE et Barreirinhas – MA

Nombre d'heures : 16 heures

Publics-cibles : pouvoirs publics

- **5 Dialogues communautaires d'apprentissage (DICAs)**

Micro régions : non informées

Nombre d'heures : 16 heures chaque atelier

Publics-cibles : société civile organisée, pouvoirs publics et secteur privé

### VOLET 3

- **Formation Accès et outils pour mobilisation de ressources publiques – Système de conventions (SICONV)**

Micro régions : Parnaíba – PI, Camocim – CE et Barreirinhas – MA

Nombre d'heures : 40 heures

Publics-cibles : société civile organisée

- **Formation Outils pour utilisation du patrimoine de l'Union en faveur du développement local**

Micro régions : Parnaíba-PI

Nombre d'heures : 16 heures

Publics-cibles : société civile organisée

- **Formation Achats gouvernementaux**

Micro régions : Parnaíba-PI, Camocim – CE et Barreirinhas – MA

Nombre d'heures : 16 heures

Publics-cibles : société civile organisée

- **Séminaire sur le genre et le développement local dans le "meio-norte"**

Micro régions : Parnaíba-PI

Nombre d'heures : 24 heures

Publics-cibles : femmes et fortes *leaderships* féminins dans la région

- **Formation Fonctions du gouvernement local et contrôle social**

Micro régions : Parnaíba – PI et Camocim – CE.

Nombre d'heures : 16 heures

Publics-cibles : société civile organisée

### VOLET 4

- **Formation Gestion intégrée et participative des ressources hydriques**

Micro régions : Camocim – CE et Barreirinhas – MA

Nombre d'heures : 30 heures

Publics-cibles : pouvoirs publics

- **Formation Gestion d'Unités de conservation**

Micro régions : Parnaíba – PI, Camocim – CE et Barreirinhas – MA

Nombre d'heures : 48 heures

Publics-cibles : pouvoirs publics

**Annexe 10. Actions opérationnelles pour la Route des émotions proposées par le ministère du Tourisme (2014), selon thématique et priorité**

 **Priorité très haute**

 **Priorité haute**

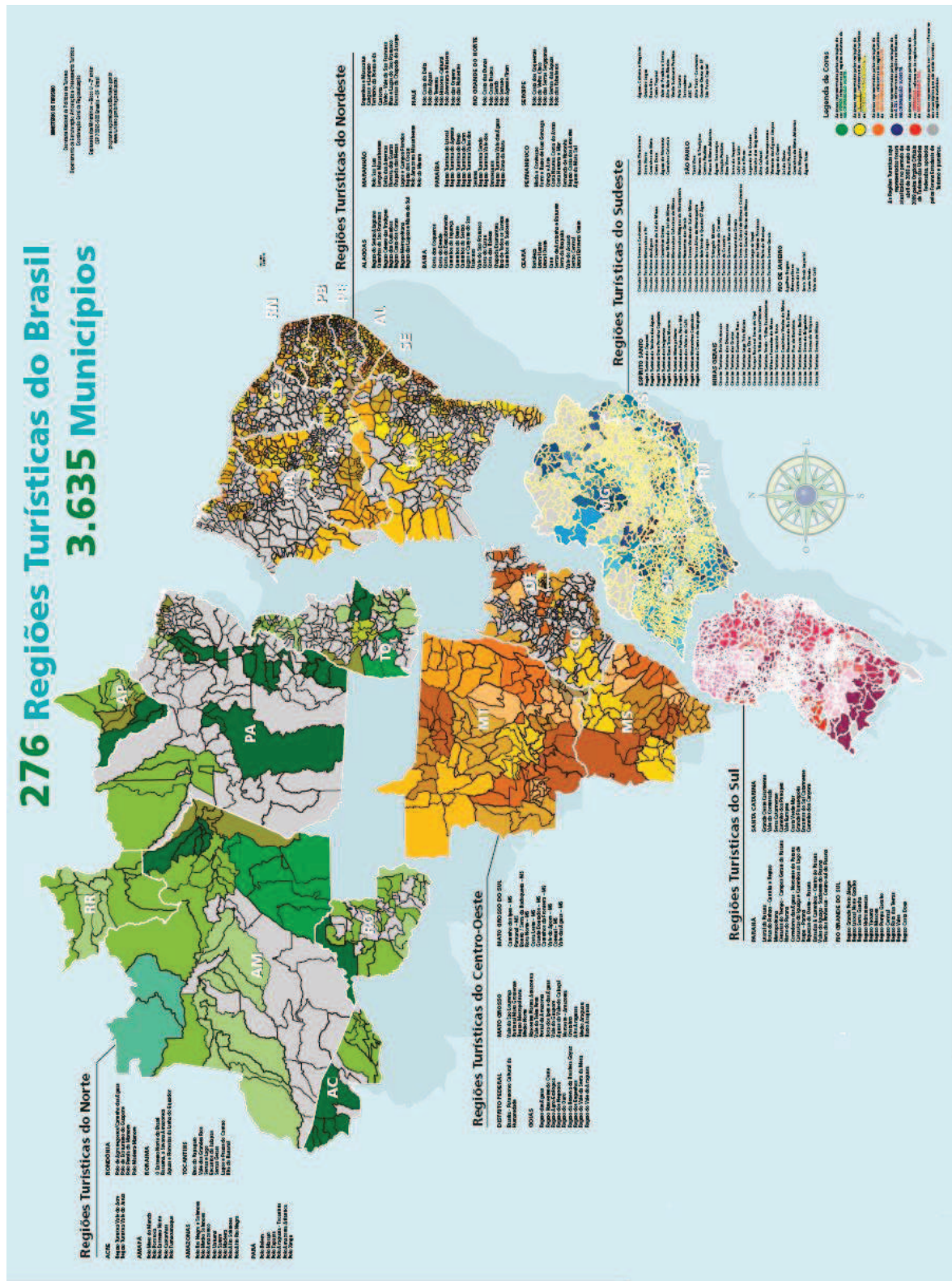
 **Priorité moyenne - faible**

Axes thématiques d'actions	Actions proposées
<b>Renforcement institutionnel</b>	1. Création ou activation des organismes de gestion à niveau stratégique et opérationnel ;
	2. Programme de qualification pour renforcer la capacité de gestion institutionnelle ;
	3. Organisation de la "Rencontre professionnelle de la Route des émotions" une fois par an.
<b>Veille</b>	4. Implantation de l'Observatoire de tourisme de la Route des émotions.
<b>Entrepreneuriat et attractions d'investissement</b>	5. Catalogue d'opportunités d'affaires dans le secteur touristique sur la Route des émotions;
	6. Événement d'information et de captation d'investisseurs, et un encouragement de l'entrepreneuriat;
	7. Création d'un service d'orientation à des investisseurs potentiels.
<b>Infrastructures</b>	8. Inventaire des nécessités d'infrastructures, d'équipements et de services publics.
<b>Qualification des services et de la production liée au tourisme</b>	9. Cartographie et stimulation à la production associée au tourisme ;
	10. Formation de qualification professionnelle aux niveaux gestionnaire et opérationnel ;
	11. Dimensionnement de la demande du secteur touristique par catégorie ;
	12. Amélioration du système de qualité touristique de la Route des émotions ;
	13. Programme d'information et de sensibilisation sur les bénéfices de la formalisation.

<b>Planification et positionnement de marché</b>	14. Élaboration d'un menu d'expériences touristiques de la Route des émotions ;
	15. Réalisation d'un programme de séminaires sur les techniques de travail en coopération ;
	16. Élaboration d'un plan de marketing ;
	17. Articulation et divulgation d'un programme d'événements.
<b>Promotion et soutien à la commercialisation</b>	18. Création d'un système de gestion de la relation avec le client (Customer Relationship Management - CRM) ;
	19. Utilisation de la page Web de la Route des émotions comme outil commercial ;
	20. Développement de publicité en coopération ;
	21. Développement du programme de Relations publiques.
<b>Informations aux touristes</b>	22. Création d'un système intégral de signalétique touristique ;
	23. Création de trois Centres d'interprétation;
	24. Production et divulgation de brochures segmentées selon les catégories de produit.

Source : Ministério do Turismo, Brasil, 2014.

# Annexe 11. Plan de la régionalisation touristique au Brésil



## **Annexe 12. Lettre (Carta) du I Acampamento da Juventude da Zona Costeira do Ceará**

Nós, juventudes costeiras, indígenas, da praia, do campo e da cidade que estivemos reunidos entre os dias 03 e 06 de dezembro de 2015, no I Acampamento da Juventude da Zona Costeira, no Assentamento Maceió, em Itapipoca, reconhecemos as lutas herdadas de nossos pais, avós e ancestrais e reafirmamos o compromisso com a resistência pela garantia do nosso território, lugar de construção da nossa identidade, nosso ser, estar e viver. Há mais de 40 anos a pressão do capital sobre nossos territórios tem gerado graves impactos socioambientais dando lugar a especulação imobiliária para a instalação de grandes projetos desenvolvimentistas, como o turismo, carcinicultura, parques eólicos, indústria portuária e petroleira e maricultura.

Temos a compreensão de que a realidade é histórica e cada geração enfrenta seus desafios de forma diferente. Ao contrário do que dizem os meios de comunicação de massa, não existe um único espírito de juventude que nos faz iguais. Apesar de partilharmos a experiência de transição para a vida adulta, somos mulheres, homens, jovens, indígenas, negros, lésbicas, gays, bissexuais, transexuais no campo e na cidade que vivenciamos situações específicas e sob condições diversas.

Reconhecemos que os jovens são bombardeados por referências mercadológicas por meio da mídia que estimula o consumo de tudo, até das emoções. Essa situação só mudará quando a comunicação for entendida e compartilhada como instrumento de transformação social. Por isso convocamos a todos para contar a nossa história, a história dos Povos e Comunidades Tradicionais usando linguagens e ferramentas como a internet, a produção de vídeos, de áudios, teatro e contação de histórias entre outras iniciativas populares.

Defendemos as atividades tradicionais, pesca artesanal, agricultura camponesa, turismo comunitário e o direito de todas as populações aos seus territórios e com condições para exercer sua autonomia, liberdade, afetuosidade, espiritualidade e ancestralidade. Somos contra o extermínio da juventude negra nas periferias urbanas. Rechaçamos toda forma de violência contra a população LGBT. Somos contra a proposta de emenda constitucional PEC 215, um retrocesso no reconhecimento dos direitos fundamentais das populações tradicionais brasileiras e exigimos a regulamentação dos nossos territórios porque é aqui que construímos cotidianamente o nosso bem viver.

Vamos logo, vamos agora.

Vamos todos resistir!

Itapipoca, 06 de dezembro de 2015.

**RÉFÉRENCES  
BIBLIOGRAPHIQUES**

- ABERS, Rebeca (2000), *Inventing Local Democracy: Grassroots Politics in Brazil*, Boulder (Colorado) et Londres, Lynne Rienner Publishers, 245 p.
- AKRICH, Madeleine, CALLON, Michel, LATOUR, Bruno (1988), "À quoi tient le succès des innovations? 1 : L'art de l'intéressement", *Gérer et comprendre, Annales des Mines*, n° 11, p.4-17.
- ALBERTINI, Jean-Marie (1993), "Environnement, écologie et économie", préface dans SIBIEUDE, Christophe, SIBIEUDE, Thierry, *Les rouages économiques de l'environnement*, Paris, Les Éditions de l'Atelier, p. 6-15.
- ALKIRE, Sabina (2005), *Capability and functionings: definition and justification. Introductory Briefing Note*, Boston, Human Development and Capability Association (HDCA), 6 p. Disponible sur <<http://terpconnect.umd.edu/~dcrocker/Courses/Docs/Alkire%20-%20Capability%20Functioning%20Briefing%20Note.pdf>> (Page consultée le 22 février 2016).
- ALVES, Daiane (2018), "La relation habitant et touriste à São Paulo ou les enjeux de la participation dans le tourisme", dans CROZAT, Dominique, ALVES, Daiane (dir.), *Le touriste et l'habitant*, Saint-Denis, Connaissances et Savoirs, p. 159-181.
- ANDRADE, José Célio Silveira, RIBEIRO, Maria Teresa Franco, GÓES, Maria de Fátima Barbosa, VARGENS, Emiliana da Costa (2003), "Conflitos e riscos socioambientais: análise de relação entre o complexo Costa do Sauípe e atores locais", *Revista de Administração Pública*, vol. 37, n° 2, p. 459-476.
- ANDRÉ, Pierre, ENSERINK, Bert, CONNOR, Desmond, CROAL, Peter (2006), *Public Participation. International Best Practice Principles*, Special Publication Series No. 4, Fargo, USA: International Association for Impact Assessment. Disponible sur <<http://www.iaia.org/publicdocuments/special-publications/SP4%20web.pdf>> (Page consultée le 25 novembre 2015).
- ANGERS, Maurice (2009), *Initiation pratique à la méthodologie des Sciences Humaines*, Québec, CEC, 198 p.
- ANTUNES, Ricardo (2004), *A desertificação neoliberal no Brasil*, Campinas (São Paulo), Autores Associados, 172 p.
- ARNSTEIN, Sherry (1969), "A ladder of citizen participation in the USA", *Journal of the American Institute of Planners*, vol. 35, n° 4, p. 216-224.
- AUCLAIR, Élisabeth (2010), "Développement culturel, développement durable. Vers une plus grande démocratie locale ?", dans FOURNIER, Laurent Sébastien, BERNIÉ-BOISSARD, Catherine, CROZAT, Dominique, CHASTAGNER, Claude (dir.), *Développement culturel et territoires*, Paris, L'Harmattan, p. 49-68.
- AUSTRIAN Council of Ministers (2008), *Standards of Public Participation. Recommendation for Good Practice*, adopté par le Conseil le 02 juillet 2018, 21 p.
- ÁVILA, Antonio L., GARCÍA, Susana (2013), "Destinos turísticos inteligentes", *Harvard Deusto business review*, n° 224, p. 61-70.



- ÁVILA, Antonio L., LANCIS, Enrique, GARCÍA, Susana, ALCANTUD, Andrés, GARCÍA, Beatriz, MUÑOZ, Nuria (2013), *Informe destinos turísticos inteligentes: construyendo el futuro*, Madrid, Segittur, 207 p.
- AVRITZER, Leonardo (1999), "Teoria democrática, esfera pública e participação local", *Sociologias. Cidadania e Democracia*, ano 1, n° 2, p. 18-43.
- \_\_\_\_\_ (2003), "O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico", dans AVRITZER, Leonardo, NAVARRO, Zander (org.), *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*, São Paulo, Cortez, p. 13-60.
- \_\_\_\_\_ (2005), "Nouvelles sphères publiques au Brésil : démocratie locale et délibération politique", dans BACQUE, Marie-Hélène, REY, Henri, SINTOMER, Yves (dir.), *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, Paris, La Découverte, p. 231-251.
- \_\_\_\_\_ (2007), "Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: Da Autorização à Legitimidade da Ação", *DADOS*, vol. 50, n° 3, p. 443-464.
- BACELAR, Tânia (2000), *Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro: heranças e urgências*, Rio de Janeiro, Revan, 390 p.
- BACQUÉ, Marie-Hélène, REY, Henri, SINTOMER, Yves (2005), *Gestion de proximité et démocratie participative*, Paris, La Découverte, 316 p.
- BAHL, Miguel (2006) "Planejamento Turístico por meio da Elaboração de Roteiros", dans RUSCHMANN, Doris van de Meene, SOLHA, Karina Toledo (org.), *Planejamento Turístico*, Barueri (São Paulo), Manole, p. 298-316.
- BALAZARD, Hélène (2015), *Agir en démocratie*, Ivry-sur-Seine, Les Éditions de l'Atelier/Éditions Ouvrières, 160 p.
- BANQUE mondiale (1996), *The World Bank participation sourcebook*, Washington D.C., 253 p.
- BARBOSA, Luciana Maciel (2011), *Redes de territórios solidários do turismo comunitário: políticas para o desenvolvimento local no Ceará*, Dissertação de Mestrado em Geografia, Fortaleza, Universidade Estadual do Ceará, 170 p.
- BARDHAN, Pranab (2000), "Irrigation and Cooperation: An Empirical Analysis of 48 Irrigation Communities in South India", *Economic Development and Cultural Change*, vol. 48, n° 4, p. 847-865.
- BARDHAN, Pranab, DAYTON-JOHNSON, Jeff (2001), "Unequal Irrigators: Heterogeneity and Commons Management in Large-Scale Multivariate Research", *The Drama of the Commons*, National Research Council, Washington DC: National Academies Press, p. 87-112.
- BARRET, Philippe (2012), *Guide pratique du dialogue territorial*, Éditions de l'Aube, 240 p.
- BARRETO, Margarita (1991), *Planejamento e organização em turismo*, Campinas (São Paulo), Papirus, 108 p.

