



HAL
open science

Action publique, dynamiques sociales et pauvreté

Philippe Bonnal, Genevieve Cortes, Nelson Giordano Delgado, Sergio Pereira Leite, Christian Poncet, Eric Sabourin

► **To cite this version:**

Philippe Bonnal, Genevieve Cortes, Nelson Giordano Delgado, Sergio Pereira Leite, Christian Poncet, et al. (Dir.). Action publique, dynamiques sociales et pauvreté: La territorialisation en débats. Presses universitaires de la Méditerranée, 2019, Territoires en mutation, Cyrille Ferraton, 978-2-36781-325-7. hal-03130520v2

HAL Id: hal-03130520

<https://hal.science/hal-03130520v2>

Submitted on 18 Feb 2021

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.

Action publique, dynamiques sociales
et pauvreté

La territorialisation en débats

Collection « Territoires en mutation »

Directeur de collection
Cyrille FERRATON

Comité scientifique

Isabelle BERRY CHIKHAOUI (mondes urbains), Dominique CROZAT (cultures et territoires), Marc DEDEIRE (dynamiques rurales), Lucile MÉDINA (géopolitique et développement), Julie TROTTIER (ressources et environnement).

La collection « Territoires en mutation » publie des travaux, études ou essais privilégiant les approches sociales, économiques, culturelles ou encore politiques du territoire.

Elle est ouverte à des thématiques variées : dynamiques rurales, urbaines et périurbaines, environnement et ressources naturelles, inégalités et développement, cultures et représentations, etc. La collection, portée par l'équipe ART-Dev, entend valoriser les apports de la géographie et de l'aménagement mais également ceux des autres sciences sociales qui alimentent le débat aujourd'hui sur la recomposition des territoires et leurs enjeux à venir.

Collection « Territoires en mutation »

Action publique, dynamiques sociales
et pauvreté

La territorialisation en débats

Sous la direction de

Philippe BONNAL, Geneviève CORTES, Nelson GIORDANO DELGADO,
Sergio PEREIRA LEITE, Christian PONCET et Éric SABOURIN

2019

PRESSES UNIVERSITAIRES DE LA MÉDITERRANÉE

Mots-clés : action publique, Brésil, dynamiques sociales, France, pauvreté, territorialisation.

Illustration de couverture :

Brésil, photographie Daniela PACIFICO, 2014.

ISBN 978-2-36781-325-7

Tous droits réservés, PULM, 2019.

Sommaire

<i>Préambule</i>	9
<i>Introduction</i>	11
Cadre conceptuel et méthodologique de la territorialisation	
David GIBAND	
<i>Territoire(s) et territorialisation(s) de l'action publique. Réflexions à partir de l'exemple français</i>	25
Valter DO CARMO CRUZ	
<i>Territoire et processus de territorialisation : usages et conceptions méthodologiques dans le domaine de la géographie</i>	39
Spécialisation fonctionnelle et sectorielle des territoires	
Isabelle BERRY-CHIKHAOUI et Valérie LAVAUD-LETILLEUL	
<i>Les politiques publiques contre le territoire. La zone industrialo-portuaire de Fos au croisement de la géographie sociale et radicale</i>	59
Sophie MASSON	
<i>La production des espaces logistiques : un processus territorialisé ?</i>	81
Geneviève CORTES, Ludivine ELOY, Anaïs VASSAS TORAL	
<i>Politiques territoriales, territorialités habitantes et dynamiques rurales. Regard croisé sur l'Altiplano bolivien et le Cerrado brésilien</i>	99
Henri ACSELRAD	
<i>Peuples et communautés traditionnelles, grandes entreprises et stratégies de territorialisation</i>	123
Territorialisation et reformulation des cadres institutionnels d'intervention	
Philippe BONNAL et Christian PONCET	
<i>La territorialisation des politiques publiques au Brésil en milieu rural pour le développement local et la lutte contre la pauvreté. Une lecture institutionnelle</i>	137

Catia GRISA et Nelson GIORDANO DELGADO	
<i>De la conception à la mise en œuvre : idées, intérêts et institutions dans les politiques de développement territorial au Brésil</i>	153
Ademir Antonio CAZELLA, Fabio Luiz BÚRIGO, Lauro MATTEI	
<i>Décentralisation administrative, agencements institutionnels et politiques territoriales : notes sur les expériences récentes au Brésil et dans l'état de Santa Catarina</i>	171
Sandrine FRÉGUIN-GRESH	
<i>Avancées, incertitudes et défis de la gouvernance territoriale environnementale à Peñas Blancas (Nicaragua)</i>	189
Catherine SÉLIMANOVSKI	
<i>Les enjeux de la territorialisation des politiques publiques de traitement de la pauvreté en France</i>	205

Territorialisation, pauvreté et exclusion

Daniela APARECIDA PACÍFICO	
<i>La notion de pauvreté dans le Plan Brésil sans misère rurale et les spécificités de ses multiples dimensions</i>	225
Eric SABOURIN et Flávio EIRÓ	
<i>Développement territorial et lutte contre la pauvreté au Brésil : politiques d'inclusion, pratiques d'exclusion</i>	241
Silvia ZIMMERMANN	
<i>Politiques publiques territorialisées, spatialisation de la pauvreté et effets de lieu. Réflexions à partir du cas brésilien</i>	253
Arilson FAVARETO	
<i>Agriculture familiale, pauvreté et avenir des territoires ruraux — les réussites et les impasses de l'agenda actuel</i>	265
Isabelle BERRY-CHIKHAOUI, David GIBAND, Lucile MEDINA	
<i>La double figure du pauvre a-territorial et hyper territorialisé dans la ville néolibérale. L'exemple de Montpellier</i>	279
<i>Bibliographie</i>	295

Préambule

Les auteurs dédient cet ouvrage à Philippe Bonnal qui, avant sa disparition, a œuvré sans relâche à sa conception. Plus qu'un collègue rigoureux et inventif, Philippe était un ami, dont la disponibilité et la générosité ont permis de mener à bien un grand nombre de projets dans le cadre du Cirad et de l'unité de recherche ART-Dev de Montpellier.

Durant plusieurs années, Philippe a été également chercheur visitant au C.P.D.A. de l'Université fédérale de Rio de Janeiro et a intégré l'équipe de l'Observatoire de politiques publiques agricoles (OPPA). Il y laisse des amis et bien des souvenirs, ayant établi une collaboration académique productive, participé à divers projets de recherche et signé plusieurs publications du groupe.

Architecte et animateur d'un accord franco brésilien CAPES/COFECUB, il a largement contribué à l'organisation du séminaire de Rio de Janeiro (novembre 2014) dont les communications constituent l'ossature de cet ouvrage. Malgré la maladie, il n'a cessé de s'investir dans les programmes de recherche consacrés à la lutte contre la pauvreté et, plus précisément, ceux impliquant les politiques publiques menées au Brésil dans ces dernières décennies. En nous faisant partager ses connaissances du terrain mais aussi sa passion pour ce pays, il a su mobiliser de nombreux chercheurs d'origines disciplinaire et institutionnelle très diverses, dans un souci permanent d'échanges constructifs et conviviaux.

Nous espérons simplement que le lecteur puisse percevoir dans cet ouvrage la richesse des échanges et l'enthousiasme des rencontres qui ont jalonné le parcours de notre groupe franco-brésilien ; bref, l'esprit que Philippe a su lui insuffler.

Introduction

Constat est fait du volume considérable de la littérature produite au cours des quatre dernières décennies sur les questions relatives au territoire, sous l'angle de la territorialisation, des territorialités ou plus largement du développement territorial. Cette abondante littérature académique, professionnelle, administrative et militante a d'abord été alimentée par l'émergence du développement local, dans les années 1970, lequel a battu en brèche les certitudes des aménageurs nationaux qui ne concevaient le local qu'au prisme de la mise en valeur de l'espace national considéré dans son ensemble. C'est ensuite la remise en cause de la place de l'État dans la gouvernance territoriale, dans les années 1980, laquelle a redéfini les rôles respectifs des acteurs publics et privés et a plébiscité le principe de la subsidiarité, qui a donné lieu à nombreux écrits. Mais, c'est surtout la montée en puissance, à partir des années 1990, du territoire comme entité spatiale d'expression et de gestion des problèmes de société (en particulier liés aux situations de pauvreté) et de complexification croissante liée à la multiplication des acteurs et des échelles de gouvernance, qui a donné lieu à une production scientifique nourrie.

Outre le fait de révéler le caractère polysémique des notions de territoires et de territorialisation, cette littérature académique foisonnante présente deux particularités. Elle affiche d'abord un caractère nettement disciplinaire — même si une diversité de sens des deux notions s'observe au sein de chaque discipline — alors même que l'objet d'analyse, le territoire, est par essence interdisciplinaire. Ensuite, elle est fortement centrée sur les expériences des pays du nord et plus particulièrement sur l'expérience française. Or, les processus de territorialisation sont aussi largement mis en œuvre dans les pays du sud (Caron *et al.*, 2017), le plus souvent selon des modalités relevant du mimétisme institutionnel ou de la circulation des normes (Bonnal *et al.*, 2016).

1 Interdisciplinarité et pluralité de l'approche par la territorialisation

Cet ouvrage est le résultat d'un projet de coopération universitaire CAPES-COFECUB (2013-2016), réunissant des chercheurs brésiliens et français, pour certains géographes, pour d'autres sociologues ou économistes¹. Ce cadre de collaboration scientifique, qui est au fondement de l'ouvrage, ouvre la voie à une approche interdisciplinaire de la territorialisation de l'action publique, dans ses liens en particulier avec le développement, la pauvreté et les dynamiques sociales qui leurs sont associées. Il explique aussi que les contributions portent, d'une part, sur le Brésil mais sans pour autant écarter d'autres pays latino-américains (Nicaragua, Bolivie) et, d'autre part, sur des situations et des territoires en France. Si la vocation de l'ouvrage n'est pas de conduire une approche comparée de ces différents espaces géographiques, le croisement des situations et des processus qui s'y déploient permet la mise en dialogue de différentes formes de territorialisation de l'action publique, et de confronter des lectures et des approches relevant de différentes traditions disciplinaires géographiquement situées. Il s'agit en d'autres termes de mettre en regard des résultats de recherche empirique et/ou théorique portant sur les processus de territorialisation en précisant les cadres d'analyse et les contextes d'action.

L'approche interdisciplinaire consiste cependant à se doter d'une conception générale commune concernant le territoire et la territorialisation pour mieux mettre en complémentarité les approches disciplinaires. On part de l'hypothèse qu'il est possible de formuler certaines postures communes et transversales, à partir d'éclairages disciplinaires complémentaires, concernant les conceptions (i) de territoire et (ii) du processus de territorialisation.

(i) Le territoire du géographe (social), dans sa dimension d'espace vécu, le territoire institutionnalisé et administré de l'analyste politique et le territoire de production et d'échange de l'économiste (social, institutionnaliste), présentent de nombreuses porosités. Dans les différents cas, le territoire correspond à une construction sociale supposant une

1. Ce programme a associé, côté français, l'UMR ART-Dev de Montpellier et, côté brésilien, le CPDA (Programme de post-graduation en sciences sociales sur le développement, l'agriculture et la société) de l'Université Fédérale de Rio de Janeiro ainsi que le LEMATE (Laboratoire d'étude de la multifonctionnalité agricole et du territoire) à l'Université de Santa Catarina. Le projet « *Territoires, pauvreté et politiques publiques : une approche par la territorialisation* » avait pour objectif de revisiter les processus de pauvreté et d'exclusion à l'aune des processus de territorialisation des politiques publiques et des phénomènes sociaux. Une partie des contributions présentes dans cet ouvrage a fait l'objet de communications orales lors d'un séminaire international qui s'est tenu à Rio de Janeiro en novembre 2014.

traduction spatiale autour de la mobilisation de ressources : naturelles, physiques (infrastructures), sociales, symboliques (croyances, valeurs, idées), humaines (compétences), techniques ou encore financières, etc. La mise en sens de cette mobilisation est réalisée dans des cadres de représentation et d'interprétation du réel et du possible partagés par des acteurs collectifs. C'est sur la base de ces représentations que les acteurs définissent leurs stratégies d'action compte tenu de leurs intérêts, attentes et valeurs auxquelles ils adhèrent, qu'ils soient collectifs et individuels ainsi que du faisceau de contraintes existantes.

Cette construction du territoire revêt alors plusieurs caractéristiques :

- Elle est conflictuelle car il est illusoire d'imaginer que l'ensemble des acteurs territoriaux a les mêmes objectifs et les mêmes représentations du réel et du possible.
- Elle est discriminante car inscrite dans un rapport de force entre des groupes constitués — il y a des gagnants, des perdants et des laissés pour compte — processus inducteur de diverses formes d'inégalités, d'exclusions, de pauvreté mais aussi de mobilisations sociales.
- Elle n'est pas autonome car interconnectée au contexte global par des règles et des normes qui régissent le degré de liberté des acteurs territoriaux, par les jeux d'alliance entre des acteurs localisés à différentes échelles de gouvernance, de l'international au niveau local, par les modalités de fonctionnement du marché ou encore par la mobilité des acteurs, la prégnance des réseaux d'acteurs, etc. À ce titre, il n'y a pas d'antinomie entre l'acteur-territoire et l'acteur-réseau.
- Elle n'est jamais définitive car constamment remise en cause par l'évolution du contexte général, l'évolution des dynamiques sociales, la remise en cause de l'équilibre entre les forces en présence, l'évolution des normes. Son existence même peut être remise en cause par des crises ponctuelles ou durables et l'inadéquation des réponses apportées pour les résoudre.
- Elle s'inscrit dans une trame historique, plus ou moins longue, configurée par des institutions au sens large du terme (normes sociales, règles, cadre juridique, etc.), et éventuellement ponctuée par des crises pouvant imprimer des bifurcations institutionnelles.

Cette conception partagée est enrichie par les approches disciplinaires. Le politiste ou l'analyste politique, de son côté, porte son attention sur l'organisation du gouvernement local (*local government*), sur le processus de transfert et de construction de politiques publiques territoriales, sur l'ingénierie institutionnelle, sur la coordination des

échelles d'intervention. Le géographe (social), quant à lui, s'intéresse tout particulièrement à la territorialité — ici de la pauvreté et des politiques publiques associées — activée par des actions, des pratiques, des mobiles, des intentions, etc. ; territorialité qui peut être diversement qualifiée selon la nature des phénomènes en jeu : territorialité habitante, développante, médiatrice, etc. L'économiste (territorial, social, institutionnaliste), enfin, cherche des solutions innovantes en matière de production et de compétitivité dans un univers économique désormais largement ouvert à la concurrence ou, au contraire, à comprendre et accompagner les formes inédites d'échange qui émergent et sont expérimentées au niveau des territoires.

(ii) Le processus de territorialisation peut être conçu comme un processus d'intervention ou de transformation sur/de cet espace (le territoire) socialement construit. Il peut s'agir d'une intervention exogène, notamment de la part de la puissance publique, par le biais de dispositifs et d'actions publiques, ou d'une transformation endogène au sein du territoire, induite ou intrinsèque, liée au jeu des acteurs, aux conflits ou aux dynamiques sociales provoqués par l'évolution du contexte social et politique d'ensemble. Le processus de territorialisation donne lieu à des effets de rupture, d'inégalités, de discontinuité d'ordre social, économique, environnemental, politique et de conflits porteurs d'ajustements.

La question de la territorialisation est appréhendée également de façon différenciée selon les disciplines. Pour les uns, elle correspond à un ensemble de processus, de différentes natures, à travers lesquels les acteurs sociaux s'inscrivent dans l'espace, lui confèrent du sens, le chargent de valeurs, en tirent des ressources et, ce faisant, construisent et/ou connectent des territoires (Vanier, 2009). Pour d'autres, la territorialisation est conçue comme un processus d'intervention spatialisée. Il s'agit de définir des interventions publiques capables de répondre à des problèmes de société spécifiques à chaque territoire, en essayant de trouver des solutions acceptables compte tenu du fait que le territoire de l'autorité juridique est clos et déterminé quand le territoire de gestion des problèmes reste ouvert et indéterminé » (Duran, 2011 : 479).

Partant de ces éléments, l'ouvrage privilégie deux entrées thématiques. La première vise à rendre compte du caractère multidimensionnel du territoire, à savoir sa vocation économique et productive d'une part, sa configuration institutionnelle et organisationnelle d'autre part, et sa dimension sociale et identitaire enfin. La deuxième entrée thématique concerne l'expression, la nature et la prégnance des disjonctions introduites par les modes de territorialisation des individus et des groupes sociaux, d'un côté, et de l'action publique, de l'autre. Ces disjonctions peuvent concerner l'ensemble des facteurs constitutifs de la territorialité : les idées, les cadres de représentation, les projets, les stratégies, les

alliances, les modalités de concertation, la mise en place des actions, etc. Elles concernent également les différences de temporalités des règles, normes et institutions mises en place et leurs éventuelles contradictions eu égard à leurs objets spécifiques (*i. e.* entre « le temps du politique », « le temps de l'économiste du territoire », « le temps des ajustements sociaux », etc.).

2 Structuration de l'ouvrage

L'ouvrage s'organise en quatre parties. Tandis que la première engage un débat théorique autour du concept de territorialisation, les trois autres parties déclinent la territorialisation de l'action publique sous des angles différents et complémentaires : celui, tout d'abord, de la spécialisation fonctionnelle et sectorielle des territoires productifs ; celui, ensuite, des dispositifs de l'action publique et des cadres institutionnels d'intervention ; et celui, enfin, des situations sociales de pauvreté et des processus d'exclusion à proprement parler.

Dans une première partie de l'ouvrage, deux auteurs ouvrent le débat autour du cadre conceptuel et méthodologique de l'analyse de la territorialisation. En partant du même constat de brouillage et d'ambiguïté de sens attribués à la notion de territorialisation, ils apportent un éclaircissement théorique du concept sous des angles à la fois complémentaires et convergents.

La contribution de David Giband relève l'effet de confusion entre deux modes d'appréhension de la territorialisation : celle qui relève d'une pratique sociale de l'espace et celle qui renvoie à la spatialisation des politiques publiques. Après avoir posé les jalons de ces deux acceptions, l'auteur propose d'avancer dans la réflexion sur le territoire comme catégorie de l'action publique. Il montre qu'en France, les politiques publiques (de lutte contre la pauvreté et l'exclusion, d'éducation, ou de la ville) souffrent de mouvements successifs de territorialisation-déterritorialisation-reterritorialisation. Prise au piège d'une « contradiction territoriale », l'action publique oscille dans un jeu d'échelles permanent entre local et national, entre déconcentration administrative de la gestion locale d'une question sociale et priorisation de l'action de l'État dans certains territoires. De manière à dépasser cette contradiction, l'auteur s'inspire de l'idée de « territorialisation réflexive » pour prôner des approches *bottom-up* centrées sur l'analyse des interfaces entre, d'un côté, les habitants et leurs territoires de vie et, de l'autre, les politiques publiques. La territorialisation réflexive, qui se construit dans les conflits et la contestation, naît alors du « processus de confrontation et d'hybridation entre territoires institutionnels et territoires vécus des habitants ».

Valter do Como, quant à lui, propose une épistémologie de la notion de territoire en rappelant son historicité et sa variation de sens dans l'histoire de la géographie, et plus largement des sciences sociales. En s'inspirant des apports fondamentaux de plusieurs auteurs (Sack, Souza, Haesbert), il insiste sur la « dimension politique de la spatialité humaine », en montrant que le territoire est avant tout une question de rapport de pouvoir, tels que l'ont montrées les nouvelles théories de l'action se déclinant aux différentes échelles et sous de multiples dimensions, et mettant à jour la portée fondamentale de la relation espace-temps. Construction sociale et historique toujours mouvante, le territoire est le produit d'une territorialité comme stratégie de pouvoir — rappelle l'auteur — qui passe par des assignations de sens, par la création de normes d'accès et donc de formes d'exclusion. Dans ces conceptions, cependant, le rapport au pouvoir est pluriel, tant matériel, fonctionnel que symbolique, relevant à la fois du contrôle, du découpage, de l'appropriation, du symbole, et dont les modalités varient selon les contextes socio-historiques et géographiques. En partant de ces approches, l'auteur nous livre au final une proposition de lecture méthodologique du processus de territorialisation qu'il convient de regarder depuis i) son caractère historique, relationnel et situationnel ii) la pluralité des acteurs et les sens de l'action iii) la multi-dimensionnalité de l'exercice du pouvoir iv) l'antagonisme et la conflictivité sociale v) le caractère multi-échelles et la diversité des agencements spatio-temporels vi) les systèmes de stratification et de classification sociale vii) les ordres normatifs et les formes d'utilisation du territoire.

La deuxième partie de l'ouvrage traite de la spécialisation fonctionnelle et sectorielle des territoires en situation de tension, concurrence, opposition ou conflit entre les régulations territoriales des habitants et celles des projets industriels ou de développements productifs. Les quatre textes, deux sur la France et deux autres sur l'Amérique Latine, traitent la question sous des angles très divers.

Le texte d'Isabelle Berry-Chikhaoui et Valérie Lavaud-Letilleul porte sur la non régulation par les politiques publiques d'un territoire productif industriel, celui de la zone industrialo-portuaire de Fos sur Mer en France, qualifiée d'espace de dérégulation sociale par les auteurs et d'agression sociale par les acteurs, lesquels ont pourtant fait preuve de mobilisation et ont été entendus, mais sans résultat. Les explications retenues sont diverses : complexité et manque de transparence des dispositifs d'intercommunalité, politique industrielle aveugle aux priorités des habitants, action collective politique sans transparence, annonce déçue du fonctionnement de la démocratie participative. De ce cas complexe, les auteures retiennent l'intérêt d'une approche croisant sciences politiques, sociologie des mobilisations, géographie sociale et radicale.

Sophie Masson interroge la territorialisation des espaces logistiques (essentiellement les infrastructures et plateformes de fret et de transport) en France. Dans un contexte d'inégalités d'accès aux ressources, la régulation territoriale de ces infrastructures est soumise aux contraintes croisées de la compétitivité et des exigences du modèle productif, de la réglementation publique en matière d'urbanisme et d'objectifs de développement durable. L'auteure conclut à la nécessité d'innovations territoriales entre acteurs permettant d'initier des structures sociales d'animation et d'orientation du développement logistique.

Geneviève Cortes, Ludivine Eloy et Anaïs Vassas Toral proposent une lecture comparée entre Altiplano bolivien et Cerrados brésiliens des relations entre politiques publiques, territorialités habitantes et dynamiques rurales. Dans les deux pays, la participation pour la définition de projets de développement territorial se trouve limitée par les principes du zonage et du bornage, de la spécialisation de l'espace et de l'intensification des systèmes productifs, de la fixation et sédentarité supposées des populations. Les auteures pointent la difficulté de concevoir et mettre en œuvre des politiques publiques prenant en compte l'existence de « territorialités réticulaires, souples et extensives d'usage de l'espace », alors même que les populations concernées y ont toujours eu recours dans le cadre de leurs stratégies de reproduction sociale et de réponse à des situations de vulnérabilité.

Henri Acselrad, quant à lui, examine les stratégies de territorialisation des grandes entreprises sur les terres des communautés indigènes et quilombolas au Brésil. Selon l'auteur, les discours et pratiques de philanthropie, de « gouvernance », de « responsabilité sociale » et « d'investissement social privé » ont été actionnés pour légitimer les stratégies territoriales des grandes entreprises contre les droits des peuples traditionnels, lesquels sont les plus confrontés aux situations de pauvreté. Il conclut en notant que les départements de planification des grandes entreprises possédant des intérêts dans les zones limitrophes où sont installés les grands projets adoptent des catégories comptables telles que le « coût indigène » ou le « coût quilombo » afin de payer à moindres frais l'occupation du territoire ou le règlement de conflits (y compris par des voies non légales ou criminelles). L'auteur conclut que cette réalité a été rendue possible par la « relative dépolitisation de l'action publique gouvernementale et la politisation de l'action des entreprises » et le recours toujours plus explicite à des stratégies dites de « non-marché ».

Notons que les approches théoriques mobilisées dans cette deuxième partie sont fort différentes allant de la géographie radicale à l'économie politique, mais elles militent toutes pour le croisement pensé et anticipé d'approches interdisciplinaires pour traiter des processus de territorialisation et des dynamiques sociales.

La troisième partie de l'ouvrage se penche sur le rapport souvent ambigu qu'entretiennent politique publique et territoire. D'un côté, l'action publique ramène le territoire à un découpage administratif (et objectif) permettant de cibler ses interventions (une population circonscrite sur un espace physique) ; de l'autre, le territoire comme espace social dans lequel la proximité entre individus conduit à l'émergence d'une identité plus ou moins forte et explicite. Que ce soit au Brésil, en France ou au Nicaragua, l'écart dans la conception des territoires qui s'exprime entre politique publique et population ciblée, induit un certain nombre de dérives au regard des objectifs initialement visés. L'affichage d'une volonté politique pour aborder un problème social généralement se modifie en s'imprégnant des conditions sociales rencontrées sur le terrain. Il en résulte une transformation plus ou moins profonde des objectifs politiques initiaux, transformation qui relève souvent d'une forme locale de bricolage. Cette confrontation entre la volonté politique et le tissu social sur lequel elle s'applique s'exprime au travers d'une sorte d'hybridation pouvant parfois conduire à des résultats très éloignés des visées initiales. Les contributions de cette partie proposent de comprendre la manière dont s'opère le cheminement d'un projet politique vers un espace d'application, et principalement d'en étudier les effets à la lumière des reconstructions opérées localement.

Philippe Bonnal et Christian Poncet, dans leur contribution, soulèvent la question de l'adéquation entre des politiques territoriales de développement rural et la définition institutionnelle des territoires impliqués. La succession chronologique de politiques publiques de soutien à l'agriculture familiale au Brésil montre une redéfinition permanente des territoires visés par les mesures publiques. Ainsi, en agissant sur les institutions, les politiques publiques modifient des équilibres locaux, par une redistribution de pouvoirs, et affectent alors la représentation même des territoires. Par conséquent, les politiques publiques de lutte contre la pauvreté au Brésil se succèdent, remettant en cause des découpages de territoires préalablement définis. En outre, les divers échelons de l'action publique (fédéral, étatique et municipal) constituent autant de superpositions d'initiatives et de conflits institutionnels dans la lutte contre la pauvreté. Ce chapitre tente de mettre au jour les mécanismes à l'origine des interférences qui affectent l'action publique contre la pauvreté en milieu rural ; interférences spatiales mais aussi temporelles que traduit la succession de politiques s'appuyant sur des espaces (physiques, sociaux) aux limites et au contenu fluctuants, interférences qui tendent à limiter l'impact local de ces politiques.

Dans le chapitre proposé par Catia Grisa et Nelson Delgado, les auteurs reviennent sur l'adéquation entre les objectifs visés par les politiques publiques et la (re)construction de territoire que cela implique.

S'appuyant sur les mêmes expériences de politiques publiques que le chapitre précédent, les auteurs mettent en évidence le manque de convergence entre idées, intérêts et institutions (les 3i). De la non prise en compte de groupes sociaux au désintérêt manifesté par d'autres, les politiques publiques se heurtent à la difficulté de mettre ces 3i en adéquation, et ce malgré un intérêt croissant des municipalités à l'égard du dernier programme public. Dans le cadre de ces politiques, le découpage des territoires subit le poids des inerties des premières interventions publiques dans la lutte contre la pauvreté (diversité réduite des acteurs impliqués, absence de continuité entre le rural et l'urbain, implication réduite des acteurs privés et manque d'organisation pour la gestion locale des fonds). Tous ces aspects sont à l'origine d'une disjonction entre les objectifs d'une politique publique et ses résultats sur le terrain. Malgré ces contradictions, l'idée de territoire s'enracine dans la mise en œuvre des politiques publiques de lutte contre la pauvreté au Brésil.

Pour Ademir Cazella, Fabio Bùrigo et Lauro Mattei, la décentralisation politique et administrative est souvent synonyme d'efficacité dans les interventions publiques, notamment au regard des caractéristiques historiques et géographiques du Brésil. Ce chapitre met donc l'accent sur les enjeux de la décentralisation dans la mise en œuvre des politiques publiques, en s'appuyant sur l'étude des grands programmes gouvernementaux engagés depuis la constitution de 1988. La décentralisation (administrative, fiscale, politique) implique l'abandon progressif d'une vision verticale (du haut vers le bas) de l'exercice du pouvoir politique. En retour, elle nécessite l'existence de relais locaux, c'est-à-dire d'acteurs à la fois impliqués et relativement étrangers aux pratiques politiques institutionnalisées (clientélisme, intérêts catégoriels). La gestion des grands programmes nationaux doit alors s'appuyer sur des organisations solidement implantées dans les régions visées ainsi que sur la participation active des acteurs locaux. Ces conditions s'expriment très clairement dans la manière dont l'État de Santa Catarina (Brésil) articule ces formes de décentralisation (par le Secrétariat au Développement Régional et les secrétariats d'État au niveau sectoriel). Cependant, les auteurs soulignent que ces dispositifs ne contrecarrent pas la conception verticale (du haut vers le bas) des politiques publiques, et surtout ils n'incitent pas suffisamment à une participation effective et soutenue des acteurs sociaux.

Sandrine Freguin-Gresh, quant à elle, étudie la mise en place et la gestion d'une aire protégée au Nicaragua. Une telle intervention publique renvoie à la construction de structures de gouvernance environnementale, elles-mêmes insérées dans l'histoire politique du pays. De ce point de vue, le cas de Peñas Blancas illustre parfaitement les difficultés que soulève la question des politiques publiques environnementales, et

notamment celle de la coordination à tous les niveaux administratifs qui interviennent dans la gestion d'un territoire. Du pouvoir central aux élus locaux, d'une administration bureaucratique à l'implication de la société civile, ce lieu se trouve à la croisée de nombreux enjeux tant politiques qu'environnementaux. Autour de cette problématique, se dessine un territoire original, en équilibre entre des visions différentes des enjeux sur ce territoire, des rivalités, des conflits, des traditions qui opposent les acteurs dans la construction de ces espaces. Dans tous les cas, le développement de ces formes de gouvernance a favorisé la montée en puissance des acteurs locaux (élus, société civile), autour d'enjeux spécifiques qui confèrent au territoire une certaine identité. Il s'agit cependant d'un processus qui montre quelques fragilités, notamment dans la solidité et la pérennité de l'implication des acteurs locaux, dans un contexte historique particulier.

Le chapitre que propose Catherine Sélimanovski se tourne vers les milieux urbains en France, et les actions publiques pour lutter contre la pauvreté. Ces politiques (gouvernementales ou locales) conduisent à une délimitation des espaces visés, tout en laissant en suspens la question plus large du territoire. « L'impensé du territoire » se situe donc au cœur du malentendu qui touche les actions publiques contre la pauvreté. Il conduit alors à l'apparition de tensions qui deviennent récurrentes dans les politiques publiques urbaines. Tensions entre protection et disqualification sociale, entre politique égalitaire et inégalités territoriales, entre pauvreté et hyper-territorialisation de la question sociale. Ces tensions tendent alors à influencer lourdement sur les conséquences des politiques urbaines de lutte contre la pauvreté, en renforçant paradoxalement les inégalités spatiales. L'action publique revient, dans ces conditions, à jeter un voile sur la pauvreté urbaine et à éparpiller des moyens dans des directions souvent contradictoires (insertion et répression, réhabilitation destruction). Il en résulte un enfermement de la pauvreté dans des espaces dédiés, enfermement qui stigmatise les individus (effet de lieu), et conduit à des résultats souvent éloignés des objectifs contenus dans les annonces publiques.

La quatrième et dernière partie de l'ouvrage est consacrée à la territorialisation de l'action publique en ciblant plus directement les questions de pauvreté et d'exclusion sociale. Elle comprend les contributions de huit auteurs au fil de cinq chapitres.

Le texte de Daniela Pacífico se penche sur le Plan Brésil Sans Misère (PBSM), mis en place en 2011, pendant le premier mandat de la présidente Dilma Rousseff, et qui avait pour objectif d'éradiquer la pauvreté extrême. Selon les chiffres du gouvernement fédéral, il concernait donc près de 16 millions de personnes dont 46 % vivant en milieu rural. L'une des caractéristiques du PBSM est la tentative de conjuguer lutte contre

la pauvreté rurale et approche territoriale, en mobilisant en synergie différents outils de politiques publiques s'adressant aux ménages les plus défavorisés et portant sur les territoires. L'auteure s'attache à discuter la notion de pauvreté employée par le Plan, les conceptions du territoire mises en œuvre et les solutions adoptées, avec leur ingéniosité mais aussi leurs distorsions, pour bâtir la liste des bénéficiaires du Plan.

Problématisant les questions liées aux politiques d'inclusion sociale et aux différentes pratiques qui vont en sens contraire, celui de la mise à l'écart ou défilation sociale, le chapitre écrit par Éric Sabourin et Flávio Eiro souligne la nécessité qu'il y a à distinguer les différentes significations de la pauvreté et de l'exclusion afin d'aller plus loin dans l'analyse du processus de territorialisation en cours au Brésil, ainsi que des politiques de lutte contre la pauvreté, en particulier en milieu rural. À partir de la notion de nonaccès aux politiques publiques comme mouvement d'exclusion, les auteurs abordent trois politiques majeures des deux dernières décennies : le Programme Bolsa Família, le Pronaf — destiné à l'agriculture familiale —, et le Pronat concernant la mise en place des territoires ruraux dans plusieurs régions. Malgré les progrès enregistrés dans ces domaines, le texte montre la capacité de résilience des élites et les pratiques clientélistes qui caractérisent encore la mise en œuvre des politiques, comme des entraves importantes dans la lutte contre la pauvreté et les inégalités sociales.

Toujours centré sur le monde rural brésilien, le chapitre rédigé par Silvia Zimmermann problématise la question de la territorialisation des politiques publiques, notamment le Programme Territórios da Cidadania [Territoires de la citoyenneté] (PTC) et le Pronat. Elle introduit la question de la spatialisation (ainsi que les « nouvelles frontières ») de la pauvreté et leurs conséquences sur les « effets de lieu », notion peu employée au Brésil, selon l'auteure, si ce n'est dans le cadre de certaines analyses de secteurs urbains. Soulignant le fait que la simple existence de politiques de lutte contre la pauvreté n'entraîne pas automatiquement son éradication, Silvia Zimmermann se penche sur les notions de privation et de précarité autour d'une série de situations sociales dans des régions ciblées par les programmes de territorialisation.

Pour Arilson Favareto, les années 2000 ont vu au Brésil la formulation et la mise en œuvre d'un ensemble expressif et diversifié de politiques publiques destinées spécifiquement à l'agriculture familiale. En général, affirme-t-il, celles-ci ont constitué des avancées marquantes sous divers aspects de la dynamique sectorielle, y compris par l'élargissement de l'espace institutionnel consacré à l'agriculture familiale, mais elles n'ont pas modifié significativement les inégalités de patrimoine et de revenus et n'ont pas entraîné d'évolutions substantielles du profil de production des économies territoriales et régionales. On observe en même temps des

signes d'essoufflement du modèle brésilien de développement et du type prédominant de politiques publiques. Une question urgente se pose : les responsables publics et les mouvements sociaux ont-ils conscience de la nécessité de les faire évoluer, et y ont-ils intérêt ? Quel sens prendront ces évolutions et qui les portera ?

Cette partie se termine par le chapitre d'Isabelle Berry-Chikhaoui, David Giband et Lucile Medina, qui se sont intéressés au milieu urbain français et au cas particulier de la ville de Montpellier, notamment à son marketing territorial accrocheur avec le slogan de « Montpellier ville surdouée ». Les auteurs questionnent la démarche et la dynamique néolibérale qui marque la territorialisation des politiques et qui soumet ce que l'on dénomme les « espaces mixtes » (euphémisme employé pour quartiers pauvres) à la logique de l'internationalisation métropolitaine. Se réclamant de la tradition de la géographie sociale française, ils problématisent la tentative de concevoir la pauvreté en partant de l'idée d'acteurs a-territorialisés ou même hyper-territorialisés, en vigueur dans cette nouvelle grammaire spatiale. Il s'agit là d'un mouvement qui mène à l'invisibilité des habitants et favorise une représentation sociale de ces derniers marquée par un processus de « médianisation » des citoyens (fausse homogénéisation de la diversité sociale qui caractérise le territoire urbain) imposé par le répertoire des villes internationalisées.

Cadre conceptuel et méthodologique de la territorialisation

Territoire(s) et territorialisation(s) de l'action publique. Réflexions à partir de l'exemple français

Depuis plus de trente ans en France, les concepts de territoire et de territorialisation alimentent une abondante littérature scientifique (Di Méo, Buléon, 2005 ; Faure, 2004 ; Vanier, 2008). Territoire et territorialisation ont connu un incroyable succès et une diffusion large dans les sciences sociales, particulièrement en géographie et en science politique. Succès qui a débordé la sphère académique pour pénétrer le langage et les représentations communes. Perméabilité qui, si elle a permis des allers-retours entre les sphères académiques et politiques, n'en a pas moins contribué à brouiller la définition et le sens que l'on donne à ces deux concepts, objets, par ailleurs dès leur apparition, de débats et de vives controverses scientifiques (Vanier, 2009).

Bien que les deux termes soient apparus — comme nous le verrons — selon des temporalités différentes dans la littérature, ils partagent plus qu'une parenté sémantique. Véritable « duo conceptuel », qui devient trio dès lors que l'on lui associe la notion de territorialité (Debardieux, 2009), territoire et territorialisation s'articulent dans une même dynamique socio-spatiale et politique. Si traditionnellement, le territoire renvoie à « la marque essentielle de l'État » (Badie, 1995), dès les années 1980 des travaux en géographie élargissent la portée sémantique du territoire en introduisant, à la suite de Jean-Paul Ferrier (1984), des idées de reproduction et d'appropriation sociale du territoire. Tout un pan de la géographie sociale, autour des travaux de Guy Di Méo, met en avant la double dimension éthologique et politique du territoire (Di Méo, 2000). Quant à la territorialisation, comme l'a noté Alain Faure (2010), elle est indiscutablement associée au renouvellement de sens que prend le territoire en sciences sociales au moment où, après avoir été la marque de l'État, il devient de plus en plus lié à la capacité des acteurs locaux à agir sur une portion d'espace.