- BARROS FILHO, Clóvis de, PRAÇA, Sérgio (2014), *Corrupção: Parceria degenerativa*. Campinas (São Paulo), Papirus 7 Mares, 111 p.
- BARTHOLO, Roberto, SAN SOLO, Davis Gruber, BURSZTYN, Ivan (org.) (2009), *Turismo de base comunitária. Diversidade de olhares e experiências brasileiras*, Rio de Janeiro, Letra e Imagem, 508 p.
- BASSAN, Michel, COMPAGNON, Anne, JOYE, Dominique, STEIN, Véronique (2001), *Vivre et créer l'espace public*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, 227 p.
- BECK, Ulrich (1986), *La société du risque. Sur la voie d'une autre modernité*, Paris, Aubier, 2001, 521 p.
- \_\_\_\_\_ (2003), *Pouvoir et contre-pouvoir à l'ère de la mondialisation*, Paris, Aubier-Flammarion, 564 p.
- BENEVIDES, Ireleno Porto (2004), *Práticas e territorialidades turísticas e planejamento governamental do turismo no Ceará*, thèse de doctorat en géographie humaine, Universidade de São Paulo, 306 p.
- BENI, Mário Carlos (2006), *Análise estrutural do turismo*, São Paulo, Senac, 50 p.
- \_\_\_\_\_ (2000), "A Política do Turismo", dans TRIGO, Luiz (org). *Turismo – Como aprender, como ensinar*, São Paulo, Editora Senac São Paulo, p. 177-202.
- BEPA (2011), *Empowering people, driving change. Social innovation in the European Union*, Bureau of European Policy Advisers, Luxembourg Publications Office of the European Union, 176 p.
- BESSY, Olivier (2016), *Le touriste, "l'habitant" absent des réflexions territoriales*, Propos, Conférence-débat du 07 avril 2016, Agence d'Urbanisme Atlantique et Pyrénées, 4 p. Disponible sur <[http://www.audap.org/userfiles/downloads/conferences/conference\\_tourisme\\_urbanisme\\_bessy\\_et\\_verbatims\\_20160518.pdf](http://www.audap.org/userfiles/downloads/conferences/conference_tourisme_urbanisme_bessy_et_verbatims_20160518.pdf)> (Page consultée le 28 février 2018).
- BLATRIX, Cécile (2010), "Concertation et débat public", dans BORRAZ, Olivier, GUIRAUDON, Virginie (dir.), *Politiques publiques 2 Changer la société*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 213-242.
- BOITEUX, Bayard (2003), *Legislação de turismo*, Rio de Janeiro, Ed. Campus, 134 p.
- BOLSON, Jaisa Gontijo, PIRES, Fabiana Pires, BAHIA, Eduardo Trindade (2004), *Histórico e Análise das Políticas Públicas de Turismo no Brasil – 1930/2004: Estudo de caso Minas Gerais*, Encontro Nacional de Turismo com Base Local, Curitiba. Disponible sur <<http://www.etur.com.br/conteudocompleto.asp?idconteudo=6792>> (Page consultée le 09 avril 2015).
- BOORSTIN, Daniel J. (1964), *The Image: A Guide to Pseudo-Events in America*, New York, Harper and Row, 315 p.

- BORGES, Cícera Inara Oliveira Sousa, LIMA, Maria do Céu de (2011), *O turismo comunitário em comunidades tradicionais na zona costeira do Ceará: em foco a experiência da Rede Tucum*, Dissertação (Mestrado em Geografia) - Centro de Ciências, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 139 p.
- BOURQUE, Denis, COMEAU, Yvan, FAVREAU, Louis, FRÉCHETTE, Lucie (dir.) (2007), *L'organisation communautaire. Fondements, approches et champs pratiques*, Québec, Presses Universitaires du Québec, 534 p.
- BOYD, Danah. M., ELLISON, Nicole B. (2007), "Social network sites: definition, history, and scholarship", *Journal of Computer-Mediated Communication*, vol.13, n° 1, p. 210-230. Disponível sur <<http://jcmc.indiana.edu/vol13/issue1/boyd.ellison.html>> (Page consultée le 17 mars 2016).
- BOYER, Marc (1996), *L'invention du tourisme*, Paris, Gallimard, 153 p.
- BRASIL (1966), *Decreto-lei nº 55 de 18 de novembro de 1966. Define a política nacional de turismo, cria o Conselho Nacional de Turismo e a Empresa Brasileira de Turismo, e dá outras providências*, Brasília, Diário Oficial da União, 21 novembro 1966, Seção 1, p.13416.
- \_\_\_\_\_ (1991), *Lei nº 8.181 de 21 de março de 1991. Dá nova denominação à Embratur, e dá outras providências*, Brasília, Diário Oficial da União, 01 abril 1991.
- \_\_\_\_\_ (2008), *Lei nº 11.771 de 17 de setembro de 2008. Dispõe sobre a Política Nacional de Turismo, define as atribuições do Governo Federal no planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor turístico; revoga a Lei nº 6.505, de 13 de dezembro de 1977, o Decreto-Lei nº 2.294, de 21 de novembro de 1986, e dispositivos da Lei nº 8.181, de 28 de março de 1991; e dá outras providências*. Brasília, Diário Oficial da União, 18 setembro 2008.
- \_\_\_\_\_ (2010), *Decreto nº 7.381, de 2 de dezembro de 2010. Regulamenta a Lei nº 11.771, de 17 de setembro de 2008, que dispõe sobre a Política Nacional de Turismo, define as atribuições do Governo Federal no planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor turístico, e dá outras providências*. Brasília, Diário Oficial da União, 03 dezembro 2010.
- \_\_\_\_\_ (2014), *Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014. Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências*. Brasília, Diário Oficial da União, 26 mai 2014.
- BRASIL, Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo et Embratur (1996), *Política Nacional de Turismo 1996/1999: diretrizes e programas*, Brasília, 108 p.
- BRASIL, Ministério do Esporte e do Turismo et Embratur (1999), *Estudos do turismo brasileiro*, Brasília, 253 p.
- BRASIL, Ministério do Turismo (2003), *Plano Nacional do Turismo 2003-2007: Diretrizes, Metas e Programas*, Brasília, MTur, 48 p.
- \_\_\_\_\_ (2007a), *Plano Nacional de Turismo 2007-2010: uma viagem de inclusão*, Brasília, MTur, 83 p.

- \_\_\_\_\_ (2007b), *Programa de Regionalização do Turismo. Roteiros do Brasil. Módulo operacional 1 - Roteirização Turística*, Brasília, MTur, 80 p.
- \_\_\_\_\_ (2007c), *Programa de Regionalização do Turismo. Roteiros do Brasil. Módulo operacional 2 - Roteirização Turística*, Brasília, MTur, 48 p.
- \_\_\_\_\_ (2007d), *Programa de Regionalização do Turismo. Roteiros do Brasil. Módulo operacional 3 - Roteirização Turística*, Brasília, MTur, 57 p.
- \_\_\_\_\_ (2007e), *Programa de Regionalização do Turismo. Roteiros do Brasil. Módulo operacional 7 - Roteirização Turística*, Brasília, MTur, 52 p.
- \_\_\_\_\_ (2008), *Estudo de Competitividade dos 65 destinos indutores do desenvolvimento turístico regional – Relatório Brasil*, éd. 2, Brasília, MTur, 84 p.
- \_\_\_\_\_ (2010a), *Dinâmica e diversidade do turismo de base comunitária. Desafio para a formulação de política pública*, Brasília, MTur, 88 p.
- \_\_\_\_\_ (2010b), *Rede de Cooperação Técnica para a Roteirização: tecendo um novo Brasil*, éd. 2, Brasília, MTur, 148 p.
- \_\_\_\_\_ (2010c), *Turismo no Brasil 2011-2014*, Brasília, MTur, 160 p.
- \_\_\_\_\_ (2013a), *Plano Nacional de Turismo 2013-2016: O turismo fazendo muito mais pelo Brasil*, Brasília, MTur, 116 p.
- \_\_\_\_\_ (2013b), *Diretrizes*, Brasília, MTur, 47 p.
- \_\_\_\_\_ (2014), *Plano Estratégico de Desenvolvimento do Turismo Regional da Rota das Emoções. Produto V - Entrega de resultados*, São Paulo, MTur, 283 p.
- \_\_\_\_\_ (2015), *Índice de competitividade do turismo nacional : relatório Brasil 2015*, Brasília, Ministério do Turismo, 92 p.
- \_\_\_\_\_ (2016), *Estatísticas básicas do turismo. Brasil 2016. Ano Base 2015*. Disponible sur <http://www.dadosefatos.turismo.gov.br/estat%C3%ADsticas-e-indicadores.html> (Pages consultées le 19 octobre 2016).
- BRASIL, Ministério do Turismo, FGV Projetos (2016), *Boletim de desempenho econômico do turismo*, ano XIII, n° 51, Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas, 81 p.
- BRASIL, Ministério do Turismo, FUNDAÇÃO Getúlio Vargas, SEBRAE (2015), *Boas Práticas em Turismo*, Brasília, MTur, 33 p.
- BRATOSIN, Stefan (2001) "La concertation : forme symbolique de l'action collective", Paris, L'Harmattan, 286 p.
- BRAVO, Maria Inês Souza (2001), "Gestão democrática na saúde: o potencial dos conselhos", dans BRAVO, Maria Inês Souza, PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira (org.), *Política social e democracia*, São Paulo, Cortez, p. 43-65.

- BREDA, Jef (1997), *La construction d'une mesure synthétique du bien-être*. Les 4<sup>èmes</sup> rencontres du Réseau francophone international pour la promotion de la santé (Réfips) : Connaître et surveiller pour agir sur la santé des populations, Montréal, p. 87-102.
- BRUNEL, Sylvie (2004), *Le développement durable*, Paris, PUF, 128 p.
- BRUSADIN, Leandro Benedini (2005), "Política e planejamento do turismo: Avaliação do Programa Nacional de Municipalização do Turismo", Uni-FACEF. Disponible sur <<http://legacy.unifacef.com.br/novo/publicacoes/IIforum/Textos%20EP/Leandro%20Benedini%20Brusadin.pdf>> (Page consultée le 24 novembre 2016).
- BUARQUE DE HOLANDA, Sérgio (1963), *Raízes do Brasil*, Brasília, Editora Universidade de Brasília, 228 p.
- BURAWOY, Michael (2003), "L'étude de cas élargie. Une approche réflexive, historique et comparée de l'enquête de terrain", dans CEFAÏ, Daniel (dir.), *L'Enquête de terrain*, Paris, Éditions La Découverte, p. 425-464.
- BURGOS, Raúl (2007), "Da democratização política à radicalização da democracia: novas dimensões estratégias dos movimentos sociais", dans DAGNINO, Evelina, TATAGIBA, Luciana (org.), *Democracia Sociedade Civil e Participação*, Chapecó, Argos, p. 127-166.
- BURGOS, Andrés, MERTENS, Frédéric (2015), "Os desafios do turismo no contexto da sustentabilidade: as contribuições do turismo de base comunitária", *Pasos Revista de Turismo y Patrimonio Cultural*, vol. 13, n° 1, p. 57 - 71.
- BURSZTYN, Ivan, BARTHOLO, Roberto, DELAMARO, Mauricio (2009), "Turismo para quem? Sobre caminhos de desenvolvimento e alternativas para o turismo no Brasil", dans BARTHOLO, Roberto, SANSOLO, Davis G.; BURSZTYN, Ivan (org.), *Turismo de Base Comunitária: diversidade de olhares e experiências brasileiras*, Rio de Janeiro, Letra e Imagem, 508 p.
- BUSSI, Michel (2007), "Pour une géographie de la démocratie", *L'Espace Politique*, n° 1, 19 p. Disponible sur <<http://journals.openedition.org/espacepolitique/243>> (Page consultée le 26 février 2018).
- CABANNES, Yves (2004), *72 perguntas frequentes sobre o Orçamento Participativo*, UN-Habitat, Quito, AH Editorial, 77 p.
- \_\_\_\_\_ (2006), "Les budgets participatifs en Amérique Latine", *Mouvements*, n° 47-48, p. 128-138.
- CABRAL, Cleonice Ester, CYRILLO, Marina Wöhlke (2008), "O envolvimento e participação da comunidade autóctone no planejamento turístico municipal de Balneário Camboriú (SC) - análise da responsabilidade social do primeiro setor: Estado", 5<sup>ème</sup> séminaire de recherche en Tourisme du Mercosul, Universidade de Caxias do Sul, 27 et 28 juin 2008, 14 p. Disponible sur <[https://www.ucs.br/ucs/tpIVSeminTur%20eventos/seminarios\\_semintur/semin\\_tur\\_5/trabalhos/arquivos/gt06-08.pdf](https://www.ucs.br/ucs/tpIVSeminTur%20eventos/seminarios_semintur/semin_tur_5/trabalhos/arquivos/gt06-08.pdf)> (Page consultée le 20 février 2018).
- CACCOMO, Jean-Louis (2007), *Fondements d'économie du tourisme. Acteurs, marchés, stratégies*, Bruxelles, De Boeck, 228 p.

- CALBÉRAC, Yann (2007), "Le terrain des géographes, entre tradition et légitimation du chercheur", *Cahiers d'Ades*, p. 19-25.
- CALHOUN, Craig J. (éd.) (1992), *Habermas and the Public Sphere*, Cambridge, MIT Press, 510 p.
- CARDOSO, Roberta de Carvalho (2005), *Dimensões Sociais do Turismo Sustentável: estudo sobre a contribuição dos resorts de praia para o desenvolvimento das comunidades locais*, Tese de doutorado, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, 264 p.
- CARDOSO, Ruth (1997), "Fortalecimento da Sociedade Civil", dans IOSCHPE, Evelyn Berg (org.), *3º Setor. Desenvolvimento Social Sustentado*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, p. 7-12.
- CARVALHO, Caio Luiz de (2009), *Políticas Públicas no Turismo Brasileiro: A cidade de São Paulo e a construção de sua identidade turística*, Tese de Doutorado (Ciências da Comunicação), Escola de Comunicação e Artes, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009, 253 p.
- CARVALHO, Vininha (2007), "O Turismo Comunitário como instrumento de desenvolvimento sustentável", *Ecotour*. Disponible sur <[http://www.revistaecotour.com.br/pagina/MTc1OQ==/O\\_turismo\\_comunitario\\_como\\_instrumento\\_de\\_desenvolvimento\\_sustentavel](http://www.revistaecotour.com.br/pagina/MTc1OQ==/O_turismo_comunitario_como_instrumento_de_desenvolvimento_sustentavel)>. (Page consultée le 04 mai 2016).
- CASTELLS, Manuel (1999), *A sociedade em rede*, São Paulo, Paz e Terra, 1999, 617 p.
- CASTRO, Celso, GUIMARÃES, Valéria Lima, MAGALHÃES, Aline Montenegro (org.) (2013), *História do turismo no Brasil*, Rio de Janeiro, Editora FGV, 284 p.
- CAZES, Georges (2006), "La problématique des impacts du tourisme. Réflexion sur quelques évolutions significatives", dans DECROLY, Jean-Michel, DUQUESNE, Anne-Marie, DELBAERE, Roland, DIEKMANN Anya (éd.), *Tourisme et société. Mutations, enjeux et défis*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, p. 87-94.
- CHABLOZ, Nadège (2006), "Vers une éthique du tourisme ? Les tensions à l'œuvre dans l'élaboration et l'appréhension des chartes de bonne conduite par les différents acteurs", *Autrepart*, vol. 4, n° 40, p. 45-62.
- CHAGNOLLAUD, Dominique (2010), *Science politique*, Paris, Dalloz, 348 p.
- CHASE, Lisa, BOUMANS, Roelof, MORSE, Stephanie (2013), "Participatory modeling as a tool for community development planning: tourism in the Northern Forest", dans PHILLIPS, Rhonda, ROBERTS, Sherma, *Tourism, Planning, and Community Development*, Oxon, Routledge, p. 112-124.
- CHASIN, José (1999), *O integralismo de Plínio Salgado: forma de regressividade no capitalismo hiper-tardio*, Belo Horizonte et Santo André/SP, Una Editora et Ad Hominem, 640 p.
- CHESBROUGH, Henry (2003), *Open Innovation: The New Imperative for Creating and Profiting from Technology*, Boston, Harvard Business School Press, 272 p.

- CHESBROUGH, Henry, VANHAVERBEKE, Wim, WEST, Joel (éd.) (2008), *Open Innovation: Researching a New Paradigm*, EUA, Oxford University Press, 400 p.
- COHEN, Jean L. (1996), "The Public Sphere, the media and civil society", dans SAJÓ, András, PRICE, Monroe (éd.), *Rights of access to the media*, The Hague, Kluwer Law International, p. 19-50.
- COHEN, Jean L., ARATO, Andrew (1992), *Civil society and political theory*, Cambridge, MIT Press, 800 p.
- COLOMB, Claire, NOVY, Johannes (2016), *Protest and Resistance in the Tourist City (Contemporary Geographies of Leisure, Tourism and Mobility)*, London, Routledge, 358 p.
- COMBE, Hélène (2015), "La gouvernance, une impérieuse nécessité pour le développement durable", *Développement durable et territoires*, vol. 6, n° 2, 14 p. Disponible sur <<http://developpementdurable.revues.org/10852>> (Page consultée le 01 octobre 2016).
- COMMISSION of the European Communities (2001), *European Governance. A white paper*, Bruxelles, Commission of the European Communities, 35 p.
- CONSEIL de la Santé et du Bien-être (1998), *Forum sur le développement social*, rapport remis au ministre de la Santé et des Services sociaux, Québec, 140 p.
- CONSELHO Municipal de Turismo de Foz do Iguaçu (2012), *Relatório final da I Conferência Municipal de Turismo*, Foz do Iguaçu, 15 p. Disponible sur <[http://www.clickfozdoiguacu.com.br/static/pdf/Relat%F3rio\\_Final\\_CMT.pdf](http://www.clickfozdoiguacu.com.br/static/pdf/Relat%F3rio_Final_CMT.pdf)> (Page consultée le 25 juin 2016).
- CORIOLOANO, Luzia Neide Menezes Teixeira (2006), *O turismo nos discursos, nas políticas e no combate à pobreza*, São Paulo, Annablume Editora, 238 p.
- \_\_\_\_\_ (2009), *Arranjos Produtivos Locais do Turismo Comunitário: Atores e Cenários em Mudança*, Fortaleza, Editora da Universidade Estadual do Ceará, 307 p.
- \_\_\_\_\_ (2012), "O turismo comunitário no contexto da globalização", dans CORIOLOANO, Luzia Neide Menezes Teixeira, VASCONCELOS, F'abio Perdigão (org.), *Turismo, território e conflitos imobiliários*, Fortaleza, Editora da Universidade Estadual do Ceará, p. 11-25.
- CORIOLOANO, Luzia Neide Menezes Teixeira, LIMA, Luiz Cruz (org.) (2003), *Turismo comunitário e responsabilidade socioambiental*, Fortaleza, Eduece, 366 p.
- CORNELOUP, Jean (2009), "Comment est abordée la question de l'innovation dans les sciences sociales ?", *Revue de géographie alpine*, vol. 97, n° 1, p. 113-128.
- CORTELLA, Mario Sergio, DIMENSTEIN, Gilberto, KARNAL, Leandro, PONDÉ, Luiz Felipe (2016), *Verdades e Mentiras – Ética e democracia no Brasil*, Campinas, Papirus 7 Mares, 128 p.
- COUSIN, Saskia, RÉAU, Bertrand (2009), *Sociologie du tourisme*, Paris, La Découverte, 126 p.

- COUTINHO, Carlos Nelson (1979), "A democracia como valor universal", *Encontros com a Civilização Brasileira*, Rio de Janeiro, n° 9, p. 33-47.
- COUTO, Rosalina da Conceição (2003), *Impacto social do turismo. Os impactos causados pela hotelaria nas comunidades locais. Estudo de caso: Complexo Costa do Sauípe*, dissertação de MBA Turismo, Hotelaria e Entretenimento, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 101 p.
- CROZAT, Dominique, ALVES, Daiane (dir.), *Le touriste et l'habitant*, Saint-Denis, Connaissances et Savoirs, 296 p.
- CRUZ, Rita de Cássia Ariza da (2001), *Política de turismo e território*, São Paulo, Contexto, 176 p.
- \_\_\_\_\_ (2005), "Políticas públicas de turismo no Brasil: território usado, território negligenciado", *Geosul*, vol. 20, n° 40, p. 27-43. Disponible sur <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/geosul/article/view/13234>> (Page consultée le 19 novembre 2016).
- CUNNINGHAM, James Vincent (1972), "Citizen Participation in Public Affairs", *Public Administration Review*, vol. 32, numéro spécial, p. 589-602.
- DAGNINO, Evelina (2002), "Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades", dans DAGNINO, Evelina (org.), *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*, São Paulo, Paz e Terra, p. 279-301.
- DAMATTA, Roberto (1984), *O que faz o brasil, Brasil?*, Rio de Janeiro, Ed. Rocco, 86 p.
- DANIEL FILHO, Bruno José (2009), "Le budget participatif local : outil pour l'amélioration de la démocratie ?", *Cahiers du Brésil Contemporain*, n° 73/74, p. 167-199.
- DAVOINE, Lucie (2012), *Économie du bonheur*, Paris, La Découverte, 128 p.
- DEBARBIEUX, Bernard (2001), "L'espace public ou l'heuristique heureuse", dans GHORRA-GOBIN, Cynthia (dir.), *Réinventer le sens de la ville : les espaces publics à l'heure globale*, Paris, L'Harmattan, p. 17-21.
- DELAPLACE, Marie, SIMON, Gwendal (2017), *Touristes et habitants. Conflits, complémentarités et arrangements*, Gollion (CH), Infolio, 176.
- DENCKER, Ada de Freitas Maneti (org.) (2004), *Planejamento e Gestão em Turismo e Hospitalidade*, São Paulo, Pioneira Thomsom Learning, 200 p.
- DENTON, John A. (1990), *Society and the official world: a reintroduction to sociology*. Dix Hills, New York, General Hall, 192 p.
- DENZIN, Norman K., LINCOLN, Yvonna S. (2006), "Introdução: A disciplina e a prática da pesquisa qualitativa", dans DENZIN, Norman K., LINCOLN, Yvonna S. (orgs), *O planejamento da pesquisa qualitativa: teorias e abordagens*, Porto Alegre, Artmed, p. 193-217.



- DEPARTEMENTO de Imprensa e Propaganda (1944), *Cultura Política Revista Mensal de Estudos Brasileiros*, Rio de Janeiro, ano IV, n° 47.
- DI MEO, Guy, BULEON, Pascal (dir.) (2005), *L'espace social : une lecture géographique des sociétés*, Paris, Armand Colin, 304 p.
- DIAS, Célia Maria de Moraes (1990), *Home away from home: evolução, caracterização e perspectivas da hotelaria: um estudo compreensivo*, dissertação de mestrado, São Paulo, ECA-USP.
- DIAS, Edmundo Fernandes (2004), "Traição ou lógica", *Universidade e Sociedade*, ano XIII, n° 32, p. 9-21.
- DIONNET, Mathieu, IMACHE, Amar, LETEURTRE, Elsa, ROUGIER, Jean-Emmanuel, DOLINSKA, Aleksandra (2017), *Guide de Concertation Territoriale et de facilitation*, Montpellier, Lisode, 64 p.
- DRYZEK, John (2000), *Deliberative Democracy and Beyond*, Oxford, Oxford University Press, 208 p.
- DRYZEC, John, NIEMEYER, Simon (2008), "Discursive Representation", *The American Political Science Review*, vol. 102, n° 4, p. 481-493.
- DUARTE, Luciana Rodrigues Ramos, (2013), "Os fundamentos e o fortalecimento do turismo comunitário a partir de Rede Tucum-CE", *Gestão & Desenvolvimento*, vol. 1, n° 1, 14 p. Disponible sur < <http://institutoateneu.com.br/ojs/index.php/RGD/article/view/73>> (Page consultée le 04 mai 2016).
- DUBUS, Nathalie, HELLE, Cécile, MASSON-VINCENT, Michelle (2010), "De la gouvernance à la géogouvernance : de nouveaux outils pour une démocratie LOCALE renouvelée", *L'Espace Politique*, vol. 10, n° 1. Disponible sur <<http://espacepolitique.revues.org/1574>> (Page consultée le 31 octobre 2017).
- DUCRET, Bernadette (2000), "L'éthique dans le tourisme. La nécessité d'un engagement politique des États", *Cahiers Espaces*, n° 67, p. 48-52.
- DUMAZEDIER, Joffre (1988), *La révolution du temps libre, 1968-1988*, Paris, Méridiens Klincksieck, 247 p.
- EGGERS, William D., SINGH, Shalabh Kumar (2009), *The Public Innovator's Playbook: Nurturing Bold Ideas in Government*, Canada, Deloitte et Harvard Kennedy School, 162 p.
- ELLIOT, Janice, HEESTERBEEK, Sara, LUKENSMEYER, Carolyn J., SLOCUM, Nikki (2005), *Participatory Methods Toolkit. A practitioner's manual*, Bruxelles, Fondation Roi Baudouin et Flemish Institute for Science and Technology Assessment (viWTA), 199 p.
- EMIGH, Rebecca Jean (1997), "The Power of Negative Thinking: The Use of Negative Case Methodology in the Development of Sociological Theory", *Theory and Society*, vol. 5, n° 26, p. 649-684.
- ENGELS, Frédéric (1876), "Le rôle du travail dans la transformation du singe en homme", *Dialectique de la nature*, Paris, Éditions sociales, 1975, p. 171-183.

- FABUREL, Guillaume (2013), "L'habitant et les savoirs de l'*habiter* comme impensés de la démocratie participative", *Cahiers Ramau, L'implication des habitants dans la fabrication de la ville. Métiers et pratiques en question*, Presses de l'École d'architecture de la Villete, n° 6, p. 31-53.
- FABUREL, Guillaume, CHEVALLIER, Karen (2015), "L'intérêt des expérimentations participatives pour les savoirs de l'environnement et des paysages. Le cas des grands projets d'équipement", *Lien social et Politiques*, n° 73, p. 95-115.
- FALCÃO, Maria do Carmo (1989), "A seguridade na travessia do Estado assistencial brasileiro", dans SPOSATI, Aldaiza, FALCÃO, Maria do Carmo, TEIXEIRA, Sônia Maria Fleury, *Os direitos (dos desassistidos) sociais*, São Paulo, Cortez, p. 110-126.
- FELTRIN, Lohana Pinheiro, RAMINELLI, Francieli Puntel (2012), "Política 2.0: Uma Nova Política para novos eleitores", *Revista Democracia Digital e Governo Eletrônico*, n° 6, p. 286-310.
- FERNANDES, Rubem C. (1997), "O que é o Terceiro Setor?", dans IOSCHPE, Evelyn Berg (org.), *3º Setor. Desenvolvimento Social Sustentado*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, p. 25-34
- FERRAZ, Joandre Antônio (1992), *Regime jurídico do turismo*, Campinas, Papirus, 180 p.
- FERREIRA, Claudino (1995), "Estilos de vida, práticas e representações sociais dos termalistas. O caso das termas da Curia", *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n° 43, p. 93-122.
- FIGUIERE, Catherine (2006), "Sud, Développement et développement durable : l'apport de l'économie politique", *Vertigo*, vol. 7, n° 2, p. 1-10.
- FLICK, Uwe (2008), *Uma introdução à pesquisa qualitativa*, Porto Alegre, Artmed, 408 p.
- FLIPO, Fabrice (2005), "Le développement durable est-il l'avenir de la démocratie ?", *Revue du MAUSS*, vol. 2, n° 26, p. 294-313.
- FLORIDA, Richard (2002), *The rise of the creative class*, New York, Basic Books, 483 p.
- FONTES Angela, VELLOSO, Maria, DIOGO, Pedro Nogueira (2002), *A estratégia de desenvolvimento local proposta pelo Programa Comunidade Ativa: potencialidades e entraves do DLIS*, Rio de Janeiro, 38 p. Disponible sur <<http://www.eclac.org/mujer/curso/fontes.pdf>> (Page consultée le 29 juillet 2017).
- FOORESTER, John, SWARTLING, Åsa Gerger (éds.) (2010), *Overcoming the Challenges of "Doing Participation" in Environment and Development: Workshop Summary of Lessons Learned and Ways Forward*, Suède, Stockholm Environment Institute, 53 p.
- FORTIN, Andrée, DESPRÉS, Carole, VACHON, Geneviève (2005), "Design urbain en collaboration. Bilan et enjeux", *Géocarrefour*, vol. 80, n° 2, p. 145-154.
- FRANKE, Nikolaus, PILLER, Frank (2004), "Toolkits for user innovation and design: an exploration of user interaction and value creation", *Journal of Product Innovation Management*, vol. 21, n° 6, p. 401-415.

- FRANKISH, C. James, KWAN, Brenda, RATNER, Pamela A., HIGGINS, Joan Wharf, LARSEN, Craig (2002), "Challenges of Citizen Participation in Regional Health Authorities", *Social Science and Medicine*, n° 54, p. 1471-1480.
- FURTADO, Celso (2007), *Formação econômica do Brasil*, São Paulo, Companhia das Letras, 352 p.
- GALDINO, Letícia Cristina Fernandes, COSTA, Michele Leandro da (2011), "Análise das principais políticas públicas de turismo no Brasil, da década de 1990 à atualidade", *Observatório de Inovação do Turismo - Revista Acadêmica*, vol. 4, n° 4, Rio de Janeiro, 24 p. Disponible sur <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/oit/article/view/5815>> (Page consultée le 13 décembre 2016).
- GÂNDARA, José Manoel, TORRES, Enrique, LEFROU, Daniel (2005), "A participação de todos os "atores" no processo turístico", *Revista Virtual de Direito do Turismo*, vol. 5, p. 35-36.
- GASSMANN, Oliver, ENKEL, Ellen (2004), *Towards a Theory of Open Innovation: Three Core Process Archetypes*, R&D Management Conference, Lisbon, Portugal, 6-9 juillet 2004, 18 p. Disponible sur <<https://www.alexandria.unisg.ch/274/>> (Page consultée le 03 mars 2016).
- GAUDIN, Jean-Pierre (2007), *La démocratie participative*, Paris, Armand Colin, 128 p.
- GAXIE, Daniel (1987), "Le cens caché", *Réseaux*, vol. 5, n° 22, p. 29-51.
- GENRO, Tarso, SOUZA, Ubiratan de (1997), *Orçamento participativo: experiência de Porto Alegre*, São Paulo, Editora Fundação Perseu Abramo, 97 p.
- GHAI, Dharam (1978), "Basic Needs and its Critics", *The IDS Bulletin*, vol. 9, n° 4, p. 16–18.
- GIACOMONI, James (1993), *A comunidade como instância executora do planejamento: o caso do orçamento participativo de Porto Alegre*, Dissertação de mestrado em Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, UFRGS, 147 p.
- GIL, Antônio Carlos (2002), *Como elaborar projetos de pesquisa*, São Paulo, Atlas, 184 p.
- GOHN, Maria da Glória (2005), *O protagonismo da sociedade civil: movimentos sociais, ONGs e redes solidárias*, São Paulo, Cortez, 120 p.
- \_\_\_\_\_ (2011), *Conselhos gestores e participação sociopolítica*, São Paulo, Cortez, 128 p.
- GOMES, Luís Carlos Tabet (1987), "Reflexões sobre o terciário e o turismo no Brasil", *Boletim Técnico do Senac*, Rio de Janeiro, Senac, vol. 13, n° 3, p. 135-150.
- GOMES, Wilson (2005a), "A democracia digital e o problema da participação civil na decisão política", *Revista Fronteiras*, vol. 7, n° 3, p.214-221.
- \_\_\_\_\_ (2005b), "Internet e participação política em sociedades democráticas", *Revista Famecos*, vol.1, n° 27, p.58-76.

- GOMEZ, Carla Regina Pasa, FALCÃO, Mariana Cavalcanti, CASTILLO, Leonardo Augusto Gomez, CORREIA, Suzanne Nobrega, OLIVEIRA, Veronica Macario de (2015), "Turismo de Base Comunitária como Inovação Social: congruência entre os constructos", *PASOS, Revista de Turismo y Patrimonio Cultural*, vol. 13, n° 5, p. 1213-1227.
- GRAILLOT, Laurence (2005), "Tentative de caractérisation du phénomène d'hyperréalité touristique : un état de l'art", Actes de la 1ère Journée Thématique AFM de Recherche en Marketing du Tourisme et des Loisirs, 10 juin, Chambéry. Disponible sur <[http://www.veilleinfotourisme.fr/servlet/com.univ.collaboratif.utils.LectureFichiergw?ID\\_FICHIER=1257178337605](http://www.veilleinfotourisme.fr/servlet/com.univ.collaboratif.utils.LectureFichiergw?ID_FICHIER=1257178337605)> (Page consultée le 27 novembre 2015).
- GRAVARI-BARBAS, Maria, JACQUOT, Sébastien (dir.) (2013), "Touristes et habitants dans les sites du patrimoine mondial", Actes de la 4<sup>ème</sup> journée organisée par La Chaire UNESCO "Culture, Tourisme, Développement" L'IREST et l'EIREST, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, le 22 octobre 2013, 89 p.
- GRIMBLE, Robin, WELLARD, Kate (1997), "Stakeholder methodologies in natural resource management: a review of principles, contexts, experiences and opportunities", *Agricultural systems*, vol. 55, n° 2, p. 173-193.
- GROSJEAN, Paul (2000), "La pensée d'Amartya Sen sur le développement", *Revue Quart Monde*, n°176 – Le droit de participer. Disponible sur <<http://www.editionsquartmonde.org/rqm/document.php?id=2253#ftn5>> (Page consultée le 23 février 2016).
- GUIBET LAFAYE, Caroline (2009), *Penser le bonheur aujourd'hui*, Bruxelles, Presses Universitaires de Louvain, 115 p.
- GUMUCHIAN, Hervé, GRASSET, Eric, LAJARGE, Romain, ROUX, Emmanuel (2003), *Les acteurs, ces oubliés du territoire*. Paris, Economica, 186 p.
- GURZA LAVALLE, Adrian, HOUTZAGER, Peter, CASTELLO, Graziela (2006), "Representação, Pluralização da Representação e Sociedade Civil", *Lua Nova*, n° 67, p. 49-103.
- GUÐMUNDSSON, Hjalti J. (2007), "The role of public participation in creating a sustainable development policy at the local level. An example from the City of Reykjavík, Iceland", Report from the City of Reykjavik, Department of Environment, Iceland, 22 p. Disponible sur <[http://eldri.reykjavik.is/portaldata/1/Resources/adalskipulag/skyrslur/Public\\_participation\\_over\\_the\\_internet.pdf](http://eldri.reykjavik.is/portaldata/1/Resources/adalskipulag/skyrslur/Public_participation_over_the_internet.pdf)> (Page consultée le 01 mars 2016).
- GWIAZDZINSKI, Luc (2015), "Le design territorial nouvelle frontière de l'action publique", dans SCHERER, Pauline (dir.), *Design des politiques publiques, chantiers ouverts au public*, Paris, La Documentation française, p. 470-482.
- HABERMAS, Jürgen (1987a), *Théorie de l'agir communicationnel. Tome I, Rationalité de l'agir et rationalisation de la société*, Paris, Fayard, 450 p.
- \_\_\_\_\_ (1987b), *Théorie de l'agir communicationnel. Tome II, Critique de la raison fonctionnaliste*, Paris, Fayard, 480 p.