Loin de faire consensus, territoire et territorialisation sont l'objet de controverses, — certains allant jusqu'à évoquer la fin des territoires (Badie, 1995) — et d'analyses différentes. Les recherches en science

politique lient, par exemple, la question du territoire à l'analyse des politiques publiques dans le contexte français de décentralisation et de dévolution des pouvoirs de l'État. Elles renvoient à l'essor des politiques territorialisées (Béhar, 2000) et des politiques territoriales des acteurs locaux (Faure et Douillet, 2005). Pendant qu'en géographie à la suite de Claude Raffestin (1986), la territorialisation est appréciée « comme l'ensemble des actions, des techniques et des dispositifs d'action et d'information qui façonnent la nature ou le sens d'un environnement matériel pour le conformer à un projet territorial » (Debardieux, 2009). Certains auteurs anglo-saxons situent, pour leur part, la territorialisation au regard des évolutions du capitalisme global (Brenner, 1999). Ce dernier induit une recomposition des formes territoriales de l'État et nécessite pour se déployer de nouvelles régulations territoriales à d'autres échelles (métropoles, régions qui constituent autant de « nouveaux territoires d'action publique »). Ces différentes acceptions ne sont toutefois pas sans lien dans la mesure où elles s'intéressent aux mêmes réalités et questionnent le couple territoire/territorialisation dans ses dimensions sociopolitiques et dans ses rapports aux échelles spatiales (Smith, 2004).

Le propos de ce texte consiste d'abord à revenir sur le sens que l'on donne au couple territoire/territorialisation en soulignant la diversité des approches. Il s'agira ensuite de dresser un panorama (certes sommaire) de la littérature scientifique sur le sujet et de souligner son intérêt heuristique dès lors qu'il est envisagé dans une dynamique transversale. Entre territorialisation comme pratique sociale de l'espace et territorialisation comme spatialisation des politiques publiques, une voie féconde semble s'ouvrir autour de l'idée de « territorialisation réflexive » (Melé, 2009) ; elle permet de sortir des impasses conceptuelles que la littérature scientifique a relevées et abondamment commentées dès que l'on parle du couple territoire/territorialisation (Alduy, 2008).

1 Du territoire à la territorialisation : proximité et diffusion de concepts encore problématiques

Apparus il y a plus de vingt ans, les concepts de territoire et de territorialisation ont connu un incroyable succès dans la communauté scientifique française avant d'être largement diffusés dans le monde de l'action publique.

1.1 Le couple territoire/territorialisation : boîte noire des sciences sociales

Comme l'a souligné Guy Di Méo, le territoire est partout, « cette prolifération des territoires contemporains, cette surabondance spatiale

dont parle l'anthropologue Marc Augé (Augé, 1992), revêt le caractère d'un réel paradoxe » (Di Méo, 2000, p. 5). Depuis près de trois décennies en France, le territoire fait l'objet d'une (sur) production dans les discours et les pratiques des acteurs sociaux mais aussi dans la littérature scientifique. Malmenées par la mondialisation et ses recompositions « de nombreuses populations réagissent en lui opposant leur singularité territoriale¹ ». Souhaitant s'articuler aux changements d'échelle — que supposent la mondialisation de l'économie et la banalisation de la néo libéralisation des politiques publiques (Brenner et Theodore, 2002) -, les États, et plus largement les acteurs publics, se lancent dans une production effrénée de territoires à différentes échelles (territoires de projet aux échelles : locale, régionale, nationale, transnationale). Cette frénésie de « fabrique territoriale » — si elle décrit bien les mécanismes de production territoriale à l'œuvre au regard des changements induits par la mondialisation (Brenner, 2004) -, suggère aussi l'idée d'une « confusion territoriale ». Confusion à comprendre comme une profusion d'échelles territoriales inédites et comme une confusion de sens et de représentations. Le territoire devient un mode usuel, mot à la mode, porteur de représentations et de discours communs, parfois à finalité performative, pour les responsables de l'action publique comme pour les groupes sociaux. Résultat d'une construction autant sociale que politique, le territoire reflète un type de rapport à l'espace des individus et des groupes. Rapport spatial qui combine les dimensions concrètes et matérielles, celles des pratiques et des expériences sociales du quotidien avec les dimensions idéelles du quotidien et des pouvoirs (Di Méo, Buléon, 2005). En géographie sociale, en suivant Di Méo, il est admis que « le territoire forme donc un écheveau complexe de relations socio-spatiales dynamiques, multidimensionnelles et multiscalaires ; relations volontaires, délibérées et intentionnelles ; relations tant sociales que culturelles² ».

Malgré les clarifications de sens portées en géographie sociale au début des années 2000, le territoire semble être un concept à l'étroit dans le champ scientifique. La diffusion, la perméabilité et la proximité des communautés scientifiques et politiques dans leur usage du territoire ont souvent justifié des orientations des politiques publiques et nourrissent encore discours et représentations communes. Précisons que les concepts de territoire et de territorialisation ont longtemps été une commodité conceptuelle à de nombreux raisonnements en sciences sociales portant sur l'inscription spatiale des processus sociaux et politiques, loin des approches plus complexes développées chez plusieurs auteurs (Di Méo, Buléon, 2005 ; Vanier, 2008 ; Debardieux, 1995). Le territoire s'est ainsi vu doté dans les discours scientifique et politique de nombreuses

1. DI MÉO, 2000, p. 7.

2. *Ibidem*, p. 12.

vertus (proximité, réactivité, etc.) et apparaît comme la boîte noire des sciences sociales. Depuis plusieurs années territoire et territorialisation ont été largement interrogés, critiqués et le sens — comme les limites — a fait l'objet de nombreuses publications car souvent l'usage qui en fait reste porteur de confusions et d'ambiguïtés.

1.2 Territoire, territorialisation, territorialité : « la confusion territoriale »

Territoire et territorialisation connaissent une filiation qui n'est pas seulement sémantique. Les deux termes s'articulent dans une même dynamique sociale et politique et renvoient à des formes de spatialités que nous évoquerons plus loin. Sans rentrer dans le détail ni dans une fastidieuse analyse épistémologique, il semble, quitte à simplifier, que le couple territoire/territorialisation (car il s'agit bien d'un couple, l'un allant rarement sans l'autre) renvoie à deux éléments. Il procède d'abord de dynamiques sociales spatialisées et renvoie à des questionnements sur les acteurs, leurs pratiques, leurs intentions qui accompagnent la production de territoires institutionnels ou fonctionnels. Ensuite, il fait référence à des processus engagés par les acteurs *via* des dispositifs, des procédures, des rapports de force, des mises en tension, des conflits, pour faire advenir un territoire, le faire exister.

En France, le recours au couple territoire/territorialisation est monnaie courante et se révèle d'un usage problématique en raison des incertitudes de sens qu'il porte. Le couple devient d'ailleurs trio dès l'instant où il est apprécié sous l'angle du territoire/territorialisation de l'action publique/territorialité ; notamment dans le cadre des dispositifs de lutte contre la pauvreté souvent associés aux territoires sociaux de la pauvreté (le quartier pauvre), à leur délimitation fonctionnelle dans des périmètres institutionnels (zone d'éducation prioritaire, géographie prioritaire de la politique de la ville, etc.) et par la spatialisation de dispositifs et procédures dès lors ancrés dans ces territoires plus ou moins définis (dispositifs de lutte contre l'habitat insalubre, d'aides sociales etc.).

Ce couple, désormais trio, relève souvent de l'incantation et de l'injonction, confondant dynamiques sociales spatialisées et ancrage spatial de procédures de l'action publique. Projets de territoire, territoires de projet et autre dispositifs territorialisés font que le territoire est partout et nulle part pour une territorialisation de l'action publique aux contours confus et dont l'utilisation vise à donner de la légitimité à d'autres mots-clefs de l'action publique : gouvernance, proximité, égalité etc. Confusion à laquelle s'ajoute, au moins en France, une autre qui a trait à la territorialisation de l'action publique, à la décentralisation ou à la déconcentration, sans que l'on sache de quoi l'on parle ! Bref, le territoire est omniprésent et la territorialisation tous azimuts.

Il paraît important de revenir sur les différents sens de ce « trio », et plus spécialement sur le concept de territorialisation, et dépasser la critique pour en montrer l'intérêt heuristique.

2 Derrière la diversité des usages, quel intérêt heuristique de la notion de territorialisation ?

Quitte à caricaturer un peu, comme l'a rappelé P. Melé (2009) la territorialisation est évoquée en sciences sociales de deux façons. D'un côté, les travaux qui s'intéressent aux pratiques et aux représentations des acteurs cherchent à saisir les modalités d'appropriation de l'espace par des individus ou des groupes d'individus agissant. De l'autre, des travaux qui se focalisent sur l'analyse d'actions collectives, sur les actions de découpage et de contrôle de l'espace par des pouvoirs, sur les modalités de saisie de sous ensembles spatiaux par des politiques publiques et sur les modes de relations entre acteurs publics et privés au sein d'un espace local.

Si pendant un temps ces approches ont paru inconciliables, poussant certains à évoquer la fin des territoires (Badie, 1995) et l'usure des concepts de territoire et de territorialisation (Retailé, 2009), plusieurs travaux ont renouvelé l'intérêt heuristique de ces concepts. Certains d'entre eux s'intéressent aux situations d'interface entre « habitants agissant » (Berry-Chikhaoui *et al.*, 2007) et politiques publiques à la fois à partir de l'action collective et des liens entre processus de territorialisation sociale et l'action publique, constituant désormais une troisième voie.

2.1 De la territorialisation comme pratique sociale de l'espace...

Le sens premier de la territorialisation renvoie à une pratique de l'espace dans ce qui relève de l'appropriation. Ce sens a été et reste particulièrement développé en géographie (plus particulièrement en géographie sociale) et a fait l'objet d'une littérature abondante. Parmi les auteurs ayant théorisé cette approche, Guy Di Méo (2005 ; 2014) évoque la territorialisation comme : « la réalisation spatiale du lieu ». Reprenant l'approche développée par de Certeau (1980), Di Méo et Buléon (2005) considèrent que l'espace est un lieu pratique au sens d'une configuration géographique d'éléments : lieux arrimés par des fréquentations assidues. Cette définition renvoie à la fonction d'appropriation du système topologique par l'individu agissant assuré également par un procès d'énonciation. L'appropriation participe ici d'un sens large autant physique qu'idéal. C'est dans la rencontre de lieux et de groupes d'humains que se fait la territorialisation comme objectivation(s), représentation(s) et

pratique(s) du territoire. D'autres, comme Raffestin (1980), évoquent la territorialisation à travers l'image d'un corps-à-corps entre une société et son territoire. La territorialisation correspond à l'ensemble des actions, des techniques et des dispositifs d'action et d'information qui façonnent un environnement matériel pour le conformer à un projet territorial (Vanier, 2009). Selon cette perspective, la territorialisation peut être appréciée comme une forme de domestication de l'espace géographique notamment par l'utilisation de techniques. Au gré des évolutions technologiques, s'opèrent des mouvements de dé-re-territorialisation. C'est le cas dans le monde agricole où les évolutions techniques (motorisation, techniques scientifiques) modifient la construction des territoires par les acteurs.

Deux notions sont ici centrales et font référence aux rapports sociaux médiatisés au sein de l'espace physique : celles d'appropriation et de représentation par un individu ou un groupe. L'appropriation suppose des rapports de pouvoirs, de contrôle, de conflits soulignant la dimension politique du processus par des acteurs sur un espace physique. Quant à la représentation, elle révèle la part d'idée dans le processus de territorialisation par des acteurs. La territorialisation est ainsi appréciée à l'aune d'un processus social porteur de représentations, d'identifications, d'identités, de valeurs définies par un groupe sur un espace physique.

En géographie, mais aussi en sociologie ou en sciences politiques, cette dimension de la territorialisation se décline dans nombreux champs et concerne une grande variété d'objets de recherche : territorialisation des techniques, de la pauvreté par exemple qui désigne l'enkystage de populations pauvres dans certains quartiers ou espaces géographiques et les pratiques sociales afférentes (développement de solidarités locales). On retrouve des travaux qui s'intéressent aux pratiques et aux représentations des acteurs et qui cherchent à saisir les modalités d'appropriation de l'espace par un habitant ou un groupe : territorialisation des gangs dans l'espace des ghettos des villes nord-américaines (Ley et Cybriwsky, 1974), territorialisation de certaines professions (à partir des pratiques policières par exemple, Herbert, 1996).

Ces approches considèrent la notion de territorialisation à la fois au sens d'identification, de production d'espaces sociaux délimités (le ghetto, le quartier etc.), de diffusion d'une représentation spatiale de la relation à l'espace par des individus et d'appropriation d'espaces ou de portions d'espaces.

2.2 ... à la territorialisation comme spatialisation des politiques publiques

La territorialisation en sciences sociales est également utilisée en lien avec l'action publique et est envisagée comme la territorialisation de

l'action publique, également déclinée en de multiples thèmes et objets de recherche (dont la territorialisation des politiques de pauvreté). Si les travaux sur la territorialisation comme pratiques sociales de l'espace sont apparus dès les années 1970 en géographie, ceux sur la territorialisation comme spatialisation de l'action publique se font jour à l'orée des années 1980 en science politique dans le cadre de l'analyse de la décentralisation de l'État français. Cette dernière dimension de la territorialisation a acquis le statut de paradigme scientifique et de très nombreux travaux lui sont consacrés (Faure, 2010 ; Faure et Négrier, 2007). Les analyses portent sur la territorialisation de l'action publique (sous l'angle d'un ancrage spatial localisé) qui s'est développée en France à l'occasion du transfert de compétences de l'échelon national (l'État) à l'échelon local (les collectivités territoriales). Dans le cadre des lois de décentralisation (1981-1983) puis (1992-1995), les politiques d'aménagement du territoire renvoient la territorialisation à un double mouvement de mise en proximité des politiques nationales de l'échelon local et à un ancrage spatial de dispositifs et de procédures d'ordre sectoriel (politiques du logement, de l'éducation, etc.). Elle présuppose de la proximité spatiale et l'efficacité de l'action publique. Elle passe soit par la légitimation d'une définition spatialisée d'un bien commun localement négocié (territorialisation pragmatique), soit par le démarquage des lieux à problème et la construction de solidarités horizontales (territorialisation normative). Daniel Béhar (2010) signale que, dans le cadre de la décentralisation, les processus de territorialisation reposent d'abord sur une approche pragmatique de l'action publique « au plus près des territoires » et des demandes sociales. Toutefois, ce mouvement est « tellement inscrit dans la dynamique actuelle de l'action publique » que l'on assiste ensuite à un mouvement réactif. « Pour garantir les objectifs et les priorités propres à l'action publique, celle-ci doit se mettre à "distance relative" » de la demande sociale et développer une approche territoriale plus normative, centrée sur les catégories prioritaires des territoires. L'éducation prioritaire fournit un exemple intéressant. Dans un premier temps, la politique de l'éducation prioritaire en faveur des quartiers pauvres colle au plus près de la demande sociale et l'école s'ouvre aux quartiers (territorialisation pragmatique). Ce qui permet la mise en œuvre de projets éducatifs locaux marqués par une grande autonomie. Puis dans un second temps, l'État se met à distance et définit un cadre normatif général (les zones et dispositifs de l'éducation prioritaire) afin de garantir l'équité sur l'ensemble du territoire national (territorialisation normative).

La territorialisation revêt une double signification. Elle signifie l'ancrage dans des territoires institutionnels de dispositifs d'action publique (le plus souvent les départements et les communes) : contre la pauvreté, pour l'éducation prioritaire, pour le traitement urbanistique,

social des quartiers pauvres (traitement de l'habitat social ou de l'habitat insalubre, aides à l'éducation prioritaire, etc.). Et, elle désigne la prise en compte juridique du territoire en tant que construction sociale localisée, comme composante de la politique d'action locale.

3 De la territorialisation des politiques publiques au territoire comme catégorie de l'action publique

3.1 Les dispositifs de lutte contre la pauvreté

L'évolution des rapports au territoire et à la territorialisation des dispositifs de lutte contre la pauvreté en France constitue un exemple intéressant qui éclaire les processus à l'œuvre tout comme les analyses qui en sont tirées dans la littérature scientifique. Le déploiement spatial des dispositifs de lutte contre la pauvreté suit historiquement un mouvement alternant territorialisation, puis (dé) et (re) territorialisation. Jusqu'à la fin du XIX^e siècle, la lutte contre la pauvreté relève de « l'exigence de territorialisation » (Castel, 1995) qui se fonde sur l'ancrage du bénéficiaire dans une communauté territoriale, c'est-à-dire celle relevant du lieu de vie et de résidence permettant la fourniture de services et d'aides de la part de l'Église ou de structures caritatives. Dans ce cadre, les dispositifs de lutte contre la pauvreté participent de l'assistance qui suppose une relation de proximité entre le bénéficiaire de l'aide et celui qui la dispense (Palier, 1998) au sein d'un réseau territorialisé d'inter relations sociales. La mise en place du système français de protection sociale après 1945 transforme la nature des relations spatiales entre bénéficiaires et prescripteurs des aides et dispositifs d'action sociale (protection quasi universelle, protection par branche d'activité professionnelle). La sectorisation de l'action sociale et des dispositifs de lutte contre la pauvreté induit un mouvement de déterritorialisation encouragé par le rattachement d'une partie des aides sociales aux branches professionnelles. Enfin, au tournant des années 1980, dans un contexte marqué par la généralisation du chômage de masse, par la précarisation d'une partie grandissante du salariat et par la déconcentration des actions de l'État s'opère une reterritorialisation de l'action publique en matière de lutte contre la pauvreté. L'émergence de problèmes sociaux inédits — articulés à des dynamiques territoriales spécifiques (dont la question en France des cités d'habitat social de banlieue) — couplée à la crise de la sectorialité de l'action sociale ouvre la voie à une reterritorialisation de l'action publique dans le champ social. Le terme désigne à la fois l'articulation des dispositifs publics de l'aide sociale dans des territoires d'action et l'émergence de territoires inédits de l'action publique sociale dont témoignent les périmètres mis en place au titre de la politique de la ville : géographie prio-

ritaire, les quartiers, zones d'éducation prioritaire, etc. Ce mouvement de reterritorialisation opère à des échelles inédites et interreliées, allant de l'espace du territoire vécu (la cité et le quartier) aux périmètres institutionnels (zonage de la géographie prioritaire et des bassins d'emploi par exemple) ; changement d'échelles qui témoigne aussi du glissement des politiques publiques du registre de la lutte contre la pauvreté à celui de la lutte contre l'exclusion. L'exclusion — induisant une composante territoriale — appelle, aux yeux des pouvoirs publics, un ancrage territorial fort des dispositifs d'intervention reposant sur une articulation des différentes échelles de l'action publique. Dans ce cadre partiellement renouvelé, le territoire (local) apparaît comme la référence centrale de l'action publique, de la conception à la mise en œuvre des politiques et dispositifs d'intervention sociale (Palier, 1998). La territorialisation est ainsi appréciée comme un mouvement de restructuration territoriale en lien avec des dynamiques sociospatiales territorialisées (exclusion, précarité). Le territoire devient tout à la fois (a) le cadre spatial de l'action publique dans une articulation sans cesse en mouvement des échelles (dans un mouvement de va-et-vient entre national et local) opéré par les acteurs publics (alternant ancrage territorial des politiques publiques et mise à distance, Epstein, 2005), (b) un « quasi » acteur social désignant de façon variable et floue une formation sociospatiale porteuse d'identités et d'appropriation sociale (le quartier, la cité, etc.³) et (c) une référence (voire une norme de l'action publique) à la légitimité indéfinie mais à la forte valeur performative (le « territoire » invoqué par les acteurs publics). Ainsi (in)défini, le territoire ne se trouve plus seulement au cœur de contradictions, il devient lui-même contradiction.

3.2 La territorialisation des politiques de lutte contre la pauvreté entre « contradictions territoriales » et récit républicain

Pour nombre d'auteurs, la territorialisation de l'action publique dans le champ social en France agrège trois enjeux : la solidarité, la contractualisation de l'action publique et l'adaptation de politiques sectorielles à des espaces locaux. Ce qui amène à l'idée d'une coïncidence spatiale entre ces trois éléments et permet de dépasser le cadre d'analyse du simple transfert de l'État au local. La mise en place d'une géographie prioritaire (qui délimite des territoires d'action au sein des quartiers pauvres), résume ces « contradictions territoriales ». La territorialisation hésite en effet entre deux polarités. La déconcentration administrative de la gestion de la pauvreté, exercice de déconcentration de la gestion administrative et financière de l'État ; déconcentration qui induirait une

3. Autant de figures spatiales qui désignent implicitement des groupes sociaux : jeunes, immigrés, pauvres.

autonomie plus grande des acteurs locaux et permettrait une meilleure adaptation à la réalité sociale et économique des territoires. Et une priorisation de l'action de l'État dans certains territoires, au travers d'un nombre limité de quartiers bénéficiant des procédures (comme celles de la rénovation urbaine par exemple), en fonction d'un ciblage de moyens financiers sur certains territoires définis selon des critères nationaux.

Ces deux dimensions (déconcentration et priorisation de l'action publique) s'alternent dans une représentation du territoire qui resitue le local dans le système territorial national. Dans ce jeu d'échelles, la territorialisation de l'action publique participe d'une inscription du local et de la déconcentration de l'action publique dans le grand récit républicain français, véhiculant des valeurs d'égalité et d'équité territoriale. De nombreux travaux portant sur la territorialisation de l'action publique ont montré la polysémie du terme et souligné qu'il véhiculerait des pré-supposés. Parmi ceux-ci, la territorialisation de l'action publique présuppose des vertus de proximité ce qui tend à associer proximité spatiale de l'échelon local à la quête d'efficacité de l'action publique ; ce qui engage également les acteurs publics dans une quête désespérée de la « bonne échelle » d'intervention territoriale, privilégiant (notamment dans les politiques sociales) l'échelle du micro, *small is beautiful* en quelque sorte.

4 La territorialisation réflexive : engagement et confrontation des habitants à l'action publique

Pour nombre de chercheurs (Melé, 2009, Vanier, 2009), il s'agit désormais de dépasser le clivage entre ces approches et de débarrasser territoire et territorialisation des présupposés qui leur collent à la peau. Beaucoup proposent de redéfinir la notion de territorialisation à partir d'approches bottom-up comme celle de l'engagement des citoyens, des habitants et de leurs actions/confrontations aux pouvoirs publics dans leurs territoires de vie.

Cette approche suppose d'apprécier les individus et les groupes sociaux sous l'angle de l'habitant, de l'habitus, et surtout de « l'habitant mobilisé » c'est-à-dire doté de capacités, d'intentions d'agir et de savoir faire (Berry-Chikahoui *et al.*, 2007). Cette acception de la territorialisation implique une confrontation des habitants mobilisés aux modes de spatialisation de l'action publique. Si l'on suit P. Melé « s'intéresser aux situations d'interface entre habitants et politiques publiques permet de repenser à la fois la territorialité à partir de l'action collective et les liens entre processus de territorialisation et action publique (...) c'est-à-dire réinterroger les deux traditions de recherche à partir d'une réinterrogation entre territoire et action⁴ ». C'est le cas de la politique de la ville, où

4. MELÉ P., 2009, p. 50.

des dispositifs et des instances de concertation ont été mis en place pour réguler les relations entre habitants et autorités. Au sein de ces instances de régulation locale et territorialisées, se produisent des formes de production territoriale dans un processus de confrontation et d'hybridation entre territoires institutionnels et territoires vécus des habitants. Par exemple, lors de contestations de démolition de logements dans les quartiers pauvres de banlieue, les habitants mobilisés (issus des couches les plus pauvres et des populations issues de l'immigration) s'appuient sur l'appareillage juridique de la politique de la ville qu'ils utilisent comme ressource et socle à leur mobilisation. Les habitants mobilisés profitent de ces instances de régulation pour transmettre et diffuser des représentations territoriales qui leur sont propres. Se produisent des processus d'hybridation entre les représentations territoriales de l'action publique et celles des habitants. C'est le cas par exemple dans la contestation de périmètres d'action. À Perpignan en 2008, un groupe d'habitants pauvres d'un quartier exclu du périmètre officiel du plan de rénovation urbaine a réussi dans une de ces instances à faire valoir la légitimité de ses représentations et pratiques territoriales. Le périmètre du plan de rénovation urbaine a été revu de façon à inclure le quartier et à intégrer des problématiques spécifiques aux pratiques territoriales de ce groupe (préservation d'un mode d'habitat spécifique, création d'une commission locale valorisant la mémoire du quartier).

Dans cette dimension de la territorialisation de l'action publique, les conflits sont des éléments intéressants de l'analyse des processus de territorialisation. En effet, ils mobilisent discours et représentations, ils questionnent les valeurs véhiculées par les politiques publiques (par exemple : injonction de mixité sociale contestée par les habitants, la proximité etc.) ou encore la pertinence des périmètres d'action publique et ils contribuent à la constitution de réseaux d'habitants dotés de capacité d'expertise. Ces conflits instituent des formes de territorialisation parce qu'ils produisent des groupes d'habitants organisés, conscients d'une solidarité de destin inscrite dans une dimension spatiale : celle de l'espace de vie, de la routine qu'il s'agit de défendre ou de valoriser. Des processus de territorialisation allant de la définition, voire de l'invention par les habitants en confrontation (ou en appui des périmètres de l'action publique) à la défense de territoire en passant par de la co-production de territoires. Mais ces conflits conduisent aussi parfois à des processus d'autonomisation du territoire et du groupe au sein de la ville, voire à des formes de confiscation au détriment d'autres groupes appréciés comme indésirables. Ce que l'on retrouve classiquement lors des mouvements de type NIMBY⁵.

5. *Not in my backyard.*

Ce n'est pas seulement le conflit qui institue le processus de territorialisation ou l'interaction entre le conflit et un aménagement dans un espace donné (Melé, 2009) mais bien plus la double expérience de construction d'un acteur collectif dans le conflit et de la confrontation de ce collectif aux procédures et techniques spatialisées de l'action publique (Melé, 2009 ; Ion, Carrel, Neveu, 2009). Plusieurs auteurs (Vanier 2009, Melé, 2009) empruntent à Beck *et al.* (1994) l'idée d'une « territorialisation réflexive ». Dans les situations de conflit, les acteurs développent leur propre expertise, leur propre vigilance et s'approprient des savoirs experts, soit autant de formes de réflexivité sociale. Ils empruntent à Giddens la notion de réflexivité entendue comme la capacité des acteurs « à comprendre ce qu'ils font pendant qu'ils le font » (Giddens, 1987, p. 33). La mise en place de nouveaux zonages et de dispositifs par l'action publique, par exemple dans le cadre de la politique de la ville en France, conduit les habitants mobilisés à se présenter comme les porte-parole du territoire en jeu en s'appropriant les outils juridiques de l'action publique qu'ils participent à redéfinir localement. Ce qui crée de nouveaux espaces de débat propices à de la production territoriale par la diffusion d'une vision territoriale des dynamiques sociospatiales auprès des responsables de l'action publique locale. Par exemple, lors de la mise en place en France de procédures de concertation dans les quartiers pauvres de banlieue à l'occasion des opérations de démolition induites par des politiques de rénovation urbaine, les instances de concertation n'ont pas permis de résoudre les conflits mais en revanche elles ont facilité l'hybridation entre savoirs profanes et experts qui agissent parfois sur la conduite de l'action publique et sa territorialisation.

Les mobilisations fortes de collectifs sont autant de processus de reterritorialisation. Ce qui conduit à envisager la territorialisation de l'action publique dans des dynamiques complexes alternant (dé-) et (re-) territorialisation dans laquelle la réflexivité des acteurs sociaux joue un rôle désormais central.

Conclusion : Territoire et territorialisation, la question centrale de l'hybridation

On l'aura compris, le champ d'analyse reste ouvert et semble encore riche en perspectives. Au-delà de la complexité du couple/trio évoqué ici, il semble que l'on peut reprendre la proposition de Lajarge (2011) pour qui, en matière de territorialisation de l'action publique, se pose la nécessité de sortir le territoire et la territorialisation du prisme administratif et sectoriel pour le remettre au cœur d'un principe de développement humain via l'analyse des dispositifs de territorialisation et de leur

hybridation. Dans le cadre de l'étude de la territorialisation des politiques publiques, et plus particulièrement des politiques de lutte contre la pauvreté, l'effort doit porter sur l'analyse des conflits, de coopérations, des apprentissages, des bricolages institutionnels qui sont autant de formes de manifestations de territorialisations réflexives. Formes de transactions sociales territorialisées dans lesquelles savoirs profanes et savoirs experts tendent à s'hybrider, permettant aux acteurs de (re) construire leur rapport au territoire.

Territoire et processus de territorialisation : usages et conceptions méthodologiques dans le domaine de la géographie

Introduction

Le débat sur les notions de territoire et de processus de territorialisation/déterritorialisation¹ présente un caractère multi/interdisciplinaire, bien qu'il adopte des connotations particulières dans chacun des champs disciplinaires, ainsi que différentes configurations théoriques et politiques selon les contextes nationaux, linguistiques et culturels occupant des positions différentes dans la géopolitique mondiale de production du savoir. Pour le public avec lequel nous dialoguons, à savoir des chercheurs de différents pays et appartenant à diverses disciplines, il est important, en termes méthodologiques, d'expliquer notre lieu d'énonciation² et les lignes de force qui traversent notre argumentaire dans le présent texte.

Notre réflexion sur les notions de territoire et de processus de déterritorialisation est conditionnée par : i) Le champ disciplinaire dans lequel nous sommes formés et nous intervenons (la géographie) ; ii) Le

1. Dans les discussions des géographes, la territorialisation et la déterritorialisation sont traités comme phénomènes conjugués et indissociables, c'est pourquoi nous emploierons dans ce texte l'expression « processus de dé-territorialisation » pour parler simultanément des deux processus.

2. Bien que le discours épistémologique hégémonique des sciences et de la philosophie modernes défende l'idée que la connaissance scientifique est abstraite, neutre et universelle (une connaissance « dé-localisée », « dé-contextualisée » et « dés-incorporée »), la production du savoir est radicalement contextualisée, localisée, incorporée. La production théorique et conceptuelle est située dans ses histoires locales et enracinée dans des cultures et des cosmovisions particulières et elle porte les marques des sujets-auteurs qui la produisent, sujets constitués à partir de leurs expériences et subjectivités socialement configurées (LANDER, 2005 ; SOUZA SANTOS, 2006 ; GROSFUGUEL, 2010 ; MIGNOLO, 2003).

contexte géopolitique de production du savoir (le Brésil et l'Amérique latine) ; iii) Les domaines de recherches et les références empiriques de nos travaux (études sur les peuples et les communautés traditionnelles et sur les mouvements sociaux dans l'Amazonie brésilienne).

En géographie, et notamment dans la géographie brésilienne, le territoire est un concept structurant du champ disciplinaire, c'est-à-dire qu'il a une centralité et un caractère structurant dans l'identité et l'organisation de la matrice disciplinaire³. Ce statut du concept de territoire en géographie est différent dans d'autres domaines de la connaissance, que ce soit en anthropologie, en sciences politiques, en histoire et bien d'autres pour lesquels le territoire ne constitue une catégorie importante que dans certains champs thématiques, mais ne joue pas un rôle structurant dans leur matrice disciplinaire.

Malgré ces différences de statut dans les différentes disciplines, le concept de territoire et ses processus dérivés de déterritorialisation sont devenus centraux dans le discours universitaire et politique brésilien et latino-américain. C'est là le fruit d'une sensibilité accrue au rôle ontologique et épistémologique de la spatialité dans l'explication des processus sociaux, un véritable « tournant spatial ». C'est dans ce cadre que s'épanouit une intense production intellectuelle marquée par une riche diversité de constructions conceptuelles autour des catégories de territoire et de processus de dé-territorialisation (centralité théorique et épistémologique). Cette production intellectuelle reflète et dialogue directement avec une nouvelle dynamique économique et sociopolitique dans laquelle le territoire, les « ressources territoriales », les « conflits territoriaux », les « droits territoriaux » et les « politiques territoriales » montent en puissance et en centralité dans les agendas du capital, de l'État et des mouvements sociaux (centralité historico-empirique). Dans ce contexte, certains auteurs affirment que nous vivons une sorte de « tournant territorial », le concept de territoire ayant assumé une double centralité/visibilité : une centralité analytique (catégorie d'analyse) et une centralité empirique (catégorie de la pratique).

Dans le champ de la pensée, c'est à dire comme *catégorie d'analyse*, le territoire n'est plus une catégorie centrale pour la seule géographie et rayonne avec grande vigueur dans le champ de tout ce qu'on appelle les sciences sociales et humaines qui la mobilisent pour expliquer une multitude de phénomènes socio-spatiaux. À la lecture des revues, des annales de rencontres, des titres de thèses et de dissertations, on constate que cette notion jouit aujourd'hui d'un immense prestige dans le monde universitaire, à tel point que d'aucuns affirment que nous assistons à

3. Pour de nombreux géographes, le territoire, et avec lui les notions d'espace, de lieu, de paysage, d'environnement, de géosystème, d'échelle et de réseau, fait partie des notions qui confèrent historiquement une identité disciplinaire à la géographie comme champ scientifique autonome.

la naissance d'une « approche territoriale » et même d'un « paradigme territorial » dans de nombreux champs des sciences humaines et sociales.

Du point de vue empirique, comme *catégorie de la pratique*, le territoire se présente en tant que *catégorie normative, hégémonique et institutionnalisée* qui a été appropriée à la fois par l'État aux différents niveaux d'action/intervention du pouvoir étatique dans le cadre des politiques publiques, mais aussi par la planification stratégique des sociétés capitalistes. Dans le cas brésilien, ce mouvement est emblématique. Divers ministères emploient le concept de territoire à titre d'élément structurant de leurs formes de planification et d'intervention. Par ailleurs, des programmes comme « Développement territorial » et « Territoire de citoyenneté » ne font qu'illustrer la diversité des usages de ce concept par le système techno-bureaucrate aujourd'hui.

Sous une autre perspective, en tant que *catégorie de la pratique contestataire et instituante*, plus liée à la société civile et aux mouvements sociaux en particulier, le concept fonctionne comme un dispositif d'agencement politique ; cette catégorie est une espèce de catalyseur des énergies émancipatrices dans la lutte pour les droits et la justice. L'emploi constant du mot territoire est un marqueur discursif central dans la rhétorique de ce que l'on appelle les « nouveaux » mouvements sociaux. Lorsque l'on écoute des enregistrements d'entretiens, des témoignages et des déclarations de dirigeants de mouvements paysans, indiens et de mouvements *quilombolas* et des peuples ou communautés dit traditionnels, on se retrouve souvent devant un usage de la notion de territoire, ou plutôt, du droit au territoire comme quelque chose de central dans leurs agendas de luttes.

La force explicative et mobilisatrice du concept de territoire comme *catégorie d'analyse* et comme *catégorie de la pratique* vient de sa capacité à permettre une lecture de la géographicit  humaine sous l'angle de la politique au sens large, c'est à dire une lecture de la spatialité privilégiant l'action et les rapports sociaux de pouvoir/conflit/résistance dans leurs multiples dimensions et configurations socio-spatiales. Ces rapports et ces pratiques de pouvoir, dans leur expression territoriale, se matérialisent historiquement et géographiquement par de nombreuses formes d'exploitation, de domination et d'oppression (rapports de classes, de groupes ethniques/raciaux, de genre, de sexualité, de groupes culturels, religieux, etc.). Mais ils s'expriment également par diverses formes de luttes sociales, d'antagonismes, de conflits et de pratiques de résistance à diverses échelles, qui imprègnent de la macro à la micro-politique, des pouvoirs structurels dans leurs manifestations moléculaires et micro-physiques, ainsi que les différents champs de la vie sociale dans divers contextes, situations, échelles et découpages spatiaux.

Cependant, si le concept de territoire assume de plus en plus cette double centralité (analytique et politique), son emploi comme outil

intellectuel manque de développement théoriques et méthodologiques. Le champ de réflexion autour de ce concept est marqué par une grande polysémie et une grande ambiguïté. Une telle diversité est signe de richesse, mais également de confusions et d'imprécisions théorico-méthodologiques, avec d'importants prolongements éthiques et politiques. Nous proposons maintenant d'avancer dans la construction d'éléments qui balisent le débat en termes théorique et méthodologique.

1 Le concept de territoire, son historicité et son champ de problématisation

Tout concept a une histoire. Comprendre l'historicité d'un concept veut dire comprendre qu'il est construit à un moment historique particulier, à partir de problèmes eux aussi particuliers. Par ailleurs, tous les concepts sont chargés d'accumulations, d'héritages et de continuités dans un champ disciplinaire et dans une tradition théorique donnée, mais ils sont aussi marqués par des ruptures, des interruptions et des soubresauts. Il faut aussi rappeler l'historicité radicale des concepts, avec leur potentiel de longévité ou leur décalage et leur capacité de dépassement. En effet, les concepts voient leur validité, leur capacité de mise en œuvre analytique et leur légitimité politique et idéologique exposées au mouvement de l'histoire qui les approfondit, les redéfinit, les resignifie ou les dépasse.

Au gré du mouvement de la société, des problématiques qui se posent comme importantes et des divers mouvements intégrés dans le champ de la pensée sociale, certaines catégories acquièrent ou perdent une aura de centralité dans un champ disciplinaire donné. En effet, quand on regarde le champ de la géographie, on constate que d'autres catégories ont déjà joui du statut de centralité, comme le concept de région qui, dans la géographie dite classique, a fait très longtemps figure de concept paradigmatique.

Quand on regarde l'histoire de la géographie, on s'aperçoit que le concept de territoire est l'un des plus anciens dans les travaux géographiques, mais qu'il a subi diverses mutations et resignifications. Cette catégorie embrasse plusieurs dimensions d'analyse des relations société-espace, tout en privilégiant les relations espace-pouvoir. Sa perspective analytique est multiple et se métamorphose au gré des moments historiques de la discipline et des prises de position philosophiques et politiques des chercheurs. Le débat est ancien et proluxe en géographie : le concept de territoire est présent dans les réflexions de Ratzel (2011) ; Gottmann (2013) Raffestin (1993) ; Sack (1986 ; 2011) ; Claval (1999) ; Bonnemaïson (2002) ; Bonnemaïson & Cambrezy (1996) ; Santos (1996) ; Souza (1995 ; 2009) ; Haesbaert (2004 ; 2009).

À partir de cette vaste production, Haesbaert (2004) analyse la complexité des différentes perspectives et formulations sur le concept de territoire et, à partir d'un répertoire explicatif des divers courants et interrogations autour de cette catégorie dans la tradition géographique et dans d'autres histoires disciplinaires, il crée une espèce de « cartographie conceptuelle » où il identifie trois grandes conceptions de territoire en géographie, qui sont :

- i) Politique (relative aux rapports espace-pouvoir en général) ou juridico-politique (englobant en plus toutes les relations espace-pouvoir institutionnalisées) : la plus largement diffusée, pour laquelle *le territoire est envisagé comme un espace délimité et contrôlé, par le biais duquel s'exerce un certain pouvoir*, la plupart du temps — mais pas exclusivement — lié au pouvoir politique de l'État.
- ii) Culturelle (souvent culturaliste) ou symbolico-culturelle : elle privilégie la dimension symbolique et plus subjective, pour laquelle *le territoire est envisagé avant tout comme le produit de l'appropriation/valorisation symbolique* d'un groupe vis-à-vis de son espace vécu.
- iii) Économique (souvent économiciste) : moins disséminée, elle met l'accent sur la dimension spatiale des relations économiques, *le territoire comme gisement de ressources et/ou intégré dans la lutte entre classes sociales et dans le rapport capital-travail* comme produit de la division « territoriale » du travail, par exemple (Haesbaert, 2004 : 40).

Bien que l'on trouve d'importantes formulations (et auteurs) dans ces trois directions théoriques, elles n'ont ni le même poids ni la même importance dans la production des géographes. La conception qui privilégie la dimension plus politique de l'espace est, de loin, la plus développée et la plus exploitée par les géographes (bien qu'avec de nombreuses nuances et variations selon les auteurs). Ceci étant dit, l'approche plus culturelle monte en puissance dans le paysage intellectuel contemporain, dans le sillage d'un mouvement plus large de centralité épistémologique que la culture prend peu à peu dans les sciences sociales depuis les deux dernières décennies (ce qu'on appelle le virage culturel). En revanche, dans la conception plus liée à une approche marxiste, où la dimension économique occupe la centralité, le concept de territoire est peu développé car c'est celui d'espace socialement produit qui y bénéficie du statut de catégorie d'analyse fondamentale et qui est souvent employé comme synonyme de territoire.

La conception juridico-politique ou, plus largement, politique du territoire est la plus répandue et celle dont l'histoire est la plus longue dans

la tradition de la géographie, mais elle n'a pas toujours été formulée de la même manière. La problématique ou le champ de problématisation autour de cette conception de la notion de territoire est historiquement et intimement liée à la question du pouvoir ou, plutôt, de *l'exercice du pouvoir dans et par le biais de l'espace*, mais la façon dont ce problème a été traité du point de vue théorique et pratique a largement évolué.

Au début, le problème était résolu dans le cadre de la relation pouvoir/espace/État. En effet, depuis les origines de la géographie et en particulier de la géographie politique, l'emploi du terme territoire était intimement lié à l'idée de fondement matériel de l'État. Les travaux de Ratzel illustrent cette vision. Chez lui, le territoire est envisagé comme fondement de l'existence matérielle de l'État ; la relation sol, culture et État est analysée à partir de l'idée « d'espace vital », où le territoire est appréhendé en tant que ressource fondamentale, quelque chose d'indispensable au développement des peuples car sans territoire on ne saurait comprendre l'augmentation de la puissance et de la solidité de l'État (Ratzel, 2011).

Cette lecture du territoire et du pouvoir est devenue paradigmatique. Mais elle s'est souvent montrée réductionniste et nettement idéologique car, en raison de sa tradition géopolitique, elle est devenue très état-centriste, quand elle restreint le concept de territoire aux problèmes circonscrits à l'échelle nationale et qu'elle privilégie l'État comme seul acteur de premier plan⁴. De cette manière, la notion de territoire finissait par se confondre avec celle de territoire national, son existence n'étant admise que sur un mode mono-échelle et le phénomène du pouvoir étant exclusivement de nature étatique.

Au cours des dernières décennies, de nouvelles théories de l'action, de la politique et du pouvoir ont fait leur apparition en sciences sociales et en philosophie. On peut dresser une liste de contributions en ce sens, depuis celles qui se situent dans le camp du matérialisme historique, comme la théorie politique de Gramsci⁵, jusqu'à celles qui vont au-delà, comme c'est le cas de l'analyse du pouvoir de Michel Foucault (1975), de la théorie de la raison pratique de Pierre Bourdieu (1993), de la théorie des agencements et de la micropolitique de Deleuze et Guattari (1997 ; 2010). On peut inclure à cette liste d'importantes contributions issues des études culturelles, des études postcoloniales, des théories antiracistes, des théories féministes, des théories *queer*, ainsi que de la vigoureuse pensée déco-

4. Voir la critique de Raffestin (1993) et Souza (2009) de cette vision réductionniste de la notion de territoire.

5. Même si Gramsci n'est pas à proprement parler un auteur contemporain, dans la mesure où son œuvre date de la première moitié du xx^e siècle, ce n'est que depuis les dernières décennies que sa pensée, avec sa lecture rafraîchissante du marxisme, commence à être appropriée, notamment en Amérique latine, et c'est pour cette raison que nous incluons ce mouvement parmi les nouveautés dans le champ de la pensée sociale.

loniale latino-américaine. Elles ont toutes affecté directement ou non, les formulations conceptuelles du territoire et de la territorialisation.

Les progrès dans la lecture des théories de l'action et dans la lecture du phénomène du pouvoir, ce dernier vu comme relation et non comme possession, et le constat par Michel Foucault (1975) de l'existence d'une microphysique du pouvoir, ont permis une réflexion plus complète sur la territorialité humaine, qui s'achemine vers une compréhension du pouvoir comme immanent aux rapports sociaux. Cela a également permis de comprendre que les formes de manifestation de l'exercice du pouvoir peuvent se produire à des échelles multiples, et concerner une multitude d'acteurs sociaux.

2 Conceptions de territoires relationnelles, multidimensionnelles et multi-échelles

À partir de ces renouvellements théoriques dans le débat sur l'action, le pouvoir et la politique, on a vu naître en géographie de nouvelles conceptualisations sur le territoire, la territorialité et la territorialisation, dont la marque commune est le caractère historique relationnel et une lecture du pouvoir et du territoire comme étant multidimensionnelle et multi-échelles. Nous mettrons en perspective trois contributions, de Sack⁶ (1986 ; 2011), de Souza (1995 ; 2009) et d'Haesbaert (2002 ; 2004), que nous considérons centrales pour le renouveau du débat sur le territoire dans la géographie brésilienne. Nous n'avons pas la prétention d'en faire une analyse détaillée, mais simplement d'expliquer les lignes de force de ces formulations qui ont apporté une bouffée d'air au débat théorique-méthodologique sur le territoire dans le milieu intellectuel brésilien.

À partir de cette perspective du territoire comme espace par excellence de l'exercice du pouvoir de manière multidimensionnelle et multi-échelles, l'une des formulations les plus importantes est celle de Robert Sack (1986 ; 2011), quand il souligne que l'idée de territorialité est directement liée au contrôle d'une zone géographique, aux limites définies par le pouvoir, s'efforçant de discipliner, de modeler, d'influencer ou de contrôler le comportement par le contrôle de l'accès. Il définit la territorialité comme « une tentative par un individu ou un groupe d'affecter, d'influencer ou de contrôler les personnes, les phénomènes et les relations en délimitant et en revendiquant le contrôle sur un espace géographique. Cet espace sera appelé territoire » (Sack, 2011 : 76).

6. Parmi les lectures de géographes étrangers qui ont influencé les débats au sein de la géographie brésilienne, les travaux de Claude Raffestin et de Robert Sack ont sans doute été les plus importants. Nous avons choisi le dialogue avec Sack parce que nous considérons que ses contributions sont décisives pour une conception relationnelle et multi-échelles du territoire.

Pour Sack (2011), la territorialité comme *forme spatiale primaire du pouvoir* est essentiellement *une stratégie humaine visant à affecter, à influencer et à contrôler* les formes d'utilisation de l'espace. Le déploiement de cette stratégie se concrétise par la mise en place de *différents niveaux d'accès* aux individus, aux choses et aux relations. Il nous montre que la mobilisation de la territorialité comme stratégie définissant l'accès, le contrôle et l'utilisation de l'espace se manifeste à diverses échelles spatiales et dans différents contextes historiques et culturels.

La territorialité, pour les humains, est une puissante stratégie géographique permettant de contrôler les individus et les choses par le biais du contrôle d'une zone. Les territoires politiques et la propriété privée de la terre peuvent en être les formes les plus familières, mais la territorialité se manifeste à divers niveaux et dans d'innombrables contextes sociaux. Elle est mobilisée dans les rapports quotidiens et dans les organisations complexes. La territorialité est une expression géographique primaire du pouvoir social. C'est le moyen qui relie l'espace et le temps (Sack, 2011 : 63).

Comme expression primaire du pouvoir et comme forme d'organisation du temps et de l'espace qui conditionne, détermine et influence les formes d'interaction spatiale, la territorialité n'est pas quelque chose de naturel ni d'instinctif, mais elle est radicalement historique et renvoie aux intentionnalités, aux objectifs et aux motivations des individus ou des groupes qui s'en saisissent comme stratégie de pouvoir. D'après l'auteur, la territorialité est toujours construite socialement. Elle suppose un acte de volonté et implique de multiples niveaux de raisons et de significations. Et la territorialité peut aussi avoir des implications normatives. Mettre des espaces à l'écart et appliquer des niveaux d'accès signifie que des individus et des groupes ont retiré certaines activités et personnes de certains lieux et en ont inclus d'autres. Ils ont ainsi établi différents niveaux d'accès (Sack, 2011 : 87).

Stratégie à caractère historique, la territorialité est plastique, flexible, polymorphe, dynamique et elle est sujette à évolution, adaptation et restructuration, se trouvant plus stable et figée ou plus dynamique et instable selon la situation historique et géographique. En ce sens, Sack (2011 : 78) affirme que les limites, les configurations d'un territoire et les moyens par lesquels celles-ci sont communiquées peuvent être modifiés : « les propriétés foncières changent de taille. De même font les États de la nation. Une clôture peut être remplacée par un type différent de limite, comme un quai (...) De nombreux territoires tendent à être fixes dans l'espace géographique, mais certains peuvent se mouvoir ».

Le territoire comme résultat de l'actionnement de la territorialité peut être utilisé pour contenir ou restreindre, aussi bien que pour inclure ou exclure, produisant ainsi des frontières, des limites et des formes de classification sociale entre individus ou groupes. Si l'on considère la

territorialité comme *une stratégie pour des accès différenciés*, son emploi dépend de qui influence et contrôle quoi et qui, mais aussi de la raison d'un tel affect/contrôle/influence. Les moyens, les outils, les dispositifs de l'exercice du pouvoir dans l'affirmation d'une territorialité et, donc, visant à affecter, influencer et contrôler, peuvent être divers, de natures différentes car, comme l'affirme Sack (2011 : 79),

la territorialité peut s'affirmer d'innombrables façons, y compris par des descriptions de travail (combien de temps peut-on rester assis, où peut-on aller ou non, etc.), des droits légaux, la force brute ou le pouvoir, des normes culturelles et des prohibitions d'utilisation de zones et des formes subtiles de communication, comme la posture corporelle.

Si la territorialité peut s'affirmer sous de multiples configurations de l'exercice du pouvoir, depuis la violence jusqu'à des dimensions culturelles et symboliques du pouvoir, en passant par le droit, Sack (2011) indique que la territorialité est intimement liée aux façons dont les peuples utilisent la terre, dont ils s'organisent dans l'espace et dont ils confèrent un sens aux lieux. En effet, l'auteur nous parle de la territorialité comme d'un moyen par lequel nous faisons l'expérience du monde et le dotons de significations.

La territorialité comme composante du pouvoir n'est pas qu'un moyen de créer et de maintenir l'ordre, mais elle est une stratégie pour créer et maintenir en grande partie le contexte géographique par le biais duquel nous faisons l'expérience du monde et nous le dotons de sens. (Sack, 2011 : 219)

Dans les formulations conceptuelles et, notamment dans les analyses historiques de cas et de situations révélant des mutations historiques dans les territorialités de différentes sociétés, on peut identifier chez Sack (2011) trois aspects ou clefs méthodologiques de lecture du territoire qui sont liés entre eux et qui constituent ses principales contributions analytiques. Ainsi, comprendre une territorialité (stratégie), une territorialisation (processus) et un territoire (produit) veut dire prendre en compte :

- *Le contrôle de l'accès* (discipline, vigilance, sécurité, défense d'un espace) ;
- *Les formes d'utilisation du territoire*, c'est à dire les utilisations économiques, écologiques, politiques et culturelles que les différents groupes ou individus font de l'espace (la terre, les ressources, les moyens de production et de travail, le logement, les lieux sacrés, de culte etc.) ;
- *Les normes territoriales*, c'est à dire les cadres normatifs qui définissent le caractère normatif de l'exercice d'une territorialité et qui régulent le contrôle et l'utilisation du territoire (normes, règlements, règles sociales, les formes de droit, etc.).

Dans la même perspective historique et relationnelle qui met en valeur la dimension politique de la spatialité humaine, Souza (1995) affirme que le territoire est essentiellement un espace défini et délimité par et à partir des rapports de pouvoir, qui se distingue des autres concepts géographiques offrant des lectures qui privilégient d'autres problématiques et dimensions de la spatialité et que, pour cela même, ce concept ne se confond pas avec d'autres comme celui d'espace social, de lieu ou d'environnement :

Le territoire (...) est essentiellement *un espace défini et délimité par et à partir des rapports de pouvoir*. La question primordiale ici n'est pas, en réalité, *quelles sont les caractéristiques géoécologiques et les ressources naturelles d'une zone donnée, ce qui s'y produit ou qui y produit ou encore quels sont les liens affectifs et d'identité entre un groupe social et son espace*. Ces aspects peuvent revêtir une importance cruciale pour la compréhension de la genèse d'un territoire ou de l'intérêt à s'en emparer ou à le conserver (...), mais le véritable leitmotiv est le suivant : *qui domine ou influence cet espace et comment s'y prend-il ?* Ce leitmotiv porte en lui, tout au moins quand on n'a aucun intérêt à occulter les contradictions et les conflits sociaux, la question suivante, inséparable, dans la mesure où le territoire est essentiellement un instrument de l'exercice du pouvoir : *qui domine ou influence qui dans cet espace, et comment s'y prend-il ?* (Souza, 1995 : 78, italiques de l'auteur)

Par la suite (2009), Souza renforcera son point de vue quand il affirmera que le noyau épistémologique, c'est à dire, ce qui « définit » le territoire en tant que tel, c'est fondamentalement le pouvoir — et en ce sens, la dimension politique est celle qui, avant toute autre, définit son profil. En effet, le noyau épistémique, ce qui singularise et distingue le concept de territoire par rapport à d'autres du champ de la géographie, c'est la centralité dans le phénomène du pouvoir et de la politique. Mais, pour l'auteur, cette priorité analytique « ne veut cependant pas dire que la culture (le symbolisme, les réseaux de significations, les identités...) et même l'économie (le travail, les processus de production et de circulation des biens) ne sont pas importants ou ne sont pas “couverts” quand on emploie le concept de territoire » (Souza, 2009 : 60). Il ne s'agit pas de séparations et de dichotomies ontologiques, mais plutôt de distinctions qui ont pour objectif un meilleur raffinement analytique⁷.

Toujours d'après Souza (2009 : 60), un processus de territorialisation ou de déterritorialisation est toujours, et en premier lieu, « un processus

7. « Les raisons et les motivations pour conquérir et défendre un territoire peuvent être fortement, voire d'abord, de nature culturelle ou économique ; il est évident qu'elles ne sont pas toujours d'ordre strictement politique (ou même stratégique-militaire). D'ailleurs, la séparation elle-même entre “le politique”, “le culturel” et “l'économique”, de la façon dont elle est souvent opérée, est par trop cartésienne, par trop artificiellement soucieuse de séparer ce qui est distinguable sans être toutefois vraiment séparable. Dans

qui implique l'exercice de rapports de pouvoir et la projection de ces rapports sur l'espace (espace qui, simultanément, est lui aussi, en tant que substrat matériel et "lieu", une référence et ce qui conditionne des pratiques de pouvoir) ». Les objectifs, les motivations, les significations de l'action et la configuration concrète d'un processus de territorialisation peuvent varier selon les agents concernés et la situation socio-spatiale en question.

Soucieux de préciser sa formulation à caractère relationnel et non substantialiste, Souza (1995 : 86-87) explique que « les territoires sont, au fond, plutôt des rapports sociaux projetés sur l'espace que des espaces concrets (lesquels ne sont que les substrats matériels des territorialités) ». Poursuivant son effort de démontrer qu'une lecture relationnelle suggère une distinction entre territoire et espace, il explique que le territoire n'est pas le substrat spatial en soi, mais « un champ de forces, les rapports de pouvoir spatialement délimités et opérant donc sur un substrat référentiel » (Souza, 1995 : 97).

C'est pour cela que, selon lui, on ne doit pas confondre le territoire avec le substrat spatial matériel (les formes spatiales, les objets géographiques tangibles — le bâti, les champs cultivés, les traits « naturels » etc.). Cela équivaldrait à « chosifier » le territoire, tout en empêchant de percevoir que, en tant que projection spatiale de rapports de pouvoir, les découpages territoriaux, les frontières et les limites peuvent tous changer, sans que ne change forcément le substrat matériel qui sert de support et de référence matérielle aux pratiques spatiales (Souza, 2009 : 61).

Souza (1995) s'est attaché à construire une formulation mettant l'accent sur les rapports sociaux et échappant à une vision « chosifiée » du territoire. Pour ce faire, il a recours à une métaphore qui fait le lien entre l'idée de territoire et celle de « champ de forces », « réseau ou trame de relations ». Ainsi, *le territoire est un champ de forces, une trame ou un réseau de rapports sociaux* qui, conscient de sa complexité interne, détermine en même temps une *limite*, une *altérité* : la différence entre « nous » (le groupe, les membres de la collectivité ou de la communauté, les *insiders*) et les « autres » (ceux d'en dehors, les *outsiders*).

Dans une perspective semblable sur le caractère politique du concept de territoire mais mettant l'accent sur un autre aspect, Haesbaert (2009)

le cadre de rapports sociaux complexes, une dimension peut sembler être historico-culturellement la plus importante, ce qui ne signifie qu'elle soit la seule d'importance. Pour chaque cas concret, si l'on examine les facteurs qui sous-tendent les processus de territorialisation, on découvrira, si l'on recule dans le temps et que l'on creuse suffisamment, un enchevêtrement de raisons et de motivations. La défense d'une identité peut être associée à la lutte pour des ressources et des richesses, dans l'actualité ou par le passé ; la convoitise matérielle n'est pas, de son côté, dissociable du symbolisme, de la culture. » (Souza, 2009 : 60).

expose l'idée selon laquelle la notion de territoire est étroitement liée au pouvoir, quand il affirme que « dans toutes ses acceptions » ce concept a trait au pouvoir. Son « focus » analytique s'intéresse aux problématiques de l'exercice des rapports de pouvoir dans et au travers de l'espace, mais pas seulement au « pouvoir politique » traditionnel. Il s'intéresse autant au pouvoir dans le sens le plus explicite, de domination, qu'au pouvoir dans le sens le plus implicite ou symbolique, d'appropriation.

De fait, chaque territoire se construit par une combinaison et une imbrication unique de multiples rapports de pouvoir, du plus matériel et fonctionnel, lié à des intérêts économiques et politiques, au pouvoir le plus symbolique et expressif, lié aux rapports d'ordre plus strictement culturel. Donc, le territoire, en tant que rapport de domination et d'appropriation société-espace, se décline au long d'un continuum qui va de la domination politico-économique la plus concrète et fonctionnelle à l'appropriation la plus subjective et/ou culturo-symbolique. Même s'il l'on a tort de séparer ces différentes sphères, chaque groupe social, classe ou institution peut « se territorialiser » au moyen de processus à caractère plus fonctionnel (économique et politique) ou plus symbolique (politico-culturel) dans les rapports qu'il entretient avec « ses » espaces, selon le pouvoir et les stratégies qui sont en jeu (Haesbaert, 2004 : 95-96).

Ainsi, pour Haesbaert (2009), tout territoire est fonctionnel et symbolique en même temps et obligatoirement dans différentes combinaisons, car nous exerçons une domination sur l'espace autant pour réaliser des « fonctions » que pour produire des « significations » (Haesbaert, 2009). Toutefois, la signification et la configuration du territoire varient énormément au fil du temps et des espaces, car ses « fonctions » et ses « significations » dépendent des échelles et des contextes historiques, géographiques et culturels spécifiques, partant de sujets spécifiques.

En tant que continuum dans le cadre d'un processus de domination et/ou d'appropriation, le territoire et la territorialisation doivent être traités dans la multiplicité de leurs manifestations — qui est aussi et avant tout multiplicité de pouvoirs, intégrés entre eux par le biais des multiples sujets impliqués (autant dans le sens de celui qui soumet que de celui qui est soumis, autant dans le sens des luttes hégémoniques que des luttes de résistance — car le pouvoir sans la résistance, si minime soit-elle, n'existe pas). Ainsi devons-nous d'abord distinguer les territoires selon ceux qui les bâtissent, que ce soit des individus, des groupes sociaux/culturels, l'État, des entreprises, des institutions comme l'Église, etc. Les objectifs du contrôle social avec sa territorialisation varient selon la société ou la culture, le groupe et, souvent, l'individu lui-même (dans le cas des différences de genre, par exemple). On contrôle une « zone géographique », c'est-à-dire, on crée le territoire, dans le but d'atteindre, d'affecter, d'influencer ou de contrôler les individus, les phénomènes et les rapports.

Les motivations, les intentionnalités et les significations de l'action, ou plus directement, les objectifs des processus de territorialisation, peuvent différer en fonction des agents et des contextes géo-historiques spécifiques. Selon Haesbaert (2014 : 68), on peut, en simplifiant, en termes de types idéaux, parler de cinq grandes « finalités » ou objectifs de la territorialisation, qui peuvent s'accumuler et/ou être différemment mis en valeur au fil du temps :

- abri et sécurité physique (le confort, dans un langage plus phénoménologique) ;
- gisement de ressources matérielles et/ou moyen de production pouvant renforcer le pouvoir politico-économique de certains groupes et/ou classes sociales ;
- identification de groupes sociaux (renforçant leur pouvoir symbolique) par le biais de référents spatiaux (à commencer par la construction même de frontières) ;
- contrôle et/ou disciplinarisation par la définition d'espaces individualisés (comme le renforcement de l'idée d'individu également, dans le cas du monde moderne) ;
- contrôle et/ou orientation de la circulation, des flux, par les connexions et les réseaux (principalement les flux de personnes, de marchandises et d'informations).

Ainsi, l'auteur affirme que les processus de territorialisation comme création de médiations spatiales qui nous procurent un « pouvoir » effectif sur notre reproduction en tant que groupes sociaux (pour certains, en tant qu'individus également) peuvent adopter plusieurs configurations, fonctions et significations, selon les agents et les contextes historiques, géographiques et culturels spécifiques. Car, comme nous le suggère Haesbaert (2004), se territorialiser ne veut pas dire la même chose pour un groupe indien de l'Amazonie que pour les directeurs d'une multinationale. Chacun décline ses relations avec ou au moyen de l'espace des façons les plus diversifiées. Pour les uns, le territoire est construit beaucoup plus dans le sens d'une zone-abri et gisement de ressources, à un niveau avant tout local ; pour d'autres, il intéresse en tant que nœud de connexions ou de réseaux à caractère mondial (Haesbaert, 2004).

3 Quelques clefs méthodologiques pour la construction d'une approche territoriale

Comme on l'a vu au point précédent, les débats récents sur le territoire et la territorialisation suggèrent un ensemble de clefs méthodologiques pour la construction d'une approche territoriale relationnelle, multi-échelles et multidimensionnelle. Nous présenterons ci-après de façon

schématique une synthèse de quelques-uns de ces postulats que nous considérons les plus importants pour la construction d'une approche territoriale en géographie.

3.1 Le caractère historique, relationnel et situationnel

L'analyse du territoire et des processus de dé-territorialisation doit partir du principe qu'il s'agit d'une construction historique et relationnelle. Dans cette optique, le territoire ne s'envisage pas de manière naturaliste, mais comme une construction/production humaine dans son historicité radicale. Cette lecture intègre le mouvement, la dimension du temps, les temporalités, les durées et les rythmes comme éléments essentiels dans les dynamiques de territorialisation, de déterritorialisation et de reterritorialisation. Cela oblige à appréhender le territoire non comme une chose, ni comme une substance, ou simplement comme un substrat matériel, mais comme une toile, un réseau, une trame de relations, de pratiques spatiales de pouvoir, qui opère dans une situation socio-spatiale donnée. Le rôle du chercheur est d'analyser l'histoire des trames de relations qui produisent un territoire dans une situation donnée.

3.2 La pluralité des acteurs et les sens de l'action

Comprendre le territoire comme construction historique et relationnelle signifie partir des acteurs et des sens donnés à leurs actions et à leurs intentionnalités. Pendant longtemps, l'idée de territoire est restée liée à un seul acteur qui était l'État national ; il était impossible de parler d'autres acteurs comme dotés de capacité, de droits ou de légitimité à produire des territoires et des processus de territorialisation.

Les nouvelles lectures du territoire vont au-delà de cette vision état-centriste et on peut aujourd'hui penser le territoire à partir d'une pluralité d'acteurs, soient-ils hégémoniques ou subalternes dans l'agencement social en vigueur. On peut donc parler de processus de territorialisation des politiques publiques de la part de l'État, de territorialisation comme fruit des stratégies spatiales des grandes sociétés capitalistes, mais aussi de territorialisation de groupes indiens ou même de tribu urbaine juvénile. En ce sens, il n'y a pas de monopole d'un acteur en particulier qui soit un chef de file et capable de mettre en œuvre des processus de territorialisation ; ce sont les contextes concrets qui nous obligent à percevoir quel type de processus on analyse et ce que territoire veut dire pour les agents de chaque processus concret.

3.3 La multidimensionnalité de l'exercice du pouvoir

Malgré les différences dans les formulations des divers auteurs, une espèce de « consensus » existe autour du fait que le concept de territoire est directement lié au phénomène du pouvoir et de la politique. Ici la sphère de la politique est envisagée au sens large, entrelacée et imbriquée de façon complexe avec et dans d'autres dimensions de la société (cela amène à penser les imbrications politique-économie, politique-nature, politique-droit, politique-culture, politique-technique, etc.).

Dans ces constructions théoriques et méthodologiques, le phénomène du pouvoir est vu comme quelque chose d'immanent à tous les rapports sociaux, à toutes les échelles spatio-temporelles. Il n'est point de rapports sociaux exempts de pouvoir ; une société sans rapports de pouvoir est quelque chose de fictif et d'irréel. Le pouvoir est disséminé dans tous les espaces et environnements de la société ; il n'est rien en dehors ou d'extérieur au pouvoir. Mais, si le pouvoir est partout, cela ne veut pas dire qu'il se réalise de la même façon et sur le même mode opératoire dans tous les champs de la vie sociale ; le pouvoir coagule en construisant différents modes structurels de son exercice. Ainsi prend-il parfois la forme de l'exploitation, de la domination, ou de l'oppression/soumission et, souvent, ces diverses formes d'expression du pouvoir sont complexement imbriquées et entrelacées les unes dans les autres, formant de complexes constellations, champs et schémas structurels de pouvoir. Les nouvelles approches en géographie appréhendent ces processus de territorialisation de façon multidimensionnelle, du pouvoir économique au pouvoir symbolique, dans leurs expressions et configurations selon les situations concrètes.

3.4 L'antagonisme et la conflictivité sociale

Le conflit est une clef analytique fondamentale pour comprendre la géographicit  humaine par le biais d'une approche territoriale.   partir d'une conception du pouvoir et de la politique immanente et relationnelle, il nous faut bâtir une conception du conflit plus large et plus complexe, car les formes de domination et de résistance sont multiples et variées, et ont des natures, des degrés et des échelles différentes. En effet, il peut y avoir des conflits en vertu de la lutte pour les ressources matérielles, comme c'est le cas de la lutte pour le pétrole, les minerais, l'eau etc., mais il peut aussi y avoir des conflits pour des questions de nature culturelle et symbolique, comme c'est le cas des conflits ethnico-religieux et, souvent, ces dimensions sont entremêlées. Ainsi est-il donc plus pertinent, quand on parle de domination, de résistance, de conflit et d'émancipation, de traiter ces questions au pluriel. En réalité, ce qu'il y a ce sont toujours des dominations, des résistances, des conflits et des émancipations, car le pouvoir est multidimensionnel, tout comme les conflits.

3.5 Le caractère multi-échelles et la diversité des agencements spatio-temporels

Le territoire est aussi multi-échelles, autant en termes de temps (durées) comme d'espace (étendues). En termes temporels, certains processus de territorialisation se réalisent sur le long terme, maturés par des décennies, voire des siècles, dans une grande stabilité, comme c'est le cas de quelques territoires d'États-nations ou des territoires de quelques peuples indiens, etc., alors que d'autres processus de territorialisation sont marqués dans leur essence par l'éphémérité et le caractère cyclique, ce qui leur confère dynamique et instabilité, comme c'est le cas des territoires de tribus urbaines qui occupent certains espaces des villes pendant quelques heures. Si du point de vue temporel on peut passer d'une échelle de siècles à une échelle d'heures, en termes d'étendue spatiale les variations d'échelles et la spatialité différentielles peuvent aller de processus moléculaires, qui ont le corps, la maison, la rue pour échelle, jusqu'à des processus au niveau des pays, des continents et même à l'échelle mondiale. Comprendre la constitution des territoires passe par la compréhension du jeu des échelles spatio-temporelles impliquées dans chaque processus concret.

Au-delà de la nature multi-échelles des configurations géo-historiques des territoires et des processus de territorialisation, ceux-ci adoptent différentes configurations et agencements spatio-temporels, ce qui a pour résultat une grande diversité de morphologies en fonction de la continuité et de la contiguïté spatiale, parfois dans une configuration zonale, à l'exemple du territoire comme zone. Mais d'autres territoires peuvent se constituer sur le mode réticulaire, sans continuité ni contiguïté spatiale, en véritables territoires-réseaux. Il est donc impossible dans le monde contemporain de penser les processus de territorialisation seulement selon la logique zonale. Il faut comprendre que les territoires et les processus de territorialisation peuvent se constituer autant par le contrôle de zones que par la construction de réseaux, qui ne respectent pas forcément les continuités et les contiguïtés spatiales ; ils peuvent être continus et discontinus dans l'espace, plus fermés ou plus poreux, ouverts, etc.

3.6 Systèmes de stratification et classification sociale

Tout mécanisme de territorialisation, en tant que projection de l'exercice du pouvoir sur un espace produit, résulte d'un processus de stratification et de classification sociale ; c'est à dire qu'il est le produit d'inégalités et d'asymétries de pouvoir et de ressources entre les groupes, classes sociales, communautés, etc. Les processus de territorialisation, d'une part, divisent, séparent, distinguent et, d'autre part, rapprochent, articulent et unifient ces groupes sociaux en produisant des frontières

sociales et culturelles qui se matérialisent dans des limites spatiales, définissant ceux qui appartiennent ou n'appartiennent pas à certains territoires.

Ces formes de classification sociale définissent des appartenances et identités, renforçant les liens sociaux et l'émancipation de quelques groupes, mais elles produisent également des exclusions, des stéréotypes et la stigmatisation d'autres groupes. C'est donc une question centrale à tout processus de territorialisation que de comprendre comment les stratifications et classifications sociales produisent ou sont produites et actionnées à partir de la constitution des territoires.

3.7 Arrangements normatifs et formes d'utilisation du territoire

Tout processus de territorialisation implique un type d'arrangement normatif, un ensemble de normes et de règles collectives qui définissent la configuration territoriale, la production de frontières, limites physiques ou symboliques et les différentes formes d'utilisation du territoire. Ces arrangements normatifs peuvent être des lois concernant l'ordonnance juridique formelle de l'état, par exemple les titres de propriété privée ou de terres collectives, les législations urbaines, foncières, environnementales, etc. Mais, il peut s'agir de droits coutumiers liés à une tradition, aux pratiques des communautés et groupes sociaux, à leurs racines religieuses, mythiques. Ils peuvent également correspondre à des accords politiques de régulation des pratiques quotidiennes, comme les accords collectifs sur l'usage de la terre et des ressources naturelles en vigueur chez certains peuples ou communautés traditionnels. Comprendre les trames de ces relations et pratiques spatiales de pouvoir liées aux processus de territorialisation signifie, entre autres choses, comprendre les arrangements normatifs qui définissent les usages économiques, sociaux, politiques, militaires, écologiques du territoire en question.

Cadre conceptuel et méthodologique de la territorialisation

Les politiques publiques contre le territoire.

La zone industrialo-portuaire de Fos au croisement de la géographie sociale et radicale

Introduction

Cet article met à mal la notion de « régulation » par les politiques publiques dans un territoire productif industriel. Ainsi, depuis 50 ans, le vécu des politiques publiques par les habitants de la zone industrialo-portuaire (ZIP) de Fos est celui d'une agression et d'une dérégulation sociale (Bleitrach et Chenu, 1975). Cette ZIP, à l'instar des territoires productifs industriels, est considérée comme tolérante, car vouée au travail, conditionnée par l'existence et la pérennité de l'activité et de l'emploi, et passablement dégradée (pollutions, nuisances...). Or, on y observe des mobilisations contestataires qui ne portent pas seulement sur le travail (lutttes syndicales), mais aussi sur le territoire et son habitabilité, et ce depuis sa création à la fin des années 1960. Cela nous amène à poser une hypothèse forte : les politiques publiques sont agressives pour les habitants et non régulatrices sur un territoire productif industriel car elles nient les existences au profit du capitalisme industriel. Les mobilisations sont alors une réponse citoyenne à des politiques publiques affichant des enjeux de développement global pour un territoire et ses habitants, mais générant dans les faits des territoires que nous définissons comme subalternes.

Notre approche se situe au croisement de la géographie sociale et de la géographie radicale. Elle interroge la réception sociale et le vécu des politiques publiques sur un territoire productif industriel en lien avec le territoire vécu des habitants. Elle se distingue en cela de l'approche classique des politistes et des géographes de l'action publique dont l'entrée se fait plus par la politique publique que par le territoire. Interroger la réception sociale et le vécu des politiques publiques sur un territoire productif industriel nous amène à explorer les impensés du territoire par les politiques publiques, notamment leur incapacité à prendre en

compte l'existence des habitants, expliquant à la fois les défiances, les frustrations et les mobilisations collectives locales. La focale scientifique se déplace non seulement d'une *politique publique* à l'*action publique*, telle que les politistes la revendiquent dans un contexte de « crise étatique » et de décentralisation au profit des collectivités (Massardier, 2008), mais aussi à l'*action collective*, telle que la sociologie politique l'envisage *via* notamment la sociologie des mobilisations (Duchesne et Müller, 2003).

Le territoire fosséen sur lequel nous avons ciblé notre recherche offre un terrain d'observation particulièrement riche pour développer cette approche renouvelée des politiques publiques et du territoire. En effet, la plus grande ZIP de France a été fondée par une politique publique à la fin des années 1960, et depuis lors, ce territoire productif industriel est saturé de politiques publiques en tout genre visant à prendre en charge soit la crise par le redéveloppement économique, soit des dysfonctionnements socio-environnementaux. Par ailleurs, on y observe la complexité territoriale caractéristique d'un territoire productif récent : la spécialisation fonctionnelle autour des activités industrialo-portuaires, la proximité spatiale entre des fonctions généralement disjointes (travail, habiter, se divertir...), l'éloignement du centre originel de la ville portuaire (Marseille est à 50 km) et toujours la prégnance du territoire pré-productif, à travers des milieux littoraux aux écosystèmes riches et fragiles (entre Camargue et Plaine de la Crau). Quels sont les effets des politiques publiques sur ce territoire ? En quoi ont-elles une dimension de dérégulation ?

Notre réflexion repose sur un bilan du vécu des politiques publiques par les habitants de la ZIP de Fos depuis cinquante ans à partir des travaux scientifiques sur la création de la ZIP, de documents d'archives, d'une analyse de la littérature grise, d'observations (concertation, actions associatives) et d'une enquête de terrain réalisée entre 2011 et 2015. Elle combine 78 entretiens semi-directifs menés auprès de 55 habitants, 16 techniciens des collectivités locales et de l'autorité portuaire, 5 acteurs associatifs et de deux élus¹. Dans une première partie, le cadrage conceptuel permettra d'interroger le « territoire », le « public » et la variété des politiques publiques à l'œuvre dans les territoires productifs industriels. Dans une deuxième partie, la mise en parallèle des périodes successives de création (années 1960-1970), de crise (années

1. Cette recherche a été lancée dans le cadre du programme de recherche PISTE (« Développement industrialo-portuaire, enjeux socio-environnementaux et gestion durable des territoires dans les ports de commerce. Réalités françaises, comparaisons internationales », coord. V. LAVAUD-LETILLEUL ; co-financement : programme LITEAU, ministère de l'Écologie et Grand port maritime de Marseille, 2010-2012). Elle a été approfondie dans le cadre du programme de recherche HABIRISK 1 « Risques, pollutions et habitabilité d'une zone industrialo-portuaire : le cas du golfe de Fos » (2015-2016) (coord. C. GRAMAGLIA) ; financement : Observatoire Homme Milieux Littoral méditerranéen).