- \_\_\_\_\_ (1989), *The structural transformation of the public sphere: an inquiry into a category of Bourgeois society*, Cambridge, MIT Press and Polity Press, 326 p.
- HALL, Collin Michael (2001), *Planejamento do turismo – políticas, processos e relacionamentos*, São Paulo, Editora Contexto, 304 p.
- \_\_\_\_\_ (2009), "Innovation and tourism policy in Australia and New Zealand: never the twain shall meet?", *Journal of Policy Research in Tourism, Leisure and Events*, vol. 1, n° 1, p. 2-18.
- HANAI, Frederico Yuri, ESPINDOLA, Evaldo Luiz Gaeta (2011), "Programa de Sensibilização Sustentável do Turismo: uma proposta para envolvimento e participação de comunidades locais", *Turismo em Análise*, vol. 22, n° 1, p. 4-24.
- HARMONICOP (2005), *Apprendre ensemble pour gérer ensemble*, Allemagne, Université d'Osnabrück, 110 p.
- HARTO DE VERA, Fernando (2006), "Tipologías y modelos de democracia electrónica", *Revista de los Estudios de Derecho y Ciencia Política de la UOC*, p. 32-44.
- HARVEY, Peter, BAGHRI, Sohrab, REED, Bob (2002), *Emergency sanitation: Assessment and programme design*, Leicestershire, UK, WEDC, Loughborough University, 360 p.
- HELLER, Patrick (2001), "Moving the State: The Politics of Democratic Decentralization in Kerala, South Africa, and Porto Alegre", *Politics & Society*, vol. 1, n° 29, p. 1-28.
- HICKEY, Samuel, MOHAN, Giles, (2005), "Relocating Participation within a Radical Politics of Development: From Practice to Theory", *Development and Change*, vol. 2, n° 36, p. 237-262.
- HIERNAUX, Daniel (2003), "Mexico: tensions in the Fordist Model of Tourism Development", dans HOFFMAN Lily M., FAINSTEIN Susan S., JUDD Dennis R. (éd.), *Cities and Visitors, Regulating People, Markets and City Space*, Oxford, Blackwell Publishing, p. 187-199.
- \_\_\_\_\_ (2006), "Tourisme au Mexique : modèle de masse, de l'étatisme au marché", *Alternatives Sud, Expansion du tourisme : gagnants et perdants*, vol.13, n° 3, 236 p. Disponible sur <<http://www.cetri.be/Expansion-du-tourisme-gagnants-et?lang=fr>> (Page consultée le 10 novembre 2015).
- HILLIER, Jean, MOULAERT, Frank, NUSSBAUMER, Jacques (2004), "Trois essais sur le rôle de l'innovation sociale dans le développement territorial", *Géographie, Économie, Société*, vol. 6, n° 2, p. 129-152.
- HIPPEL, Eric von (2005), *Democratizing Innovation*, EUA, The MIT Press, 220 p.
- HOBBS, Thomas (2015), *Leviatã ou Matéria, Forma e Poder de um Estado Eclesiástico e Civil*, São Paulo, Edipro, 616 p.
- HUNYADI, Mark (2001), "Acteur ou agent : les usages de la règle", *Revue européenne des sciences sociales*, Tome XXXIX, n°121, p. 31-40.

- IAP2 (n.d.), *Public Participation Toolbox* Disponible sur <[http://www.vcn.bc.ca/citizens-handbook/participation\\_toolbox.pdf](http://www.vcn.bc.ca/citizens-handbook/participation_toolbox.pdf)> (Page consultée le 13 novembre 2015).
- INAGAKI, Nobuya (2007), *Communicating the impact of communication for development. Recent trends in empirical research*, Washington D.C., The World Bank, n° 120, 62 p.
- INVOLVE (2005), *People & Participation: How to put citizens in the heart of decision-making*, London, Beacon Press, 116 p.
- ION, Jacques (dir.) (2001), *L'engagement au pluriel*, Saint-Étienne, Publications de l'Université de Saint-Étienne, 228 p.
- IRVING, Marta da Azevedo, BURSZTYN, Ivan, SANCHO, Altair Pivoto, MELO, Gustavo Mendes (2005), "Revisitando significados em sustentabilidade no planejamento turístico", *Caderno Virtual de Turismo*, vol. 5, n°4, 7 p. Disponible sur <<http://www.ivt.coppe.ufrj.br/caderno/index.php/caderno/article/view/98>> (Page consultée le 28 juillet 2017).
- JIMÉNEZ, Alfonso (1992), *Turismo, estructura y desarrollo*, Mexico, McGraw Hill, 487 p.
- JOLIN, Louis, PROULX, Luce (2005), "L'ambition du tourisme social : un tourisme pour tous, durable et solidaire!", *Revue Interventions économiques*, vol. 32. Disponible sur <<http://interventionseconomiques.revues.org/868>> (Page consultée le 01 octobre 2015).
- JORIS, Suélin (2010), *Autonomia municipal e participação popular no processo de planejamento e gestão do turismo em cidades pequenas. Um estudo de Balneário Barra do Sul-SC*, Dissertação de mestrado em Turismo e Hotelaria, Universidade do Vale do Itajaí, Balneário Camboriú, 154 p.
- JUNQUEIRA, Luciano A. Prates, MISOCZKY, Maria Ceci (2009), "Redes sociais: apresentação", *RAP - Revista de Administração Pública*, vol. 43, n° 5, p. 1003-1005. Disponible sur <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n5/v43n5a02.pdf>> (Page consultée le 16 mars 2016).
- KADRI, Boualem (2008), "L'identité scientifique du tourisme : Un mythe ou une réalité en construction ?", *Téoros*, vol. 27, n° 1, p. 51-58.
- KATZ, Jack (1983), "A Theory of Qualitative Methodology: The Social System of Analytic Fieldwork", dans EMERSON, Robert M. (éd.), *Contemporary Field Research*, Illinois, Waveland Press, p. 127-148.
- KEERLE, Régis, (2006), "De l'usage de la notion d'acteur en géographie (ou comment la géographie sociale, après avoir gagné la guerre des sciences, peut construire la paix)", Rennes, *EEGS "L'espace social : outils et méthodes, objets et éthique(s)" – Atelier Acteurs*, 4 pages. Disponible sur <<http://eegeosociale.free.fr/rennes2006>> (Page consultée le 24 novembre 2017).
- KEYNES, John Maynard (1930), "Perspectives économiques pour nos petits enfants", *Essais sur la monnaie et l'économie*, Paris, Payot, 1972, p. 127-141.

- KLEIN, Francieli Raquel, SANTOS, Catusca Jacques P. (2012), *Educação ambiental e turística no Programa de Sensibilização Turística de Medianeira – Um estudo de caso*, Trabalho de conclusão do curso superior de Tecnologia em Gestão Ambiental, Universidade Tecnológica Federal do Paraná – Câmpus Medianeira, 64 p.
- KRÜGER, Tânia Regina (2005), *Os fundamentos ideo-políticos das conferências nacionais de saúde*, Thèse de doctorat en Service social, Universidade Federal de Recife.
- \_\_\_\_\_ (2008), "Participação da comunidade: 20 anos de diretriz constitucional", *Emancipação*, Ponta Grossa, p. 75-90.
- LA FABRIQUE de la Cité (2011), "Quelle place pour les espaces publics dans la ville de demain ? ", Synthèse de séminaire, Barcelone, 4-6 mai 2011. Disponible sur <[https://www.lafabriquedelacite.com/fabrique-de-la-cite/data.nsf/6A1514CA05AF858FC1257B8200445CDB/\\$file/synthese\\_barcelone\\_espace\\_s\\_publics.pdf](https://www.lafabriquedelacite.com/fabrique-de-la-cite/data.nsf/6A1514CA05AF858FC1257B8200445CDB/$file/synthese_barcelone_espace_s_publics.pdf)> (Page consultée le 31 octobre 2017).
- LA TORRE, Lidia de, DILLON, Alfredo (2012), "Los políticos, las redes sociales y el periodismo en Argentina", *Temas de Comunicación*, n° 24, Universidad Católica Andrés Bello, p.79-96.
- LANMAFANKPOTIN, Georges, ANDRÉ, Pierre, SAMOURA, Karim, CÔTÉ, Louis, BEAUDET, René, BERNIER, Michel (2013), *La participation publique dans l'évaluation environnementale en Afrique francophone*, Québec, Institut de la francophonie pour le développement durable (IFDD), 162 p.
- LASCOUMES, Pierre (2002), "La corruption", dans MUCCHIELLI, Laurent, ROBERT, Philippe, *Crime et sécurité. L'État des savoirs*, Paris, La Découverte, p. 232-241.
- LE TOURNEAU, François-Michel, GUERREIRO, Cristina (2006), "Tourisme et développement durable : le cas du littoral nord de l'État de Bahia", *Géocarrefour*, vol. 81, n° 3, p. 207-216.
- LEBOVICS, Maxime (2007), "Analyse des apports et des contraintes du développement participatif", *Afrique contemporaine*, vol. 3, n° 223-224, p. 403-432.
- LEISINGER, Klaus M. (1998), "Sustainable development at the turn of the century: perceptions and outlook", *International Journal of sustainable Development*, vol. 1, n° 1, p. 73-98.
- LELOUP, Fabienne, MOYART, Laurence, PECQUEUR, Bernard (2005), "La gouvernance territoriale comme nouveau mode de coordination territoriale ?", *Géographie, économie, société*, vol. 7, n° 4, p. 321-332.
- LEMONS, André, LÉVY, Pierre (2010), *O Futuro da Internet: em direção a uma ciberdemocracia planetária*, São Paulo, Editora Paulus, 258p.
- LÉTOURNEAU, Alain (2009), "Gouvernance et développement durable : des enjeux éthiques sous-jacents", Conférence à Sciences-Po, Paris, le 04 mars 2009.
- LÉVY, Pierre (2002), *Ciberdemocracia*, Lisboa, Instituto Piaget, 249 p.

- LIEGS (2015), *Avaliando os resultados do projeto "Nós fazemos a diferença nao desenvolvimento sustentável da Rota das Emoções"*, Juazeiro do Norte, Universidade do Cariri, 44 p.
- LIMA, Robson Pereira de (2011), *Turismo de base comunitária como inovação social*, Thèse de doctorat, Programa de Pós-graduação em Engenharia de Produção, COPPE, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 205 p.
- LOBATO, Fabiana Mendes (2001), *Descentralização de políticas públicas de turismo: a municipalização do turismo no Maranhão*, Dissertação de mestrado em Ciência da Comunicação, Universidade de São Paulo, 236 p.
- LÓPEZ LÓPEZ, Alejandro, DE ESTEBAN CURIEL, Javier (2010), "El turismo sostenible como dinamizador local", *Observatorio Medioambiental*, vol 13, p. 109-129.
- LUYET, Vincent, IORGULESCU, Ion, SCHLAEPFER, Rodolphe (2008), "Introduire et évaluer la participation lors de projets environnementaux : le cas de la troisième correction du Rhône en Suisse", *Géocarrefour*, vol. 80, n° 2, p. 154-162.
- LYNCH, Michael, BOGEN, David (1996), *The Spectacle of History. Speech, Text and Theory at the Iran-Contra hearings*, Durham, Duke University Press, 368 p.
- MALDONADO, Carlos (2009), "O turismo rural comunitário na América Latina: gênese, características e políticas", dans BARTHOLO, Roberto, SAN SOLO, Davis, BURSZTYN, Ivan (orgs.), *Turismo de base comunitária: diversidade de olhares e experiências brasileiras*, Brasília, Letra e Imagem, p. 25-44.
- MANIN, Bernard (1997), *The Principles of Representative Government*, Cambridge, Cambridge University Press, 256 p.
- MANSURI, Ghazala, RAO, Vijayendra (2003), *Evaluating Community Driven Development: A Critical review of the Evidence*, Washington DC, Development Research Group, World Bank, 54 p.
- MARCHESIN, Philippe (2013), "Démocratie et développement vont-ils en pair ? Un entretien avec Philippe Marchesin", dans GRODENT, Jean-Jacques (dir.), JUSTE, Emmanuel (recueil des propos), *Défis Sud*, n° 111, p. 8-10.
- MARÉCHAL, Jean-Paul (2003), "L'héritage négligé de François Perroux", *L'économie politique*, n° 20, Paris, p. 47-63.
- MARTÍNEZ, Mario Alberto Enríquez, GARCÍA, Maribel Osorio, NÉCHAR, Marcelino Castillo, HERNÁNDEZ, Antonio Arellano (2012), "Opiniones y ensayos. Hacia una caracterización de la Política Turística", *PASOS - Revista de Turismo y Patrimonio Cultural*, vol. 10, n° 3, p. 417-428.
- MATOS, Ana Raquel Borges Barros (2012), *"Birthing democracy". Between birth policies in Portugal and mothering new forms of democracy in Brazil*, Thèse de doctorat en sociologie, Universidade de Coimbra, 372 p.
- MAZZEO, Antônio Carlos (1997), *Estado e burguesia no Brasil*, São Paulo, Cortez, 143 p.



- MEADOWS, Donella H., MEADOWS, Dennis L., RANDERS, Jørgen (1992), *Beyond the limits. Global collapse or a sustainable future*, Londres, Earthscan, 300 p.
- MEADOWS, Donella H., MEADOWS, Dennis L., RANDERS, Jørgen, BEHRENS III, William W. (1972), *Halte à la croissance ?*, Paris, Fayard, 317 p.
- MEMMI, Dominique (1985), "L'engagement politique", dans GRAWITZ, Madeleine, LECA, Jean, *Traité de science politique*, Tome 3 "L'action politique", Paris, PUF, p. 310-366.
- MENDES, Eluziane Gonzaga (2006), *De espaço comunitário a espaço do turismo: conflitos e resistências em Tatajuba - Camocim/CE*, Dissertação de Mestrado em geografia, Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 192 p.
- MENDES, José Manuel (2003), "Perguntar e observar não basta, é preciso analisar: algumas reflexões metodológicas", *Oficina do CES*, 194, Coimbra, Centro de Estudos Sociais, 27 p. Disponible sur <<http://www.ces.uc.pt/publicacoes/oficina/ficheiros/194.pdf>> (Page consultée le 16 février 2017).
- \_\_\_\_\_ (2010), "Pessoas sem voz, redes indizíveis e grupos descartáveis: os limites da teoria do actor-rede", *Análise Social*, vol. XLV, n° 196, p. 447-465.
- MENDONÇA, Tereza Cristina de Miranda (2009), "Turismo socialmente responsável da Prainha do Canto Verde: uma solução em defesa do local herdado", dans BARTHOLO, Roberto, SANSOLO, Davis, BURSZTYN, Ivan (orgs.), *Turismo de base comunitária: diversidade de olhares e experiências brasileiras*, Brasília, Letra e Imagem, p. 289-302.
- MENDONÇA, Teresa Cristina de Miranda, MORAES, Edilaine Albertino de, CATARCIONE, Fernanda Lima da Costa (2016), "Turismo de base comunitária na Região da Costa Verde (Rio de Janeiro)", *Caderno Virtual de Turismo*, vol. 16, n° 2, p.232-248.
- MERLIN, Pierre (2008), *Tourisme et aménagement touristique – des objectifs inconciliables ?*, Paris, La Documentation Française, 220 p.
- MERLIN, Pierre, CHOAY, Françoise (1988), *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, Paris, Presses universitaires de France, 723 p.
- MERRIAM, Sharan B. (1998), *Qualitative research and case study. Applications in education*, San Francisco-CA, Jossey-Bass, 275 p.
- MILANI, Carlos Roberto Sanchez (2008), "O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias", *Revista de Administração Pública*, vol. 42, n° 3, p. 551-579.
- MISHAN, Ezra J. (1967), *The costs of economic growth*, Londres, Staples Press, 190 p.
- MONDADA, Lorenza (1998), "Technologies et interactions dans la fabrication du terrain du linguiste", *Cahiers de l'ILSL*, n° 10, p. 39-68.
- MORAES, Adriana Gomes de (2016), *Conselhos municipais de Turismo: participação e efetividade*, Thèse de Doctorat, Pontificia Universidade Católica de São Paulo, Programa de Estudos Pós-Graduados em Ciências Sociais, 132 p.

- MORONI, José Antônio (2009), "O direito à participação no governo Lula", dans AVRITZER, Leonardo (org.), *Experiências nacionais de participação social*, São Paulo, Cortez, p. 107-141.
- MOSSE, David (2001), "People's Knowledge, Participation and Patronage: Operations and Representations in Rural Development", dans COOKE, Bill, KOTHARI, Uma (éd.), *Participation: The New Tyranny*, Londres et New York, Zed Books, p. 16-35.
- MOULAERT, Frank, MARTINELLI, Flavia, SWYNGEDOUW, Erik, GONZÁLEZ, Sara (2005), "Towards alternative model(s) of local innovation", *Urban Studies*, vol. 42, n° 11, p. 1969-1990.
- MOURA, Leiliane Antonia de (2013), *Orçamento participativo de turismo: a experiência pioneira da prefeitura de Recife-PE*, Mémoire final, Licence en tourisme, Universidade Federal de Pernambuco, 93 p.
- MULLER, Pierre (1985), "Un schéma d'analyse des politiques sectorielles", *Revue Française de Science Politique*, vol. 40, n° 2, p. 165-188.
- MULLOR, Mauricio Rojas (2011), "La idea de progreso y el concepto de desarrollo", *Cuadernos de la EPIC*, n° 6, p. 4-56.
- MUÑOZ, Antonio López de Ávila, SÁNCHEZ, Susana García (2013), "Destinos turísticos inteligentes", *Harvard Deusto business review*, n° 224, p. 58-67.
- NABUCO, Ana Luiza, MACEDO, Ana Lúcia, FERREIRA, Rodrigo Nunes (2009), "A Experiência do Orçamento Participativo Digital em Belo Horizonte: O Uso das Novas Tecnologias no Fortalecimento da Democracia Participativa", *Informática Pública*, vol. 11, n° 1, p. 139-155.
- NATIONS Unies (1986), *Déclaration des Nations Unies sur le droit au développement*. Disponible sur <<http://www.un.org/fr/events/righttodevelopment/declaration.shtml>> (Page consultée le 26 février 2016).
- \_\_\_\_\_ (1987), *Rapport Brundtland. Notre avenir à tous*, Oslo, Nations Unies, 349 p.
- \_\_\_\_\_ (1993), *Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement. Principes de gestion des forêts*. Disponible sur <<http://www.un.org/french/events/rio92/rio-fp.htm>> (Page consultée le 24 novembre 2017).
- \_\_\_\_\_ (2002), *Rapport du Sommet mondial pour le développement durable*, Johannesburg (Afrique du Sud), 26 août-4 septembre 2002, New York, Nations Unies, 189 p.
- \_\_\_\_\_ (2014), *Convention sur la diversité biologique*, Journée internationale de la diversité biologique. Disponible sur <<http://www.un.org/fr/events/biodiversityday/convention.shtml>> (Page consultée le 19 février 2015).
- NEVEU, Catherine (dir.) (2007), *Cultures et pratiques participatives. Perspectives comparatives*, Paris, L'Harmattan, 396 p.

- NIJS, Vincent (2017), "Learnings from 'Resident Attitudes towards Tourism' for Tourism City Management Activities", Acte de colloque, Sixth UNWTO International Conference on Tourism Statistics – Measuring Sustainable Tourism, Manila, Philippines, 21-24 août 2017.
- NOGUEIRA, Marco A. (1998), *As possibilidades da política: idéias para uma reforma democrática do Estado*, São Paulo, Paz e Terra, 305 p.
- \_\_\_\_\_ (2006), "Público e privado na formação social brasileira: velhas, novas e novíssimas tensões", *Trabalho, educação e saúde*, vol. 4, n° 1, p. 171-186.
- OKAZAKI, Etsuko (2008), "A Community-Based Tourism Model: Its Conception and Use", *Journal of Sustainable Tourism*, vol. 16, n° 5, p. 511-529.
- OLIVEIRA, Cassio Garkalns de Souza (2002), *Viabilidade e sustentabilidade do turismo rural*, Brasília, Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo, 104 p.
- OLIVEIRA, Fernando Meloni de (2008), "As políticas de turismo no Brasil nos anos noventa", *Turismo em Análise*, v.19, n.2, p. 177-200.
- OLIVEIRA, Miguel Darci de (1999), *Cidadania e Globalização: a política externa brasileira e as ONGs*, Brasília, Instituto Rio Branco, Fundação Alexandre Gusmão, Centro de Estudos Estratégicos, 143 p.
- OLIVIER DE SARDAN, Jean-Pierre (1995), "La politique du terrain. Sur la production des données en anthropologie", *Enquête*, n° 1, p.71-109.
- \_\_\_\_\_ (1996), "La violence faite aux données. De quelques figures de la surinterprétation en anthropologie", *Enquête*, n° 3, p. 31-59.
- \_\_\_\_\_ (2004), "La rigueur du qualitatif. L'anthropologie comme science sociale empirique", *Espace-Temps*, vol. 84, n° 86, p.38-50.
- \_\_\_\_\_ (2009), *Les huit modes de gouvernance locale en Afrique de l'Ouest*, Études et Travaux n° 79, Niamey, Laboratoire d'études et recherches sur les dynamiques sociales et le développement local, 52 p. Disponible sur <<http://www.lasdel.net/index.php/nos-activites/etudes-travaux/137-n-79-les-huit-modes-de-gouvernance-locale-en-afrique-de-l-ouest-par-j-p-olivier-de-sardan-2009>> (Page consultée le 30 janvier 2018).
- O'REILLY, Tim (2010), "Government as a platform", dans Daniel Lathrop, Laurel Ruma (org.), *Open government*, California, O'Reilly Media, Inc., 432 p. Disponible sur <<http://chimera.labs.oreilly.com/books/1234000000774/ch02.html>> (Page consultée le 01 décembre 2016).
- ORGANISATION Mondiale du Tourisme (2001), *Cooperación Entre los Sectores Público y Privado*, Consejo Empresarial de la Organización Mundial de Turismo, Madrid, UNWTO.
- \_\_\_\_\_ (2003), *Guia de desenvolvimento do turismo sustentável*, Traduction de Sandra Netz, Porto Alegre, Bookman, 168p.
- \_\_\_\_\_ (2013), *Guide du tourisme durable pour le développement*, Madrid, UNWTO, 244 p.

- \_\_\_\_\_ (2014), "El turismo internacional supera las expectativas con 52 millones llegadas adicionales en 2013", 20 janvier 2014. Disponible sur <<http://media.unwto.org/es/press-release/2014-01-20/el-turismo-internacional-supera-las-expectativas-con-52-millones-llegadas-a>> (Page consultée le 30 juillet 2014).
- \_\_\_\_\_ s.d., *Sustainable development of tourism*, disponible sur <<http://sdt.unwto.org/fr/content/definition>> (Page consultée le 20 septembre 2014).
- PAES, José Eduardo Sabo (1999), *Fundações e Entidade de Interesse Social*, Brasília, Ed. Brasília Jurídica, 488 p.
- PALACIOS, Julio Díaz (2008), *Participación ciudadana en los procesos de descentralización en el Perú*, Programa CAPACIDADES, Lima, InWEnt, 45 p.
- PANOSSO NETTO, Alexandre, TRIGO, Luiz Gonzaga Godoi (2009), *Cenários do turismo brasileiro*, São Paulo, Aleph, 216 p.
- PAPANEK, Victor (1985), *Design for the real world: Human ecology and social change*, EUA, Academy Chicago Publishers, 368 p.
- PATRUCCO, Luis Gustavo, BARRETTO, Margarita (2011), "O Terceiro Setor no Turismo: o caso da Câmara de Turismo de Rio Grande do Sul (Brasil)", *Turismo em Análise*, vol. 22, n° 2, p. 294-321.
- PEIXOTO, Alzira Vargas do Amaral (1960), *Getúlio Vargas, meu pai*, Porto Alegre, Globo, 414 p.
- PEREIRA, Jaqueline de Oliveira (2000), *Descentralização das Políticas Públicas em Turismo: Análise do Programa Nacional de Municipalização do Turismo no Rio Grande do Norte – Natal (RN)*, Dissertação de mestrado em Administração, Natal, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 126 p.
- PERRET, Jacques (1992), *Le développement touristique local - Les stations de sport d'hiver*, Thèse de doctorat en économie du développement, Grenoble, Université Pierre Mendès-France Grenoble 2, 338 p.
- PERROUX, François (1961), *L'économie du XX<sup>e</sup> siècle*, Paris, PUF, 598 p.
- PESSOA, Maria Aglais Gadelha (2010), *Avaliação do Conselho do Orçamento Participativo de Fortaleza-COP: Processos participativos e cidadania*, Dissertação de Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 134 p.
- PETERSEN, Paulo, ROMANO, Jorge Osvaldo (1999), *Abordagens participativas para o desenvolvimento local*, Rio de Janeiro, AS-PTA/Actionaid Brasil, 144 p.
- PETRELLA, Riccardo (2007), *Pour une nouvelle narration du monde*, Montréal, Éditions Ecosociété, 184 p.
- PINE, Joseph, GILMORE, James (1999), *The Experience Economy*, Harvard Business School Press, 400 p.

- PIRES, Valdemir (2000), *Participação da sociedade nos processos orçamentários: a experiência brasileira*. Monografia. Disponible sur <[http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/Premio\\_TN/VPremio/sistemas/1siafpVPTN/PIRES\\_Valdemir.pdf](http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/Premio_TN/VPremio/sistemas/1siafpVPTN/PIRES_Valdemir.pdf)> (Page consultée le 09 avril 2015).
- \_\_\_\_\_ (2001), *Orçamento Participativo: O que é, para que serve, como se faz*, São Paulo, Manole, 149 p.
- PITKIN, Hanna (1967), *The Concept of Representation*, Berkeley, University of California Press, 330 p.
- PNUE (1981), *In defense of the Earth. The basic texts on environment: Founex, Stockholm, Cocoyoc, Nairobi*, Nairobi, United Nations environment programme, UNEP Executive Series 1, 119 p.
- \_\_\_\_\_ (2012), *Measuring Progress: Environmental Goals & Gaps*, Nairobi, United Nations Environment Programme (UNEP), 43 p.
- PORTO DE OLIVEIRA, Osmany (2010), *Le transfert d'un modèle de démocratie participative : Paradiplomatie entre Porto Alegre et Saint-Denis*, Paris, Éditions de l'IHEAL, 154 p.
- POST J. E., ANDREW P. N. (1982), "Case research in corporation and society studies", *Research in corporate social performance and policy*, JAI Press, vol. 4, p. 1-33.
- PREFEITURA de Poá (2006), *Plano diretor da estância hidromineral de Poá*, loi n°3.201/2006 du 05 décembre 2006. Disponible sur <<http://www.prefeituradepoa.sp.gov.br/novo/lei-no-3-2012006-de-05-de-dezembro-de-2006/>> (Page consultée le 20 mai 2015).
- PROULX, Luce (2005), "Tourisme, santé et bien-être", *Téoros*, vol. 24, n° 3, p. 5-11.
- RADICE, Lúcio Lombardo (1979), *Un socialismo da inventare*, Roma, Editori Riuniti, 177 p.
- RAHMAN, Hakikur, RAMOS, Isabel (2010), "Open Innovation in SMEs: From Closed Boundaries to Networked Paradigm", *Informing Science and Information Technology*, vol. 7, p. 471-487.
- RAMÍREZ, Saiz, MANUEL, Juan (1986), *Turismo y medio ambiente, el caso de Acapulco*, México, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco, 115 p.
- RANCIÈRE, Jacques (2000), *Le partage du sensible. Esthétique et politique*, Paris, La Fabrique éditions, 74 p.
- RECUERO, Raquel (2006), "Dinâmicas de Redes Sociais no Orkut e Capital Social", *UNIRevista*, vol. 1, n° 3, 16 p. Disponible sur <<http://www.raquelrecuero.com/alaic2006.pdf>> (Page consultée le 18 mars 2016)
- \_\_\_\_\_ (2009), *Redes sociais na internet*, Porto Alegre, Sulina, 191 p.
- REDE Tucum (2013), *Caderno de Normas e Procedimentos Internos - Rede Cearence de Turismo Comunitário*, Rosa Martins (org.), Fortaleza, Instituto Terramar, 40 p.

- REJOWISK, Miriam (org.) (2002), *Turismo no percurso do tempo*, São Paulo, Aleph, 168 p.
- RIBEIRO, Gleiciane (2008), "Turismo de Base Comunitária", *Global Tourism*, vol. 4, n° 2, p. 1-7.
- RIEUX, Claudia Ximena López (2010), "L'aménagement participatif. Un nouvel objet d'étude", *L'Ordinaire des Amériques*, n° 214, 11 p. Disponible sur <<http://journals.openedition.org/orca/640>> (Page consultée le 26 février 2018).
- RIST, Gilbert (1996), *Le développement. Histoire d'une croyance occidentale*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 427 p.
- ROBESPIERRE, Maximilien (2000), *Pour le bonheur et pour la liberté*, Paris, La Fabrique Éditions, 350 p.
- ROBINSON, Alan G., STERN, Sam (2000), *L'entreprise créative : comment les innovations surgissent vraiment*, Paris, Édition d'Organisation, 336 p.
- ROCHA, Adraiana Marques (2006), *O turismo e a reconstrução de territórios do espetáculo na metrópole Fortaleza*, Dissertação de mestrado em geografia, Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 143 p.
- RODARY, Etienne, CASTELLANET, Christian (2003), "Les trois temps de la conservation", dans RODARY, Etienne, CASTELLANET, Christian, ROSSI, Georges (dir.), *Conservation de la nature et développement. L'intégration impossible ?*, Paris, GRET/Karthala, p. 5-44.
- RODARY, Etienne (1997), "Participation locale et conservation de la faune", *Écologie politique*, n° 20, p. 34-43.
- ROSTOW, Walt Whitman (1981), *L'Ultimatum de l'an 2000. Chances de survie de l'économie mondiale*, Paris, Economica, 253 p.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques (2012), *Du contrat social*, Paris, Flammarion, 255 p.
- \_\_\_\_\_ (1963), *Les étapes de la croissance économique*, Paris, Seuil, 252 p.
- RUIZ, Gérard (2013), "Le tourisme durable : un nouveau modèle de développement touristique ?", 7 p. Disponible sur <[http://www.veilleinfotourisme.fr/medias/fichier/article-ruiiz-tourisme-durable-nouveau-modele-de-developpement\\_1379419427599-pdf](http://www.veilleinfotourisme.fr/medias/fichier/article-ruiiz-tourisme-durable-nouveau-modele-de-developpement_1379419427599-pdf)> (Page consultée le 10 novembre 2015).
- RUSCHMANN, Doris van de Meene (1997), *Turismo e planejamento sustentável: a proteção do meio ambiente*, Campinas (São Paulo), Papirus, 199 p.
- RUSCHMANN, Doris van de Meene, SOLHA, Karina Toledo (org.) (2006), *Planejamento Turístico*, Barueri (São Paulo), Manole, 337 p.
- SACHS, Ignacy (1978), "Ecodéveloppement : une approche de planification", *Economie Rurale*, vol. 124, p. 16-22.

- \_\_\_\_\_ (1984), *Développer les champs de planification*, Paris, Université Coopérative Internationale, 128 p.
- \_\_\_\_\_ (1990), "L'écodéveloppement de l'Amazonie: stratégies, priorités de recherche, coopération internationale", *Cahiers du Brésil Contemporain*, n° 11, p. 1-25.
- \_\_\_\_\_ (1993), *L'écodéveloppement*, Paris, Syros, 120 p.
- \_\_\_\_\_ (1994), "Le développement reconsidéré : quelques réflexions inspirées par le Sommet de la Terre", *Revue Tiers Monde*, vol. 35, n° 137, p. 53-60.
- SALAMON, Joseph (2008), *Pédagogie de la ville. Les mots des acteurs dans le projet urbain*, Lyon, Éditions du Certu, 139 p.
- SAMPAIO, Carlos Alberto C., MONTOVANILI JR., Oklinger, PELLIN, Valdinho, MENDEZ, Edgardo Oyarzun (2007), "Acuerdo productivo local de base comunitaria y ecodesarrollo: Análisis de tres experiencias brasileñas", *Estudios y Perspectivas en Turismo*, vol.16, n° 2, p. 216-233.
- SAMPAIO, Carlos Alberto Cioce, ALVES, Flavia Keller, FALK, Vanessa Cristina Venzke (2008a), "Arranjo socioproductivo de base comunitária: Interconectando o turismo comunitário com redes de comércio justo", *Turismo Visão e Ação*, vol. 10, n° 2, p. 244-262.
- SAMPAIO, Carlos Alberto Cioce, LEÓN, Iñaki Ceberio de, DALLABRIDA, Ivan Sidney, PELLIN, Valdinho (2008b), "Arranjos Socioproductivos de Base Comunitária: Arranjos Productivos Locais Pensados como Arranjos Institucionais. O Caso da Mondragón Corporação Cooperativa", *Organizações & Sociedades*, vol. 15, n° 42, p. 77-98.
- SAMPAIO, Carlos Alberto Cioce, ALVES, Flavia Keller, LENZ, Talita Cristina Zechner (2010), "Encontro comunitário de trocas: um atrativo para o chamado turismo comunitário: Uma experiência solidária na Micro-bacia do Rio Sagrado, Morretes, Paraná", *Revista de Cultura e Turismo/CULTUR*, ano 4, n° 2, p. 3-18.
- SANSOLO, David, BURSZTYN, Ivan (2009), "Turismo de base comunitária: Potencialidade no espaço rural brasileiro", dans BARTHOLO, Roberto, SANSOLO, Davis, BURSZTYN, Ivan (orgs.), *Turismo de base comunitária: diversidade de olhares e experiências brasileiras*, Brasília, Letra e Imagem, p. 76-91.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos (1979), *Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira*, Rio de Janeiro, Campus, 138 p.
- SANTOS, Luara L'azaro Gomes dos, SANTOS, Cristiane Alcântara de Jesus, CAMPOS, Antonio Carlos (2012), "Regionalização do turismo no Brasil e a descentralização do turismo no estado de Sergipe: O caso do roteiro Cidades Históricas", *XII Coloquio de Geocrítica*, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 17 p. Disponible sur <<http://docplayer.com.br/6089390-Regionalizacao-do-turismo-no-brasil-e-a-descentralizacao-do-turismo-no-estado-de-sergipe-o-caso-do-roteiro-cidades-historicas.html>> (Page consultée le 03 février 2017).

SANTOS FILHO, João dos (2003), "O turismo em nossa latinidade: uma nova forma de colonização", dans BAHL, Miguel (org.), *Turismo: enfoques teóricos e práticos*, São Paulo, Roca, p. 371-390.

\_\_\_\_\_ (2007), "O turismo na Era Vargas e o Departamento de Imprensa e Propaganda", travail présenté au IX Séminaire International de Tourisme, Curitiba, Brésil. Disponible sur <<http://www.efdeportes.com/efd114/o-turismo-na-era-vargas-e-o-departamento-de-imprensa-e-propaganda.htm>> (Page consultée le 28 septembre 2016).

SAUVY, Alfred (1997), *L'opinion publique*, Paris, Quadrige/PUF, 128 p.

SAWHNEY, Mohanbir, PRANDELLI, Bmanuela (2000), "Communities of creation: Managing distributed innovation in turbulent markets", *California Management Review*, vol. 42, n° 4, p. 24-54.

SCHUMPETER, Joseph A. (1942), *Capitalism, socialism and democracy*, New York, Harper & Row, 381 p.

SCAVO, Davide Giacobbo (2010), *A Teoria democrática e a participação popular: as trajetórias participativas no Recife e em Módena*, Dissertação de Mestrado em Ciências Sociais, Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 166 p.