1970-1980), puis de redéveloppement (depuis les années 2000) de la ZIP de Fos montrera qu'hier comme aujourd'hui, les politiques publiques ont créé, puis géré un territoire productif industriel en décalage par rapport au territoire vécu des habitants. Le territoire productif industriel est un territoire glorifié, sacrifié, puis damné ; un territoire simplifié ; et, enfin, un territoire subalterne.

1 Cadrage conceptuel : articuler politique publique et territoire

1.1 Quel est le territoire des politiques publiques ?

Nous distinguons deux approches scientifiques de l'articulation entre politique publique et territoire : celle des sciences politiques et de la géographie de l'action publique, centrée sur la politique publique ; celle de la géographie sociale et radicale, centrée sur le territoire vécu, dans laquelle nous nous inscrivons (tableau 1).

Dans un contexte scientifique de foisonnement des études interrogeant la relation entre politique publique et territoire en France depuis les années 1990 (Faure, 2010), les politistes et les géographes de l'action publique privilégient trois entrées sur le territoire à travers la notion consacrée de « territorialisation des politiques publiques » (Faure, 2010).

1.1.1 Des politiques publiques locales

La décision publique ne se fait plus seulement à l'échelle nationale. Avec la multiplication des échelons administratifs infranationaux (décentralisation, intercommunalité), le territoire local devient un référentiel et un enjeu des politiques publiques (État et local). Sont ainsi développées des analyses interrogeant les formes de la gouvernance territoriale, valorisantes (« proximité », « échelle pertinente », bonne gouvernance, développement local, collaboration, etc.) ou plus critiques.

L'atterrissage local de politiques publiques *supra*-locales : les politiques publiques *supra*-locales (nationales et européennes) sont mises en œuvre par des acteurs locaux qui s'en emparent alors qu'ils sont soumis à une forte compétition dans une course au financement et/ou à la labellisation (appel à projet, à concours, guichet). Les scientifiques étudient alors les rapports entre État et collectivités qui oscillent entre collaboration (État animateur et acteurs locaux à l'origine d'une « hybridation » ou « co-construction » des politiques publiques) et injonction (un État manager qui « gouverne à distance », Epstein, 2005).

1.1.2 Le territoire de l'action publique

La politique publique est mise en œuvre dans des périmètres d'action qu'elle définit (zonage, périmètre, catégorisation spatiale, etc.). Ce territoire peut faire l'objet de négociations, d'oppositions ou de détournements de la part des acteurs locaux.

Ces approches ont ceci en commun que leur entrée se fait plus par la politique publique que par le territoire, et ce à plusieurs titres. Les analyses portent sur une politique publique (approche mono-politique publique), récente (approche anhistorique ou « présentisme », Fontaine & Hassenteufel, 2002), centrée sur les acteurs de la décision et de la mise en œuvre, jusqu'aux acteurs constitués de la société civile (approche institutionnelle).

Tableau 1— Deux approches scientifiques de l'articulation entre politique publique et territoire. Source : auteurs.

	Sciences politiques et géographie de l'action publique	Géographie sociale et géographie radicale
Objet	La fabrique des politiques publiques : — une politique publique	Le vécu/réception sociale des politiques publiques : — pluralité de politiques publiques — absence de politique publique
Temporalité	Présentisme	Historicité du territoire et des politiques publiques
Espace	Le territoire institutionnel de la politique publique	Les hiatus entre le territoire institutionnel et le territoire vécu des habitants
Acteurs considérés	Acteurs institutionnels : — Acteurs de la décision — Acteurs de la mise en œuvre	— Interactions entre acteurs institutionnels et habitants-citoyens — Acteurs de la décision — Acteurs de la mise en œuvre — Acteurs récipiendaires (habitants) — Acteurs des mobilisations (citoyens)
Résultats	Transfert, hybridation, bricolage, coopération, interterritorialité...	Dérégulation sociale, agression, mobilisation...

À travers la géographie sociale, notre approche de l'articulation entre politiques publiques et territoire interroge le vécu des politiques publiques en lien avec le vécu du territoire, à travers l'analyse des relations entre espace, société et pouvoir, abordées à partir des représentations, des pratiques et des attentes des habitants comme acteurs sociaux (Frémont *et al.*, 1984 ; Séchet et Veschambre, 2006). Cette approche nourrit l'enquête en sciences sociales menée auprès des habitants qui, à partir de leur habiter de la ZIP, identifient et interrogent des politiques publiques (projets de développement, loi sur les risques, reformatage des intercommunalités...), des satisfactions/insatisfactions, et, dans certains cas, des causes de mobilisation (pour ou contre des politiques publiques). À travers la géographie radicale, nous étudions comment, à travers des politiques publiques, s'exercent des relations de domination économiques, sociales et politiques, et notamment à travers l'espace. La ZIP constitue de ce point de vue un espace emblématique d'ancrage du capi-

talisme où l'habiter est malmené (Lefebvre, 1974 ; Harvey, 2001). Notre entrée se fait donc plus par le territoire que par la politique publique, ce qui renverse l'ordre des priorités, ainsi que la nature et l'étendue des faits observés. En effet, les analyses menées sur un territoire donné obligent à considérer plusieurs politiques publiques, leur articulation et, dans certains cas, leur absence (*approche de la pluralité des politiques publiques et du laisser-faire*), leur évolution dans des contextes socio-spatiaux dynamiques (*approche historique*), et, au-delà des acteurs de la décision et de la mise en œuvre, les bénéficiaires supposés de la politique publique (*approche par le public-cible*) ainsi que leurs récipiendaires sur le territoire (*approche par l'habiter et la citoyenneté*).

1.2 Quelle est la dimension « publique » des politiques publiques ?

À travers la géographie sociale et la géographie radicale, nous questionnons la dimension « publique » des politiques publiques.

Une politique est publique car élaborée par un acteur public. Dans quelle mesure l'intérêt général qui sert de soubassement aux politiques publiques ne va-t-il pas à l'encontre des intérêts des habitants ? En quoi les décisions politiques engageant des territoires sont-elles de nature inter-catégorielle, dégagées d'intérêts particuliers ? Et notamment les politiques de l'État, qui jouit en France d'une légitimité spécifique construite en parallèle de l'État moderne et considérée comme au-dessus des partis (Chevallier, 2013) ?

La politique est publique car elle apporte une solution à un problème public. Comment un problème passe-t-il de la sphère privée à la sphère publique, à travers une prise en charge collective et une mise en agenda politique ? Selon quels processus de publicisation ? Quels acteurs les portent ? Et quel rôle jouent les mobilisations collectives ?

La politique est publique car elle vise le bien-être d'un public-cible. L'article interroge les bénéficiaires des politiques publiques, autrement dit le public des politiques publiques, tel qu'il est présenté dans la rhétorique politique, et de l'autre, le vécu des politiques publiques. D'un côté, quels sont les bienfaits attendus des politiques publiques mises en place : à qui s'adressent-elles, dans quel périmètre ? De l'autre, quels sont les effets sociaux des politiques publiques pour les habitants ? Et au final, quels sont les décalages entre les affichages en termes de public-cible et les acteurs qui en bénéficient réellement ?

Au final, en tant que géographes, nous nous défaisons de la notion de « public » des politiques publiques, pour nous emparer de la notion de « citoyenneté » en lien avec la question de l'habiter. L'habitant est citoyen, au sens de l'engagement dans l'espace public, et le citoyen habite, au sens de l'habiter tel que la notion a été importée du champ de la philosophie vers les sciences sociales par Henri Lefebvre (Paquot *et al.*,

2007). Questionner l'habiter, comme le « propre de l'humain », c'est questionner les relations de l'homme à l'espace, dans leurs multiples dimensions, fonctionnelle certes, mais aussi affective et sensible, sociale et politique et en interroger la dimension existentielle. L'habiter apparaît alors comme l'un des ressorts de l'engagement dans l'espace public et ainsi une manifestation de la citoyenneté. L'habitabilité du territoire en est l'enjeu.

1.3 Quelles sont les politiques publiques à l'œuvre sur un territoire productif industriel ?

Pour catégoriser les différentes politiques publiques à l'œuvre sur le territoire fosséen depuis les années 1960, nous introduisons trois binômes conceptuels.

Le premier binôme part de la distinction entre politiques publiques développementalistes et politiques publiques correctrices. Les premières ont pour but de « garantir l'environnement du capital » engagé dans la production industrielle (Fressoz, 2012) et les secondes, intervenant en aval, sont censées corriger les conséquences négatives de l'activité industrielle capitaliste que l'on nomme « externalités négatives », « effets pervers », ou « méfaits » selon le niveau de responsabilité retenu.

Le second binôme différencie politiques publiques exogènes et politiques publiques endogènes, permettant d'interroger l'origine de la décision et les décalages entre cette décision et les territoires sur lesquels elle s'applique. Les premières sont imposées par un acteur extérieur au territoire concerné (que ce soit l'État — à travers la législation nationale — ou des collectivités) et les secondes sont arrachées par la lutte des acteurs du territoire local (qu'ils soient habitants, associatifs, élus locaux...).

Le troisième binôme, distinguant les politiques publiques territoriales explicites et les politiques publiques territoriales implicites, permet de questionner la dimension territoriale des politiques publiques. Les premières sont celles qui sont « désignées comme telles (territoriales) dans les documents officiels et dans les publications scientifiques » (Kukliński, 1970). Les secondes correspondent aux « conséquences locales et régionales de toutes les décisions socio-économiques importantes qui sont prises et appliquées par les autorités centrales et régionales d'un pays » (salaire, industrie, fiscalité, protection sociale, etc.) (Kukliński, 1970). Elles ne sont pas présentées comme territoriales et, de ce fait, difficilement identifiables et peu analysées dans leurs effets sur les territoires. Elles jouent cependant un rôle majeur, voire supérieur, aux politiques qualifiées de territoriales.

Le point commun de toutes ces politiques est qu'elles sont qualifiées de « publiques ».

2 Le vécu des politiques publiques dans les territoires productifs industriels : le cas de la ZIP de Fos

En interrogeant le lien entre politique publique et territoire par la géographie sociale et radicale, nous explorons, dans cette deuxième partie, le vécu des politiques publiques par les habitants du golfe de Fos sur les 50 dernières années. En mettant en parallèle les périodes successives de création (années 1960-1970) (Paillard, 1981 ; Ricard, 1989), de crise (années 1970-1980) (Fischer et Malézieux, 1999), puis de redéveloppement (depuis les années 2000) de la ZIP de Fos (Berry-Chikhaoui et Lavaud-Letilleul, 2013), nous montrons que les politiques publiques sont en décalage par rapport au territoire vécu et aux attentes des habitants. Simultanément, les habitants se sont mobilisés pour préserver et/ou développer l'habitabilité du territoire productif qui leur était refusée par des politiques publiques agressives développementalistes ou correctrices. En cela, l'histoire du golfe de Fos, saturée de politiques publiques, est aussi, des années 1960 jusqu'à nos jours, l'histoire de ces mobilisations habitantes.

2.1 Des territoires glorifiés, sacrifiés puis damnés : comment les politiques publiques créent des territoires capitalistes

À partir des années 1950, la Zone industrialo-portuaire (ZIP) devient l'outil majeur de l'industrialisation dans les pays développés (Vigarié, 1980). Dans une Europe où l'industrialisation littorale touche en priorité l'Europe du Nord, la ZIP de Fos, première ZIP française par le volume de trafic, parvient à se hisser au premier rang des ZIP méditerranéennes, et au troisième rang des ZIP européennes, après Rotterdam et Anvers. À travers cet outil, les politiques publiques ont créé des territoires productifs capitalistes, c'est-à-dire centrés sur la maximisation du profit tiré du salariat dans l'industrie. La notion de « *spatial fix* » (Harvey, 2001), entendue à la fois dans le sens d'ancrage et de front pionnier du capitalisme, s'y applique bien. En revanche, l'habiter n'y a pas sa place. Les politiques publiques ne visent pas à créer un territoire habitable, mais un *mundus oeconomicus* (Fressoz, 2012). Il s'agit d'un monde taillé à la mesure de l'*homo oeconomicus*, défini et organisé pour maximiser son utilité économique. Les grandes réformes ont ainsi eu pour but de « garantir l'environnement du capital » engagé dans la production industrielle, en le protégeant notamment des mouvements du politique, comme on l'observe pour la ZIP de Fos.

2.2 Le territoire capitaliste industriel comme territoire glorifié

En premier lieu, le territoire capitaliste industriel est un territoire glorifié (années 1960-1970). Dans la période de création de la ZIP de Fos, les politiques publiques développementalistes portées par l'État mettent en avant les paradigmes de la croissance et du développement, comme facteurs de progrès et de bien-être. Créée en 1968, la ZIP de Fos est une grande opération d'intérêt national, emblématique des « trente glorieuses ». Le premier ministre de l'époque, George Pompidou, parle de Fos comme de « la grande affaire de la nation ». La ZIP de Fos est le projet de tous les superlatifs : l'« Europort du Sud » rivalisant avec Rotterdam ; « le plus grand chantier d'Europe » avec ses 18 000 ouvriers (Paillard, 1981). Elle correspond à un âge d'or de l'interventionnisme étatique français fondé sur le modernisme et l'industrialisation. Les auteurs de l'époque parlent de « capitalisme français « inachevé » » (Beau *et al.*, 1978) fondé sur le complexe technocratique étatique de production de grands équipements et d'ouverture de grands chantiers (Rosanvallon, 1990). Dans la mythologie étatique, l'acier est synonyme de croissance et « symbole de la puissance moderne » et la sidérurgie, un « impératif national » se confondant avec « l'intérêt général » (Padioleau, 1981). Au final,

les vrais développeurs des années 1963-1973 furent les entreprises pétrolières (l'énergie est indispensable), les industries automobiles (la société est en route), les maîtres de la sidérurgie (indispensable pour l'automobile et les infrastructures générales), l'industrie de la construction et des travaux publics (autoroutes, ports, développement urbain...)...
(Frémont, 1993, p. 40)

2.3 Le territoire capitaliste industriel comme territoire sacrifié

En second lieu, le territoire capitaliste industriel est un territoire sacrifié. En créant un territoire capitaliste, les politiques publiques développementalistes dégradent l'habitabilité de ce territoire. Parallèlement, elles euphémisent ou occultent les dégradations subies par les habitants sur leur territoire vécu, qu'elles soient sociales, culturelles, sanitaires, environnementales ou paysagères, tandis que l'État étouffe la critique des « Trente Ravageuses » à travers « le gouvernement de la critique dans le projet modernisateur » (Pessis *et al.*, 2013, p. 25).

En effet, le sacrifice du territoire productif est rendu possible par la sélection des problèmes publics (depuis les années 1970, l'État axe sa politique publique correctrice sur la gestion des « risques majeurs » technologiques, alors que les acteurs locaux sont préoccupés par la pollution et ses conséquences sanitaires) ; par la maîtrise de l'expertise (l'État prend le contrôle du *Secrétariat permanent pour la prévention des pollutions et des risques industriels Fos-Berre* — S3PI —, créé en 1972 sous la pression des acteurs locaux) ; et au final, une stratégie de déni (une portion éventuellement importante de la réalité est perçue, mais occultée) et de

« production d'ignorance », selon le terme consacré dans le champ de l'agnotologie (Proctor repris par Bonneuil et Frioux, 2013, p. 42-43). Sur ce dernier point, les habitants du golfe de Fos considèrent que, depuis les années 1970 jusqu'à aujourd'hui, l'État fait largement obstruction à la connaissance des problèmes de pollution qu'ils subissent. Au moment de sa création, le *Rapport Schnell* de 1971 (du nom de l'ingénieur des Mines dirigeant cette mission gouvernementale) qui portait un diagnostic sur les pollutions autour du golfe de Fos est resté secret (Paillard, 1981, p. 173-174). Dans la période récente, ni les élus locaux ni les habitants ne parviennent à obtenir des services sanitaires de l'État le lancement d'une enquête épidémiologique empirique étudiant la santé des habitants du golfe de Fos (Gramaglia *et al.*, 2015).

2.4 Le territoire capitaliste industriel comme territoire damné

En troisième lieu, le territoire capitaliste industriel est un territoire damné. En reprenant le titre de la grande enquête sociologique menée sur la ZIP de Fos dans les années 1970 — « La damnation de Fos » (Paillard, 1981) —, nous définissons comme un *territoire damné* un territoire productif dont le cadre cognitif de développement réside dans la seule activité productive. En effet, la création d'un « territoire productif » crée une dépendance à l'activité, en période de croissance comme de crise. Les politiques publiques correctrices y sont tout autant assujetties que les politiques développementalistes. Elles se comprennent dans l'équation de « économiquement acceptable » des entreprises, et ce, au détriment du « socialement acceptable » des habitants. Le bénéfice social qu'elles apportent est toujours mesuré à l'aune de leur coût pour l'entreprise. De ce fait, leur action est marginale au regard des dysfonctionnements socio-environnementaux, voire agressive pour les habitants dont elles ignorent les attentes véritables.

Ainsi, le « chantage à l'emploi » apparaît très tôt sur la ZIP de Fos. Interrogé en 1972 par un journaliste quant à l'éventualité de mesures restrictives pour l'activité industrielle en cas de pollution, le directeur général de l'usine sidérurgique de Fos, la *Solmer*, répond :

Vous me demandez si nous serons prêts à arrêter l'usine. Il est difficile de répondre à cette question autre chose que oui, parce que nous sommes parfaitement conscients de nos responsabilités ; mais tout autant parce que nous sommes certains que les gens qui nous demanderaient d'arrêter nos usines auraient mesuré toutes les conséquences qui, dans l'hypothèse ultime où l'on serait amené à arrêter les hauts-fourneaux, pourraient signifier l'arrêt de l'usine pendant plusieurs mois ou, tout au moins, l'arrêt total de toute production pendant huit jours, ceci touchant 6 000 emplois².

2. www.ina.fr/video/CAFg3027641/fos-sur-mer-les-problemes-de-pollution-video.html (Fos-sur-Mer : les problèmes de pollution, émission « La France défigurée », 3 décembre 1972).

Plus récemment, les politiques publiques correctives exogènes se restreignent au champ des « risques technologiques » délaissant les pollutions et leurs conséquences sanitaires. Leur coût, en outre, est en grande partie supporté financièrement par les habitants et/ou les contribuables (par le biais des collectivités locales). Ainsi, suite à la catastrophe d'AZF à Toulouse en 2001, la « loi Bachelot » du 30 juillet 2003 a créé les *Plans de prévention des risques technologiques* (P.P.R.T.) pour les installations soumises au régime de l'autorisation avec servitudes d'utilité publique, qui sont des sites équivalents au régime européen dit « Seveso seuil haut ». La législation implique pour les propriétaires dont les habitations sont comprises dans un périmètre d'exposition aux risques des mesures foncières et immobilières drastiques et coûteuses à leur charge : l'expropriation, le droit de délaissement ou des prescriptions de travaux sur les logements pour consolider le bâti et créer une pièce de confinement. Cette politique publique exogène, bien qu'à visée correctrice, a provoqué un vaste mouvement de mobilisations habitantes sur l'ensemble du territoire français à travers un réseau d'associations anti-PPRT, particulièrement actives sur le golfe de Fos. En effet, elle est vécue paradoxalement comme injuste par les habitants concernés (Martinais, 2015). Outre le risque financier qu'elle fait peser sur les propriétaires, elle représente un risque social lié au déplacement en cas de droit de délaissement ou d'expropriation. Au final, cette politique correctrice peine à reconnaître les industriels comme étant les responsables majeurs des risques technologiques en diluant les responsabilités entre ces derniers, les collectivités locales et les habitants riverains, et en faisant peser d'autres formes de risques sur ces derniers.

Par ailleurs, par temps de crise, les politiques publiques correctrices implicites sont revues à la baisse par l'État. La fiscalité des entreprises en est un bon exemple. La taxe professionnelle, créée en 1975, avait pris la suite des « patentes » qui furent un des enjeux de la bataille autour de l'intercommunalité à la création de la ZIP de Fos. Elle avait le mérite de faire des communes industrielles, socialement pauvres, des communes fiscalement riches, assurant par là une compensation par une politique locale sociale et d'équipement. Or la taxe professionnelle a été supprimée en 2010 car « cet impôt “entreprise” était néfaste à la compétitivité de l'économie française » (selon le site internet officiel de l'administration française³).

Enfin, en territoire capitaliste, les politiques correctrices y compris endogènes, arrachées par les mobilisations locales, apparaissent limitées. Force est de constater que depuis les années 1970-1980, les habitants et les élus locaux des territoires productifs industriels ont intériorisé le

3. www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/finances-publiques/collectivites-territoriales/ressources/pourquoi-t-on-supprime-taxe-professionnelle.html.

compromis entre perspectives d'emplois et revendications territoriales : ces dernières portent sur un « mieux industriel », pas sur la suppression de l'activité. Cela peut expliquer la modestie des résultats obtenus suite aux mobilisations fosséennes dans la période récente, marquée par la crise, les fermetures d'usine et le chômage. Ainsi, malgré la victoire de David contre Goliath que représente l'annulation du permis d'exploiter le terminal méthanier de GDF/Elengy décidée par le Tribunal administratif de Marseille le 8 novembre 2011, une association locale fosséenne a décidé de ne pas nuire à l'activité gazière en négociant une circulation séparée entre trafics urbain et industriel aux abords de la plage et une concession au profit de la municipalité de douze ans sur la plage rendant possible son accès alors que celui-ci était menacé par l'implantation du terminal.

Ainsi, les politiques à visée correctrice se fondent-elles rarement sur l'expérience ou la mémoire des habitants et des acteurs locaux contestataires. L'ensemble de ces politiques correctrices ainsi que la succession des politiques publiques sur le territoire s'opèrent sur fond d'« amnésie » étatique. En effet, du côté de l'État, c'est sans droit d'inventaire que s'opère le passage du paradigme du « modernisme » par l'industrialisation à la « crise » : aucune remise en question, aucun questionnement en termes de responsabilité sur les choix passés ou les investissements consentis au regard des résultats et des difficultés accumulées. Or la ZIP de Fos a été un semi-échec économique (le mirage des 40 000 emplois) et un gouffre pour l'argent public (l'État a financé à 100 % l'outil portuaire et 34 % de l'outil industriel) (Girard, 1974, p. 13).

Par le truchement de cette cellule amnésique (qui consiste à « oublier les intentions de départ ou les promesses non tenues pour accepter le contraire des effets attendus »), l'aménageur est invité à agir comme s'il pouvait agir dans un monde sans conséquence. (Chalas et Soubeyran, 2009, p. 151)

2.5 L'occultation toute française de la dimension capitaliste de l'État

Au final, l'approche du vécu des politiques publiques par la géographie sociale et la géographie radicale interroge l'occultation toute française de la dimension capitaliste de l'État dans les recherches en sciences politiques et en géographie de l'action publique. Nous ne reprenons pas la lecture structuraliste d'inspiration marxiste du capitalisme monopoliste d'État façonnant le « système urbain » dans le « Monopolville » dunkerquois (Castells et Godard, 1974), par trop rigide, comme Manuel Castells l'a reconnu depuis (Pflieger, 2006). Mais force est de constater que l'État a joué et joue encore un rôle majeur dans le développement et le soutien du capitalisme. Or c'est une dimension qui demeure absente de la plupart des recherches sur les politiques publiques françaises.

Nous interprétons la difficulté du monde académique français à assumer la dimension capitaliste d'un acteur public, à la différence du monde scientifique anglo-saxon où se déploient le « *critical planning* » et la géographie radicale, comme une difficulté à se départir de l'idée que la régulation est consubstantielle de la politique publique. En France, la croyance en l'État se retrouve dans deux tendances des travaux scientifiques portant sur les politiques publiques. Premièrement, les chercheurs ont tendance à sortir l'économie de la sphère des politiques publiques étatiques (Milewski, 2010). Ils questionnent les politiques publiques correctrices, celles que Bourdieu mettait du côté de la « main gauche de l'État » ou de la « petite noblesse d'État⁴ » (Bourdieu, 1998), et non les politiques publiques développementalistes de la « main droite de l'État », dite aussi la « grande noblesse d'État⁵ ». Deuxièmement, les politiques publiques implicites (salaire, taxe professionnelle, intercommunalité, etc.), qui jouent un grand rôle dans le vécu des habitants de la ZIP, sont trop rarement étudiées (Kukliński, 1970).

3 Un territoire simplifié : les politiques publiques créent le territoire fonctionnaliste de « l'homme en rondelles »

Autour de la ZIP de Fos, les politiques publiques développementalistes ont créé un territoire fonctionnaliste centré sur la dimension productive industrielle. C'est un territoire simplifié qui ne tient pas compte de la complexité existentielle des habitants.

3.1 Le territoire des politiques publiques développementalistes nie l'habiter des habitants

Avec les villes nouvelles, les ZIP sont les projets emblématiques de la politique d'aménagement du territoire engagée par l'État français dans les années 1960. La notion de « territoire » est alors mobilisée dans sa dimension nationale pour justifier la création de la ZIP de Fos en 1968 et celle de Dunkerque, intervenue dès 1963. La notion d'« équilibre » renvoie alors à la répartition des activités au bénéfice du sud de la France, laissant entendre que le bien-être pourrait venir d'un rééquilibrage spatial national des activités industrielles, même si, comme le rappelait le géographe polonais Antoni Kukliński, « nous devons nous rappeler que le principal objectif de notre temps est l'égalité entre les hommes et pas entre les lieux » (Kuklinski, 1970, p. 220). Cette puissante rhéto-

4. « L'ensemble des agents des ministères dits dépensiers qui sont la trace, au sein de l'État, des luttes sociales du passé » (BOURDIEU, 1998, p. 9).

5. « Énarques des ministères des Finances, des banques publiques ou privées et des cabinets ministériels » (BOURDIEU, 1998, p. 9-10).

rique spatialisante s'appuie sur un soubassement scientifique emprunté à l'économiste François Perroux dont la « théorie des pôles de croissance » et la notion d'« industries industrialisantes » ont été dévoyées dans un sens normatif par les politiques publiques développementalistes (Parr, 1999).

Cette conception étatique du territoire « hors sol » est plaquée sur les réalités territoriales locales (politiques, sociales, paysagères, environnementales). La ZIP de Fos est fondée sur un impensé du territoire au sens de l'habiter : le contexte local n'est pas pensé (le golfe de Fos est une terre vierge à coloniser) ; l'État local pas entendu (l'État central ignore les propositions formulées dans les années 1960-1970 par la *Mission interministérielle d'aménagement de Fos et de l'étang de Berre* qui connaît le terrain) ; les élus locaux et les habitants ignorés (Paillard, 1981), y compris dans la période récente de redéveloppement de la zone (Berry-Chikhaoui, Lavaud-Letilleul, 2013).

3.2 Le territoire productif créé par les politiques publiques développementalistes est un territoire simplifié

Les politiques publiques développementalistes opèrent une simplification au bénéfice du productif en niant la complexité existentielle des habitants. Ainsi, dans les deux phases de la création de la ZIP et de son redéveloppement, les politiques publiques opèrent deux types de simplification.

Elles se traduisent, en premier lieu, par une focalisation sur la sphère productive. Les politiques publiques touchant les territoires productifs industriels sont sectorielles. Elles appréhendent « l'homme en rondelles », « coupant son temps, sa vie, en tranches bien séparées (...) » (Gorz, 1973). Industriel, le développement n'est jamais pensé de façon globale, mais à partir de l'activité et de l'emploi, qui gèle ainsi toute forme de développement socio-territorial autonome. Pour autant le chaînage de l'entreprise à la société n'est jamais explicité (en termes de salaires, de conditions de travail et de vie). Il se traduit rarement, hier comme aujourd'hui, par des politiques d'accompagnement adéquates en termes de logement, de formation, de transport. Ainsi, dès sa création, la ZIP de Fos est un projet sur une jambe. L'État français a pensé le développement industrialo-portuaire sans le développement urbain (Paillard, 1981 ; Girard, 1974). Dans les documents d'archives comme les récits actuels, les habitants — Fosséens d'origine ou nouveaux venus, les « Lorrains » — témoignent de l'enfer du chantier (congestion routière, boue, vent, etc.), de l'absence de logements (caravanes) et du sous-équipement des territoires locaux, en services (eau, déchets) et équipements collectifs (hôpitaux, écoles). Pour les habitants, le golfe de Fos, où affluent 18 000 ouvriers et leurs familles, se transforme en gigantesque « séisme » (Paillard, 1981).

Les politiques publiques engendrent, en deuxième lieu, l'occultation du territoire pré-productif et des loisirs comme lieu et temps de la construction de soi. Le développement envisagé par les politiques publiques développementalistes nie la dimension existentielle de l'habiter, et en particulier celle qui est attachée au territoire pré-productif. La logique marchande occulte les usages et la vie quotidienne dans leur dimension sensible (affect, émotions, culture, sociabilité, loisirs, etc.). En effet, le territoire non productif des politiques publiques est pensé en relation avec la reproduction de la sphère de production et de la force de travail, il est rapporté à la consommation et aux loisirs marchands. Or pour les habitants, le loisir ne peut se limiter à sa dimension consumériste, il a une dimension existentielle et de liberté. C'est le temps du ressourcement et de la construction de soi. Dans le golfe de Fos, le territoire pré-productif tient une place essentielle dans la vie des habitants. En 1960, la ZIP s'est en effet implantée sur des écosystèmes littoraux remarquables, où la relation homme-nature est forte (la ZIP de Fos se situe en bordure de la Camargue et de la plaine de la Crau). Cette vie traditionnelle sur le golfe de Fos, qui perdure pour de nombreux habitants, est marquée par l'importance de la pêche, de la chasse, des traditions taurines, de la pratique du cabanon et par les temps partagés et les sociabilités qui y sont intrinsèquement liées. Pour les habitants, elle inverse l'ordre des priorités et des valeurs de la vie sociale entre travail et loisir.

3.3 Nié, l'habiter devient un ressort des mobilisations

Hier comme aujourd'hui, l'habiter fonctionne comme un ressort des mobilisations des habitants des territoires productifs industriels. L'ancrage territorial, les sociabilités, le bien-être, le ressourcement sont au cœur des existences. À ce titre, ce sont des enjeux de premier ordre pour lesquels les habitants se mobilisent sur le territoire quand des politiques publiques agressives les mettent à mal. D'où des mobilisations contre les projets destructeurs, tels que le « séisme » de la création de la ZIP hier, ou le terminal méthanier GDF-Elengy sur la plage du Cavaou aujourd'hui. Ce terminal méthanier (le troisième français), lancé en 2002 dans le cadre du redéveloppement de la ZIP soutenu par l'autorité portuaire (État local), touche directement à l'habiter et à l'intimité des lieux. Il ampute un « haut lieu de la vie ordinaire » à Fos (Le Floch, Candau et Deuffic, 2002) : la plage du Cavaou (« le cheval » en provençal), dernier vestige d'une plage avec ses cabanons qui allait jusqu'à Port-Saint Louis du Rhône avant la création de la ZIP, fortement fréquentée le dimanche par les habitants et, au-delà, les Vauclusiens. Ce projet a engendré une mobilisation habitante sans précédent dès 2003, assortie de propositions de site alternatif.

3.4 La disqualification des mobilisations habitantes par les acteurs du développement

Pour les développeurs de la ZIP, publics ou privés, l'approche fonctionnaliste de la subjectivité fait que l'habitant a toujours tort dans ses mobilisations. Dans les années 1960-1970, dans le paradigme moderniste, l'habitant fosséen était un individu passiviste, vivant d'activités traditionnelles (la pêche et la chasse) dans un habitat illégal (le cabanon). Il s'agissait au mieux d'un « bon sauvage » à civiliser, au pire d'un « indigène fainéant » à dresser, et lorsqu'il contestait, ses mobilisations collectives relevaient d'un « syndrome réactionnaire ». À cinquante ans d'écart, dans les années 1990-2000, dans le contexte de crise et de redéveloppement de la ZIP, face au paradigme moraliste de l'intérêt général, l'habitant fosséen est devenu un riverain égoïste, refusant d'accueillir des équipements générant des nuisances, dont il valide pourtant le principe, et irrationnel, puisque s'opposant à des projets économiques censés le faire vivre. Les mobilisations relèveraient dès lors d'un « syndrome NIMBY » (« *Not in My BackYard* », « pas dans mon jardin »). Ainsi, pour les acteurs du développement, l'habiter n'est jamais une revendication légitime face au développement industrialo-portuaire.

3.5 Pauvreté des politiques publiques, richesse des existences

Au final, l'approche du vécu des politiques publiques par la géographie sociale et la géographie radicale interroge la pauvreté des politiques publiques au regard de la richesse et de la complexité des existences.

Dans les recherches en sciences politiques et en géographie de l'action publique, l'accent est mis sur les acteurs institutionnels et les corps constitués de la société civile. Les habitants, dans leur dimension individuelle, sociale, territoriale et ainsi dans la complexité de leur existence, ne sont pas regardés. Ils apparaissent illégitimes dans la construction des politiques publiques aussi bien pour les acteurs publics que pour une partie de la recherche scientifique. Cette occultation est sous-tendue par le mythe de l'acteur public capable d'embrasser tous les aspects de la vie à travers la notion supérieure de « l'intérêt général » (Chevallier, 2013).

Sur le plan scientifique, on opposera ici une géographie de l'action publique face à une géographie des existences (Silva *et al.*, 2005). Le découpage scientifique des politiques publiques territoriales opéré par les politistes et les géographes de l'action publique ne rend pas compte de la réception des politiques publiques sur un territoire donné. Seule une vue d'ensemble, centrée sur l'habitant, telle que la géographie sociale le propose, le permet.

4 Des territoires subalternes : comment les politiques publiques génèrent de la périphérisation territoriale

Du point de vue des habitants, les politiques publiques touchant les territoires productifs industriels génèrent une périphérisation territoriale. Nous ne prenons pas la notion de « périphérie » dans un sens spatial, selon un modèle centre-périphérie classique en géographie, mais dans une approche de justice socio-spatiale (Reynaud, 1981). Nous la définissons comme un processus de domination inscrit dans un espace donné, que nous appelons un « territoire subalterne » (Schindler, 2014). Un territoire subalterne est un territoire dont les habitants ne bénéficient pas du même pouvoir de décider, ni des mêmes conditions d'habiter, que dans les territoires dominants. Les décisions sont prises à l'extérieur du territoire subalterne, par les territoires qui le dominent (renvoyant aux politiques publiques exogènes) ; et elles engendrent la dégradation de ses conditions d'habiter. Or, les politiques publiques développementalistes et les politiques publiques correctrices exogènes entourant la ZIP de Fos ont créé un territoire subalterne, fondé sur un double déni aux yeux des habitants.

4.1 Périphérisation urbaine et déni d'habitabilité

Dans les années 1960, les politiques publiques développementalistes centrées sur la dimension productive du territoire de la ZIP vont de pair avec un déni d'habitabilité pour les habitants : la création de la ZIP a engendré le port et l'industrie sans la ville et la qualité de vie. En effet, le nouveau centre de gravité portuaire incarné par la ZIP se trouve dans une périphérie urbaine (Fos est situé à 50 km de la ville-centre, Marseille). Dans les années 1970, le maire de Fos a dû se battre sur un double front : contre les pollutions et pour que l'urbanisation future de la commune soit garantie. Pour ce faire, il a retourné avec ruse contre l'État la lettre restée célèbre, datée du 16 août 1971 et signée de M. Girardet, directeur de la *Mission pour l'aménagement de l'étang de Berre* (MAEB), en menaçant de la médiatiser (Paillard, 1981, p. 170-171). En préconisant un arrêt de l'urbanisation de Fos du fait de la trop grande proximité des nuisances et pollutions de la ZIP, cette lettre signifiait la reconnaissance des pollutions par l'État et sa responsabilité.

Aujourd'hui, les habitants de la ZIP continuent de se battre contre leur sous-équipement urbain et la dégradation de leurs lieux de vie. Les politiques urbaines, soutenues par l'État, privilégient la ville-centre de Marseille à travers le projet *Euroméditerranée*, centré sur le redéveloppement des anciens bassins portuaires marseillais et les quartiers arrière portuaires (Bertoncello, Dubois, 2010). Côté lieux de vie, les habitants sont mobilisés contre toute une série de nouveaux projets émergeant en

2003 et 2004. Outre la bataille contre l'implantation du terminal méthanier de GDF-Elengy sur la plage du Cavaou, les habitants luttent contre le sous-équipement routier provoquant des problèmes de congestion et de sécurité routières, renforcés par la construction du terminal à conteneurs *Fos 2XL*. Dans le cadre de la politique correctrice locale exogène engagée par la communauté urbaine de Marseille visant la construction sur la ZIP de Fos d'un incinérateur en remplacement d'une décharge à ciel ouvert (la décharge d'Entressen dans la plaine de la Crau), les habitants refusent d'être considérés comme des « habitants de seconde zone » (« la poubelle de Marseille »), prêts à accueillir la face cachée de l'urbanisation dans des territoires considérés comme tolérants, car déjà dégradés (Subra, 2014).

4.2 Périphérisation politique et déni de citoyenneté

Aux yeux des habitants de la ZIP, leur périphérisation urbaine se double d'une périphérisation politique. Les décisions qui portent sur leur territoire n'appartiennent ni aux élus locaux, ni aux habitants. Depuis la création de la ZIP, les habitants connaissent un désenchantement démocratique (Rosanvallon, 1990) : la déception et les frustrations gagnent du terrain au fur et à mesure que se développent de nouveaux dispositifs susceptibles de favoriser le « gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple », pour reprendre la formule célèbre du président Lincoln. Les habitants estiment subir un triple déni de citoyenneté à travers i) la technocratie depuis les années 1960, ii) la saga de l'intercommunalité dans le cadre de la démocratie représentative et iii) l'annonce d'une démocratie participative depuis les années 2000.

La technocratie mise en place avec la création de la ZIP a eu pour effet de dépolitiser le territoire productif en y instaurant un pouvoir administratif bureaucratique étatique, renvoyant au « capitalisme bureaucratique fragmenté » de Castoriadis (1978). Dans le cas des ZIP françaises, à travers les autorités portuaires étatiques instaurées par la loi de 1965 — les *Ports autonomes*, devenus *Grands ports maritimes* en 2008 —, l'État a confisqué la gestion portuaire aux milieux économiques locaux en charge des ports (Chambres de commerce et d'industrie) (Roncayolo, 2014, rééd. 1990) et s'est affranchi des élus politiques locaux. Les circonscriptions des ZIP, entièrement dédiées au développement industria-lo-portuaire, sont gigantesques (près de 10 000 ha en moyenne). Elles sont administrées selon des dispositions dérogatoires du droit commun du code de l'urbanisme, supprimant le droit de regard des élus locaux et des habitants sur une grande partie du territoire communal dont ils s'estiment dépossédés (la ZIP de Fos occupe ainsi 80 % de la superficie de la commune de Fos-sur-mer, soit 7 500 ha sur un total de 9 200 ha).

4.3 Démocratie représentative et intercommunalité

La saga de l'intercommunalité autour du golfe de Fos montre, s'il en était encore besoin (Offner, 2006), que l'intercommunalité ne saurait être une simple affaire d'« échelle pertinente » de la gestion territoriale. Il s'agit aussi d'une politique publique territoriale mettant en jeu des rapports de force autour des questions de bénéfices, de nuisances et de compensation/redistribution financière entre communes.

Dans la phase de création de la ZIP, les élus locaux de Marseille et du golfe de Fos ont fait barrage à l'intercommunalité que l'État central souhaitait alors imposer. Lors de la célèbre « nuit des DS noires » du 8 mars 1972 (Paillard, 1981, p. 150-153), le maire de Fos et ses conseillers arrachent aux officiels parisiens deux « intercommunalités sur mesure » autour du golfe de Fos permettant de redistribuer équitablement, de leur point de vue, la manne industrielle en fonction des besoins d'équipement communal et des nuisances subies par la création de la ZIP : à l'ouest, un *Syndicat communautaire d'aménagement* (depuis 1984 Syndicat d'Agglomération Nouvelle Ouest Provence) ; et à l'est, la *Communauté d'agglomération ouest de l'étang de Berre* (depuis 2008 *Communauté d'agglomération du pays de Martigues*).

Mais, le dernier avatar de la saga de l'intercommunalité provençale vient de supprimer ce périmètre de la juste compensation arraché par les élus du golfe de Fos dans les années 1970. Créée au 1^{er} janvier 2016, la Métropole dite d'*Aix-Marseille-Provence* a fusionné six intercommunalités, dont le *SAN ouest Provence* et la *Communauté d'agglomération du pays de Martigues*. Les élus locaux y voient un nouveau passage en force de l'État et de la ville-centre, 113 sur les 119 maires du département ayant voté contre (Douay, 2013). Sous-équipés, éloignés des préoccupations d'une ville-centre proclamée « capitale européenne de la culture » en 2013 et politiquement opposés (Marseille est à droite ; le golfe de Fos, socialiste et communiste), les acteurs du golfe de Fos s'estiment floués sur le plan financier par une mutualisation des bénéfices (la manne industrielle et portuaire abondera les caisses vides de Marseille), sans partage des périls, nuisances et risques, qui demeurent inéluctablement attachés à l'activité industrielle et au territoire de la ZIP. Ils voient, dans la création de la Métropole, l'institutionnalisation politique de leur périphérisation urbaine, symbolisée dix ans plus tôt par l'implantation de l'incinérateur de la *Communauté urbaine de Marseille* en 2004.

4.4 L'annonce d'une démocratie participative

Quant à la démocratie participative, dans laquelle nombre de personnalités politiques et académiques mettent beaucoup d'espoir depuis les années 2000, force est de constater au terme de cette enquête que, malgré quelques avancées, elle n'est pas parvenue à panser la crise démocratique sur le golfe de Fos. Paradoxalement, elle a même eu plutôt ten-

dance à renforcer la méfiance des habitants vis-à-vis du politique. La participation institutionnelle est vécue tout à la fois comme une injonction (P.P.R.T., débat public) et un marché de dupes. Les habitants s'estiment non entendus : il n'y a pas eu de débat public pour les projets les plus contestés tels que le terminal méthanier GDF Cavaou ou l'incinérateur et les habitants se sentent mis à l'écart dans les dispositifs de concertation pour les P.P.R.T. ; non écoutés : l'enquête publique très suivie de GDF Cavaou fut sans effet, de même que le débat public de Fos 2XL, d'où le boycott par les associations des débats publics sur les terminaux méthaniers de Fos Tonkin et Fos Faster en 2010 ; non considérés : les habitants estiment que les acteurs du développement portuaire et des politiques publiques — autorité portuaire, DREAL, préfet, CUM — ne reconnaissent pas leurs *légitimités ordinaires* inscrites dans le vécu du territoire (Hatzfeld, 2011).

Aussi, pour le « peuple fosséen », la multiplication des dispositifs participatifs et, en parallèle, les mobilisations locales contestataires depuis les années 2000 traduisent tout à la fois l'inanité de la démocratie participative institutionnalisée et l'impérieuse nécessité d'une « contre-démocratie » arrachée (Rosanvallon, 1990). Pour ce faire, depuis les années 1960, une « contre-démocratie » s'organise autour du Golfe de Fos à grand renfort d'associations — on parlait déjà de la « crise aiguë d'associannite » sur le Golfe de Fos dans années 1960 (Paillard, 1981, p. 140) —, de manifestations (« journée ville morte », manifestations à Marseille contre l'incinérateur...), de consultations populaires (référendum de 2005 contre le terminal GDF Cavaou), de contre-expertise (création de l'*Institut Écocitoyen pour la connaissance des pollutions* en 2010) et de procédures judiciaires (contre le terminal méthanier GDF et contre l'incinérateur). Le tout vise à créer un rapport de force pour s'inviter à la table des négociations des décideurs, des entreprises et de l'État. C'est ainsi qu'à travers leurs mobilisations, les habitants de ces territoires productifs industriels simplifiés, sacrifiés, damnés et subalternes se font citoyens.

4.5 L'occultation toute française de l'action collective dans le *policy making*

L'approche du vécu des politiques publiques par la géographie sociale et la géographie radicale interroge une dernière dimension toute française des recherches des sciences politiques et de la géographie de l'action publique sur politique publique et territoire : la survalorisation de l'État et des acteurs publics locaux et l'occultation des mobilisations collectives locales dans le *policy making*.

Sur la ZIP de Fos, l'analyse montre que les habitants-citoyens jouent un rôle important pour contrer des politiques publiques développementalistes, arracher des politiques publiques correctrices endogènes, et

contrer des politiques publiques correctrices exogènes agressives. Mais la conception de la société française comme englobée dans le vaste mouvement de création de l'État moderne fait peser sur la recherche scientifique la quête de la preuve de cette assertion (Chevallier, 2013). Du même coup, l'histoire des politiques publiques françaises a tendance à occulter le récit des expériences locales où, à travers des mobilisations, les citoyens ont réussi à mettre sur l'agenda un nouveau problème public (Fontaine et Hassenteufel, 2002) (cf. le *Secrétariat permanent pour la prévention des pollutions et des risques industriels* ou S3PI, arraché par la lutte anti-pollution sur le Golfe de Fos).

Aborder les politiques publiques « par le bas » (habitants, citoyens, associations, élus locaux contestataires, etc.) permet donc de travailler sur les interactions entre politiques publiques, action publique et action collective, ce qui oblige à décloisonner les recherches des politistes qui demeurent divisées entre décision et mobilisation (Duchesne et Müller, 2003).

Conclusion

D'un point de vue méthodologique et théorique, l'approche des politiques publiques et des territoires par la géographie sociale et radicale opère un triple élargissement par rapport aux approches classiques des sciences politiques et de la géographie de l'action publique. Elle permet de prendre en compte plusieurs politiques publiques sur un même territoire, ainsi que leur absence, et non une politique publique sur un territoire donné ; les politiques publiques dans leur dimension historique et leur articulation (conception, détournement, confiscation, mise en concurrence, abandon...), et non une politique publique récente, au moment de son élaboration (*policy making*) ; les interactions entre acteurs institutionnels et habitants-citoyens, interrogeant les bénéficiaires supposés de la politique publique (le public-cible), ainsi que ses récipiendaires sur le territoire (les habitants), et non les seuls acteurs institutionnels constitués impliqués dans la décision et la mise en œuvre.

Au final, la dynamique territoriale observée depuis 50 ans sur le territoire productif industriel de la ZIP de Fos montre que le vécu des politiques publiques par les habitants est celui d'une agression et d'une « dérégulation sociale » (Bleitrach et Chenu, 1975). Nous soulignerons :

- i) l'antériorité et la prééminence du développement sur la correction des possibles dysfonctionnements dans les politiques publiques d'un territoire productif industriel pensé de façon fonctionnaliste ;
- ii) l'agressivité des politiques publiques correctrices exogènes dont l'État cherche à obtenir le monopole (cf. la gestion des risques technologiques) ;

- iii) l'importance des politiques publiques implicites (de nature économique — cf. la taxe professionnelle — ou institutionnelle — cf. l'intercommunalité) sur le bien-être des habitants ;
- iv) et, à rebours de l'idée communément admise de « territoires productifs tolérants », les mobilisations constantes des habitants et des élus locaux pour tenter d'arracher des politiques publiques correctrices endogènes, leur permettant de préserver l'habitabilité de leur territoire industriel (« mieux industriel »).

Au terme d'une évolution qui couvre les 50 années d'existence de la ZIP de Fos, le bilan contemporain des politiques publiques, de l'action publique et de l'action collective est plutôt défavorable aux habitants.

Dans les années 1960-1970, les batailles ont conduit à des résultats importants à travers la mise en œuvre de nouvelles politiques publiques correctrices arrachées (ex. le développement de l'urbanisation de Fos, la délimitation d'une intercommunalité « juste » permettant la compensation des nuisances industrielles par la fiscalité et la création d'institution comme le S3PI pour la lutte anti-pollution). En revanche, dans la période contemporaine, les résultats obtenus sont partiels. Ils ne conduisent pas à l'adoption de politiques publiques nouvelles, mais débouchent sur des actions qui apportent certes un gain, mais demeurent ponctuelles et inachevées (ex. concession sur la plage, séparation des trafics sur le pont bleu suite à la victoire au tribunal administratif d'une association contre GDF, répartition du financement des coûts de mise en œuvre des P.P.R.T. impliquant toujours le contribuable et le propriétaire, un contournement routier qui ne va pas jusqu'à Fos).

Les politiques publiques correctrices, notamment implicites, obtenues dans les années 1960, ont été mises à mal dans la période contemporaine (ex. la compensation par la fiscalité, qui permettait une redistribution de la manne industrielle pour mettre en œuvre des politiques sociales et d'équipement local, est remise en cause par la suppression de la taxe professionnelle en 2010 et la création de la Métropole Marseille-Aix en 2016).

Enfin, dans un contexte d'affichage institutionnel de l'avènement d'une démocratie participative, les habitants estiment que les dispositifs participatifs sont confisqués par les décideurs, conformément aux rapports de domination en place et que la mobilisation, dans ses diverses formes (manifestations, consultations, actions en justice, constitution de contre-expertise), demeure pour eux le moyen d'être écoutés et, éventuellement, d'obtenir des résultats.

Pour un habitant d'un territoire productif qui souhaite être acteur de la vie publique, être pris en compte passe par l'établissement d'un rapport de force. Nous y voyons une invitation à approfondir des approches croisées entre sciences politiques, sociologie des mobilisations, géographie sociale et géographie radicale.

La production des espaces logistiques : un processus territorialisé ?

Introduction

Au confluent des enjeux de performance économique, de développement économique et social pour les territoires, d'aménagement de l'espace et d'enjeux environnementaux, le fort développement des activités logistiques représente de véritables défis pour les acteurs territoriaux. Il participe aux grandes transformations macroéconomiques postfordistes, entraîne des recompositions géographiques et de nouvelles dynamiques sociales au sein des aires urbaines. Le développement logistique est pourvoyeur d'emplois, notamment ouvriers, mais ses dynamiques spatiales, privilégiant les grandes métropoles (Cidell, 2010) et repoussant la localisation de ses sites toujours plus loin en périphérie urbaine (Dablanc et Andriankaja, 2011), induit des inégalités et ségrégations socio-spatiales. Par ailleurs, la logistique connaît un fort développement et de profondes mutations depuis une vingtaine d'années. Les opérations logistiques physiques sont localisées au sein des plates-formes qui sont de véritables nœuds des schémas logistiques. L'implantation des plates-formes constitue un champ récent de l'intervention publique et d'aménagement du territoire. Les plates-formes logistiques sont associées à des enjeux territoriaux majeurs qui justifient que l'on questionne leur rapport au territoire ainsi que le rôle des politiques et actions publiques dans la gestion de ce rapport au territoire. Le développement spatial logistique implique des régulations publiques correspondant à différentes échelles géographiques et échelons institutionnels : local (communales et intercommunales), régional (conseils régionaux), national (État, gestionnaires d'infrastructure publique), etc.

La production des espaces logistiques (Savy, 2006) devient un nouvel objet d'interrogation des processus de territorialisation de l'action publique renvoyant à la prise en compte du local et de ses spécificités, en particulier de l'intégration des modalités d'intervention des acteurs locaux dans les processus de décision (Oates, 1999). Il s'agit d'un objet

nouveau et complexe ; nouveau car la logistique, malgré ses effets territoriaux, est souvent considérée comme relevant uniquement de la sphère privée ; complexe, car il n'existe pas, aujourd'hui, de véritable cadre de politique associé à la production des espaces logistiques. Le développement logistique est porteur de recompositions politiques dans ces territoires (Raimbault, 2017). Le processus de production des espaces logistiques implique à la fois des acteurs publics aux différentes échelles de gestion publique et des acteurs privés, concernés, d'une part, par le rôle de cet outil logistique dans la performance de leur chaîne logistique, et d'autre part, par la gestion immobilière. Les défis posés par la territorialisation de la production des espaces logistiques renvoient aux modalités de la gouvernance territoriale (Leloup *et al.*, 2005 ; Masson, 2017a). Le développement logistique fait l'objet de jeux d'acteurs qui prennent place en un lieu donné et développent une logique de projet. En ce sens, le développement logistique s'inscrit dans un processus de territorialisation (Masson, 2017b).

Dans quelle mesure le développement logistique est un défi pour les territoires ? Quels sont les enjeux territoriaux de la logistique ? Peut-on parler de processus de territorialisation du développement logistique ? Quelles sont les modalités du processus de territorialisation du développement logistique ? Quelles en sont les limites ? Quel peut-être le rôle de l'État dans la consolidation des démarches locales de territorialisation du développement logistique ?

Après avoir précisé les liens entre logistique et territoire, la première partie de cette contribution analyse les enjeux territoriaux associés à la production des espaces logistiques et précise la notion de territorialisation du développement logistique. La deuxième partie dresse, ensuite, un état des lieux de la territorialisation de la production des espaces logistiques, ses modalités et limites actuelles. Nous montrons, qu'à défaut de cadre clairement établi, les pratiques sont très hétérogènes et participent souvent plus d'une logique de « bricolage ». Puis, le chapitre interroge le rôle de l'État dans l'accompagnement du processus de territorialisation du développement logistique pour un développement territorial logistique durable.

1 Logistique, territoire et territorialisation

1.1 Logistique et territoire

La logistique est devenue une préoccupation majeure de toutes les entreprises dans le contexte de décomposition des segments produc-

tifs à l'échelle mondiale, de tension des flux et de développement du e-commerce. Passée de simples activités opérationnelles traditionnelles focalisées sur la gestion des flux physiques à des activités transversales et inter-organisationnelles de pilotage des flux d'information, la logistique est aujourd'hui une fonction stratégique et un facteur d'avantages concurrentiels pour les entreprises. En outre, l'industrie de la logistique est une branche économique en émergence, constituée d'entreprises prestataires travaillant pour le compte d'entreprises agricoles, industrielles ou commerciales qui externalisent tout ou une partie de leur fonction logistique. La logistique est ainsi pourvoyeuse d'emplois (le secteur du transport et de la logistique emploie jusqu'à 1,8 million de personnes) et plus globalement d'activités économiques (le secteur représente 10 % du PIB). Aussi, la logistique constitue un enjeu majeur pour la performance de l'économie et la compétitivité des territoires (Masson et Petiot, 2012).

L'importance de la logistique dans le fonctionnement des systèmes productifs actuels, ainsi que ses implications territoriales, est indéniable. La logistique est un élément fondamental des systèmes contemporains de production et de consommation (Hesse et Rodrigue, 2004, 2006) caractérisés, notamment, par la fragmentation et la recomposition territoriale de la production à l'échelle mondiale, par l'importance de l'innovation technologique et le rôle des systèmes d'information et leur informatisation, par les nouvelles modalités d'organisation de l'entreprise et les relations inter-organisationnelles (Masson et Petiot, 2013). La mise en œuvre de ces modèles productifs aboutit à de profondes transformations dans l'organisation des systèmes de circulation sur le territoire. Les mutations du système économique se traduisent par un phénomène de centralisation logistique (McKinnon, 2009) poursuivant la recherche de mise en tension des flux (minimisation des stocks) et des économies d'échelle (massification des flux).

La logistique a une forte inscription spatiale (Hesse, 2007), qui se matérialise, d'une part, par les flux de transport de marchandises, et, d'autre part, par l'implantation de lieux permettant le traitement et le déploiement des flux sur les territoires, *via* l'implantation de plateformes logistiques. Ces dernières constituent une interface entre les systèmes de transport, de production et de distribution. En permettant la consolidation des flux, leur ajustement aux besoins du marché (Raimbault *et al.*, 2013) et l'adjonction de valeur ajoutée aux produits, elles jouent un rôle majeur dans la performance des chaînes logistiques (Masson et Petiot, 2013).

Depuis les années 1980, le nombre de surfaces logistiques a fortement progressé du fait de l'externalisation croissante des fonctions logistiques, des besoins spécifiques du système de production et de distribution (disjonction des lieux de production et de consommation, e-commerce,

circuits longs). Aujourd'hui, dans la grande distribution, la majorité des biens transitent par des plates-formes logistiques. Le parc logistique français compte près de 60 millions de m² d'entrepôts de plus de 5 000 m². En outre, en l'espace de dix ans, la taille moyenne des entrepôts a été multipliée par plus de quatre. Les plus grands entrepôts (surface supérieure à 35 000 m²) représentent un dixième du total en nombre mais près de 40 % en surface. (Commissariat général au développement durable, 2012). L'augmentation de la taille des plates-formes répond à l'exigence de recherche d'économies d'échelle.

Ces mutations expliquent la vitalité que connaît depuis quelques années le marché des implantations logistiques et de l'immobilier qui s'y attache. Spatialement, les implantations logistiques obéissent à des logiques économiques et techniques mettant en avant l'importance de l'accessibilité aux grands corridors de transport et aux grandes métropoles. L'inscription spatiale de la logistique n'est donc pas homogène. La configuration géographique des activités logistiques est caractérisée par une polarisation des installations dans les grandes aires urbaines. Cette tendance à la concentration spatiale des activités logistiques s'observe dans toutes les économies développées, aussi bien aux États-Unis (Dablanc et Ross, 2012 ; Cidell, 2010), au Royaume-Uni (McKinnon, 2009), aux Pays-Bas (Van den Heuvel *et al.*, 2013a et b), en Belgique (Strale, 2013) et en France (Masson et Petiot, 2014 ; Raimbault *et al.*, 2013). Par ailleurs, la tendance à la polarisation logistique se couple d'un phénomène de « déconcentration » sur les zones périphériques des grandes aires urbaines (Cidell, 2010 ; Dablanc et Andriankaja, 2011 ; Dablanc et Ross, 2012), offrant un accès rapide aux nœuds d'interconnexion de transport.

Un triple enjeu territorial est associé à la configuration spatiale des implantations logistiques. Le premier est relatif à la gestion foncière. En effet, les sites logistiques, accueillant des activités d'entreposage et de stockage, sont fortement consommateurs d'espace, d'autant plus que la fonction des entrepôts a muté parallèlement à l'évolution du système productif favorisant la minimisation des stocks : l'entreposage ne se fait plus verticalement mais horizontalement. La plateforme devient avant tout un lieu de consolidation des flux permettant de massifier les transports et de rationaliser les coûts. Ce besoin d'espace se confronte à la pression foncière induisant un mouvement centrifuge des sites logistiques. Le desserrement logistique, conséquence de la course au gigantisme des bâtiments logistiques et à la difficulté de préserver du foncier en zone dense, de l'image négative de cette activité et du manque d'intégration paysagère de l'immobilier logistique, entraîne le problème du mitage logistique et renforce la périurbanisation. En outre, ces activités entrent en conflit avec l'urbanisme résidentiel.

Le deuxième enjeu territorial est socio-économique. Le développement logistique présente des opportunités d'emplois et de recettes fiscales pour les territoires, notamment désindustrialisés. La configuration spatiale de ces activités peut induire des problèmes d'accessibilité spatiale aux emplois pour les employés, en moyenne plutôt faiblement qualifiés. Par ailleurs, les sites logistiques sont caractérisés par une certaine volatilité de leurs implantations due à l'obsolescence des bâtiments, la difficulté de les agrandir, mais aussi liés aux choix stratégiques des pilotes des *supply chain*.

Le troisième enjeu relève de la protection de l'environnement. En effet, la configuration spatiale des implantations logistiques détermine fortement les flux et la nature des trafics de transport associés. Les implantations logistiques sont un marqueur spatial des flux de transport (Savy, 2006). Leur mode d'implantation conditionne les reports modaux et l'intermodalité. Elle pose alors le problème des impacts environnementaux du trafic, en particulier les émissions carbonées. Plus généralement, les plates-formes logistiques induisent des impacts environnementaux : nuisances sonores dues au transport de marchandises et à la manutention ; émissions de polluants et de CO₂, polluant du substrat et des nappes par ruissellement, consommation d'espaces, etc.

Au total, le développement logistique porte des enjeux en termes d'acceptabilité sociale, d'aménagement de l'espace et de développement durable. Tous les échelons des pouvoirs publics et les échelles de gestion publique sont interpellés dans la réflexion autour du développement logistique. Le pouvoir central est concerné par l'attractivité de son territoire mais a également la mission d'infléchir les émissions de gaz à effet de serre en encourageant les pratiques de report modal. C'est dans ce sens que le ministère de l'Écologie, du développement durable et de l'énergie et celui de l'Économie, de l'industrie et du numérique ont organisé en juillet 2015 la « Conférence nationale sur la logistique¹ » et portent le projet d'une stratégie nationale « France logistique 2025 » « pour faire de la France un pays leader dans ce domaine, contribuant à la transition énergétique pour la croissance verte ». Au-delà des choix

1. Loi n°2013-431 — Article 41 : « Le Gouvernement prend l'initiative d'organiser une conférence nationale sur la logistique rassemblant tous les acteurs et tous les gestionnaires d'équipements permettant de gérer les flux du secteur ainsi que des experts, afin d'effectuer un diagnostic de l'offre logistique française, de déterminer les besoins pour les années à venir et d'évaluer l'opportunité de mettre en œuvre un schéma directeur national de la logistique qui pourrait constituer une annexe au schéma national des infrastructures de transport, et ainsi d'identifier les priorités d'investissement et de service dans un plan d'action national pour la compétitivité logistique de la France. Les régions et les métropoles seraient invitées à définir et à mettre en œuvre sur leur territoire des plans d'action logistiques intégrés au plan d'action national. »

en matière d'infrastructures de transport, l'État doit également contribuer à orienter l'expression spatiale des circuits et réseaux logistiques, de même que les implantations des espaces logistiques, conditionnant fortement la génération du trafic et ses caractéristiques. Le pouvoir central est également le garant de la réduction des inégalités territoriales et des conditions de développement de ses territoires. Il ne saurait laisser se développer de trop fortes inégalités territoriales en matière d'équipements infrastructurels comme d'offre logistique.

À l'autre extrémité de l'échelon territorial, les communes ou communautés de communes sont doublement concernées par l'implantation des plates-formes logistiques : en matière de développement local — les plates-formes logistiques étant pourvoyeuses d'emplois et de revenus — d'une part, et, d'autre part, en matière d'aménagement et d'urbanisme — les activités logistiques ayant une forte emprise foncière et des besoins en raccordement aux réseaux de transport. En outre, la géographie des implantations logistiques reflète des compromis territoriaux sur les espaces locaux (Bahoken et Raimbault, 2012) n'allant pas forcément dans le sens des objectifs du développement durable. Aussi, la régulation publique des implantations logistiques s'avère indispensable et stratégique.

Ainsi, le développement logistique pose la question de son rapport au territoire. Ce dernier est un construit social résultant des actions des acteurs (Courlet et Pecqueur, 2014), une production collective, avec ses citoyens, ses dispositifs de gouvernance et son organisation (Torre, 2015).

1.2 Logistique et territorialisation

Contrairement aux infrastructures de transport dont le développement territorial a été clairement institutionnalisé par l'instauration des autorités organisatrices, le développement des activités logistiques est régulé par un enchevêtrement d'acteurs et de cadres réglementaires et reste encore largement une préoccupation de la sphère privée. Par ailleurs, si le système de transport est, depuis longtemps, considéré comme un vecteur privilégié d'action politique en faveur de l'intégration territoriale (Beyer, 2015) ; le développement logistique, qui serait plutôt porteur de compétitivité et de compétition territoriales, n'a pas encore totalement trouvé sa place dans les institutions françaises.

Le développement logistique interpelle les pouvoirs publics et appelle de leur part des actions afin de maîtriser les enjeux et les impacts et de valoriser le potentiel de développement qui leur est lié et qui constitue un atout pour de nombreuses localités en France. En ce sens, le développement logistique interroge le territoire qui est confronté à une série d'opportunités et de menaces qui, « à un moment ou à un autre guident ses choix de développement, convoquent le capital social et l'intelligence

collective des acteurs » (Woessner, 2010, p. 10). Le développement logistique fait l'objet de jeux d'acteurs qui prennent place en un lieu donné et développent une logique de projet. En ce sens, le développement logistique s'inscrit dans un processus de territorialisation (Masson, 2017a).

Le fret et la logistique relevaient de la compétence de l'État jusqu'à la fin des années 1980. La décentralisation conduit à une dilution des compétences auprès d'une organisation institutionnelle multi-scalaire du territoire donnant un rôle aux collectivités locales. Par ailleurs, l'Union européenne devient un échelon incontournable. Cependant, l'exercice de la « compétence logistique » reste encore peu affirmé et confus. Un certain nombre d'acteurs publics se désintéresse de la question du développement logistique, souvent en raison d'une méconnaissance de ses enjeux ou d'un manque de capacité de prise en charge de cette question. Néanmoins, l'injonction croissante du développement durable amène les acteurs à intégrer progressivement la dimension du développement logistique dans leurs actions.

La question de la territorialisation du développement logistique, si elle relève du changement d'échelle — du national vers le local — de sa prise en charge, questionne davantage l'incertitude de la définition de sa compétence et par conséquent, celle de sa prise en compte par les institutions. La territorialisation du développement logistique renvoie ainsi à la notion « gouvernementalité spatiale » (Dubresson et Jaglin, 2005) ou celle de « gouvernance logistique territoriale » (Masson, 2013a et b). La territorialisation du développement logistique fait référence aux comportements et jeux des acteurs du territoire et leur coordination dans l'objectif de développer des stratégies au service du développement territorial. Aussi, la territorialisation du développement logistique pose clairement la problématique de développement territorial et de gouvernance territoriale.

Le concept de gouvernance territoriale apparaît dans un contexte d'implication croissante des acteurs locaux — privés, publics, associatifs — dans les dynamiques de développement. Il renvoie à un processus d'articulation dynamique de l'ensemble des pratiques et des dispositifs institutionnels entre acteurs géographiquement proches en vue de résoudre un problème productif ou de réaliser un projet de développement (Gilly et Wallet, 2005). La gouvernance territoriale peut être définie comme un processus de coordination des acteurs, mais aussi de construction de la territorialité et d'appropriation des ressources (Leloup *et al.*, 2005). Au total, le concept de gouvernance territoriale se présente comme un paradigme permettant d'appréhender les processus de coordination des éco-systèmes territoriaux.

Le développement territorial renvoie à un processus de développement qui ne peut être réduit aux seuls comportements des acteurs

productifs et des institutions en charge du développement mais, selon Torre (2015) s'étend à d'autres parties prenantes des territoires telles que les collectivités territoriales, les services déconcentrés de l'État, les organismes consulaires et les associations. Nous verrons dans la partie suivante que ces derniers acteurs jouent un rôle actif dans le processus de territorialisation du développement logistique.

2 État des lieux de la territorialisation de la production des espaces logistiques : modalités et limites actuelles

2.1 La fabrique des espaces logistiques : enchevêtrement des cadres et outils et multiplicité des acteurs

La production des espaces logistiques est régulée par un enchevêtrement d'acteurs et de cadres réglementaires. Le fonctionnement du marché confronte l'offre des espaces logistiques à la demande. D'une part, l'offre est représentée aussi bien par des acteurs privés tels que les investisseurs-promoteurs immobiliers et les collectivités locales. D'autre part, le choix des implantations logistiques répond aux besoins de traitement des flux des chargeurs et des prestataires logistiques (Mérenne-Schoumaker, 2007 ; Masson et Petiot, 2012).

Les entrepôts ne peuvent pas être construits n'importe où et n'importe comment dans l'espace et leurs localisations sont soumises tant aux autorisations des collectivités territoriales qu'à celle de l'autorité centrale. L'implantation d'entrepôts relève de la réglementation du Code de l'environnement relative aux entrepôts, la réglementation Installations classées pour la protection de l'environnement (I.C.P.E.).

Au niveau local, les collectivités territoriales ont un pouvoir important en matière d'implantation des plates-formes logistiques. Elles interviennent tant au niveau de la planification de l'aménagement du territoire sur la base des schémas directeurs, des Schémas de cohérence territoriale (SCoT), des Plan de déplacements urbains (P.D.U.), etc. qu'au niveau de l'urbanisme réglementaire *via* le Plan local d'urbanisme (PLU). Ce sont les municipalités qui délivrent les permis de construire et les intercommunalités sont chargées d'aménager et gérer les zones d'activités. Un certain nombre de recommandations sont effectuées concernant la maîtrise de l'urbanisation en fonction des zones de danger (cf. Code d'urbanisme). Cependant, ces recommandations prennent le caractère de contraintes fortes uniquement pour les entrepôts stockant des substances toxiques ou dangereuses (par exemple ceux soumis à la directive SEVESO).

Les collectivités territoriales peuvent, au-delà de la délivrance des permis de construire, avoir un rôle plus structurant sur l'aménagement

logistique. Elles peuvent réserver du foncier afin de constituer et d'aménager des zones dédiées aux implantations logistiques ou des parcs logistiques. Ces espaces dédiés permettent de mieux maîtriser les nuisances de ce type d'activités, en particulier liées au transport routier, en canalisant les flux. Les parcs logistiques permettent également de rationaliser les dépenses en équipement et services publics. Cependant, l'accueil des activités logistiques dans des zones ou des parcs dédiés n'est pas une obligation. Ainsi, si six entrepôts sur dix sont situés dans une zone d'activité, seulement 13 % sont localisés dans une zone dédiée à l'accueil d'activités logistiques (Commissariat général au développement durable, 2012). En outre, la zone logistique de droit n'existe pas (Raimbault *et al.*, 2013), c'est-à-dire qu'il n'existe pas d'outils d'aménagement des activités logistiques tels que la Zone d'aménagement commerciale.

Les régions, qui ont compétence en matière de développement économique et d'aménagement de leur territoire, peuvent conduire des actions de développement et d'aménagement de l'offre logistique dès lors qu'elles la considèrent comme stratégique. Ces actions peuvent s'inscrire dans les schémas régionaux de développement économique (S.R.D.E.) ou dans les Schémas régionaux d'aménagement et de développement durable du territoire (S.R.A.D.D.T.) mais aussi sous forme d'aides économiques. Enfin, Le département peut initier et soutenir financièrement des projets de ZAE et ZAC en s'appuyant sur des sociétés d'économie mixte.

L'État peut agir également tout d'abord à travers le financement d'infrastructures mais aussi sur la base d'une planification territoriale avec des outils de type Directive territoriale d'aménagement (D.T.A.), Contrat de projets État-Région (C.P.E.R.), Schéma national des infrastructures et des transports (SNIT). L'État se base sur ses services déconcentrés, en particulier les DREAL (Direction régionale de l'environnement, d'aménagement et du logement).

Au total, on constate des pratiques d'accueil des activités logistiques très disparates selon les territoires, allant d'une approche extrêmement concertée impliquant les collectivités territoriales, les chambres consulaires et les acteurs de la filière logistique et aboutissant à des schémas d'aménagement logistique, à des logiques opportunistes de court terme, jusqu'à l'absence de réflexion sur cette thématique traduisant le manque d'attention à l'implantation de ces activités, porteuses pourtant d'enjeux tant économiques qu'environnementaux. Au-delà, certaines collectivités sont opposées à l'implantation de plates-formes logistiques, portant la position des populations riveraines qualifiée de « Nimby ».

L'offre d'espaces logistiques dépend également des stratégies des investisseurs-promoteurs de l'immobilier logistique. Depuis la fin des années 1990, la construction, l'investissement et la gestion immobilière des entrepôts sont de plus en plus pris en charge par les acteurs de l'immobilier, en

particulier les promoteurs-investisseurs. Un véritable secteur de l'immobilier logistique s'est développé afin de répondre à une demande croissante. Outre la croissance du marché et l'évolution des besoins des utilisateurs, ce développement a été soutenu par la forte capitalisation du marché (Hesse, 2004). Les acteurs de l'immobilier logistique auraient gagné un pouvoir d'allocation des espaces logistiques tant vis-à-vis des utilisateurs d'entrepôts que des acteurs publics (collectivités territoriales et autres autorités en matière d'urbanisme) (Raimbault, 2013).

Le cadre institutionnel du développement logistique, s'il est assez contraignant pour les acteurs de l'immobilier logistique, ne constitue pas un véritable outil d'aide à la fabrique des espaces logistiques pour les acteurs locaux. Au-delà des outils standards de la planification des implantations économiques, il n'existe pas de cadre spécifique permettant aux territoires de prendre appui pour définir un processus de territorialisation du développement logistique et d'assurer une gouvernance de la production des espaces logistiques durable. Néanmoins, des actions se multiplient dans les territoires pour accompagner la territorialisation de la logistique.

2.2 Les modes de territorialisation du développement logistique : une multiplicité de démarches territoriales hétérogènes

Dans la pratique, ce sont les acteurs territoriaux qui, se saisissant des enjeux logistiques, mettent en œuvre des modalités de la territorialisation du développement logistique (figure 1). Ces acteurs sont aussi bien les acteurs publics (services déconcentrés de l'État, collectivités territoriales), les chambres consulaires, les acteurs privés de la logistique (prestataires logistiques, transporteurs, chargeurs, promoteur-investisseur immobilier logistique). L'inexistence de structures spécifiques dédiées au développement logistique territorial conduit au déploiement d'innovations territoriales qui mettent en œuvre très souvent une gouvernance participative.

L'innovation territoriale peut être définie comme une réponse à une problématique et/ou un besoin identifié collectivement dans un territoire, en vue de porter un développement local durable. Elle se traduit par l'émergence de nouvelles formes d'engagement, de proximité et de coopération. Il peut s'agir d'innovations institutionnelles (Gilly et Wallet, 2005) par adaptation des institutions existantes, par mise en place de dynamiques institutionnelles propres ou par transformations des espaces institutionnels de régulation. On peut également parler d'innovation relationnelle correspondant à la mise en œuvre de nouvelles règles d'action, coopération entre les acteurs et définition d'objectifs communs. L'innovation relationnelle renvoie par exemple au fait qu'une collectivité peut être incitée à innover dans les relations qui la lient aux autres acteurs

du territoire et la conduire à créer une nouvelle organisation dotée d'un objectif propre (Delaplace, 2009).

Ces structures innovantes sont, d'une part, les clusters logistiques, et d'autre part, les clubs logistiques, dont certains ont été labellisés « grappes d'entreprises » par la DATAR en 2011². Les clusters régionaux logistiques (Cluster PACA logistique, Cluster Rhône-Alpes logistique, Cluster logistique Nov@flux, Lorraine) sont des associations paritaires, portées par le Conseil régional, dont les conseils d'administration sont composés de plusieurs collèges (entreprises, organismes de recherche et de formation, collectivités territoriales et institutions). Par ailleurs, deux pôles de compétitivité sont dédiés aux questions d'innovation en logistique et *supply chain* (NOVALOG, Haute-Normandie et I-TRANS, Nord-Pas-de-Calais). Les clubs logistiques sont des groupes d'intérêt qui réunissent les professionnels de la filière logistique dont l'objectif est de mettre en place des actions en faveur du développement logistique sur leur territoire (club logistique des Pays de la Loire, club logistique Le Havre, club logistique du Sud-Ouest, club logistique Rouen, etc.). Ces clubs logistiques sont souvent portés par les chambres consulaires ou les agences de développement local départementales ou d'agglomération. Des syndicats mixtes ont également été créés dans l'objectif de gérer et de promouvoir le développement logistique (Syndicat mixte Pyrénées Méditerranée plateforme multimodale MP2 associant l'agglomération de Perpignan, le Conseil départemental des Pyrénées-Orientales et le Conseil régional Languedoc-Roussillon ; Syndicat mixte plateforme Delta 3 associant la Région Nord-Pas-de-Calais, les départements Pas-de-Calais et du Nord, la Communauté d'agglomération Hénin-Carvin, Lille Métropole Communauté urbaine, les communautés de communes du Sud Pévélois, de Douai et de Lens-Liévin, Grand Sud Logistique associant le Conseil départemental de Tarn-et-Garonne, les communes de Campsas, Labastide-Saint-Pierre et Montbartier, etc.). Ces syndicats mixtes travaillent de façon étroite avec les entreprises du secteur implantées sur leur territoire. En outre, les Directions de l'équipement, quelques fois en partenariat avec les collectivités locales, prennent parfois en charge les questions de développement logistique.