SCHÄRER, René (2003), "Turismo sustentável: um estudo de caso sobre a experiência da comunidade de prainha do Canto Verde no litoral do Ceará", *PASOS. Revista de Turismo y Patrimonio Cultural*, vol. 1, n° 2, p. 231-242. Disponible sur <<http://148.215.2.11/articulo.oa?id=88110211>> (Page consultée le 11 mai 2015).

SCHLÜTER, Regina G. (2003), *Metodologia da pesquisa em turismo e hotelaria*, São Paulo, Aleph, 192 p.

SCHMITT, Carl (1926), *The crisis of parliamentary democracy*, Cambridge, MIT Press, 132 p.

SCHUMPETER, Joseph A. (1942), *Capitalism, socialism and democracy*, New York et Londres, Harper and brothers, 431 p.

\_\_\_\_\_ (1999), *La théorie de l'évolution économique*, Paris, Dalloz, 371 p.

SCITOVSKY, Tibor (1992), *The joyless economy. The psychology of human satisfaction*, Revised edition, New York, Oxford University Press, 352 p.

SECRETARIA-GERAL da Presidência da República, SECRETARIA Nacional de Articulação Social (2013), *Guia dos Conselhos Nacionais*, Brasília, 31 p.

SELL, Carlos Eduardo (2006), *Introdução à Sociologia Política: política e sociedade na modernidade tardia*, Petrópolis (Rio de Janeiro), Vozes, 216 p.

SEN, Amartya (2010), *Desenvolvimento como liberdade*, São Paulo, Companhia das Letras, 461 p.



- SERGHINI, Zineb Benrahhal, MATUSZAK, Céline (2009), "Lire ou relire Habermas : lectures croisées du modèle de l'espace public habermassien", *Études de communication*, n° 32, p. 33-49.
- SHAKYA, Martina (2009), *Risk, Vulnerability and Tourism in Developing Countries: The case of Nepal*, Berlin, Logos Verlag, 349 p.
- SHAW, Gareth, WILLIAMS, Allan M. (2002), *Critical Issues in Tourism, a Geographical Perspective*, Oxford, Blackwell, 392 p.
- SILVA, Simone Affonso da (2017), "Regional inequalities in Brazil: Divergent readings on their origin and public policy design", *ÉchoGéo*, n° 41, 17 p. Disponible sur <<http://echogeo.revues.org/15060> ; DOI : 10.4000/echogeo.15060> (Page consultée le 30 octobre 2017).
- SILVA, Dirceu Santos, AVILA, Marco Aurélio, SANTOS, Marcel Ivan dos, BORGES, Carlos Nazareno Ferreira (2012), "Ações intersectoriais no planejamento político em esporte, lazer, cultura e turismo na gestão municipal de Ilhéus-BA", *Licere*, vol. 15, n° 1, 40 p. Disponible sur <[http://www.anima.eefd.ufrj.br/licere/pdf/licereV15N01\\_a1.pdf](http://www.anima.eefd.ufrj.br/licere/pdf/licereV15N01_a1.pdf)> (Page consultée le 30/09/2015).
- SILVA, Kátia T. P., RAMIRO, Rodrigo C., TEIXEIRA, Breno S. (2009), "Fomento ao turismo de base comunitária: a experiência do Ministério do Turismo", dans BARTHOLO, Roberto, SANSOLO, Davis, BURSZTYN, Ivan (org.), *Turismo de base Comunitária. Diversidade de olhares e experiências brasileiras*, Rio de Janeiro, Letra e Imagem, p. 359-373.
- SILVA E OLIVEIRA, Virgílio César da, PEREIRA, José Roberto, OLIVEIRA, Vânia A. R. de (2010), "Os conselhos gestores municipais como instrumentos da democracia deliberativa no Brasil", *Cadernos EBAPE.BR*, vol. 8, n° 3, p. 422-437.
- SISK, Timothy D. (2001), *Democracy at the local level. The international IDEA handbook on participation, representation, conflict Management and governance*, International IDEA handbook Series 4, Stockholm, 256 p.
- SMITH, Valene L. (1992) (éd.), *Anfitriões e Invitados, Antropología del turismo*, Madrid, Endymion, 372 p.
- SMYTH, Emma (2001), *Would the Internet widen public participation?*, Unpublished Master Thesis, University of Leeds.
- SOLOW, Robert Merton (1970), *Théorie de la croissance économique*, Paris, Armand Colin, 1972, 157 p.
- SOUZA, Ubiratan (2003), "Orçamento participativo: experiência do governo do estado do Rio Grande do Sul", dans GENRO, Tarso, SOUZA, Ubiratan (dir.), *Orçamento Participativo: A experiência de Porto Alegre*, São Paulo, Fundação Perseu Abramo, 97 p.
- STEYAERT, Stef, LISOIR, Hervé (2005), *Participatory methods toolkit – A practitioner's manual*, Belgium, King Baudouin Foundation and Flemish Institute for Science and Technology Assessment, 210 p.

- SUBRA, Philippe (2007), *Géopolitique de l'aménagement du territoire*, Paris, Armand Colin, 327 p.
- SUE, Roger (1980), *Le loisir*, Paris, Presses universitaires de France, 128 p.
- SURESH, K.T. (2006), "Alternative démocratique à la logique dominante du tourisme mondial", *Alternatives Sud, Expansion du tourisme : gagnants et perdants*, vol.13, n° 3, p. 65-92.
- TARDIF, Carole (2005), "Complémentarité, convergence et transversalité: la conceptualisation de l'innovation sociale au CRISES", *Les Cahiers du CRISES*, Centre de Recherche Sur Les Innovations Sociales, Collection Études théoriques, Québec, n° ET0513, 93 p.
- TAVARES, Wellington, ALMEIDA, Guilherme Cássio (2014), "Redes Sociais Virtuais e a Democracia 2.0: Dinâmicas e Perspectivas Políticas na Relação entre Políticos e Sociedade", *Revista de Pesquisa em Políticas Públicas*, vol. 3, p. 72-93.
- TEISSERENC, Pierre (2002), *Les politiques de développement local*, Paris, Economica, 231 p.
- TEIXEIRA, Ana Claudia (2002), "Orçamento Participativo em pequenos municípios rurais: contextos, condições de implementação e formatos de experiência", dans AVRITZER, Leonardo, NAVARRO, Zander (org.), *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*, São Paulo, Cortez, p. 189-216.
- TEIXEIRA, Elenaldo Celso (2000), "Conselhos de políticas públicas : efetivamente uma nova institucionalidade participativa?", dans CARVALHO, Maria do Carmo, TEIXEIRA, Ana Claudia (org.), *Conselhos Gestores de Políticas Públicas*, São Paulo, Pólis, p.97-119.
- TELLUS (2012), *A era do governo cidadão. Um novo caminho para os serviços públicos no Brasil*. Disponible sur [https://gabrielaslotta.files.wordpress.com/2014/01/151112maisinovacao\\_miolo-2.pdf](https://gabrielaslotta.files.wordpress.com/2014/01/151112maisinovacao_miolo-2.pdf) (Page consultée le 19 juin 2015).
- THEYS, Jacques (2001), "À la recherche du développement durable : un détour par les indicateurs", dans JOLLIVET, Marcel (dir.), *Le développement durable, de l'utopie au concept*, Paris, Elsevier, p. 269-279.
- \_\_\_\_\_ (2002), "L'approche territoriale du "développement durable", condition d'une prise en compte de sa dimension sociale", *Développement durable et territoire*, Dossier 1 : Approches territoriales du développement durable, 13 p. Disponible sur <http://developpementdurable.revues.org/document1475.html> (Page consultée le 24 novembre 2017).
- THOMPSON, Andrés A. (1997), "Do compromisso à eficiência. Os caminhos do Terceiro Setor na América Latina", dans IOSCHPE, Evelyn Berg (org), *3º Setor. Desenvolvimento Social Sustentado*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, p. 41-48.
- TOBELEM, Jean-Michel (2010), "Conclusion. Développement culturel, équipements et marketing", dans FOURNIER, Laurent Sébastien, BERNIÉ-BOISSARD, Catherine,

- CROZAT, Dominique, CHASTAGNER, Claude (dir.), *Développement culturel et territoires*, Paris, L'Harmattan, p. 317-322.
- TO DO! (1999), *Rationale for the award - Tourism project by the village community of Prainha do Canto Verde*. Disponible sur <<http://www.todo-contest.org/preistraeger/pdf/prainha-preis-e.pdf>> (Page consultée le 15 août 2014).
- \_\_\_\_\_ (2008), *Rationale for the award - Rede Tucum*. Disponible sur <[http://www.todo-contest.org/preistraeger-en/pdf/rede\\_tucum-preis-e.pdf](http://www.todo-contest.org/preistraeger-en/pdf/rede_tucum-preis-e.pdf)> (Page consultée le 03 mai 2015).
- TOLEDO, Caio Navarro (1994), "A modernidade democrática da esquerda: adeus a revolução?", *Critica Marxista*, vol. 1, n° 1, p. 27-38.
- TOMAZZONI, Edegar Luis (2009), *Turismo e desenvolvimento regional: dimensões, elementos e indicadores*, Caxias do Sul-RS, Educs, 219 p.
- TREMBLAY, Rodrigue (2009), *Le code pour une éthique globale*, Montréal, Éditions Liber, 296 p.
- TRENTIN, Fábila, FRATUCCI, Aguinaldo C. (2011), "Política nacional de turismo no Brasil: da municipalização à regionalização", Book of Proceedings, vol. 1, International Conference on Tourism & Management Studies, Algarve, 10 p.
- TRULY, David (2002), "International retirement migration and tourism along the Lake Chapala Riviera: Developing a matrix of retirement migration behavior", *Tourism Geographies*, vol. 4, n° 3, p. 261-281.
- TURNER, Bryan S. (1993), "Contemporary Problems in the Theory of Citizenship", dans TURNER, Bryan S. (éd.), *Citizenship and Social Theory*, London, Sage, p. 1-18.
- TYLER, Charles (1989), "The destructive side of tourism world wide", *Geographical*, vol. LXI, n° 10, p. 38-43.
- TYLER, Duncan GUERRIER, Yvonne, ROBERTSON, Martin (2001), *Gestão de Turismo Municipal. Teoria e prática de planejamento turístico nos centros urbanos*, São Paulo, Futura, 333 p.
- URBINATI, Nadia (2003), "Continuity and Rupture: The Power of Judgment in Democratic Representation", *Constellations*, vol. 12, n° 2, p. 194-222.
- \_\_\_\_\_ (2006), *Representative Democracy*, Chicago, The University of Chicago Press, 344 p.
- \_\_\_\_\_ (2012), "Competing for Liberty: The Republican Critique of Democracy", *The American Political Science Review*, vol. 106, n° 3, p. 607-621.
- VAN VELSEN, Jaap (1987), "Análise situacional e o método de estudo de caso detalhado", dans FELDMAN-BIANCO, Bela (org.), *Antropologia das Sociedades Contemporâneas – Métodos*, São Paulo, Global Editora, p. 345-374.
- VANDENBERGHE, Frédéric (1998), *Une histoire critique de la sociologie allemande Aliénation et réification (Tome II) : Horkheimer, Adorno, Marcuse, Habermas*, Paris, la Découverte/M. A.U.S.S., 384 p.

- VEDELD, Trond (2000), "Village politics: Heterogeneity, leadership and collective action", *The Journal of Development Studies*, vol. 36, n° 5, London, p. 105-134.
- VERA, Ernesto Isunza, LAVALLE, Adrián Gurza (2012), "Arquitetura da participação e controles democráticos no Brasil e no México", *Novos Estudos*, n° 92, p. 105-121.
- VIANNA, Andrea de Albuquerque (2015), "Turismo, patrimônio e propaganda: ferramentas a serviço da autocracia na Era Vargas", *Anais do seminário ANPTUR*, vol. 11, 11 p. Disponible sur <[http://www.anptur.org.br/anptur/anais/v.11/DCL3\\_pdf/21.pdf](http://www.anptur.org.br/anptur/anais/v.11/DCL3_pdf/21.pdf)> (Page consultée le 29 septembre 2016).
- VICENTE, Tamisa Ramos (2009), "Políticas públicas de cultura e turismo: o entrelace das ações nos órgão de fomento ao turismo de Pernambouc – EMPETUR e EMETUR", *CULTUR – Revista de Cultura e Turismo*, ano 3, n° 1, p. 25-45.
- VIRNO, Paolo (2002), *Grammaire de la multitude. Pour une analyse des formes de vie contemporaines*, Québec, Éditions de L'Éclat, 144 p.
- VIVIEN, Franck-Dominique (2005), *Le développement soutenable*, Paris, La Découverte, 122 p.
- WAMPLER, Brian (1999), "Orçamento participativo: os paradoxos da participação e governo no Recife", *Caderno de Estudos Sociais Recife*, vol. 15, n° 2, p. 343-374.
- \_\_\_\_\_ (2007), *Participatory Budgeting in Brazil: Contestation, Cooperation and Accountability*, University Park, Pennsylvania State University Press, 170p.
- WEBER, Max (1978), *Economy and society*, Berkely, University of California Press, 1475 p.
- WEFFORT, Francisco (1984), *Por que democracia?*, São Paulo, Brasiliense, 133 p.
- WEST, Joel, GALLAGHER, Scott (2006), "Challenges of open innovation: the paradox of firm investment in open-source software", *R&D Management*, vol. 36, n° 3, p. 319-331.
- WILLIAMS, Glyn, SRIVASTAVA, Manoj, CORBRIDGE, Stuart, VÉRON, René (2003), "Enhancing pro-poor governance in Eastern India: Participation, politics and action research", *Progress in Development Studies*, vol. 3, n° 2, p.159-178.
- WORLD Economic Forum Global Agenda Council on Latin America (2014), *Creating New Models. Innovative Public-Private Partnerships for Inclusive Development in Latin America*, Geneva, World Economic Forum, 76 p.
- WUHL, Simon (2008), "La démocratie participative en France: repères historiques", Programme Coproduction du bien public et partenariats multi-acteurs, Institut de recherche et débat sur la gouvernance. Disponible sur <<http://www.institut-gouvernance.org/fr/analyse/fiche-analyse-418.html>> (Page consultée le 11 décembre 2017).
- XAVIER, Kátia Sara Henriques (2010), *Turismo e desenvolvimento humano na província de Inhambane*, mémoire pour l'obtention d'un master en Développement et coopération internationale, Lisbonne, Universidade Técnica de Lisboa, Instituto Superior de Economia e Gestão, 71 p.

YOUNG, Iris (1993), "Together in Difference: Transforming the Logic of Group Political Conflict", dans SQUIRES, Judith (éd.), *Principled Positions: Postmodernism and the Rediscovery of Value*, London, Lawrence and Wishart, p. 121-150.

ZAOUAL, Hassan (1998), "De l'home oeconomicus à l'homo situs", dans PREISWERK, Yvonne, SABELLI, Fabrizio (dir.), *Pratiques de la dissidence économique. Réseaux rebelles et créativité sociale*, Paris, Presses Universitaires de France, Genève, Nouveaux Cahiers de l'IUED, p. 83-100.

ZUÑIGA, Christian Eduardo Henríquez, PILQUIMAN, Marisela, SKEWES, Juan Carlos, SAMPAIO, Carlos Alberto Cioce (2012), "Culturas originárias e turismo: uma experiência de turismo comunitário no mundo Mapuche, Tralcao, sul do Chile", *Revista Brasileira de Ecoturismo*, vol. 5, n° 1, p.103-118.