Dans de nombreux cas, la territorialisation du développement logistique suppose un partenariat étroit entre gouvernements locaux et entreprises du secteur logistique, des interactions horizontales entre acteurs, une

2. La DATAR définit les grappes d'entreprises comme étant constituées et dirigées principalement par des TPE/PME, ayant un fort ancrage territorial et associant, selon les contextes, des grandes entreprises et des acteurs de la formation, de la recherche et de l'innovation. Elles apportent des services concrets aux entreprises, en particulier pour les aider à asseoir leur stratégie sur leurs marchés et à améliorer leur compétitivité. Elles favorisent les coopérations avec les autres acteurs publics et privés, notamment de la formation, de la gestion de l'emploi et des compétences et de l'innovation.

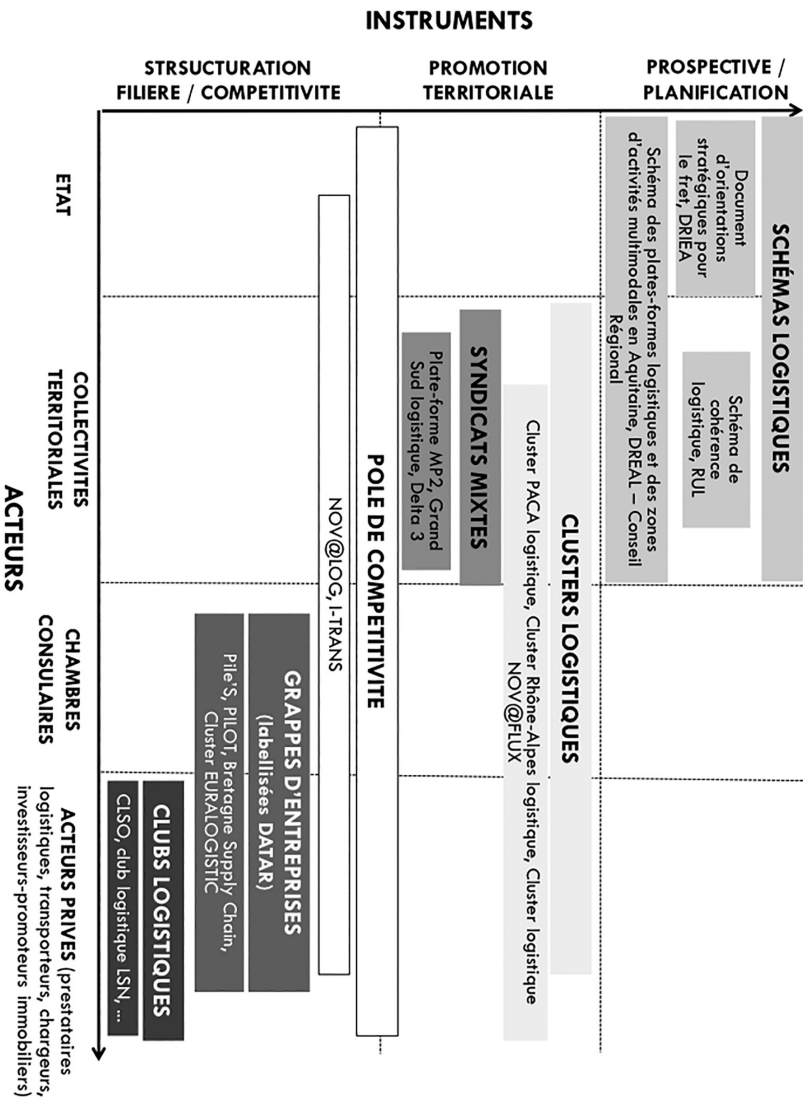


Figure 1 — Acteurs et instruments de la territorialisation logistique. Source : auteur.

interdépendance des sphères politiques et économiques (Raimbault, 2017). Selon les acteurs impliqués dans le développement logistique, les instruments de territorialisation mobilisés sont différents de par leurs objectifs et leurs échelles. A une échelle territoriale métropolitaine ou régionale correspond la mobilisation d'outils de prospective et de planification, à une échelle plus locale se rapporte les instruments de promotion territoriale de la logistique et ceux en matière de structuration de la filière et de compétitivité du secteur (figure 1).

La structuration de la filière et sa montée en compétitivité concernent, en premier chef, les clubs logistiques et les grappes d'entreprises. Les actions de ces derniers sont tournées vers l'amélioration de la performance des entreprises, la valorisation et la promotion de la logistique et ses savoir-faire, l'attractivité des territoires par la montée en compétences. La promotion de l'innovation du secteur en territoire intéresse particulièrement les pôles de compétitivité. Ils ont pour mission l'accompagnement, la labellisation et la recherche de financement de projets visant l'innovation collaborative logistique du territoire. Au-delà, la mission des pôles de compétitivité est tournée vers le renforcement de l'attractivité logistique de son territoire.

La valorisation de la place de la logistique dans le territoire et la promotion de l'attractivité logistique concernent particulièrement les clusters régionaux logistiques. Ils se donnent pour mission de mettre en synergie logistique et territoire pour un développement durable de la filière et de faciliter la collaboration transversale avec tous les acteurs. La promotion territoriale de la logistique est également du ressort des syndicats mixtes. Leurs missions concernent la valorisation des sites logistiques de leur territoire, en assurer la promotion et le développement.

Les démarches de prospective et de planification du développement logistique territorial sont plus rarement déployées. Néanmoins, depuis quelques années, ces démarches territoriales tendent à se multiplier, prises en charge par les collectivités territoriales ou/et les services déconcentrés de l'État. La Région urbaine de Lyon (RUL³) a été précurseur en la matière, et, mène, depuis les années 1990, une réflexion structurée sur l'aménagement logistique. Elle a produit, en 1997, le Schéma de cohérence logistique, révisé en 2005 et actualisé en 2012. Ce schéma fournit un cadre de référence pour un développement structuré et pérenne de la logistique en région urbaine de Lyon et vise à définir la stratégie de développement des activités logistiques sur le territoire. Les préconisations de ce schéma, consensuel mais non réglementaire, ont été traduites dans la Directive territoriale d'aménagement (D.T.A.) de

3. La Région urbaine de Lyon était une association créée en 1989 qui regroupait les collectivités locales autour de Lyon. Elle a été dissoute le 1^{er} avril 2014 de façon concomitante à la création de métropole de Lyon.

l'aire métropolitaine lyonnaise, adoptée en 2006, par des mesures de préservations foncières. En 2006, le Conseil régional d'Alsace en partenariat avec l'État, les Conseils généraux du Bas-Rhin et du Haut-Rhin, a mené une étude sur les besoins à moyen et long terme en plates-formes intermodales en Alsace. Ce document est davantage un outil de diagnostic et de prospective que d'orientations. La Région Bretagne a développé en 2013 un Plan régional d'actions logistiques dont l'élaboration a été conduite en co-construction avec les partenaires économiques et les collectivités territoriales. Ce plan d'actions logistiques consiste à soutenir le développement de nouvelles offres de transport multimodales, accompagner activement la transformation de la chaîne logistique des entreprises et structurer la logistique sur le territoire breton. La DREAL Aquitaine et le Conseil régional Aquitaine ont porté le Schéma des plates-formes logistiques et des zones d'activités multimodales en Aquitaine en 2015. L'objectif de ce schéma est de produire des éléments de connaissance afin de construire une vision stratégique et propose un plan d'opérations concernant trois volets : l'aménagement logistique, la gestion et l'animation et la gouvernance territoriale logistique. Enfin, la Direction régionale et interdépartementale de l'équipement et de l'aménagement d'Île-de-France (DREIA-IDF) a élaboré un document d'orientations stratégiques pour le fret en Île-de-France à l'horizon 2012. L'objectif de ce document est d'assurer un développement cohérent de la logistique aux différentes échelles du territoire, de mener une réflexion sur les besoins en surfaces logistiques, d'élaborer un cadre de cohérence à l'échelle régionale et de prendre en compte la logistique dans les politiques d'aménagement.

Enfin, la concertation entre l'ensemble des acteurs locaux des acteurs de la logistique en territoire peut s'exprimer lors d'Assises de la logistique organisées dans les régions, selon les cas, par les Conseils régionaux, les DREAL, les clusters régionaux, etc.

Le recensement des pratiques de la gouvernance logistique territoriale par région administrative française montre la disparité des structures et de leurs objectifs. Plus des trois quarts des régions métropolitaines françaises disposent d'un organe de gouvernance de la logistique en territoire (Masson, 2013a et b). Les régions n'en disposant officiellement pas sont très souvent des régions pour lesquelles la fonction logistique est peu déployée (Corse, Limousin, Poitou-Charentes). Néanmoins, on constate des pratiques d'accueil des activités logistiques très disparates selon les territoires, allant d'une approche extrêmement concertée impliquant les collectivités territoriales, les chambres consulaires et les acteurs de la filière logistique et aboutissant à des schémas d'aménagement logistique, à l'absence de réflexion sur cette thématique. Si un certain nombre d'agglomérations ont constitué des Zones d'activités réservées aux activités logistiques (dites Zones d'activités logistiques), trop

souvent encore les implantations logistiques ne font pas suffisamment l'objet de contrôle spatial. Selon Raimbault *et al.* (2013), le plus souvent, la maîtrise publique locale est faible, malgré les pouvoirs des collectivités en aménagement et urbanisme. Elle ne permet pas véritablement de réguler les implantations logistiques mais simplement de les attirer un temps dans un territoire donné, selon une logique plus opportuniste que planificatrice et durable.

Au total, de nombreuses démarches territoriales de la logistique sont initiées par différents acteurs, mobilisant des actions diversifiées. Si ces démarches, très souvent partenariales, permettent l'émergence de processus de territorialisation du développement logistique, elles restent dispersées, n'ont pas de caractère prescriptif faute de cadre réglementaire et législatif approprié, se superposent parfois dans certains territoires et sont très souvent contraintes par les découpages administratifs. Il existe presque autant de démarches territoriales que de territoires logistiques.

Ces démarches territoriales mettent en évidence l'importance de la mise en place d'instance de concertation et la production d'un cadre de cohérence du développement logistique et la prégnance des logiques de gouvernance horizontale. Ces démarches correspondent à un processus de territorialisation endogène dans la mesure où les acteurs du territoire se saisissent du problème en envisageant les contraintes et les opportunités offertes par la mondialisation, avec des analyses de type *best practices* ou de *benchmarking* et la mise en place de structures d'animation telles que des clubs logistiques (Woessner, 2010). Dans la plupart des cas, le jeu des acteurs menant des démarches de territorialisation du développement logistique correspond en une « territorialisation par intuition » (Woessner, 2010), c'est-à-dire en un processus de territorialisation par bricolage selon le concept de Lévi-Strauss (1962). Ainsi, les démarches sont dispersées, les méthodes et moyens sont utilisés de manière empirique et aléatoire. Les démarches sont rarement formalisées. Dans de plus rares cas, les acteurs territoriaux forment une communauté de travail et définissent un projet de territoire. Cette communauté est structurée par une « autorité procédurale » qui

cherche à créer et à partager des connaissances destinées à circuler en dehors du groupe qui les a produites. Des « chefs de file » de nature différente selon les territoires (grande entreprise, chambre professionnelle, représentants des collectivités locales) jouent un rôle essentiel par leur capacité à fédérer les idées et les actions. Le territoire peut alors être propulsé dans une phase d'activation. (Woessner, 2010 : 674)

Ainsi, les processus de territorialisation du développement logistique procèdent par bricolage et révèlent l'incomplétude des innovations territoriales. Ces limites ne permettent pas de porter une gouvernance territoriale logistique durable.

2.3 Rôle de l'État, facilitateur de la territorialisation de la logistique ?

La compétitivité logistique ne peut sous-estimer ni les enjeux du développement durable, ni les enjeux territoriaux. Le développement logistique est à l'origine de la consommation et de l'utilisation de ressources : de l'énergie, des ressources foncières, des biens publics. La tension sur certaines de ces ressources combinées aux externalités environnementales générées par les activités logistiques, conduit les acteurs locaux à se saisir de la question de la territorialisation du développement logistique dans l'objectif, notamment, du contrôle du déploiement de ces activités.

L'analyse des démarches territoriales montre une forte diversité des processus de territorialisation du développement logistique. Ces processus sont essentiellement horizontaux, très souvent participatifs mais faute d'appui législatif en termes de spécification des compétences, ils génèrent peu de régulation. Il s'agit de processus de territorialisation par bricolage, s'appuyant sur innovations institutionnelles territoriales et sur des démarches empiriques et spécifiques.

La nécessité de mieux territorialiser le développement logistique afin de développer une gouvernance territoriale de la logistique visant tant à renforcer la performance logistique que d'assurer le développement durable des territoires logistiques exige d'aller plus loin. À ces dispositifs de territorialisation essentiellement horizontaux, convient-il de supposer un dispositif vertical ? Il convient de réunir les conditions afin de transférer à minima les « bonnes pratiques » et d'engager, de façon plus systématique, un processus efficace de territorialisation du développement logistique. Cela peut-il passer par un processus d'hybridation par imitation ou par un processus, plus normatif, d'hybridation institutionnelle par la mise en place d'une structure institutionnalisée de coordination instaurée par la loi ?

L'hybridation est définie par Gilly et Wallet (2005) comme le processus par lequel la confrontation entre les formes macro-institutionnelles et un méso-système institutionnel débouche sur une configuration institutionnelle originale au niveau global et/ou au niveau territorial. Cette hybridation peut résulter de tentatives de diffusion par imitation et implantation d'une institution sur un autre territoire du fait de sa confrontation dynamique avec les règles et les pratiques en place.

L'organisation de la « Conférence nationale sur la logistique » menée conjointement par les ministères de l'Écologie, du développement durable et de l'énergie et de l'Économie, de l'industrie et du numérique en juillet 2015 peut être le point de départ d'une institutionnalisation d'un cadre pour l'accompagnement des démarches territoriales de régulation du développement logistique. Cela pose évidemment le rôle de l'État dans les processus de territorialisation à l'heure où la décentralisation a été renforcée et le risque de déstabilisation des actions engagées.

Néanmoins, l'analyse des expériences montre que, souvent, les structures qui animent les réflexions et actions sur la territorialisation du développement logistique, ont été portées ou encouragées initialement par des incitations étatiques. C'est le cas, en particulier, des appels à projet de la DATAR en matière de pôles de compétitivité (le Cluster logistique PACA était candidat) ou en matière de labellisation en grappes d'entreprises. L'État peut donc accompagner le processus de territorialisation en créant un cadre d'action plus efficace tels que des structures de gouvernance ou encore des outils de planification et d'urbanisme intégrant pleinement la question du développement logistique.

Par ailleurs, les travaux de la Conférence nationale sur la logistique se sont inscrits dans une démarche de large concertation et ont été une incitation, pour certains territoires, à mener de vastes réflexions sur la place de la logistique dans leurs territoires.

Conclusion

La dynamique d'implantation des plates-formes logistiques s'inscrit dans le processus de production des services logistiques croisant exigences du modèle productif et contraintes de la sphère publique en matière de réglementation, d'urbanisme et d'objectif de développement durable.

Les plates-formes logistiques ont un impact non négligeable en matière d'aménagement et de développement économique local. Elles sont fortement consommatrices d'espace, d'une part, et elles concentrent des flux de marchandises importants en amont comme en aval qui sollicitent fortement le système de transport, notamment le système routier, d'autre part. Par ailleurs, elles entrent spatialement en conflit avec l'urbanisme résidentiel. En outre, le manque de concertation des acteurs territoriaux impliqués dans l'implantation des plates-formes logistiques peut conduire à un mitage logistique et au renforcement du desserrement logistique. Le risque est de produire, au-delà des externalités négatives, une absence de cohérence fonctionnelle contradictoire avec l'efficacité logistique du territoire et remettant en cause les conditions de pérennisation des implantations logistiques. Enfin, les implantations logistiques peuvent constituer un outil de développement économique et de l'emploi et sont sources de recettes fiscales pour les collectivités territoriales. Dans certains espaces, les activités logistiques constituent parfois l'unique activité marchande.

Ainsi, les enjeux liés à la territorialisation du développement logistique sont élevés et exigent la mise en place de dispositifs de gouvernance territoriale de la logistique. Néanmoins, force est de constater l'inexistence de structure préétablie, le rôle limité des pouvoirs publics

(peu de prise en compte de l'activité logistique dans les documents d'urbanisme, inexistence d'outils spécifique de planification, etc.) ou encore le manque de projection à moyen terme sur les besoins en espaces d'accueil des activités logistiques.

Néanmoins depuis quelques années, les acteurs des territoires, de plus en plus nombreux, se saisissent de la question de la territorialisation du développement logistique. Les démarches territoriales sont non systématiques, hétérogènes et portées par des acteurs ou coalition d'acteurs divers. L'analyse des pratiques de gouvernance logistique met en exergue que les conditions d'émergence d'une gouvernance logistique territoriale sont liées à la mise en œuvre d'innovations territoriales entre acteurs du territoire permettant d'initier des structures sociales d'animation et d'orientation du développement logistique. Plusieurs éléments apparaissent comme indispensables à la territorialisation du développement logistique tels que la capacité des acteurs à coordonner leurs actions, à coopérer et la définition d'objectifs communs. La capacité de ces structures à se saisir de la dimension territoriale et à projeter à moyen ou long terme les besoins de développement des implantations logistiques sont des éléments essentiels participant à la construction d'objectifs communs.

Les enjeux actuels sont relatifs à la généralisation du processus de territorialisation du développement logistique à l'ensemble du territoire, ou du moins, ceux concernés en premier chef par l'accueil d'activités logistiques. La territorialisation du développement logistique doit être portée par un ensemble cohérent d'institutions. Le changement institutionnel est certainement le moteur de la territorialisation du développement logistique. Ce changement peut être accompagné par l'État, longtemps resté absent de cette problématique, en développant un cadre de dispositifs de la territorialisation du développement logistique.

Politiques territoriales, territorialités habitantes et dynamiques rurales. Regard croisé sur l'Altiplano bolivien et le Cerrado brésilien

Introduction

Depuis la fin des années 1990, l'Amérique Latine connaît un processus d'insertion croissante de l'agriculture dans les échanges mondiaux. Simultanément, et surtout depuis les années 2000, on assiste à un regain d'intérêt et d'appui pour la protection des espaces naturels et des populations qui y habitent, ainsi que pour le rôle joué par les petites agricultures familiales en termes de sécurité alimentaire (Bosc *et al.*, 2015), alors même que les territoires ruraux latino-américains connaissent un processus d'exode rural depuis plusieurs décennies (Gravel, 2009). Ces processus simultanés posent la question de l'inclusion ou l'exclusion de l'agriculture familiale dans les dynamiques de développement rural et du rôle joué par les politiques publiques dans l'accompagnement de ces processus (Brondizio, 2008 ; Eloy *et al.*, 2012). En effet, l'expansion récente des filières agro-exportatrices en Amérique Latine façonne des paysages très productifs, dominés par les monocultures, mais fait également émerger des interstices, ou « territoires de marges » où les petites agricultures familiales sont souvent confinées (Eloy *et al.*, 2016 ; Oliveira and Hecht, 2016). Un territoire de marge est souvent assimilé au terme de « périphérie », puisqu'il se définit négativement par rapport au centre, et qu'il est marqué par l'absence d'autonomie en matière décisionnelle (Bailly *et al.*, 1983). Mais il s'agit d'une périphérie particulière, à une plus grande distance réelle ou perçue de centres régionaux (Prost, 2004), et qui recouvre à la fois une position géographique et un état social (Bailly *et al.*, 1983). Qu'il s'agisse d'un espace de transition, d'interface ou de rupture, la marge est excentrique à l'organisation territoriale (Prost, 2004), et est marquée par des revendications identitaires fortes (de Ruffray, 2000) et des capacités d'innovation (Antheaume and Giraut, 2002). L'intérêt de ces espaces réside dans le fait que les marges sont

révélatrices de la complexité, des dynamiques, des contradictions, et des contestations d'un système territorial, mais aussi dans l'opportunité de « questionner les principes spatiaux régissant la territorialité moderne » (Giraut, 2009 :8).

Le secteur rural et agricole est depuis longtemps la cible de politiques publiques fortes en Amérique Latine, soit à caractère sectoriel visant la modernisation et l'intensification des systèmes productifs avec un appui fort de certaines filières surtout exportatrices, soit à caractère sélectif *via* la catégorisation des populations d'agriculteurs, cibles de telle ou telle politique (Sabourin *et al.*, 2014). Parallèlement, et notamment depuis les années 1990, les politiques publiques de développement rural en Amérique Latine, comme ailleurs, tendent à se « territorialiser ». Cette territorialisation des politiques publiques, analysée par de nombreux politologues et géographes sous des angles très divers, recouvre cependant de multiples acceptations. Dans un contexte de décentralisation et de transfert des compétences, la notion de territorialisation des politiques publiques peut renvoyer à un phénomène de « relocalisation des politiques publiques » (Muller, 2008 : 102) dans le sens où « le territoire, plus que l'appareil d'État, constitue désormais le lieu de définition des problèmes publics » (Duran et Thoenig, 1996 : 582). Cette acception renvoie donc à la montée en puissance de l'échelle du local et à la valorisation de la « proximité » dans ses articulations au global, ainsi qu'à la prise en compte d'une multiplicité d'acteurs territoriaux ; en d'autres termes, la conception des politiques publiques s'inscrit dans une trame socio-territoriale qui a ses propres spécificités, acteurs et enjeux. Le territoire devient ainsi « constitutif du politique » (Duran, Thoenig, *op. cit.* : 583).

Une autre acception de la notion, non exclusive de la précédente, — celle à laquelle nous nous référerons ici — fait référence au territoire comme lieu d'intervention. Le territoire devient une cible et une catégorie à part entière de l'intervention publique, pouvant d'ailleurs se superposer à des politiques de type sectoriel (secteur cible) ou social (population cible). Dans cette acception, les politiques publiques territorialisées supposent donc une différenciation des modalités et des formes de l'intervention publique selon les potentialités supposées des territoires et leurs ressources activables (Gumuchian et Pecqueur, 2007). Le processus pouvant se traduire par une logique de circonscription et de spécialisation fonctionnelle d'un espace délimité (environnementale, touristique, agricole, industrielle, etc.). Cette logique peut alors s'accompagner d'une action « territorialisante » (Douillet, 2003) au sens où les politiques publiques créent et institutionnalisent de nouveaux périmètres d'action supposant un zonage de l'espace (création d'espaces protégés par exemple). Dans une logique plus *bottom up*, les politiques

publiques tendent à inciter la création et l'institutionnalisation de nouveaux territoires dont la mise en œuvre passe par la mobilisation et le regroupement des acteurs locaux, producteurs de territoires de projets.

Si la territorialisation des politiques publiques suppose un lien fort et étroit avec le territoire et les acteurs locaux, il n'est pas pour autant évident qu'elles s'articulent et coïncident avec les pratiques de l'espace des populations elles-mêmes, ce que nous appellerons ici les « territorialités habitantes » (Lafarge, 2012). Renvoyant à la géographie sociale, celles-ci font référence aux pratiques de l'espace dans le temps du quotidien des populations (Di Meo, 1998) et sont conçues ici comme la manière dont les populations résident, produisent, valorisent leurs ressources, s'organisent ou encore se déplacent. Si dans le champ de la géographie rurale latino-américaine, la question des territorialités habitantes et des mobilités a fait l'objet de plusieurs travaux (Reboratti, 2006 ; Baby Collin *et al.*, 2007 ; Prunier, 2013 ; Vassas Toral, 2015), son interaction avec les politiques territorialisées reste cependant relativement peu explorée (Albaladejo, 2003 ; Arnault de Sartre et Sebillé, 2008 ; Bathfield *et al.*, 2015).

Ainsi, en partant d'une analyse des territorialités des agriculteurs familiaux, et en ciblant notamment les pratiques productives, les systèmes de mobilité et les logiques de multi-localisation (Cortes, 1998 ; Fréguin Gresh *et al.*, 2015), nous proposons de nous intéresser aux effets de disjonctions entre les processus de territorialisation des politiques publiques et les territorialités habitantes. L'objectif est de porter un regard croisé sur l'Altiplano bolivien et le Cerrado brésilien, en confrontant deux contextes très distincts de l'expansion de filières agro-exportatrices qui, bien que représentant des volumes de production incomparables, sont fortement insérées dans le marché mondial ; le premier cas concerne le quinoa, culture exclusivement portée par la petite agriculture familiale, et le second concerne le soja majoritairement porté par l'agriculture entrepreneuriale à grande échelle.

Au-delà des différences en termes géographiques, économiques et culturelles entre ces deux régions d'études, et de la place différenciée des agricultures familiales dans les deux filières étudiées, nous proposons de montrer que les effets de disjonctions entre politiques territoriales et logiques locales d'usage des ressources prennent des formes similaires. Cet effet de disjonction tient au fait que, dans les deux cas, les politiques territoriales mises en place dans ces espaces sont pensées en termes d'appui à l'intensification et/ou la spécialisation agricole, mais aussi en termes de fixité (zonage), alors même que les pratiques habitantes, les logiques économiques et les modes d'usage de l'espace des agriculteurs familiaux sont caractérisés par la mobilité, la multi-localité des systèmes d'activités, la fluidité des limites territoriales, mais aussi

par la complémentarité spatiotemporelle entre pratiques intensives et extensives, ou encore entre production commerciale et vivrière.

Dans un premier temps, nous expliciterons les spécificités des deux zones d'étude et les éléments de méthodologie relatifs à des enquêtes de terrain menées en Bolivie et au Brésil, pour ensuite aborder le rôle des politiques territoriales en lien avec la transformation des systèmes productifs. Nous verrons enfin les effets de disjonctions de ces politiques avec les pratiques habitantes et les modes d'usages des ressources locales.

1 Zones d'étude et méthodologie d'enquête

Les deux régions d'étude, en Bolivie comme au Brésil, ont en commun d'être en situation périphérique par rapport aux pôles centraux de développement historique de ces pays. Avec l'expansion des filières agro-exportatrices du quinoa et du soja, ces territoires des marges ont émergé aux devant de la scène des processus de globalisation, notamment au cours de la dernière décennie. Ils ont connu par là même de profondes transformations que des enquêtes de terrain menées auprès des familles d'agriculteurs — entretiens et récits de vie — permettent de mettre à jour.

1.1 Des régions de marges marquées par l'expansion de filières agro-exportatrices

Originaire des Andes, le quinoa a une aire de production qui couvre la Colombie, l'Équateur, le Pérou, la Bolivie, le Chili et, dans une moindre mesure, la bordure ouest de l'Argentine. La Bolivie est cependant le principal pays producteur avec le Pérou (ce deuxième pays ayant évincé la Bolivie depuis 2014 comme premier pays exportateur mondial). Des centaines d'écotypes sont cultivés dans les Andes, mais l'essor du quinoa d'exportation sur l'Altiplano Sud bolivien concerne les écotypes à grains gros qui poussent entre 3 600 et 4 200 mètres d'altitude, à cheval sur les départements d'Oruro et de Potosi¹. Dans cette région, où se concentre aujourd'hui toute la production d'exportation du pays, les populations indigènes d'origine quechua et aymara affrontent un milieu extrême par son altitude et son climat². Ces hautes terres de *minifundios* sont marquées par un habitat très dispersé et une faible densité démographique (entre 0,2 et 2,6 habitants/km²), et sont restées à l'écart des grands axes

1. Le quinoa aujourd'hui exporté est de type « *quinoa real* », regroupant une vingtaine d'écotypes locaux.

2. L'Altiplano sud se distingue par la présence de grands lacs salés (*salars*) et de pampas désertiques, soumis à des contraintes extrêmes. Les précipitations varient entre 120 et 250 mm/an, et le gel sévit environ 250 jours par an avec un rayonnement solaire diurne intense.

de développement du pays, notamment de l'expansion de l'agro-industrie dans les basses terres autour de Santa Cruz. Les différents recensements du pays, sur la période 1950-2001, témoignent ainsi d'un processus d'exode rural et de déprise démographique dans cette région dans des proportions plus fortes que dans le reste du pays.

C'est dans ce contexte que le quinoa des hauts plateaux des « marges andines », à partir de la fin des années 1980, est entré de plain-pied dans la mondialisation agricole. Alors même qu'ils vivent dans l'une des régions les plus déshéritées et les plus isolées de l'Amérique Latine, les producteurs de l'Altiplano Sud exportent leur production dans plus de trente pays dans le monde (Kerssen, 2015). La promotion du quinoa comme aliment de qualité, équilibré et riche en protéines, a impulsé une nouvelle demande des consommateurs européens, japonais ou nord-américains en quête d'aliments diététiques à haute valeur nutritive. La production traditionnelle limitée à l'autoconsommation et au marché régional a laissé la place à une production d'exportation à grande échelle sans commune mesure en termes de surfaces cultivées, de volumes de production et de revenus générés.

La mise en place de la filière de quinoa certifiée « biologique » en 1991 a stimulé la demande du marché extrarégional, renforcé par le développement du commerce équitable à partir de 2005. La croissance des volumes de production a été rapide : à l'échelle de tout le pays, environ 15 000 tonnes par an dans les années 1980 à plus de 50 000 en 2012 (données FAO). Parallèlement, le volume d'exportation officiel est passé de 1 400 tonnes en 1995 à plus de 25 000 tonnes en 2012. Les prix ont été multipliés par 7 entre 1970 et 2000 et par 3 sur la seule période 2002-2013, ce qui élève le prix d'achat du quinoa au producteur à plus de 2 500 USD la tonne à cette dernière date. Il convient de mentionner cependant une forte baisse des prix à la vente à partir de 2014 (moins de 1 000 USD la tonne), dû notamment à l'effet de concurrence de la production de quinoa du Pérou voisin³.

Les savanes tropicales des plateaux centraux du Brésil (Cerrados) n'ont été colonisées par les Portugais qu'à partir du XVIII^e siècle, pour y exploiter les ressources minières et y développer l'élevage extensif. Ce n'est qu'à partir des années 1950 que le pays organise l'occupation de ces espaces, par la construction d'infrastructures, et l'octroi de terres agricoles à des agriculteurs migrants, originaires du sud du pays. L'élevage et les plantations d'eucalyptus s'y développent. Depuis les années 1990, la plupart de la viande bovine et de céréales du pays est produite dans

3. Notons que l'année 2015 est marquée par la perte de 60 % de la production dans la zone intersalar de l'Altiplano liée aux facteurs climatiques (faibles précipitations et vents violents) ce qui a entraîné une perte de marchés internationaux (baisse de 50 % des volumes d'exportation).

cette région. Mais, depuis la fin des années 1990, se développe une nouvelle dynamique de frontière agricole liée à l'expansion de la culture du soja, auparavant cultivé essentiellement dans le sud du pays. Les producteurs de soja sont arrivés, pour la plupart, du sud du Brésil (Rio Grande do Sul, Paraná, São Paulo). En 2013, le Brésil était le plus grand producteur de soja et de canne à sucre dans le monde, et près de 60 % de la production de soja provient du Cerrado en 2012-2013 (Terra-AFP, 2013) si bien que cette région est maintenant reconnue aux niveaux national et international comme le grenier du Brésil. En effet, durant les années 2000, l'agriculture et l'élevage ont apporté une contribution remarquable à la croissance et les exportations ont contribué à équilibrer sa balance commerciale et, dans le contexte économique de la mondialisation, aujourd'hui le soja revêt une importance géopolitique cruciale pour le Brésil (Oliveira, 2015). Cette réussite économique a cependant des conséquences environnementales graves. Au milieu des années 2000, le Cerrado a dépassé l'Amazonie en termes de taux de déforestation au Brésil (MMA, 2011).

Aux côtés de grandes propriétés de plusieurs milliers d'hectares dédiées à la production agricole industrielle, le Cerrado est également occupé par des populations dont la subsistance s'appuie traditionnellement sur l'agriculture vivrière d'abattis-brûlis, l'élevage pastoral et de multiples formes d'extractivisme. Bien que ces populations vivent souvent dans le Cerrado depuis plusieurs générations, la plupart d'entre elles ne possèdent pas de titres fonciers sur les terres qu'elles occupent, et se trouvent le plus souvent confinées dans les aires protégées ou même les réserves forestières⁴ des grandes propriétés. La plupart des agriculteurs qui vivent à l'intérieur des aires protégées, ou qui dépendent de l'utilisation de leurs ressources, sont des descendants de migrants du nord-est ou du sud de l'état de Goiás arrivés dans ces régions reculées vers la fin du XIX^e ou début du XX^e siècle pour échapper à l'esclavage et la sécheresse.

1.2 Des enquêtes de terrain ciblant les mutations des systèmes productifs et les territorialités habitantes

Sur les deux terrains, nos travaux reposent essentiellement sur un travail d'enquêtes de type qualitatif, par entretiens et récits de vie, réalisés dans plusieurs communautés productrices de quinoa dans le cas de la

4. Le code forestier brésilien, adopté en 1965 et révisé de nombreuses fois par la suite, exige que les propriétaires fonciers protègent le couvert forestier le long de tous les cours d'eau et des pentes (zones de protection permanente, APP) et de maintenir une partie de la végétation naturelle de leurs propriétés (la « réserve légale »). Dans le Cerrado, la « réserve légale » doit couvrir 20 % de chaque propriété (contre 80 % dans la plupart des régions d'Amazonie).

Bolivie, et dans des localités des aires protégées situées aux marges des plantations de soja, dans le cas du Brésil.

En Bolivie, les données mobilisées sont issues d'une enquête de terrain (Vassas Toral, 2015)⁵ dont l'objectif a été d'articuler les transformations des systèmes productifs liées à l'essor du quinoa avec les pratiques de mobilités spatiales des populations locales. Les enquêtes menées en 2007 et 2008, ayant nécessité une forte immersion sur le terrain, ont concerné cinq communautés rurales productrices de quinoa, dont deux situées dans la zone *intersalar*, l'une dans la zone ouest frontalière avec le Chili et les deux autres sur les franges est et sud du *salar* d'Uyuni (figure 1)⁶.

Dans ces communautés, les enquêtes ont été menées auprès de 149 ménages et ont été fondées sur des méthodes biographiques (récits de vie) et l'observation participante. Ce dispositif a permis de reconstituer les trajectoires de 170 individus, *via* des entretiens approfondis, pour certains répétés. Les entretiens, visant à tracer les trajectoires résidentielle, professionnelle et circulaire des individus mais aussi la trajectoire de l'exploitation agropastorale, ont été adressés au conjoint et/ou conjointe (ou père et mère) au sein du ménage. Pour certaines familles, la totalité des membres a été enquêtée (enfants et parents), y compris les membres en migration dans les villes boliviennes (Oruro, La Paz) ou au Chili.

Au Brésil, nous avons entrepris le travail de terrain entre 2012 et 2015 dans trois sites de recherche, autour et dans trois Aires Protégées (AP) qui bordent la frontière agricole de l'État de Bahia ouest (figures 2 et 3)⁷.

La première aire protégée est la réserve de développement durable (RDS) Veredas do Acari, dans le nord de l'état de Minas Gerais. La RDS est une unité de conservation d'utilisation durable (c'est-à-dire ou les

5. Cette enquête de terrain a été conduite en 2008 et 2009 dans le cadre d'un doctorat de géographie ayant bénéficié d'un financement d'une durée de 36 mois lié au programme ANR Equeco, coordonné par Thierry Winkel (I.R.D.) (ANR-06-PADD-011-EQUECO).

6. La zone dite « *intersalar* » est localisée entre deux étendues salées : le *salar* d'Uyuni et le *salar* de Coipasa. L'étude a concerné neuf municipes qui sont dans le département d'Oruro (Salinas de Garci Mendoza, Santuario de Quillacas et Pampa Aullagas) et dans le département de Potosi (municipes de Uyuni, Colcha « K », Llica, Tahua, San Pedro de Quemes et San Agustín).

7. Nous remercions ici les différents partenaires ayant participé à cette recherche : le Centro de Desenvolvimento Substantável (CDS) de l'Université nationale de Brasilia (UnB), dans le cadre du projet ENGOV (commission européenne, FP7-2010, Accord no. SSH-CT-2010 à 266,710), l'Institut de recherche pour le développement (IRD-France) et l'Instituto de Estudos Socioambientais (IESA), de l'Université Fédérale de Goiás, dans le cadre du projet RESBIO (financement par le Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, Edital UNIVERSAL CNPq n° 14/2011). Enfin, la recherche dans Jalapão (Tocantins) a été financée para la GIZ (coopération allemande), en coopération avec l'ICMBio. Cette recherche a également reçu le soutien de INSHS-CNRS à travers le « soutien à la mobilité internationale ».

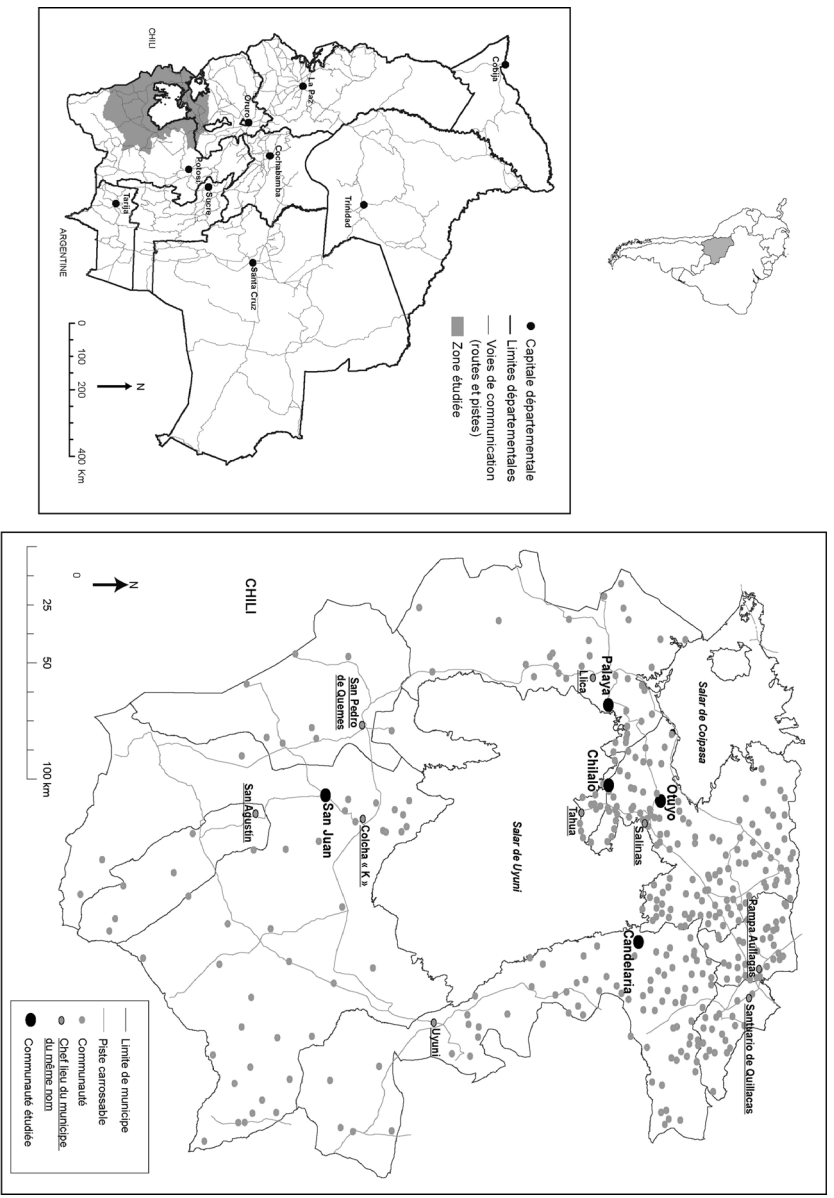


Figure 1 — Localisation de la zone d'étude en Bolivie. Source : Enquête de terrain, 2008-2009 (extrait de Vassas Toral, 2015).

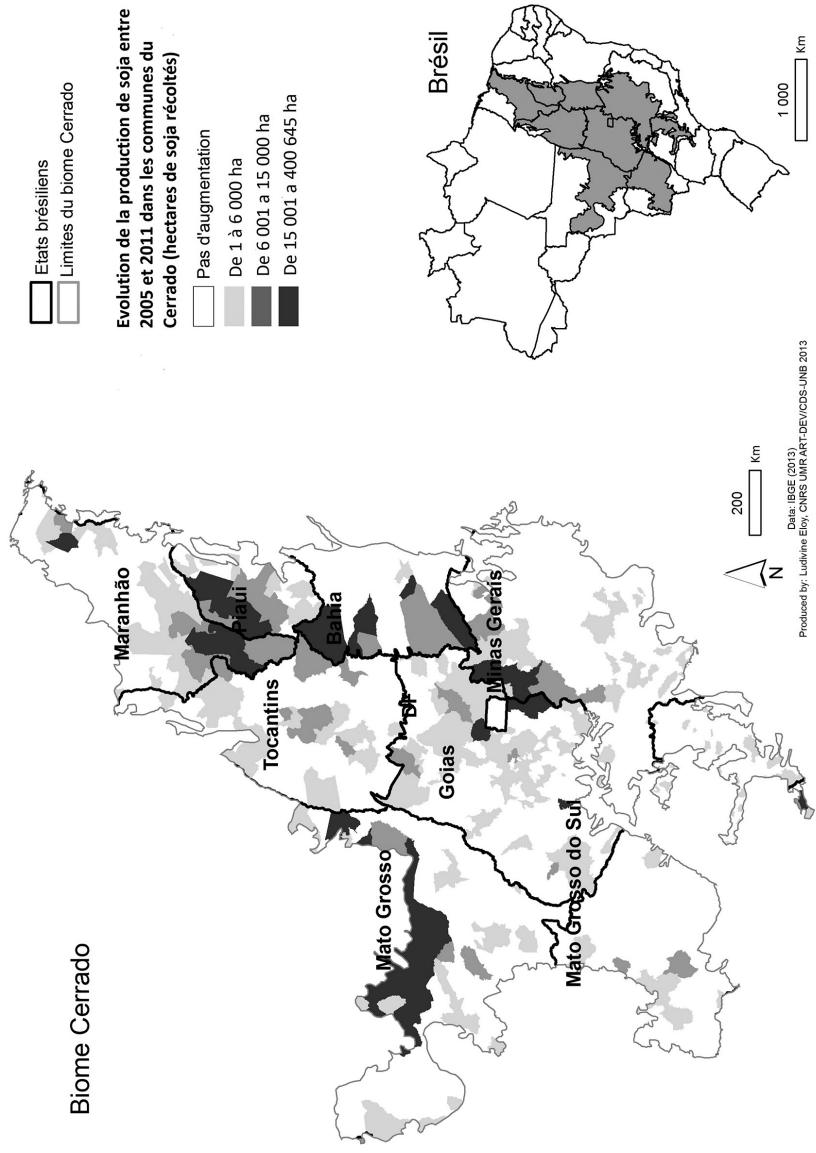


Figure 2 — Évolution de la production de soja dans le Cerrado brésilien. Source : L. Eloy.

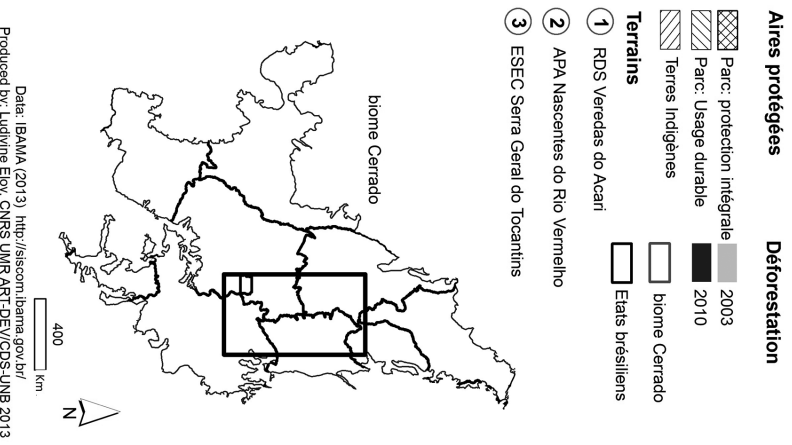
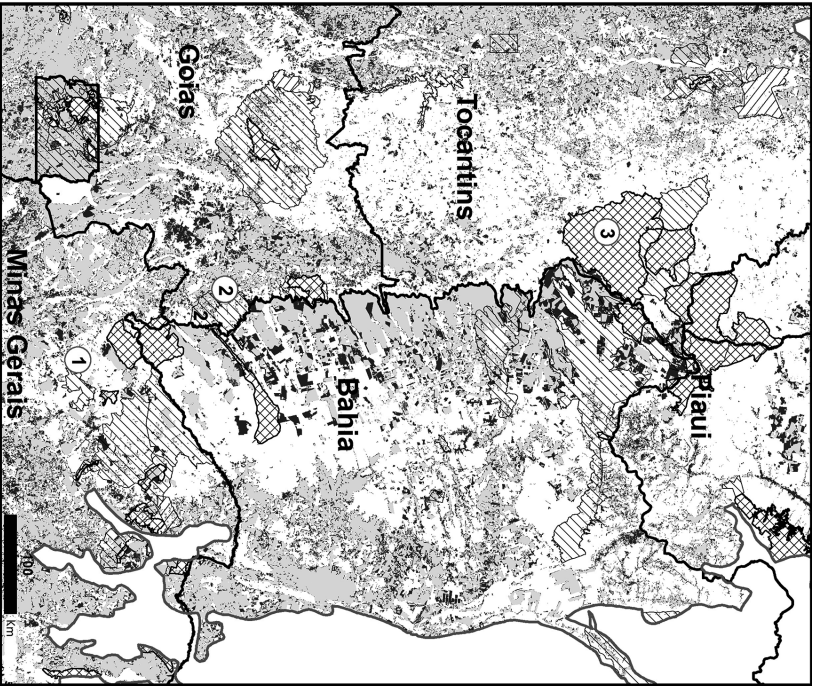


Figure 3 — Localisation de la zone d'étude au Brésil. Source : L. Eloy.

activités productives sont tolérées), gérée par l'Agence de l'environnement de l'État de Minas Gerais (IEF). La seconde AP est l'aire de protection environnementale (APA) Nascentes do Rio Vermelho, dans l'État de Goiás. Cette APA est gérée au niveau fédéral par l'Institut Chico Mendes de conservation de la biodiversité (ICMBio). Le dernier site de recherche est Station écologique Serra Geral do Tocantins (EESGT), dans la région Jalapão, à l'est de l'État de Tocantins. L'EESGT est une unité de conservation stricte, où normalement les activités productives sont interdites. Elle est également gérée par l'ICMBio.

Nous avons combiné la mobilisation de données socio-économiques à l'échelle des ménages et l'interprétation d'images satellite pour étudier les systèmes agricoles locaux. Des enquêtes ont été utilisées pour estimer les sources de revenu de chaque unité domestique. Afin de comprendre les stratégies économiques des familles, nous avons également évalué la dispersion des résidences et les sources de revenu de tous les enfants du chef de ménage. Nous avons interviewé un total de 57 chefs de ménages (25, 20 et 12 respectivement dans les trois sites d'étude).

2 Rôle des politiques territoriales dans la transformation des systèmes productifs familiaux

Dans les deux régions d'étude, les politiques territoriales de développement rural n'ont pas la même ancienneté, ni la même nature et se greffent de façon très différente aux changements survenus au cours de la dernière décennie. En Bolivie, l'insertion du quinoa dans le marché mondial n'a été appuyée que tardivement par les politiques gouvernementales, tandis que l'expansion du soja au Brésil a été dès le début fortement encadrée par l'État à la fois au plan foncier et environnemental.

2.1 Une dynamique endogène rattrapée par des politiques gouvernementales récentes et volontaristes

Jusqu'à une période très récente, l'essor du quinoa d'exportation sur l'Altiplano sud s'est opéré en marge des politiques publiques gouvernementales, puisant son dynamisme rapide et inédit dans les formes d'organisation endogènes du territoire et les forces identitaires locales (Ofstehage, 2011). Si l'intervention d'organisations non gouvernementales et de la coopération internationale (danoise, belge, etc.) a accompagné l'expansion du quinoa d'exportation, nombre d'études soulignent la capacité d'innovation des populations locales, et notamment le rôle joué par les associations de producteurs dans le processus. C'est ainsi que dans les années 1970-1980, plusieurs communautés rurales forment un comité de défense du quinoa face au monopole des intermédiaires

collecteurs de la graine⁸, vendant sur le marché régional ou exportant au Pérou. Le comité permit la création de la centrale des coopératives agricoles « Operación Tierra » (CECAOT) et de l'Association nationale des producteurs de quinoa (ANAPQUI), les deux principales organisations de producteurs dans le pays, exerçant une véritable influence socio-politique dans l'organisation de la filière (Ofstehage, *op. cit.* ⁹).

L'expansion du quinoa d'exportation sur l'Altiplano sud est un processus d'autant plus inédit que les populations ont toujours développé dans ces régions une agriculture familiale de subsistance, en partie destinée au marché régional (pommes de terre et quinoa) ainsi qu'une activité pastorale extensive (élevage de lamas et d'ovins). Ces systèmes productifs se basaient sur des modes de mise en valeur très adaptées, organisés autour de logiques de complémentarité, de dispersion des risques et de maintien de l'équilibre entre population et ressources¹⁰. Par ailleurs, l'organisation socio-spatiale des systèmes productifs traditionnels repose sur des normes d'usage et de gestion des ressources ancestraux combinant le niveau collectif (communautaire et familiale) et individuelle, ces niveaux étant complémentaires les uns des autres, mais n'excluant pas pour autant des tensions entre eux. Or celles-ci ont été largement renforcées par les bouleversements qu'a connus la région.

L'essor de la production de quinoa d'exportation en effet s'est traduit en premier lieu par une réaffectation des usages du sol et des mutations foncières associées à la mécanisation progressive de la zone, l'arrivée des premiers tracteurs datant de la fin des années 1960 (Kerssen, 2015). Se substituant au travail agricole manuel jusque-là exclusif, le tracteur a été importé par des missionnaires religieux et des organisations non gouvernementales étrangères (notamment dans le sud du *salar*), acheté par des coopératives locales avec un financement national (plutôt dans la zone *inter-salar*), et ou plus rarement introduit par les producteurs ou les migrants au terme d'un processus d'accumulation. Le tracteur a

8. Qui donnera lieu en 2013 à la création de la « Mancomunidad de la gran tierra de los Lipez ».

9. La CECAOT, créé en 1974, rassemble 14 coopératives de producteurs de quinoa real du sud de l'Altiplano bolivien. ANAPQUI, créé en 1983, regroupe 12 organisations régionales pour un total de 2 000 petits producteurs répartis dans 192 communautés de la région du sud de l'Altiplano bolivien. Cette association, à partir des années 1990 s'est lancée dans la promotion du quinoa certifiée biologique avec la co-fondation de l'Association des organisations de producteurs biologiques de Bolivie (AOPEB), parallèlement à la création du programme de formation et d'encadrement technique (PROQUINAT) en 1992. La certification biologique d'une partie de la production est obtenue dès 1991 (*via* l'organisme de certification bolivien Bolicert). Aujourd'hui, 85 % de la production gérée par ANAPQUI est certifiée.

10. Selon le modèle ancestral andin des « archipels verticaux » mis en lumière par J. Murra dans les années 1970, les populations ont toujours pratiqué l'échange avec d'autres étages écologiques pour compléter leurs ressources et diversifier leur diète alimentaire.

ainsi profondément modifié les pratiques agricoles, en démultipliant la puissance de travail et réduisant le besoin de main-d'œuvre à l'hectare.

En réalité, l'essor de la production relève beaucoup plus d'extensification de l'agriculture et d'une augmentation des surfaces cultivées que d'une logique d'intensification et d'une amélioration des rendements. Les cultures, principalement localisées jusqu'à une période encore récente sur les terres en usufruit familial des versants, se sont en effet déplacées vers les terres planes et mécanisables des terroirs communautaires de pâturage en usufruit collectif. À des rythmes variables selon les communautés, la hausse de la production de quinoa s'est traduite par la conversion agricole des terres, ayant entraîné le défrichement de la couverture végétale (*thola*) et la remise en cause de l'élevage (ovins et camélidés), souvent relégué aux espaces marginaux. Ainsi, le tracteur a été un moyen facile et rapide pour transformer des terres de pâturage en terres cultivables, des terres communautaires en terres d'usufruit privé.

Dans un premier temps, les familles ont investi les terres de pâturage les plus fertiles. La deuxième étape a été un accaparement individuel massif des terres pastorales, sans distinction de leur exposition et de leurs aptitudes pour l'agriculture. Le changement d'usage des terres s'est alors opéré de manière chaotique, avec le passage d'une agriculture en mosaïque à une quasi monoculture de quinoa. Ces changements sont actuellement sources de tensions communautaires autour de l'individualisation des pratiques et de l'appropriation foncière dans un contexte de « course à la terre ¹¹ » (Vassas Toral, 2015).

Dans ce contexte de transformation rapide a été mise en place, depuis le milieu des années 2000, une politique gouvernementale d'accompagnement et de renforcement de la filière du quinoa. Les objectifs sont divers : celui d'abord de protéger une niche de production et de maintenir une source de devise pour la région ; celui ensuite de fonder une stratégie de sécurisation alimentaire nationale autour d'un produit à forte valeur nutritionnelle ; celui, enfin, d'augmenter le volume de production face à la demande mondiale tout en maintenant la durabilité écologique et sociale de la région. Le rapport de 2009, élaboré par le ministère du Développement rural et foncier (MDRyT, 2009) avec l'appui du conseil national des commerçants et producteurs de quinoa (CONACOPROQ), expose le plan d'action nationale autour du quinoa. Il sera renforcé en

11. On assiste en effet à une modification des règles d'usage de la terre et des normes communautaires et familiales d'accès au foncier. Les changements tiennent au droit d'appropriation individuelle par défrichage des terres des zones planes, à la revendication des membres « émigrés » des communautés voulant récupérer « leurs » terres, aux règles de transmission hommes/femmes, etc. Notons que, traditionnellement, la notion de « propriété privée » n'existe pas dans les communautés rurales de l'Altiplano. En revanche, les familles ont un « droit d'usufruit privé » de la terre, sous contrôle des règles de répartition du foncier par la communauté et en échange de certains devoirs envers elle.

vertu de la loi n° 144 de juillet 2011 « Révolution productive communautaire agricole et pastorale » (*Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria*) définissant le quinoa comme produit stratégique et prioritaire pour le pays. Les actions programmées sont celles d'un appui technique et financier très soutenu de la filière, selon les principes de i) participation et de « transition d'un modèle néo-libéral de développement vers un autre qui inclue l'ensemble des acteurs ruraux (...). » ii) développement régional sur la base d'un « complexe productif » Altiplano centre-sud permettant de lutter contre la déprise rurale et de fixer les populations iii) priorité donnée à une politique de « sécurité et souveraineté alimentaire » fondée sur la haute valeur nutritionnelle du quinoa iv) l'internationalisation et la reconnaissance de savoirs ancestraux, tel que mis en avant par Evo Morales dans son discours à l'ONU lors de l'année internationale du quinoa en 2013.

Le programme d'action prône ainsi l'expansion de la culture du quinoa destiné au marché national et international à l'échelle de tout l'Altiplano. L'INIAF (Institut national d'innovation agricole, pastoral et forestier) dessine le périmètre de l'avancée des cultures du quinoa vers l'ouest, bien au-delà des zones de production actuelle de l'Altiplano sud, centre et nord¹². En d'autres termes, la conception de l'État du développement rural de l'Altiplano repose sur une politique de territorialisation de la filière quinoa fondée sur la spécialisation productive et l'extension des surfaces agricoles.

2.2 Des politiques agricoles, foncières et environnementales qui encadrent l'expansion du soja au Brésil

Les Portugais ont d'abord exploité le Cerrado pour ses ressources minérales, en délogeant les populations amérindiennes et en apportant une main-d'œuvre esclave, puis ont progressivement installé leurs ranchs de bétail. L'occupation du Cerrado prend de l'ampleur dans les années 1940, sous le gouvernement Vargas, période de la « marche vers l'ouest ». Pendant cette période, le gouvernement organise des expéditions visant l'établissement de colonies agricoles (Shiki *et al.*, 1997) et finance un programme d'infrastructures (routes, chemins de fer) qui culmine avec la construction de Brasilia, au centre du pays, en 1960 (Silva, 2000). Au milieu des années 1960, le gouvernement brésilien lance une série de programmes pour la modernisation agricole et de l'occupation de l'Amazonie et le Cerrado. Dans les années 1970, la partie centre-ouest du Brésil représentait déjà la plus grande zone de pâturages du pays (Rezende, 2002).

Deux programmes fédéraux ont visé spécifiquement le Cerrado. Le POLOCENTRO a stimulé le crédit agricole et l'élevage et a principale-

12. Voir *Revista Comercio Exterior*, 2013, n° 210, año 21, marzo, Santa Cruz.

ment bénéficié à de grands et moyens producteurs (Coelho, 2011). Le PRODECER, d'autre part, a ciblé les petits exploitants et promu les coopératives. Ces programmes ont favorisé la culture de l'eucalyptus, des céréales, du café, de la canne à sucre, entre autres cultures.

Les colons du sud étaient déjà impliqués dans la production du soja, ce qui a été déterminant dans l'introduction de cette culture dans le Cerrado (Sousa et Busch, 1998). Cependant, son essor n'a été possible que grâce à de nouvelles politiques de recherche et développement. La production de variétés de soja adaptées aux sols et au climat du Cerrado a exigé un effort massif de recherche, entrepris par un vaste réseau d'institutions privées et publiques, sous la direction de la Société brésilienne de recherche agricole — EMBRAPA (Pessôa et Bonelli, 1997). L'adaptation du soja au Cerrado a si bien réussi que dans les années 1980, le rendement moyen était comparable à celui du sud. En 2001, la superficie cultivée dans la région Centro Oeste dépasse celle cultivée dans le sud (CONAB, 2013). Parallèlement, la culture de la canne pour l'éthanol s'est développée sur les terres de pâturage.

Les mouvements sociaux et écologistes ont pris la défense de la Cerrado dès le Sommet de la Terre en 1992. Un premier programme national de conservation et d'utilisation durable du Cerrado (*Programa Cerrado Sustentavel-PCS*), financé par le Fonds pour l'environnement mondial et la Banque mondiale, a été lancé en 2005 (Sawyer et Souza Lobo, 2008). Cependant, ce n'est qu'en 2009 que le gouvernement brésilien inclut la lutte contre la déforestation dans le Cerrado comme élément de sa stratégie contre le changement climatique. Suite à la Conférence de Copenhague sur les changements climatiques (COP15), le Brésil a conçu un plan pour la prévention et le contrôle de la déforestation et des incendies dans le Cerrado (PP Cerrado).

Mais le Brésil a historiquement concentré ses efforts de conservation sur l'Amazonie, comme le montre l'initiative du moratoire du soja. En vertu de ce pacte, signé en 2006, l'Association brésilienne de l'industrie de l'huile végétale (Abiove) et l'Association brésilienne des exportateurs de céréales (ANEC) ont promis de ne pas mettre sur le marché du soja issu de zones déboisées en Amazonie Légale (englobant les neuf États du bassin de l'Amazone). Ce moratoire a été un succès pour la réduction du rythme de déforestation en Amazonie (ABIOVE, 2013), mais en contrepartie, les grandes entreprises comme Cargill, Bunge, ADM et ont donc été obligées de déplacer leurs investissements vers le Cerrado.

Ainsi, depuis les années 2000, la croissance de la production de soja se concentre dans le Cerrado (60 % de la production actuellement), et plus particulièrement dans la région connue sous le nom MAPITOBA (les parties méridionales de Maranhão, Tocantins et Piauí, et l'ouest de Bahia), reconnue comme le « Miracle du Cerrado » (Brannstrom et Brandão, 2012), où les hauts plateaux de la Serra Geral offrent des terres

agricoles de choix Selon l'IBGE, l'État du Mato Grosso reste le chef de file national dans la production de soja à 20 800 544 tonnes produites en 2011, contre 3 512 568 tonnes dans l'État de Bahia. Cependant, dans les limites du biome Cerrado, l'augmentation de la production entre 2005 et 2011 est plus élevée dans la région MAPITOBA que l'État du Mato Grosso. Dans cette même période, les zones de soja récolté sont trois fois plus importantes dans la partie orientale que dans la partie occidentale, ce qui indique une production plus extensive dans la région MAPITOBA.

Les producteurs de soja préfèrent les hautes terres plates, situées à des altitudes comprises entre 700 et 1 200 m, où la topographie et les conditions climatiques sont propices à l'agriculture mécanisée. Ils ont tendance à ignorer les fonds de vallée, aux terres humides et vallonnées (*veredas*), qui sont occupés par les paysans déplacés par l'expansion agricole (Ribeiro, 2010). Or jusqu'à l'arrivée de l'agriculture à grande échelle, les hauts plateaux étaient des communaux, utilisés comme parcours pour le bétail et pour l'extractivisme (fruits, fibres, fleurs). Lorsque ces terres ont été attribuées par le gouvernement aux colons, les communautés paysannes ont perdu leur droit d'usage sur ces espaces, et ont alors accru leur utilisation des milieux forestiers dans les fonds vallées. Mais à partir des années 1990, la législation environnementale a imposé un certain nombre de restrictions sur l'utilisation des ressources par ces populations, touchant la chasse, la pêche, les pratiques d'agriculture sur brûlis, l'extraction des ressources forestières, et la production de charbon et les mines d'or (Ribeiro, 2008). De plus, l'expansion des plantations industrielles d'eucalyptus, et plus tard de soja, a conduit à des impacts environnementaux majeurs tels que la déforestation, la perte de la biodiversité, l'érosion des sols et l'épuisement des ressources en eau (*op. cit.*). Le mouvement des « populations traditionnelles du Cerrado » a ainsi émergé dans ce contexte de conflits fonciers et dégradation de l'environnement (Nogueira, 2009).

Concrètement, les politiques du gouvernement fédéral et des États pour la protection du Cerrado se sont appuyées sur deux stratégies principales : l'application stricte du Code forestier et l'expansion et la diversification des aires protégées. L'investissement en télédétection a permis de mieux contrôler la conservation des réserves légales mais aussi des Aires de protection permanentes, principalement le long des cours d'eau. Par ailleurs, les aires protégées ont été principalement délimitées sur les basses terres, dans les zones au relief accidentées, où les sols et la topographie ne sont pas adaptés à la mécanisation de l'agriculture. Les gestionnaires de ces aires protégées se sont concentrées sur l'interdiction de pratiques productives considérées comme prédatrices (chasse, pêche) mais surtout la lutte contre le feu (Eloy *et al.*, 2016).

Ces deux processus ont concouru à fragiliser les systèmes productifs des agriculteurs familiaux désormais confinés dans les vallées (« popula-

tions traditionnelles »). Ces systèmes agricoles reposent principalement sur l'agriculture d'abattis-brûlis, le pastoralisme et l'extractivisme. Ces activités dépendent de l'accès et de l'utilisation de la végétation en bordure de rivière, en particulier dans les zones humides appelées *veredas*, où les sols sont plus fertiles et humides, même pendant la longue saison sèche (juin à octobre). Le feu est un élément clé dans la gestion de ces activités : il permet de défricher les parcelles cultivées, et stimule la repousse des prairies naturelles et des fleurs pendant la saison sèche.

Ainsi, l'interdiction du défrichement le long des rives (APP) et du feu agro-pastoral, qui sont d'autant plus stricts au sein des aires protégées, ont rendu illégales les activités productives traditionnelles, et ont contribué, indirectement, à légitimer l'expansion du soja (qui ne dépend ni du feu, ni de l'utilisation des berges de rivières). Dans ce contexte, la plupart des « populations traditionnelles » se sont vu privées de services techniques de conseil et d'innovation agricoles adaptés à leur réalité.

3 Des politiques territoriales en décalage avec des territorialités habitantes

L'essor de la production de quinoa en Bolivie et du soja au Brésil est aujourd'hui encadré par des politiques territoriales fortes, qui assignent des fonctions aux espaces et organisent les filières. Si les effets de disjonction entre ces politiques et les territorialités habitantes s'expriment, on l'a vu, dans les usages productifs de l'espace (dégradation environnementale, perte de territoires, tensions foncières, etc.), les pratiques de mobilité des populations locales révèlent, dans les deux cas, des distorsions tout aussi importantes.

3.1 Des mobilités et une pluri-localisation réactivées par l'essor du quinoa

L'Altiplano sud vit un certain paradoxe. Tandis que les politiques publiques de l'État misent sur l'expansion du quinoa au-delà des périmètres actuels de production, visant ainsi une spécialisation productive des territoires altiplaniques supposée favorable à la fixation des populations, la région de l'Altiplano sud n'a jamais cessé d'être un territoire de mobilité. L'essor du quinoa d'exportation a ceci de spécifique qu'il s'est greffé à des pratiques anciennes de mobilité aujourd'hui réactivées et renouvelées. Les activités économiques pratiquées au sein de la famille rurale de l'Altiplano sud, comme dans l'ensemble de la Bolivie andine, sont depuis longtemps diversifiées au-delà de l'agriculture, qu'il s'agisse d'artisanat, de commerce ou de salariat temporaire dans divers secteurs. La pluriactivité a toujours imposé cependant une mobilité spatiale

à plus ou moins longue distance. Dès la période coloniale, le système d'activité des familles rurales de cette région combinait l'agriculture, le troc, le travail saisonnier masculin dans les mines (à Potosi et dans la cordillère orientale jusqu'au Chili).

Suite à ces premières traditions de mobilité et de pluriactivité se déployant dans des espaces de proximité, se sont développées à partir des années 1950, mais surtout à partir des années 1970, des migrations de plus longue durée vers les villes (Oruro, Potosi, La Paz, Santa Cruz etc.). À cette attraction des centres urbains, s'est ajoutée dans les années 1980 une migration internationale, notamment en direction du Chili très proche et de l'Argentine, pays de destination migratoire traditionnel en Bolivie depuis les années 1960. Ainsi, la reconstitution des trajectoires individuelles pour l'ensemble des familles étudiées (446 événements de mobilité recensés entre 1934 et 2008) témoigne d'un vaste espace de mobilité qui dépasse les frontières nationales. Si la région de l'Altiplano Sud ne connaît plus de déprise démographique, ni de féminisation ou vieillissement des campagnes depuis les années 2000¹³ (Vassas Toral, 2015 ; Kerssen, 2015), les mobilités spatiales des populations ne se sont pas pour autant réduites. Elles connaissent en réalité une reconfiguration en termes d'intensité, de rythmes et de polarisation. Au moment des enquêtes, l'espace migratoire s'était en effet rétracté par rapport aux décennies précédentes puisque les principales destinations concernaient les bourgs ou petites villes proches du Salar (Llica, Uyuni, etc.), les principales villes du pays (notamment Oruro et La Paz), la zone d'Iquique au Chili.

Les formes de mobilité observées, marquées aujourd'hui par la proximité et le lien ville-campagne, correspondent à trois processus conjoints :

- un retour résidentiel des migrants dans leur communauté, pour certains partis depuis longtemps, venant revendiquer leurs terres (ou s'en approprier de nouvelles) pour leur mise en culture. Ces producteurs, cependant, ne se « re-sédentarisent » pas dans leur communauté puisque, en fonction du calendrier agricole, ils circulent entre plusieurs lieux de résidence, entre communauté et bourg rural ou centre urbain ;
- des formes d'entraide qui impliquent les membres migrants, résidant ailleurs en Bolivie ou à l'étranger, dans le travail des parcelles lors des pics du calendrier agricole (semis, récolte). Les enfants, notamment, reviennent régulièrement dans les communautés selon un rythme de circulation saisonnier, qui coïncide souvent avec les festivités locales ;

13. Le recensement national de 2012 indique dans les provinces productrices de quinoa de l'Altiplano sud un taux de croissance de la population de 19,5 % par rapport au précédent recensement de 2001 (Kerssen, 2015).

- des arrangements entre les migrants « absents », résidents urbains en Bolivie ou au Chili, qui cultivent « à distance » en revenant ponctuellement pour les travaux agricoles ou en « prêtant » leurs terres à des résidents permanents, lesquels se chargent de la mise en culture. Les bénéfices des récoltes, selon plusieurs modalités de contractualisation possibles, sont alors répartis entre la famille qui travaille la terre (qui est parfois le tractoriste) et la famille qui en a l'usufruit (le « propriétaire citadin »).

En d'autres termes, l'aire spatiale de résidence des producteurs et de mobilisation de la main-d'œuvre dépasse largement l'aire de production du quinoa, puisqu'elle englobe les principales villes boliviennes, la zone frontalière nord du Chili et, plus marginalement, certaines localités au Brésil. Les données d'enquêtes permettent ainsi de différencier quatre groupes de producteurs de quinoa en fonction du critère de la mobilité spatiale. Parmi les producteurs dits « permanents », nous distinguons les producteurs « non mobiles » (22 % de l'échantillon) et les migrants de retours (42 %). Parallèlement, les producteurs « circulants » (ou non permanents) se répartissent entre les doubles-résidents (23 %) et les agriculteurs-citadins résidant en ville (13 %).

La viabilité même du système productif autour du quinoa passe aujourd'hui par la mobilité et la dispersion, mais surtout par la capacité des familles à s'organiser dans la mise à distance. La multi-localisation constitue un capital spatial cumulé dans l'expérience migratoire longue des familles, capital de mobilité aujourd'hui fortement activé pour répondre aux exigences d'organisation sociale du travail sur les parcelles de quinoa. Cette culture de la mobilité, de la multi-résidence et de l'usage complémentaire des milieux et des lieux, qui constituent un mode de vie se perpétuant dans les ruralités andines, émerge comme un véritable levier du succès du quinoa.

3.2 Des mobilités et une pluri-localisation sous fortes contraintes

L'expansion rapide du soja en Amérique Latine durant les deux dernières décennies cause de telles dégradations environnementales dans les zones propices à sa culture, que certains les désignent comme des zones « de sacrifice » où les régulations environnementales sont pratiquement inopérantes (Oliveira et Hecht, 2016). Dans le Cerrado, ces zones correspondent aux hauts plateaux. En compensation, au cours des vingt dernières années, les politiques environnementales ont concentré leurs efforts sur la suppression de l'usage des feux et des défrichements le long des cours d'eau dans les vallées, où les agriculteurs familiaux et « traditionnels » sont désormais confinés. Ces mesures, ainsi que le ciblage spatial des aires protégées dans les vallées ont ainsi découragé les systèmes de production familiaux. En conséquence, deux tendances

ont été observées : tandis que les familles installées à proximité des villes ont diminué leur production et ont diversifié leurs revenus, celles vivant dans les zones les plus reculées, dont les revenus dépendent principalement de l'agriculture, ont poursuivi leurs pratiques d'usage du feu, mais dans l'illégalité.

Ces changements ont entraîné une réduction de la production agricole et ont accéléré un processus d'exode rural, motivé par les nouvelles possibilités d'emploi dans les zones urbaines, les investissements publics dans les infrastructures et des divers transferts sociaux mis en œuvre depuis 2003, en particulier la Bolsa familia. Dans les trois sites d'étude, les familles qui dépendent principalement des revenus agricoles (classe 3 : 67 % -100 %) sont une minorité (11 sur un total de 57). Le revenu agricole représente généralement moins de 50 % du revenu total dans la plupart des groupes domestiques. De plus, la plupart des femmes et plus de la moitié des enfants des chefs de famille enquêtés travaillent en ville (femme de ménage, construction, transport), dans des centres urbains proches (comme Mateiros, dans le cas Tocantins), mais surtout des capitales régionales, comme Brasilia, Goiânia ou Palmas. L'emploi saisonnier comme pompier dans les aires protégées est une source importante de revenus pour certaines familles, en particulier dans Mateiros (TO), où l'ICMBio finance une brigade de près de 40 pompiers. Seuls quelques membres de la famille sont régulièrement employés dans le secteur agricole (10-15 %), notamment dans le cas de l'APA Nascentes do Rio Vermelho (GO), qui se trouve à proximité (20 km) des fermes de soja de l'Ouest de la Bahia. En somme, la plupart des familles comptent sur la mobilité et des activités non agricoles, principalement dans les centres urbains régionaux ou nationaux, tandis que les plantations de soja et les parcs offrent des emplois saisonniers pour une partie des jeunes.

Les logiques migratoires démontrent ainsi un lien fort avec la ville, avec des stratégies résidentielles pluri-localisées (ville et divers sites de production utilisés de manière saisonnière en fonction de la saison des pluies), de façon à maintenir des systèmes productifs peu exigeants en main-d'œuvre, complétés par des revenus urbains en proportions variables.

La spécificité de ces systèmes agricoles est rarement reconnue¹⁴, aussi bien en termes productifs que de conservation de la biodiversité. Dans certaines aires protégées et périmètres de colonisation agricole, la structuration d'une assistance technique « alternative » est appuyée par diverses ONG, qui promeuvent l'adoption de systèmes agricoles dits « durables », car affranchis de l'usage du feu (systèmes agro-forestiers, jardins potagers, ou encore transformation des fruits du Cerrado). Mais,

14. Sauf exception, dans le Jalapão (Eloy *et al.*, 2015).

le plus souvent, ces systèmes productifs intensifs en travail, et fixés sur la propriété individuelle, sont peu adaptés, puisqu'ils s'adressent à des familles en situation d'insécurité foncière, dont les logiques productives privilégient, au contraire, la pluri-localisation et la complémentarité entre activités productives intensives (agriculture de bas-fond) et extensives (élevage pastoral sur plusieurs sites), et emplois rémunérés.

Discussion et conclusion

A priori, tout semblait opposer les deux exemples traités : en Bolivie, l'agriculture familiale est fortement insérée dans des logiques productives tournées vers le marché mondial tandis que le cas brésilien, au contraire, est marqué par l'exclusion de l'agriculture familiale vis-à-vis des logiques productives mondialisées et de l'agro-industrie. Pourtant, dans les deux cas, on observe une disjonction entre, d'un côté, des politiques du développement rural « territorialisantes » — c'est-à-dire des politiques qui bornent et délimitent des territoires, qui « sédentarisent » ou circonscrivent les populations, qui spécialisent des espaces — et, de l'autre, des territorialités habitantes, à savoir celles des agriculteurs familiaux qui, par leurs pratiques d'usage des ressources et de l'espace, échappent et parfois se heurtent à ces cadres.

Les populations rurales de l'Altiplano sud bolivien, fortes d'un savoir-faire productif et socio-organisationnel, ont saisi l'opportunité d'un mouvement global autour de la qualité alimentaire et nutritive du quinoa. La valorisation et la reconnaissance de savoirs locaux, et qui plus est indigènes, signifie aussi une forme d'inclusion sociale dans un pays où les tensions identitaires sont particulièrement exacerbées. Cette inclusion des agricultures familiales, toutefois, n'est pas sans risque puisque l'enjeu pour les populations de la région est désormais de protéger leur niche productive au sein d'un marché du quinoa de plus en plus convoité et concurrentiel, la plante faisant l'objet d'expérimentations culturelles dans plus d'une vingtaine de pays aujourd'hui (Bazile *et al.*, 2014). De même, les tensions autour du recul du pastoralisme, de la ressource foncière et de la pression sur le milieu (déforestation, mise en péril de la fertilité des sols), bien qu'ils fassent l'objet de fortes controverses (Jacobsen, 2011 ; Winkel *et al.*, 2012), sont sources de fractures au sein des communautés et constituent des défis dont sont largement conscients les populations et les acteurs locaux impliqués dans la filière (AVSF, 2009).

Bien que l'État prône la préservation de la durabilité sociale et écologique avec la mise en place de certains dispositifs d'intervention¹⁵, on

15. Pour exemple, l'unité de gestion territoriale indigène du vice-ministère des Terres (UGTI-VT), en partenariat avec différents acteurs locaux (associations de producteurs,

peut s'interroger sur les risques de diffusion de ces tensions à d'autres zones de l'Altiplano dans le cadre de politiques territoriales cherchant à faire de ces hauts plateaux le territoire-cible d'une intensification de l'usage agricole des terres et d'une spécialisation productive. Force est de reconnaître par ailleurs un effet de distorsion entre, d'un côté, les orientations des politiques de développement rural centrées sur le quinoa et, de l'autre, la réalité des pratiques spatiales et des territorialités des populations dans la région. Car non seulement, on l'a vu, le succès du quinoa ne signifie pas la fixation des populations dans la zone (d'autant que le recul de l'élevage libère la population d'une présence obligée sur leur terroir), mais en plus la mobilité est une condition de la viabilité des systèmes productifs et de l'organisation sociale du travail.