## TABLE DES SIGLES

ABIH	- Association brésilienne de l'industrie d'hôtels
Acifi	- Association commerciale et d'entreprises de Foz do Iguaçu
ACT	- Activité caractéristique du Tourisme
ADRS	- Agence de développement régional soutenable
ANTT	- Agence nationale de transports terrestres
ATES	- Association pour un tourisme équitable et solidaire
BID	- Banque interaméricaine de développement
BIRD	- Banque internationale de reconstruction et de développement
BNDES	- Banque nationale de développement économique et social
BP	- Budget participatif
CE	- État brésilien du Ceará
CEE	- Communauté économique européenne
CIFAT	- Comité interministériel de facilitation touristique
CMT	- Conférence municipale du Tourisme
CNDP	- Commission nationale du débat public
CNTur	- Conseil national du Tourisme
CNUED	- Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement
Combratur	- Commission brésilienne du Tourisme
Comtur	- Conseil municipal du Tourisme
COP	- Conférences des parties
COP	- Conseil du Budget participatif
Coredepi	- Consortium régional de développement de la plaine littorale <i>piaiense</i>
CST	- Certificat pour la Soutenabilité Touristique
CVB	- Convention & Visitors Bureau
Dasp	- Département administratif du service public
DTI	- Destination touristique intelligente
Embratur	- Institut brésilien du Tourisme
Emetur	- Entreprise métropolitaine du Tourisme du Recife
Empetur	- Entreprise <i>pernambucana</i> du Tourisme
FGV	- Fundação Getúlio Vargas
Fipe	- Fondation institut de recherches économiques
FMI	- Fond monétaire international
Foztrans	- Institut de transports et trafic de Foz do Iguaçu

Foztur - Foz do Iguaçu Turismo S/A  
FPTI - Fondation Parc technologique Itaipu  
FUMTUR - Fond municipal du Tourisme  
GTCL - Groupes de tourisme communautaire locaux  
IAP2 - Association internationale pour la participation publique  
IBGE - Institut brésilien de géographie et statistiques  
ICCA - International Congress and Convention Association  
ICVB - Iguassu Convention & Visitors Bureau  
IDH - Indice de développement humain  
Inesc - Institut d'études socioéconomiques  
Infraero - Entreprise brésilienne d'infrastructure aéroportuaire  
LIEGS - Laboratoire interdisciplinaire d'études en gestion sociale  
MA - État brésilien du Maranhão  
Mercosul - Marché commun du sud  
MTur - Ministère du Tourisme brésilien  
NOEI - Nouvel ordre économique international  
NTIC - Nouvelles technologies de l'information et de la communication  
ODD - Objectifs du développement durable  
ODES - Observatoire de développement soutenable de la Route des émotions  
OMD - Objectif du millénaire pour le développement  
OMT - Organisation mondiale du Tourisme  
ONG - Organisation non gouvernementale  
ONU - Organisation des Nations Unies  
OSCIP - Organisation de la société civile d'intérêt public  
PCV - Prainha do Canto Verde  
PI - État brésilien du Piauí  
PIB - Produit interne brut  
PIET - Programme intégré d'éducation au tourisme  
PME - Petites et moyennes entreprises  
PMDT - Plan municipal de développement touristique  
PNB - Produit national brut  
PNDR - Politique nationale pour le développement régional  
PNMT - Programme national de municipalisation du Tourisme  
PNPS - Politique Nationale de Participation Sociale  
PNT - Politique nationale de Tourisme

PNUD - Programme des Nations Unies pour le développement  
PNUE - Programme des Nations Unies pour l'environnement  
Prodetur - Programme de développement du tourisme  
Profoz - Centre intégré de gestion de projets de Foz do Iguazu  
PRT - Programme de régionalisation du Tourisme  
PSB - Parti socialiste brésilien  
PT - Parti des travailleurs  
RMR - Région métropolitaine du Recife  
SDF - Personnes sans domicile fixe  
Sebrae - Service brésilien d'appui aux micros et petites entreprises  
Senat - Service national d'apprentissage du transport  
Sesc - Service social du commerce  
Sest - Service social du transport  
Setur - Secrétariat de tourisme du Recife  
Sindetur - Syndicat des entreprises du tourisme  
Sindicombustiveis - Syndicat des revendeurs de combustibles et des boutiques de stations-service  
Sinditaxi - Syndicat des chauffeurs de taxis autonomes  
Singtur - Syndicat des guides de tourisme  
SNPS - Système National de Participation Sociale  
Sudene - Surintendance du développement du Nord-est  
TBC - Tourisme de base communautaire  
TCP - Terminal de Contâiners de Paranaguá  
UAMPA - Union des associations de résidents de Porto Alegre  
UE - Union européenne  
UFRRJ - Université fédérale rurale du Rio de Janeiro  
UICN - Union internationale de conservation de la nature  
UNAT - Union Nationale des Associations de Tourisme et de plein air  
Unioeste - Université *estadual* de l'Ouest du Paraná  
WWF - World wide fund for nature  
WTTC - World Travel and Tourism Council



## TABLE DES FIGURES

Figure 1. Dualité de l'impact du tourisme .....	48
Figure 2. Exemple d'usage des réseaux sociaux par les gouvernements.....	89
Figure 3. Innovation ouverte et "crowdsourcing" au Parlement français.....	103
Figure 4. Exemple d'état réel de trafic sur le centre-ville de Toulouse avec Google Maps...	106
Figure 5. Les piliers des destinations touristiques intelligentes .....	107
Figure 6. La complémentarité des rôles des acteurs du développement territorial .....	117
Figure 7. Le processus participatif .....	122
Figure 8. Niveaux de participation selon l'IAP2 .....	125
Figure 9. Édition de la Revue Téoros dédiée à la question de la science du tourisme.....	161
Figure 10. Représentation spatiale des États fédérés où se trouvent nos études de cas .....	167
Figure 11. Localisation de nos études de cas au Brésil.....	189
Figure 12. Années de création des Conseils et Commissions nationaux au Brésil.....	230
Figure 13. Conférences municipales de Tourisme recensées sur Internet en juillet 2017 .....	242
Figure 14. Localisation de la ville de Foz do Iguaçu, Brésil.....	244
Figure 15. Divulgence des Conférences municipales de Tourisme à Foz do Iguaçu .....	249
Figure 16. Campagnes de sensibilisation du PIET à Foz do Iguaçu .....	260
Figure 17. Le cycle du budget participatif à Porto Alegre .....	275
Figure 18. Exemple de projet d'urbanisation réalisé à Belo Horizonte après vote au BP .....	280
Figure 19. Centres publics de vote du BP digital de Belo Horizonte.....	281
Figure 20. Localisation de quelques expériences de BP dans le monde .....	283
Figure 21. Localisation de Recife.....	298
Figure 22. Galo da madrugada à Recife .....	300
Figure 23. Le cycle du budget participatif à Recife .....	302
Figure 24. Convocation à la première plénière du BP du Tourisme à Recife.....	306
Figure 25. Recette de devises issue du tourisme (milliards de US\$) .....	336
Figure 26. Balance de recettes issues du tourisme (millions de US\$) .....	336
Figure 27. Investissements du MTur en promotion interne (millions de R\$) .....	338
Figure 28. Investissements du MTur en promotion externe (millions de US\$).....	338
Figure 29. Répartition de principaux flux de touristes étrangers vers le Brésil .....	339
Figure 30. Variation des arrivées de touristes étrangers au Brésil 1970-2015.....	341
Figure 31. Flux touristiques nationaux au Brésil .....	345
Figure 32. Variation moyenne des recettes entre 2 <sup>ème</sup> trimestre 2016 / 2 <sup>ème</sup> trimestre 2015..	346
Figure 33. Nature des occupations dans le tourisme par secteur d'activité en 2015 .....	351
Figure 34. Gestion décentralisée du tourisme au Brésil – Système national de tourisme.....	363

Figure 35. Structure interne du ministère du Tourisme brésilien et principales missions .....	367
Figure 36. Composition des instances de gouvernance en tourisme au Brésil .....	369
Figure 37. Invitation des conseillers à la réunion du Comtur Santos.....	375
Figure 38. Localisation de la ville de Poá .....	378
Figure 39. Forum du Plan directeur participatif de Poá du 22 avril 2013.....	382
Figure 40. Réunion entre le secrétariat du Tourisme et les artisans à Poá réalisée le 22 octobre 2014.....	383
Figure 41. Rapport possible entre gouvernements et destinations plateformes .....	403
Figure 42. Schéma de l'engagement communautaire dans le tourisme dans le cadre du PRT .....	408
Figure 43. Niveaux de l'Index de compétitivité du Tourisme au Brésil.....	410
Figure 44. Index de compétitivité du Tourisme au Brésil en 2015 selon les dimensions .....	411
Figure 45. Municipalités de la Route des émotions au Nord-est brésilien.....	414
Figure 46. Exemple d'intégration entre les acteurs à Chaval après le projet : invitation à une réunion publique sur la question du patrimoine .....	428
Figure 47. Quel est le premier mot qui vous vient quand on parle du projet "Nous faisons la différence dans le développement durable de la Route des émotions"? .....	429
Figure 48. Principales destinations touristiques de soleil et plage au Ceará.....	443
Figure 49. Localisation des groupes touristiques du réseau Tucum, au Ceará .....	453
Figure 50. Rencontre sur le tourisme communautaire reunite et forme des jeunes de la zona costeira do Ceará .....	458
Figure 51. Campagne de collecte de fonds pour le premier <i>Acampamento da juventude da zona costeira do Ceará</i> .....	458
Figure 52. Affiche de la 8 <sup>ème</sup> Assemblée du réseau Tucum .....	460
Figure 53. Projets de tourisme communautaire sélectionnés par l'appel d'offre du MTur.....	464
Figure 54. Capture-écran de la consultation publique lancée par le MTur en 2017 .....	480
Figure 55. Résultat de la consultation publique sur le projet de révision du code du travail.	481
Figure 56. Phases de développement du processus participatif dans le tourisme .....	490
Figure 57. Exemple de planification stratégique pour un processus de concertation.....	498
Figure 58. Catégorisation des objectifs des méthodes participatives des études de cas .....	508
Figure 59. Relation entre implication des acteurs et production de résultats dans les actions participatives étudiées .....	538
Figure 60. Objectifs du tourisme durable .....	573
Figure 61. Participation, point de convergence des efforts pour une qualité de vie dans la destination .....	574

## TABLE DES TABLEAUX

Tableau 1. Comparaison entre modèles touristiques de masse et durables.....	55
Tableau 2. Les pouvoirs des habitants selon Sherry Arnstein.....	125
Tableau 3. Modèles des questions de l'enquête.....	169
Tableau 4. Organismes et dates des premiers contacts par mail.....	170
Tableau 5. Récapitulatif des entretiens réalisés.....	172
Tableau 6. Villes avec Conférences municipales réalisées durant ces dernières années.....	234
Tableau 7. Nombre de Conseils municipaux au Brésil.....	238
Tableau 8. Les trois critères pour la distribution des ressources du BP à Porto Alegre.....	277
Tableau 9. Budgets participatifs actifs en France en février 2018.....	290
Tableau 10. Résumé des principales données sur les quatre Plénières du BP du Tourisme..	307
Tableau 11. Statut du projet de sensibilisation touristique à Recife selon les changements politiques.....	314
Tableau 12. Arrivées de touristes étrangers au Brésil 1970-2015.....	341
Tableau 13. Comparaison du tourisme national entre 1998 et 2007.....	344
Tableau 14. Emplois dans le tourisme au Brésil en décembre 2015.....	350
Tableau 15. Comparaison des objectifs des Plans nationaux de Tourisme au Brésil.....	395
Tableau 16. Comparaison des macro-programmes et des actions des Plans nationaux de Tourisme au Brésil.....	399
Tableau 17. Données des villes de la Route des émotions.....	416
Tableau 18. Résumé de principaux blocages dans les cas et des solutions envisageables ....	487
Tableau 19. Exemples d'indicateurs pour évaluer une concertation.....	499
Tableau 20. Objectifs associés à la concertation.....	500
Tableau 21. Objectifs de la concertation vérifiés dans les études de cas.....	500
Tableau 22. Résumé des points convergents entre les cas étudiés.....	521
Tableau 23. Évaluation de la participation dans les études de cas.....	524
Tableau 24. Caractéristiques de l'habitant participatif dans les actions étudiées.....	528
Tableau 25. Émergence de gouvernements participatifs à partir des cas.....	530
Tableau 26. Identification de principaux objectifs et bénéficiaires de la participation au tourisme.....	563

## TABLE DES ENCADRES

Encadré 1. Les critères pris en compte par le concept d'écodéveloppement.....	36
Encadré 2. Le modèle de développement touristique au Mexique.....	49
Encadré 3. Les mégas complexes hôteliers all inclusive - Le cas de Sauípe, Bahia, Brésil ....	50
Encadré 4. Disneyfication et mise en scène - Le cas des "sépultures de ciel" au Tibet.....	51
Encadré 5. Hôtel du Nord, un tourisme communautaire français .....	59
Encadré 6. "En Finlande, chacun légifère en ligne" .....	90
Encadré 7. La démocratie rêvée par la gauche brésilienne à la fin du XXème siècle.....	226
Encadré 8. "Rede Nossa São Paulo", une initiative de la société civile pour un contrôle de l'État.....	240

## TABLE DES ANNEXES

Annexe 1. Tableau des entretiens.....	594
Annexe 2. Questionnaire online sur le projet "Olha! Recife" auprès des habitants de Recife .....	595
Annexe 3. Division politique-administrative brésilienne.....	598
Annexe 4. Matériel pédagogique sur le tourisme pour les élèves de niveau CM1 développé par le projet PIET .....	599
Annexe 5. Liste de villes membres du Réseau brésilien du budget participatif en 2016.....	602
Annexe 6. Les visites proposées par le projet "Olha! Recife" .....	603
Annexe 7. Conseils et Forums de Tourisme, selon les régions et les États fédérés .....	605
Annexe 8. Formulaire mis à disposition des résidents de Poá pour la participation à l'activité touristique.....	606
Annexe 9. Liste de formations prévues pour la Route des émotions par Care.....	607
Annexe 10. Actions opérationnelles pour la Route des émotions proposées par le ministère du Tourisme (2014), selon thématique et priorité .....	609
Annexe 11. Plan de la régionalisation touristique au Brésil.....	611
Annexe 12. Lettre (Carta) du I Acampamento da Juventude da Zona Costeira do Ceará .....	612

## TABLE DE MATIERES

<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>8</b>
<b>PARTIE I - APPROCHER LE DÉVELOPPEMENT DURABLE ET LA PARTICIPATION AU TOURISME.....</b>	<b>21</b>
<b>CHAPITRE 1 - LE DEVELOPPEMENT DURABLE ET SON INFLUENCE SUR LE TOURISME .....</b>	<b>22</b>
1. INTRODUCTION.....	24
2. DEVELOPPEMENT DURABLE ET LES QUESTIONNEMENTS SUR L'AVENIR .....	26
2.1 Limites du progrès technique et du modèle productiviste des Trente Glorieuses .	26
2.2 Appel à un développement plus durable : les sommets de la Terre des Nations Unies..	29
3. REGARD SUR LE DEVELOPPEMENT AU-DELA DE L'ASPECT ECONOMIQUE .....	37
3.1 Progrès et développement dans la pensée aristotélicienne.....	39
3.2 Développement humain .....	40
3.3 Bien-être, bonheur et qualité de vie .....	41
4. IMPACT DU DEVELOPPEMENT DURABLE SUR LE TOURISME : CHANGEMENT DE MODELE DE DEVELOPPEMENT TOURISTIQUE .....	45
4.1 Modèle conventionnel du tourisme de masse .....	46
4.2 Nouveaux modèles pour un tourisme durable .....	52
4.2.1 Aperçu de quelques pratiques touristiques dites durables.....	56
5. DEVELOPPEMENT DURABLE, UN CHANGEMENT PARTICIPATIF .....	60
5.1 Gouvernance, mot-valise pluridisciplinaire .....	62
5.2 Appel à une gouvernance participative.....	65
6. CONCLUSIONS .....	68
<b>CHAPITRE 2 - PARTICIPATION ET TOURISME PARTICIPATIF .....</b>	<b>69</b>
1. INTRODUCTION.....	70
2. APPROCHE A LA PARTICIPATION.....	72
2.1 Émergence de la participation.....	72
2.2 Différentes définitions et les cadres de la participation .....	73
2.3 Importance de la communication pour le développement de la participation .....	75
2.4 De la théorie à la pratique : un aperçu des niveaux de participation .....	76
3. PARTICIPATION ET DEMOCRATIE .....	79

3.1	Discussion démocratique au XX <sup>ème</sup> siècle : républicanisme et élitisme démocratique.....	79
3.2	Démocratie participative sous la perspective du développement durable .....	82
3.3	Démocratie virtuelle et participation via le Web 2.0 .....	86
3.3.1	Systèmes sociaux et politique 2.0 .....	87
3.3.2	Plateformes participatives et leur emploi par les gouvernements .....	90
3.3.3	Colab, exemple de plateforme collaborative au Brésil.....	91
4.	INNOVATION, ALLIE DU DEVELOPPEMENT DURABLE PARTICIPATIF.....	94
4.1	Innovation entrepreneuriale .....	94
4.2	Innovation en dehors du cadre de l'entreprise.....	96
4.3	Innovation et la prise en compte des aspects sociaux .....	97
4.4	Contribution de l'innovation ouverte à la participation.....	99
4.4.1	Influence du design sur l'innovation ouverte .....	100
4.4.2	Modélisation de l'innovation ouverte .....	101
4.4.3	Stratégies des gouvernements qui s'appuient sur l'innovation ouverte.....	102
4.5	Innovation ouverte et le développement de villes intelligentes .....	104
4.5.1	De villes intelligentes à destinations touristiques intelligentes .....	107
4.6	Participation et démocratie virtuelle à Reykjavík, Islande .....	111
5.	APPROCHE DU DEVELOPPEMENT PARTICIPATIF DANS LES PROJETS TERRITORIAUX.....	113
5.1	L'habitant en tant qu'acteur dans son territoire .....	113
5.1.1	Acteur et agent : différence des notions à partir des usages de la règle .....	114
5.2	Envisager le territoire en tant que forme d'intelligence collective.....	115
5.3	Blocages et avantages de la participation .....	116
5.4	Caractéristiques et enjeux de la participation .....	118
5.4.1	Éléments de base pour la planification d'un processus participatif .....	121
5.4.2	Niveaux de participation et pouvoirs des habitants .....	124
5.4.3	Le choix de la méthode.....	126
6.	PARTICIPATION ET TOURISME.....	127
6.1	Participation au développement du tourisme, une démarche globalement inconnue.....	127
6.2	Essai de définition de la participation au tourisme .....	128
6.2.1	Prise en compte des réalités locales et sensibilisation des habitants : aspects essentiels pour le développement participatif du tourisme .....	129
6.3	Renforcement d'injustices et de barrières induit par le tourisme .....	130
6.3.1	Réduire les effets négatifs du tourisme par une participation accrue des habitants. ....	131

6.4	Participation et rôle du tourisme dans les stratégies gouvernementales .....	132
6.5	Deux acceptions du terme tourisme participatif .....	134
6.5.1	Signification économique du tourisme participatif .....	134
6.5.2	Tourisme participatif en tant qu'ouverture des processus décisionnels .....	135
7.	CONCLUSIONS .....	137
 <b>CHAPITRE 3 - CADRE METHODOLOGIQUE DE L'ETUDE .....</b>		<b>139</b>
1.	INTRODUCTION.....	141
2.	CARACTERISATION DE LA RECHERCHE .....	142
3.	MODELE DE SCIENCE, METHODES ET THEORIES .....	145
3.1	Modèle de science : la recherche en science réflexive.....	145
3.2	Méthodes : étude de cas et entretien .....	146
3.2.1	L'étude de cas .....	146
3.2.2	L'entretien.....	148
3.3	Trois théories d'appui .....	151
3.3.1	Approche communicationnelle de Jürgen Habermas.....	151
3.3.2	Théorie de l'espace public .....	153
3.3.3	Théorie de la représentation.....	155
4.	OUTILS ET MOYENS DE RECHERCHE.....	160
4.1	Recherche bibliographique .....	160
4.2	Recherche de terrain et entretiens .....	164
4.2.1	Enquête avec les habitants de Recife .....	173
 <b>CHAPITRE 4 - CADRE CONTEXTUEL ET CHOIX EMPIRIQUES : LES CAS D'ETUDES .....</b>		<b>175</b>
1.	INTRODUCTION.....	176
2.	CHOIX EMPIRIQUES VARIES ET PLACES A PLUSIEURS NIVEAUX .....	177
3.	CADRES DE L'ETUDE AU BRESIL .....	179
3.1	Contexte mondial : du tourisme de masse au tourisme durable.....	179
3.2	Contexte local : un tourisme construit sur les modèles internationaux.....	181
4.	SEPT PRATIQUES VERS L'INCLUSION DE LA POPULATION LOCALE DANS LE TOURISME .....	188
 <b>PARTIE II - PARTICIPATION AU BRÉSIL À TRAVERS LE PRISME DE LA POLITIQUE ET DU TOURISME .....</b>		<b>208</b>



<b>CHAPITRE 5 - PARTICIPATION DANS LE SCENARIO POLITIQUE BRESILIEN .....</b>	<b>209</b>
1. INTRODUCTION.....	211
2. CONSTITUTION DE L'ÉTAT REPUBLICAIN DEMOCRATIQUE ET DE LA MODERNITE AU BRESIL... ..	212
2.1 Instauration de la République en 1889.....	213
2.2 Révolution de 1930 et l'Ère Vargas .....	214
2.3 Coup militaire de 1964 et instauration d'un régime dictatorial.....	215
2.4 Redémocratisation de 1988 et la situation au XXI <sup>ème</sup> siècle.....	216
3. DEMOCRATIE PARTICIPATIVE AU BRESIL .....	219
3.1 Premières années de la démocratie : une affaire capitaliste.....	219
3.2 Une Constitution à la fois participative et conservatrice .....	221
3.3 Nouvel espoir de participation populaire dans les années 2000 .....	223
3.4 Corruption, menace majeure pour la démocratie brésilienne .....	224
4. PARTICIPATION SOCIALE DANS LA POLITIQUE INSTITUTIONNELLE : CONSEILS ET CONFERENCES.....	228
4.1 Constitution de 1988 : une fédéralisation de contrôles démocratiques sociaux ..	228
4.2 Conférences de politique et Conseils gestionnaires de politiques publiques.....	229
4.2.1 Le nouveau concept de Conseil proposé dans la Constitution de 1988.....	231
4.2.2 Les Conférences : importants espaces institutionnels de délibération .....	232
4.2.3 Fonctionnement de Conseils et Conférences : un bilan positif mais avec quelques bémols ...	234
4.2.4 Multiplication des Conseils dans le gouvernement Lula .....	237
4.2.5 Soutien des instances de participation par une nouvelle politique nationale .....	237
5. CONFERENCES MUNICIPALES DU TOURISME (CMT).....	241
5.1 Présentation du territoire de l'étude : la ville de Foz do Iguaçu, Paraná .....	243
6. PRESENTATION ET ANALYSE DE LA CMT A FOZ DO IGUAÇU .....	248
6.1 Travail préparatoire : les enjeux des pré-conférences.....	249
6.2 Déroulement de la session plénière.....	251
6.3 Analyse de blocages principaux du processus .....	252
6.3.1 Participation à la CMT et mobilisation des personnes, un défi majeur .....	252
6.3.2 Réétudier l'objectif de cinquante propositions .....	253
6.3.3 Repenser l'organisation de la conférence .....	254
6.3.4 Reconsidérer la mise en place d'un processus de concertation en raison d'un faible engagement politique .....	254
7. PROGRAMME INTEGRE D'EDUCATION AU TOURISME (PIET) .....	256
7.1 Début des travaux pour la mise en place du programme .....	257

7.2	Actions principales et résultats selon les axes de travail .....	258
7.3	Ressources financières, blocage principal au développement d'actions .....	259
7.4	Renouvellement du programme et enjeux pour son avenir.....	260
8.	CONCLUSIONS .....	262

## **CHAPITRE 6 - DEMOCRATISATION DE LA DECISION POLITIQUE : LE CAS DES BUDGETS**

### **PARTICIPATIFS .....**

1.	INTRODUCTION.....	266
2.	PRESENTATION GENERALE DU DISPOSITIF .....	267
2.1	Aspects essentiels et principaux blocages à la mise en place du processus.....	268
2.2	Aperçu de trois aspects du processus : délégués, contrôle et budget.....	270
2.3	Diversité de formes de participation et des publics du BP .....	271
3.	PREMIER MODELE DE BP A PORTO ALEGRE ET DEVELOPPEMENT AILLEURS DANS LE BRESIL.. .....	273
3.1	Contexte de création du BP à Porto Alegre .....	273
3.2	Fonctionnement et premiers résultats du BP à Porto Alegre .....	274
3.3	Une participation principalement des classes populaires et des femmes.....	277
3.4	De Porto Alegre aux autres régions du pays : l'expansion du BP .....	278
3.5	BP à Belo Horizonte .....	278
3.5.1	Principales différences avec le modèle de Porto Alegre.....	279
3.5.2	Budget participatif digital .....	281
4.	DEVELOPPEMENT DE BUDGETS PARTICIPATIFS A L'ETRANGER.....	283
4.1	Participation et BP au Pérou .....	283
4.1.1	Début de l'institutionnalisation de la participation .....	284
4.1.2	Formalisation difficile de la participation dans le contexte politique péruvien.....	285
4.1.3	Absence du gouvernement national .....	286
4.1.4	Similitudes et différences avec les BP au Brésil.....	286
4.1.5	Bilan de la participation et du BP au Pérou .....	287
4.2	Développement du BP en France.....	288
4.2.1	De Porto Alegre à Saint-Denis, des modèles fort divergents.....	291
4.2.2	Cinq exemples de budget participatif à la française : Paris, Montreuil, Rennes, Metz et Grenoble.....	291
5.	BUDGET PARTICIPATIF DU TOURISME : L'EXPERIENCE A RECIFE .....	297
5.1	Présentation du territoire de l'étude : la ville de Recife, Pernambouc .....	297
5.1.1	Secteur touristique et sa gestion municipale .....	299

5.2	Contexte de création du BP du Tourisme à Recife .....	302
5.2.1	Budget participatif à Recife .....	302
5.2.2	Décentralisation du tourisme .....	303
5.2.3	Création du BP du Tourisme.....	304
5.3	BP du Tourisme : mode d'emploi.....	305
5.3.1	Plénière thématique et Forums thématiques .....	305
5.3.2	Forums thématiques.....	308
5.3.3	Fin du BP et apparition du Participa Recife .....	308
5.4	Faiblesses du processus et leçons à retenir .....	310
6.	"OLHA! RECIFE", PROJET DE SENSIBILISATION TOURISTIQUE .....	312
6.1	Évolution du projet et enjeux politiques locaux.....	312
6.2	Le projet aujourd'hui .....	314
6.2.1	Fonctionnement du projet .....	315
6.2.2	Investissements et principaux retours .....	319
6.3	Enquête avec les habitants .....	320
7.	CONCLUSIONS .....	323

**CHAPITRE 7 - DEVELOPPEMENT ET CADRE POLITIQUE DU TOURISME AU BRESIL : VERS UNE DECENTRALISATION DE L'ACTIVITE TOURISTIQUE.....** 326

1.	INTRODUCTION.....	328
2.	ÉVOLUTION DU TOURISME AU BRESIL .....	329
2.1	Transformations dans l'Ère Vargas .....	330
2.2	Développement dans les années 1950-1960 et pendant la dictature militaire .....	332
2.3	Avancées politiques et structurelles dans les années 1990 .....	333
3.	CARACTERISATION DU TOURISME AU BRESIL.....	335
3.1	Recettes et investissements en promotion.....	335
3.2	Arrivées internationales .....	337
3.3	Tourisme national .....	342
3.4	Transports .....	347
3.5	Emplois dans le secteur.....	349
4.	GESTION, POLITIQUES ET PLANIFICATION TOURISTIQUES AU BRESIL .....	352
4.1	Quelques définitions et considérations introductives.....	352
4.2	Encadrement du tourisme au Brésil : une présence croissante de l'État fédéral dans le développement du tourisme .....	356
4.2.1	Premières lois et institutions touristiques.....	356

4.2.2	Intégration du tourisme à la planification gouvernementale.....	357
4.2.3	Programme national de municipalisation du Tourisme .....	359
4.2.4	Politique nationale de Tourisme .....	360
4.2.5	Création du ministère du Tourisme et soutien d'une gestion partagée .....	362
4.3	Enjeux autour des acteurs touristiques au Brésil .....	364
4.3.1	Acteurs du secteur public .....	365
4.3.2	Acteurs de l'initiative privée .....	369
4.3.3	Organisations du tiers secteur .....	370
4.3.4	Communauté locale .....	371
5.	CONSEILS MUNICIPAUX DU TOURISME ET LES LIMITES DE LA GOUVERNANCE TOURISTIQUE LOCALE .....	373
5.1	Encouragement de la participation par le Comtur de Poá.....	376
5.2	Présentation du territoire.....	377
5.2.1	Une ville de planification participative : le Plan directeur de développement intégré.....	380
5.3	Recueil d'opinions sur le tourisme auprès des habitants.....	383
5.4	Réunions du Conseil municipal du Tourisme .....	385
6.	CONCLUSIONS .....	390

**CHAPITRE 8 - PLANIFICATION TOURISTIQUE AU BRÉSIL ET PARTICIPATION : ANALYSE DES PLANS NATIONAUX DE TOURISME ET DU PROGRAMME DE REGIONALISATION DU TOURISME..... 392**

1.	INTRODUCTION.....	393
2.	PLANS NATIONAUX DE TOURISME .....	394
2.1	Analyse des macro-programmes et des actions .....	398
3.	PROGRAMME DE REGIONALISATION DU TOURISME .....	406
3.1	Index de compétitivité dans les grandes destinations : une méthodologie adaptée pour rendre compte de la participation au tourisme ?.....	409
4.	PROGRAMME " <i>ROTA DAS EMOÇÕES</i> " (ROUTE DES EMOTIONS) .....	414
4.1	Articulation entre gouvernements pour le développement du tourisme régional.....	417
5.	PROJET " <i>NOS FAZEMOS A DIFERENÇA NO DESENVOLVIMENTO SUSTENTAVEL DA ROTA DAS EMOÇÕES</i> " (NOUS FAISONS LA DIFFERENCE DANS LE DEVELOPPEMENT DURABLE DE LA ROUTE DES EMOTIONS) .....	421
5.1	Méthodologie de travail .....	422
5.2	Observatoire de développement soutenable de la Route des émotions .....	423
5.3	Outils de communication et de mobilisation des acteurs.....	423

5.4	Rapport final d'évaluation des résultats .....	425
5.4.1	Conclusions du rapport.....	428
6.	ANALYSE DU PROGRAMME ROUTE DES EMOTIONS ET DU PROJET DE CARE BRASIL.....	430
6.1	Route des émotions et le Programme de régionalisation du Tourisme.....	430
6.2	Projet de Care Brasil sur la Route des émotions .....	434
7.	CONCLUSIONS .....	438

**CHAPITRE 9 - TOURISME DURABLE ET PARTICIPATIF AU CEARA : LE CAS DU RESEAU TUCUM ET SON PROJET DE TOURISME COMMUNAUTAIRE ..... 440**

1.	INTRODUCTION.....	442
2.	TOURISME COTIER AU CEARA ET EMERGENCE D'UN TOURISME COMMUNAUTAIRE .....	443
3.	PRAINHA DO CANTO VERDE, UNE COMMUNAUTE PIONNIERE DU TBC AU BRESIL .....	447
3.1	Résultats de l'évaluation du projet de tourisme de la PCV par le prix TO DO! 1999.....	448
4.	RESEAU <i>CEARENSE</i> DE TOURISME COMMUNAUTAIRE (TUCUM).....	451
4.1	École populaire de tourisme communautaire et le premier Acampamento da Juventude da Zona Costeira do Ceará.....	457
4.2	Cahier des charges et normes internes du réseau.....	459
4.3	Résultats de l'évaluation du réseau Tucum par le prix TO DO! 2008 .....	461
5.	DEVELOPPEMENT DE LA RELATION AVEC LES GOUVERNEMENTS : BLOCAGE MAJEUR AU TBC.....	464
5.1	Appuis financiers du MTur .....	464
5.1.1	Soutien des gouvernements ailleurs en Amérique Latine .....	465
5.2	Démarche importante pour le développement local et humain.....	466
5.2.1	Faux discours de développement dans les programmes nationaux .....	467
5.3	Support dans la lutte locale contre le tourisme de masse.....	467
5.4	Une démarche aussi à partir la communauté .....	468
5.4.1	Bénéfices d'une organisation en réseau participatif.....	468
6.	POSSIBILITES ET INTERET DU DEVELOPPEMENT DES RESEAUX DANS LE TOURISME.....	470
7.	CONCLUSIONS .....	473

**PARTIE III - PARTICIPATION AU DÉVELOPPEMENT DU TOURISME : REALITÉ OU UTOPIE ? DISCUSSIONS ET CONSIDÉRATIONS FINALES..... 475**

<b>CHAPITRE 10 - ANALYSES ET DEBATS AU SUJET DES PRATIQUES PARTICIPATIVES AU BRESIL.....</b>	<b>476</b>
1. INTRODUCTION.....	477
2. DIFFERENTES APPROCHES A LA PARTICIPATION PAR LES SPHERES DE GOUVERNEMENT....	478
2.1 Exemple de participation en tourisme à l'échelle nationale : la consultation publique sur la Politique nationale de qualification professionnelle .....	480
3. DISCUSSION AUTOUR DES PARTICULARITES HISTORIQUES, POLITIQUES ET TERRITORIALES DES CAS .....	484
4. PARTICIPATION : DIFFERENTS FORMATS POUR DES OBJECTIFS SPECIFIQUES.....	487
4.1 Sensibilisation touristique : préparation à la participation.....	489
4.2 Débat et concertation en tourisme : contribution de la population au développement touristique .....	494
4.2.1 Planification et objectifs de la concertation .....	497
4.3 Engagement ordinaire et contrôle par les habitants : formes d'action collective pour un développement local .....	501
4.3.1 Innovation et expérimentation dans le TBC .....	503
5. ANALYSE DES PROJETS PAR LEURS APPROCHES PARTICIPATIVES .....	508
5.1 Projet de Care sur la Route des émotions .....	509
5.2 PIET .....	511
5.3 "Olha! Recife" .....	513
5.4 Actions à Poá (formulaire et réunions du Comtur) .....	515
5.5 CMT à Foz do Iguaçú .....	516
5.6 Tucum .....	517
6. ÉVALUATION DE LA PARTICIPATION DANS LES PROJETS .....	520
6.1 Réalité de la participation .....	520
6.2 Diversité des caractéristiques de la participation.....	523
6.3 Enseignements pour le développement de l'action participative .....	525
7. ACTEURS DU TOURISME ET DE LA PARTICIPATION AU BRESIL .....	527
7.1 Émergence d'habitants participatifs à partir des cas .....	527
7.2 Participation et formes du pouvoir : émergence de gouvernements participatifs.....	529
7.3 Bilan en matière d'interactions et relations des acteurs dans les cas étudiés .....	533
7.4 Avancées en matière de partage du pouvoir .....	535
8. CONCLUSIONS .....	540

<b>CHAPITRE 11 - POUR UN DEVELOPPEMENT TOURISTIQUE DURABLE, PARTAGE ET PARTICIPATIF.....</b>	<b>542</b>
1. INTRODUCTION.....	543
2. CHANGER LES MENTALITES ET LES SYSTEMES SOCIOPOLITIQUES ET ECONOMIQUES.....	544
2.1 "Beira Foz" et le retour du tourisme conventionnel de Foz do Iguacu .....	544
2.2 Enjeux et transformations sociopolitiques .....	546
2.3 Changement du paradigme économique du tourisme .....	549
3. ÉTABLIR UNE VRAIE GOUVERNANCE ENTRE TOUTES LES PARTIES PRENANTES .....	552
3.1 Repenser l'organisation du système touristique .....	553
3.2 Redéfinir le rôle de l'État en partageant ses responsabilités avec les autres acteurs touristiques .....	557
3.2.1 Collaboration avec l'université .....	559
3.2.2 Participation du secteur privé .....	559
3.2.3 Plus d'actions de la part du tiers secteur .....	560
3.2.4 Des communautés locales plus actives .....	561
4. DEVELOPPER LA PARTICIPATION COMMUNAUTAIRE DANS LE TOURISME ? .....	562
4.1 Un développement participatif du tourisme est-il nécessaire ?.....	562
4.2 Comment développer la participation au tourisme ? .....	565
4.3 Les menaces potentielles au développement de la participation au tourisme.....	569
4.4 Contributions de la participation au développement du tourisme durable.....	571
 <b>CONCLUSION GENERALE .....</b>	 <b>576</b>
 <b>ANNEXES.....</b>	 <b>593</b>
<b>RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES.....</b>	<b>613</b>
<b>TABLE DES SIGLES.....</b>	<b>644</b>
<b>TABLE DES FIGURES.....</b>	<b>647</b>
<b>TABLE DES TABLEAUX.....</b>	<b>649</b>
<b>TABLE DES ENCADRES.....</b>	<b>650</b>
<b>TABLE DES ANNEXES.....</b>	<b>651</b>