Dans le Cerrado du Brésil, en dehors des politiques d'infrastructures et de crédit qui visent à développer la filière agroindustrielle du soja, les politiques publiques territoriales sont de type environnemental, concourant à déqualifier les systèmes agricoles traditionnels et, simultanément, à légitimer l'expansion du soja. Par ailleurs, les politiques et programmes agricoles qui s'adressent aux agriculteurs familiaux sont basés sur une logique de spécialisation et d'intensification, alors que, dans un contexte de dégradation environnementale et de confinement territorial, la plupart des familles ont des logiques productives qui privilégient la pluriactivité et la pluri-localisation.

Au final, en Bolivie ou au Brésil, les politiques territoriales rurales, alors même qu'elles peuvent être fondées sur la lutte contre la pauvreté et la recherche de l'inclusion sociale, restent guidées par le principe de « l'impératif territorial » (Retallé, 1996), à savoir les principes du zonage et du bornage, de la spécialisation de l'espace (et de l'intensification des systèmes productifs qui lui est associé), de la fixation et sédentarité supposée des populations. Elles passent ainsi sous silence les territorialités « fluides » qui caractérisent de nombreuses sociétés rurales et agriculteurs familiaux, dès lors que leurs pratiques et rapports à l'espace s'organisent autour des principes de la multi-localisation, de la pluriactivité, de la mobilité ou encore de la complémentarité entre différents modes productifs. On touche ici à la difficulté de concevoir des territorialités réticulaires, souples et « extensives » d'usage de l'espace auquel les populations ont toujours eu recours dans le cadre de leurs stratégies de reproduction sociale. En d'autres termes, les effets de disjonction entre territorialisation des politiques publiques et territorialités habitantes mettent en contraste des principes spatiaux basés sur les zonages et la fixité, et des pratiques fondées davantage sur la connectivité et les réseaux de lieux. Ces dernières peuvent être considé-

ONG, etc.), a lancé en 2009 un plan de prévention de la dégradation et de récupération des sols dans la zone.

rées comme des innovations territoriales (Giraut, 2009) à la marge du développement agroindustriel.

Dans les deux cas, la reconnaissance de populations culturellement différenciées (indigènes, traditionnelles) dans des politiques de développement rural « durable » et social est croissante. Mais elle nécessite un réel débat sur l'évolution des modes de production et de gestion des ressources naturelles dans ces territoires. L'enjeu de la recherche est donc de promouvoir un véritable dialogue entre savoirs politico-institutionnels, savoirs scientifiques et savoirs locaux autour des questions de développement rural.

Peuples et communautés traditionnelles, grandes entreprises et stratégies de territorialisation

Introduction

Dans les économies latino-américaines, les processus d'accumulation revêtent une forme toujours plus extensive, qui se traduit par l'expansion des limites territoriales de l'exploitation minière, de l'agro-industrie, de la mono-sylviculture ainsi que de l'exploitation pétrolière et gazière. À cette fin, les divers États-nations se sont employés à créer des conditions propices à l'attraction d'investissements étrangers en procédant, à des degrés divers, à la déréglementation sociale et environnementale. Certaines activités se sont donc relocalisées au gré d'environnements institutionnels rendus favorables à la rentabilité des capitaux par l'offre d'avantages, de subventions et de mesures de déréglementation. La mise en œuvre, dans divers cadres et secteurs publics, de politiques orientées par les principes de la déréglementation a provoqué un réaménagement des rapports de force favorables aux grandes entreprises, tant au niveau national qu'au niveau local. Celui-ci a fait naître des tensions entre les grands projets d'investissement et des formes sociales d'occupation de l'espace peu intégrées jusque-là aux circuits capitalistes et marchands.

Non sans paradoxe, l'insertion de l'Amérique latine dans l'économie mondiale libéralisée s'est accompagnée d'une présence croissante des entreprises dans la sphère politique. On a notamment observé, au cours de ces processus d'extension du champ d'action des grands conglomérats, l'adoption de politiques entrepreneuriales visant à intervenir sur la façon dont sont conduites les affaires publiques et leurs mécanismes de décision — dits « de gouvernance » — particulièrement ceux qui régissent les formes d'appropriation des territoires et des ressources naturelles qui s'y trouvent. On observe aussi, suite à l'incidence croissante des stratégies territoriales des grandes entreprises, l'apparition de situations sociales tendant à compromettre la reproduction socioculturelle de groupes sociaux et ethniques fragilisés par des contraintes économiques, par la vulnérabilité juridique et par de fréquentes tentatives de délégitimation

de leurs revendications, même lorsqu'elles font l'objet de mesures dites compensatoires ou de responsabilité sociale de la part des entreprises.

Ce texte se penche sur le sens, les stratégies et les effets sociaux de ce qui, sous le nom de responsabilité sociale des entreprises, constitue un ensemble de pratiques destinées à légitimer les grands projets d'investissements en cours au Brésil et les pratiques spatiales qui leur sont propres. Nous examinerons les conditions dans lesquelles ces soi-disant actions sociales, associées à un renouvellement des discours et des pratiques de philanthropie, de « gouvernance », de « responsabilité sociale » et « d'investissement social privé » ont été actionnées pour légitimer les stratégies territoriales des grandes entreprises, et notamment de celles qui exploitent des matières premières. Nous chercherons enfin à discuter les conséquences de ces stratégies sur l'exercice des droits des habitants des communautés locales, des petits agriculteurs et des populations traditionnelles atteintes par les projets et les actions de ces entreprises.

1 Le réaménagement territorial et les « tournants territoriaux »

La littérature sur les transformations de la spatialité du capitalisme moderne fait état de l'apparition, avec les réformes néolibérales, « d'une nouvelle grille de localisation pour le processus d'accumulation », et d'une « nouvelle dynamique de mobilisation des lieux comme facteurs de production » (Brenner et Theodore, 2002). Au cours de ces processus de réaménagement spatial, tandis que la rhétorique néolibérale insistait sur les vertus du libre marché, on a pu voir les grands conglomerats montrer un intérêt inédit pour ce qu'ils appellent les stratégies de « non-marché » — dont celles qui appartiennent, par exemple, à la dite « gouvernance territoriale ». Ce type de discours s'inscrit dans la dissémination croissante des processus de territorialisation stratégique — des « tournants territoriaux » opérés par divers acteurs et revêtant des sens différents¹ — responsables de l'actuelle création de nouvelles relations

1. La littérature désigne par « tournant territorial » le renouvellement du processus de délimitation et de titularisation foncière impliquant, à partir des années quatre-vingt-dix, les communautés et les peuples traditionnels dans la région tropicale de l'Amérique latine et créant de nouvelles configurations de contrôle des territoires (Offen, 1993). Valter do Carmo Cruz a justement signalé que le mot territoire a fonctionné comme catégorie de la praxis, comme un dispositif d'agencement politique, une sorte de catalyseur des énergies, un marqueur discursif central à la rhétorique et aux stratégies émancipatoires des mouvements sociaux paysans, indiens, des *quilombos* ou desdits peuples ou communautés traditionnelles (Cruz, 2013). De son côté, l'observation empirique permettrait d'étendre la notion de tournant territorial à ce que l'on a pu observer, par d'autres voies, dans le monde de l'entreprise, au vu de l'adoption croissante du terme de territoire comme marqueur discursif des projets d'appropriation de l'espace par les grandes entreprises, notamment celles produisant des matières premières.

socio-spatiales. Le contexte géopolitique de ces nouvelles relations se caractérise, selon les spécialistes de la spatialité du capitalisme, par l'émergence de nouveaux schémas d'accumulation. Comme le souligne Veltz (1999), dans ces nouveaux modèles d'accumulation dite flexible, le principal fondement de la compétition n'est plus la productivité classique des opérations et des activités isolées, mais la qualité du réseau relationnel qui existe entre ces activités et entre les acteurs qui y évoluent.

C'est la dimension relationnelle de l'efficacité économique qui prend le dessus, une dimension qui dépend de l'usage de ressources socio-spatiales relationnelles n'appartenant pas obligatoirement à la sphère marchande, mais qui sont indispensables au fonctionnement de l'économie de marché. C'est ainsi qu'en pleine hégémonie du discours néolibéral apparaît le paradoxe selon lequel « les ressources non marchandes ne voient pas leur rôle diminuer, mais plutôt s'affirmer et s'étendre ». (Veltz, 1999 : 140). Dans le capitalisme libéralisé, sous la rhétorique de la « gouvernance territoriale », les entreprises s'engagent dans une lutte pour l'appropriation des ressources relationnelles de l'espace dont dépendent autant la rentabilisation de leurs investissements que leurs performances compétitives.

Il se trouve que parallèlement à ce « tournant territorial » observé dans le monde des entreprises, d'autres acteurs se font présents et actifs dans la production sociale de l'espace par le biais de formes socio-spatiales cette fois peu intégrées au marché et à la dynamique capitaliste. Des groupes et des communautés rurales, par exemple, ont clairement resignifié leurs luttes pour la terre en les considérant comme des luttes pour le territoire. Au nom de la convention 169 de l'OIT (1989), et s'inspirant des formes institutionnelles qui ont présidé, au Brésil, à la création des territoires amérindiens, les revendications pour des droits territoriaux se sont disséminées dans les *quilombos*² et parmi d'autres communautés traditionnelles qui présentent des formes d'appropriation de l'espace et des territorialités qui leur sont spécifiques. Grâce à de nouveaux instruments juridiques, nombre de ces territorialités multiples commencent à s'inscrire dans des formes institutionnelles qui leur sont propres elles aussi. On estime qu'entre 1988 et 2012, pour la seule Amazonie légale³, 158 millions d'hectares de terres communautaires inaliénables ont été reconnus et délimités sous les statuts de territoires amérindiens, réserves de cueillette, réserves de développement durable et *quilombos* (Vianna, 2014).

Ces processus ne se sont certes pas déroulés de manière linéaire, ni sans éclairer les contradictions qui traversent les propres mouvements sociaux paysans. On peut distinguer plusieurs positions : a) ceux qui

2. Communautés de descendants d'esclaves marrons (N.D.T.).

3. Division territoriale administrative du Brésil regroupant les états du bassin amazonien (N.D.T.).

incluent les peuples traditionnels dans la lutte des classes dans les campagnes, contre un adversaire commun — l'agrobusiness — et qui reconnaissent des valeurs et des intérêts partagés concernant divers sujets ; b) ceux qui se montrent sensibles à l'argumentaire des grands propriétaires selon lesquels les peuples traditionnels — « improductifs » — soustraient les terres aux classes agricoles productives, petits et grands agriculteurs confondus ; c) ceux qui cherchent à amoindrir la spécificité de la nouvelle conjoncture et des demandes territoriales des populations traditionnelles au prétexte que les luttes paysannes ont toujours présupposé des « territoires paysans ». Indépendamment de ses contradictions internes, c'est ce mouvement de territorialisation des luttes sociales dans les campagnes qui s'oppose aux processus stratégiques de territorialisation décrits ci-dessus, qu'ils soient le fait de gouvernements — engagés dans la mise en œuvre de grands projets d'infrastructure — ou de grandes entreprises privées, notamment du secteur agricole et minier.

Le fait est qu'après les réformes libérales, les discours des gouvernements et des firmes se réfèrent de plus en plus au rôle des entreprises dans la « gestion des territoires » et dans les pratiques, médiations ou connexions qui les constituent, notamment en matière d'interaction des entreprises avec les populations locales. Ces discours sont orientés par la recherche de ce qu'il est convenu d'appeler « un climat de négociation constante ». Dans le discours du « développement territorial », par exemple, qui apparaît en même temps que les nouvelles formes spatiales d'ordre et de désordre du néolibéralisme, les trames territoriales⁴ constituent un ensemble d'intérêts, de configurations politiques et d'identités distinctes que l'on prétend soumettre à une espèce de gouvernement privé — appelé « gouvernance — et tenu par certains comme apolitique. Le territoire est ainsi incorporé au discours du planificateur gouvernemental du développement et des stratèges de l'entreprise comme une ressource institutionnelle associée à une logique de construction collective d'une sorte de coordination extra-marchande qui, dans les paroles des administrateurs privés, vise à « augmenter les capacités des entreprises à capter de la valeur, à travers la gestion de leurs interactions institutionnelles, politiques et sociales » (Rufin, Parada, Serra, 2008). Ces interactions — toujours selon le lexique *managérial* — ont le public comme intermédiaire, c'est-à-dire les « non-clients, non-fournisseurs, non-concurrents, les gouvernements et les organes régulateurs »,

4. Au long de leurs trajectoires historiques et du circuit de leurs déplacements, les agents sociaux constituent des tissus socio-spatiaux ponctués de situations qui condensent les pratiques et les médiations. On entend par *trame territoriale* le mouvement configuré par les divers moyens de production sociale des territoires et leurs relations constitutives. Le processus de *territorialisation entrepreneuriale* désignerait ainsi la façon dont les entreprises, par des mécanismes politiques spécialisés, cherchent à intégrer certaines trames territoriales au champ de réalisation de leurs stratégies de valorisation.

à condition — c'est ce que l'on suppose — que cet ensemble d'acteurs puisse être placé sous l'hégémonie du projet entrepreneurial.

2 Territoire et proximité

C'est depuis cette perspective que la « proximité » devient l'aspect central des initiatives de conjonction d'intérêts dans un territoire donné. Cette proximité spatiale — que l'on prétend transformer aussi en proximité sociale — serait la base de l'articulation des intérêts situés dans un espace déterminé, qui constitueraient des trames territoriales insérées dans le champ de réalisation des stratégies entrepreneuriales de valorisation des capitaux. De telles trames — notamment du fait qu'elles contiennent ou sont porteuses de « proximités socio-spatiales » — seront donc perçues sous deux formes distinctes et opposées : soit comme puissance compétitive vertueuse, soit comme facteur de risque « non technique » (ou « social ») pour les affaires. Autrement dit, soit comme un actif, soit comme un facteur de déséconomie et de risques sociaux. Ces risques sont définis comme ceux qui se produisent « lorsqu'une partie prenante, dotée d'un pouvoir d'action, s'empare d'une question sociale, fait pression sur l'entreprise en exploitant la vulnérabilité de sa réputation et de son image » (Kytte et Ruggie, 2005).

La proximité est donc toujours idéalisée : dans la littérature du « développement territorial », d'un côté, à des fins de développement ; et dans la littérature managériale, de l'autre, comme un problème, lorsque des acteurs locaux, proches entre eux ou proches des sites de production ou de logistique, se montrent enclins à déstabiliser le terrain stratégique des affaires. L'articulation de ces intérêts — ou dans le jargon de certains agents du développement territorial, « l'agencement des interactions » (Amilhat Szary, 2010) — est présentée tour à tour comme un attribut capable de contribuer à l'insertion concurrentielle du territoire ou comme un moyen de stabilisation politique du terrain social, par le recours à une gestion privée de l'insécurité sociale localisée. En ce qui concerne ce dernier sens, certaines entreprises évoquent aujourd'hui le discours du bien collectif dans le but de légitimer leurs actions hors du champ de la production proprement dite. Au travers de ce qu'elles considèrent comme un volet de leurs stratégies « d'ancrage territorial », les entreprises conçoivent leurs actions sociales comme un moyen « d'atténuer les disjonctions entre les positions des divers acteurs en présence sur le territoire » (Amilhat Szary, 2010 : 10), en protégeant leurs affaires des menaces provenant de facteurs censés provoquer des « risques non techniques ».

Si l'on souhaitait traduire ce langage pratique instrumental en catégories analytiques lefebvriennes, on pourrait dire que le discours de la

gouvernance territoriale adopté par les entreprises ou par l'administration cherche, d'un côté, à faire de *l'appropriation* existante de l'espace (par la valorisation de réseaux, le « capital social », les liens forts et faibles...) l'instrument de sa fonctionnalisation (de la rentabilité et de l'attractivité en matière d'investissement). Mais de l'autre, et simultanément — avec la moralisation de leur action, aujourd'hui « socialement responsable » — certaines entreprises cherchent à donner l'apparence de *l'appropriation* (d'entreprises dites « citoyennes » régionalement insérées, territorialement ancrées) à la fonctionnalité territoriale des régions où elles souhaitent faire leurs affaires.

Mais voilà que ces deux mouvements stratégiques de territorialisation — de communautés et d'entreprise — se croisent et s'affrontent fréquemment sur le terrain. On peut déceler dans ce type d'intervention des grandes entreprises — souvent réalisée dans des zones occupées par des groupes et des formes sociales peu intégrées aux dynamiques spécifiquement capitalistes — la présence de marques de situations néocoloniales localisées, pour des raisons que nous énonçons ci-dessous.

Le premier de ces éléments est constitué par les processus d'ethnisation des luttes territoriales menées par les habitants des *quilombos*, les « nouveaux Indiens » et d'autres groupes qui s'auto-identifient par contraste, à travers leurs cultures matérielles et leurs territorialités spécifiques. Fréquemment situés aux frontières en expansion de l'industrie agroalimentaire et minière, ces mouvements font ressurgir, bien que de façon indirecte, la question de la friction inter-ethnique qui avait été discutée initialement par Cardoso de Oliveira dans les années soixante (Cardoso de Oliveira, 1978). Ce serait le cas par exemple des conflits opposant les *quilombos* aux entreprises de mono-sylviculture, ou les nouveaux Indiens aux sociétés minières en Amazonie. Ces situations suggèrent que la reconnaissance et la possession de la terre ou du territoire revendiquée par ces groupes représentent, entre autres attributs, la recherche d'une autonomie relative accrue en matière de définition des conditions de leur articulation avec les formes économiques dominantes⁵.

Deuxièmement, l'idée d'ancrage « territorial » des grands projets dits de développement — d'entreprise soi-disant « extramuros », de « gouvernance territoriale », de gestion entrepreneuriale des interactions aux abords du projet — évoque la problématique de la conquête des territoires et de l'assujettissement des occupants présents dans des régions peu ou non intégrées au capitalisme (Cardoso de Oliveira, 1978). Cette

5. Luiz Royo (2004) avait déjà attiré notre attention sur le fait que le terme « indigène » était apparu comme une catégorie coloniale. En 1957, la Convention 107 de l'OIT avait réglementé le travail des indigènes en situation de « friction interethnique » selon un paradigme intégrationniste, alors qu'en 1989, le paradigme des droits multiculturels a été adopté dans le cadre de la Convention 169.

dimension territoriale extramuros de l'entreprise, qui inclut le processus de moralisation de la rhétorique entrepreneuriale — renvoie aux conditions d'existence de subjectivités collectives qui, par des stratégies diverses de motivation et d'obtention du consentement, relie ou harmonisent avec la logique de l'entreprise les différents sujets présents dans les espaces d'intérêt du grand projet d'investissement, même ceux qui n'ont pas avec celui-ci de relation directe de travail.

Le « territoire » est ici compris par les entreprises comme un réseau d'acteurs envers lequel il convient d'adopter des « politiques de dissuasion ». À ce propos, Benson et Kirsch (2010) identifient trois types de réponse de l'entreprise aux critiques que la société peut lui adresser : i) la négation du bien-fondé de la critique, par la mobilisation d'une contrescience appuyée par l'entreprise et destinée à semer le doute dans la perception populaire du risque ; ii) la reconnaissance de l'existence d'un problème et l'offre de réponses limitées, par des gestes symboliques de compensation ou d'atténuation ; iii) la gestion des crises par la menace de pertes catastrophiques et par l'appropriation du discours des mouvements opposants au moyen de programmes de certification, d'audit, de suivi, de partenariats, de recrutement de militants, de promotion de l'idéologie de « l'harmonie » et de l'accusation d'inefficacité à l'égard des critiques. Pour les consultants de cette entreprise étendue et territorialisée, les acteurs sociaux susceptibles d'émettre des critiques et d'affecter la chaîne de valeur devraient donc être gérés.

Un troisième élément a trait aux programmes de responsabilité sociale des entreprises, considérés, dans le discours managérial, comme « une innovation de la gestion de l'information en réseau pour la production de richesses et de compétitivité grâce à une contre-intelligence permettant d'identifier les vulnérabilités entrepreneuriales cachées », prévenant les « risques sociaux » et permettant à l'entreprise d'écouter à l'avance les acteurs potentiellement critiques. Bezerra (2004) considère ces stratégies comme une « gestion à flux tendu des conflits » permettant de neutraliser les conflits de façon continue et anticipée. Les programmes sociaux des entreprises exprimeraient alors des lectures entrepreneuriales de ce que la littérature sociologique appelle l'économie morale des groupes sociaux potentiellement atteints par le grand projet. Autrement dit, ils résulteraient de l'interprétation, plus ou moins fondée sur l'observation et les informations recueillies dans la population locale — souvent avec l'expertise d'anthropologues et de sociologues — de ce qui violerait les principes de justice des communautés locales, qui contrarierait ou provoquerait la colère de leurs membres et qui, au bout du compte, pourrait déboucher sur une situation explosive (Scott, 1977 : 4) du fait d'un manque de respect des normes et des coutumes relatives à ce qui leur revient, selon eux, « de droit ». (Thompson, 1979).

Le quatrième élément est le fait que les projets sociaux des entreprises installées dans des régions peu desservies par les services publics permettent d'évoquer la recherche de légitimation d'agents économiques externes auprès des sujets sociaux qui y vivent (à la manière du « bon côté du colonialisme », selon les termes utilisés par la droite française contemporaine). Ces projets, qui dans le cas des colonies étaient portés par les gouvernements étrangers, sont aujourd'hui le fait d'entreprises, d'agents et d'intérêts eux aussi externes aux groupes sociaux locaux.

En choisissant le territoire comme champ d'action, ces stratégies entrepreneuriales se rapprochent ou reprennent des schémas militaires de pensée et d'action qui ont toujours été présents, d'une façon ou d'une autre, dans l'ancien projet colonial. La rhétorique de la guerre révolutionnaire formulée par les agents de la colonisation française au Vietnam et en Algérie, par exemple, considère que, contrairement aux formes antérieures de conflit, le territoire est aujourd'hui le théâtre des opérations — puisque le conflit implique « tout ce qui pense, tout ce qui vit, tout ce qui respire » (Lacheroy, 1957) : il s'agirait, dans chacun des carrés qui subdivise l'espace, de « s'occuper de tout » — la menace pouvant se trouver n'importe où dans les environs⁶. À cette différence près que, dans le cas des projets sociaux des entreprises, ce « tout » à quadriller par les entreprises est plus lié à la stabilisation politique du terrain des affaires qu'aux conditions d'extraction de travail des populations locales, comme c'était le cas des colonies. Il s'agit donc avant tout d'écarter la possibilité que la population écoute et soutienne les mouvements critiques qui compliquent la mise en œuvre des projets.

Ainsi, contrairement aux politiques internes traditionnelles de ressources humaines, il ne s'agit plus ici de discipliner un collectif d'employés tenus en relation directe, contractuelle et hiérarchique avec les instances dirigeantes de l'entreprise, mais de discipliner de façon préventive — soit par la rhétorique motivationnelle de la création d'emplois et de recettes publiques, soit par des programmes sociaux qui neutralisent la critique des mouvements sociaux, voire par des actions de vigilance de ces mouvements — individus situés aux alentours du capital physique de l'entreprise et qui pourraient y nuire. Ceci dit, il n'est pas difficile de voir le parallèle entre les actions dites de « responsabilité sociale de l'entreprise » et les « actions civiques et sociales » menées par les forces armées. Pendant la dictature instaurée au Brésil en 1964, l'armée de terre a adopté cette stratégie pour paraître répondre aux besoins des

6. Plus récemment, mais sur la même ligne de discours concernant les nouvelles conditions de l'affrontement, un ancien ministre des Affaires étrangères des États-Unis a défendu que « les opérations militaires doivent être soumises à des mesures de bonne gouvernance, à des programmes de développement et à des efforts pour effacer le mécontentement » (Gates, 2009 : 1).

populations dites « marginalisées ». Ce n'est pas un hasard si parmi les principes de ces actions — à l'image des stratégies de relations communautaires des grands conglomérats — se trouve « l'étude minutieuse des valeurs, croyances, traditions et coutumes de la population à desservir, en vue d'intégrer les forces armées à la communauté dans toutes les actions⁷ ».

3 Considérations finales

À partir des années 1990, les auteurs de la Nouvelle géographie économique (Krugman, 1992) ont choisi de reléguer au second plan le rôle de l'espace comme source de coûts économiques — que défendaient les théories de la localisation — pour privilégier celui de l'espace comme source des « économies externes vertueuses ». De son côté, la compétitivité, qui n'était appliquée qu'aux entreprises, l'a aussi été à des « territoires » dont l'un des attributs — c'est là le principal apport des théories du développement endogène — serait les « avantages compétitifs dynamiques ». La construction d'un « tissu institutionnel » approprié constituerait ainsi la condition nécessaire pour faire face aux incertitudes commerciales, technologiques et, comme nous l'avons vu, sociales : le territoire serait, selon ces nouvelles approches du développement, « le théâtre privilégié d'interrelations économiques fondées sur la confiance et la proximité » (Gorenstein, 2014 :26). On sait que dans le cas du Brésil, on a pu constater chez les propres défenseurs de « l'approche territoriale du développement rural » une évolution dans le discours plutôt qu'une véritable transformation de l'orientation des politiques publiques : dans la pratique, la logique sectorielle et la difficulté de réglementer les composantes non marchandes de l'espace ont prévalu (Favareto, 2009). Chez les critiques de cette approche, d'un autre côté, la responsabilité dite partagée, appuyée « sur le capital social des territoires, les liens d'identité, de confiance et de collaboration entre les forces locales », telle qu'on la retrouve dans les documents de politique gouvernementale (Brasil, 2005 : 10), a débouché sur une articulation fragile ou inexistante, essentiellement destinée à promouvoir les investissements et à accélérer les flux de l'accumulation du capital sur une portion donnée du territoire (Montenegro, 2013).

Ce que nous voulions montrer dans le présent chapitre, c'est qu'au-delà du renouvellement des rhétoriques gouvernementales et de l'introduction du « territoire des économies externes vertueuses » dans la littérature sur le développement, ce qui se produit sur le terrain est un choc entre différentes stratégies de territorialisation. Ce que l'on trouve

7. Ministério da Defesa, Exército Brasileiro, Comando de Operações Terrestres, Caderno de Instrução, s/1, 2009, p. 2-2.

aux limites d'expansion des activités minières, agroalimentaires et des grands barrages, ce sont des situations dans lesquelles les territoires de recherche d'autonomie relative de la part des communautés traditionnelles coïncident spatialement avec les territoires-problèmes du capitalisme du secteur primaire-exportateur en vigueur dans le pays.

Quant à la recherche de stabilité politique dans des régions occupées par des populations démunies de droits fondamentaux, voici ce qu'affirmait le Manuel d'opérations de stabilisation de l'armée américaine dans une version datant des années 2000 : « La plupart des opérations de stabilisation se déroulant dans des pays moins développés, il existera toujours une liste de demandes à satisfaire telles que des écoles et des dispensaires au sein des zones d'opérations » (Headquarters, 2008 : 9). Par analogie, nous soutenons que, pour les agents du développementisme néo-extractiviste en vigueur sur le continent latino-américain, à l'image des problématiques de la géopolitique néocoloniale, le but est de transformer des conflits politiques plus ou moins latents en un « consensus post-démocratique » (Rancière, 2004) dont les contradictions tendent à être ignorées ou considérées comme des éléments d'un état de domination inaltérable.

Un des symptômes de ce processus de dépolitisation serait l'adoption de catégories comptables telles que le « coût indigène » ou le « coût *quilombo* » par les départements de planification des grandes entreprises possédant des intérêts dans les zones limitrophes où sont installés les grands projets. Autrement dit, la présence de certains sujets sociaux — des citoyens à identité territorialisée et à implantation enracinée dans certains points de l'espace nationale dotés de ressources visées par les projets d'investissement — se traduit, dans le langage de l'entreprise, en catégories de coût comptable. Vu le tableau actuel des forces du capitalisme extractif, ce sont les entreprises qui tendent à déterminer, en dernière instance et en leur faveur, les conditions de l'utilisation de ces espaces, aidées en cela par les arguments du développementisme et, bien souvent, par l'assouplissement des conditions à la délivrance des permis environnementaux. En outre, elles le feront en prétendant compenser financièrement les peuples traditionnels dont les territorialités spécifiques sont perturbées par les grands projets.

Ainsi, dans ce nouveau modèle de croissance caractérisé par la libéralisation des économies, on assiste de façon simultanée à une relative dépolitisation de l'action publique gouvernementale et à une politisation de l'action de l'entreprise, laquelle se traduit par un recours toujours plus explicite à des stratégies dites de « non-marché ». Parallèlement, la persistance de la résistance des mouvements sociaux, des peuples et des communautés traditionnelles pourrait expliquer ce que les mêmes comp-

tables appellent « le recoût indigène et des *quilombos*⁸ » (c'est-à-dire un coût à comptabiliser plusieurs fois de suite). Autrement dit, les entreprises ont désormais intégré l'idée que les mouvements sociaux peuvent refuser les offres soi-disant compensatoires, résistant ainsi aux processus de dépolitisation des conflits et de l'État lui-même.

8. Claudio FERNANDEZ, « O Estado é o responsável pela eclosão do custo indígena », *Revista Custo Brasil*, 2009, Modal Informática, Rio de Janeiro. www.revistacustobrasil.com.br/pdf/06/Rep%2003.pdf.

Territorialisation et reformulation des cadres institutionnels d'intervention

La territorialisation des politiques publiques au Brésil en milieu rural pour le développement local et la lutte contre la pauvreté. Une lecture institutionnelle

Introduction

Au Brésil, la transition vers un régime démocratique dans les années 1980 et les évolutions politiques des années 1990 et 2000 ont rendu l'État de plus en plus sensible aux questions d'inégalités sociales et territoriales. Des politiques publiques ont été mises en place progressivement pour s'attaquer à la pauvreté endémique des campagnes et à sa concentration spatiale. Pour cela, l'État brésilien a fait preuve de créativité en construisant des dispositifs inédits d'intervention auprès des populations et des territoires concernés. La nouveauté dans l'action de l'État peut s'apprécier selon trois niveaux. Le premier réside dans un ciblage des interventions sur les agriculteurs familiaux, considérés comme l'expression d'une catégorie socio-politique spécifique, distincte de celle des agriculteurs patronaux et entrepreneuriaux. Le second se situe dans un rapprochement de la lutte contre la pauvreté avec le développement socio-économique des agriculteurs familiaux dans des espaces géographiques spécifiques. Le troisième niveau s'appuie sur la territorialisation des politiques, en articulant le développement local et les politiques sectorielles.

Pour apprécier la pertinence et l'efficacité de ces politiques publiques, une double question se pose. Comment l'action politique impacte-t-elle dans un même mouvement des groupes sociaux et des territoires ? Et comment cette double implication s'avère-t-elle pertinente pour l'accompagnement des changements décidés par l'acteur public ?

Ces questions seront abordées selon les éclairages fournis par les démarches institutionnelles (qu'elles soient économiques ou sociologiques). Le constat de base est que l'action publique se traduit localement par la modification de règles existantes ou la création de nouvelles

règles qui transforment le fonctionnement des institutions en place ou qui amènent à l'émergence de nouvelles. Dans ces conditions, la lutte contre la pauvreté en milieu rural nécessite d'opérer un recouvrement entre les espaces dans lesquels se localisent respectivement la pauvreté et ceux où s'applique l'action publique (qu'il s'agisse d'unités administratives ou de territoires de projet). Dans ces conditions, la localisation de groupes sociaux visés par ces politiques conduit à une recombinaison (modification et/ou complémentarité) des responsabilités des territoires d'action publique voire, dans certains cas, à une révision de leurs limites géographiques. Dès lors, l'impact effectif de l'action publique dépend souvent de la qualité des recouvrements réalisés ; l'hypothèse étant que des groupes peuvent bénéficier de ces politiques publiques sans toutefois relever forcément de critères définissant la pauvreté (recouvrement trop large) ou, a contrario, une partie de la population visée peut être exclue de ces mesures par une représentation trop restrictive de leur territoire.

La place centrale accordée à l'institution dans ce travail, s'exprime, d'un point de vue méthodologique, par l'identification de trois points spécifiques ; (i) le contenu cognitif des coordinations d'acteurs (les idées, les représentations, les normes), (ii) les processus de transformation institutionnelle faits de continuités et de ruptures, d'accords et de conflits et (iii) les processus de disjonction — convergence entre les changements institutionnels et les attentes des décideurs publics.

Les politiques publiques territoriales que nous examinerons ici sont celles qui sont focalisées explicitement soit sur l'appui à l'agriculture familiale, ce qui est le cas du PRONAF (Programme national de renforcement de l'agriculture familiale) et du PRONAT (Programme de développement territorial rural durable), soit sur la lutte contre la pauvreté en milieu rural, cas du PTC (Programme des territoires de la citoyenneté). Ces différentes politiques présentent la particularité d'un enchaînement chronologique marqué par un ajustement de leurs cadres institutionnels, leur permettant de coexister.

Nous précisons, dans la première partie, le processus de territorialisation de ces différentes politiques et leur évolution institutionnelle, pour aborder, dans la seconde les questions soulevées en matière de cohérence territoriale, de performance institutionnelle et d'efficacité en matière de lutte contre la pauvreté.

1 Les traits originaux de l'expérience brésilienne en matière de territorialisation des politiques publiques de lutte contre la pauvreté

La construction des politiques publiques d'appui à l'agriculture familiale et de lutte contre la pauvreté en milieu rural relève d'une logique

d'empilement, c'est-à-dire d'une production échelonnée dans le temps où chaque nouvelle politique s'ajoute à la précédente en reprenant en partie ou en totalité les institutions et organisations créées. Au cours de ce processus, les fonctions de ces institutions et organisations sont en partie redéfinies dans une logique de changement incrémental¹. Nous précisons en premier lieu la séquence historique de la production des politiques retenues, puis dans un second, les modalités du changement institutionnel incrémental.

1.1 La production historique des différents programmes

Les trois programmes retenus PRONAF, PRONAT et PTC ont tous été créés à des moments stratégiques de la vie politique brésilienne. Ils traduisent simultanément une inflexion marquée de la conception des modes d'intervention de l'État pour soutenir le développement économique et social en milieu rural, mais également de la représentation que le décideur public se fait du territoire. Leur position chronologique tend alors à dessiner une trajectoire d'évolution dans le référentiel public des politiques rurales.

1.1.1 *Premier temps, la reconnaissance politique de l'agriculture familiale par la création du Programme national de renforcement de l'agriculture familiale (PRONAF)*

Le PRONAF, mis en place en 1995, se présente comme la première politique reconnaissant l'agriculture familiale comme secteur agricole spécifique. En cela, il constitue un changement paradigmatique fondamental pour le législateur public qui, tout au long de l'histoire nationale, avait considéré l'agriculteur familial comme un agent secondaire, voire résiduel sans véritable implication dans la stratégie de mise en valeur du territoire. Seul l'agriculteur patrimonial puis entrepreneurial était considéré comme un acteur économique digne de considération et d'appui de la part des pouvoirs publics et cela au cours des trois régimes politiques du Brésil (la Colonie portugaise de 1500 à 1823, l'Empire de 1823 à 1889, la République depuis 1889).

Le PRONAF a été créé dans un contexte national favorable à l'extension de l'intervention publique dans le champ social et productif en milieu rural. La rencontre de trois événements marquants se trouve à l'origine de cette initiative politique : La consolidation du régime démocratique marquée symboliquement par la ratification d'une nouvelle Constitution (1988) et la fin de la tutelle de l'État sur les syndicats paysans et les travailleurs ruraux, d'abord. La stabilisation économique générée par le plan Real (1994) mettant fin à l'inflation galopante, ensuite. La

1. Dans le sens de Lindblom (1959, 1979), changement progressif de politiques dont les effets peuvent être à termes très importants, voire radicaux.

montée en puissance du débat social concernant le développement rural commencé par le retour des exilés (1979), et grandement stimulé par le Sommet de la Terre des Nations unies tenu à Rio de Janeiro en 1992 (Rio 92), enfin. Cette conjonction d'évènements a rendu possible l'émergence de revendications paysannes de grande ampleur, dont certaines, spectaculaires, provoquaient directement l'État, telles que les manifestations organisées sur l'esplanade des ministères à Brasília en octobre 1994 connues sous le nom du Grito da Terra (le Cri de la Terre).

À sa création, le PRONAF comportait deux volets. Le premier s'appliquait au niveau individuel en proposant une offre diversifiée de lignes de crédit agricole aux exploitants familiaux. Le second concernait le niveau collectif et finançait des infrastructures productives (unités de transformation des produits agricoles, infrastructures commerciales, etc.) ou socio-économiques (sièges d'association de producteurs, etc.), localisées sur un espace géographique déterminé. L'espace d'application du PRONAF était, dans les deux cas, le territoire municipal en cohérence avec la Constitution de 1988 qui a renforcé les mécanismes de subsidiarité entre les trois unités fédératives (Nation, État, Municipale). Cependant, ce programme s'est peu à peu limité au seul volet du crédit individuel, cette tendance sera encore accentuée par la mise en place du PRONAT.

1.1.2 Deuxième temps, la création de territoires supra-municipaux de développement : le Programme de développement territorial rural durable (PRONAT)

Le PRONAT est apparu en 2003, porté par le tout récent ministère du Développement agricole (M.D.A.), dont la création en 2000 a été un symbole fort de la reconnaissance de la spécificité de l'agriculture familiale. Le PRONAT est la première politique publique de développement local, qui s'applique à des territoires de projets *supra*-municipaux. En termes très généraux, le PRONAT est une politique procédurale, dans le sens où il est structuré par un ensemble de normes, définies au niveau fédéral, avec pour objectif de stimuler la réalisation de projets de développement territoriaux par les acteurs du monde rural, et plus particulièrement ceux liés à l'agriculture familiale.

La création du PRONAT répond à une volonté politique d'affronter la question des inégalités territoriales et sociales en introduisant la notion de territoire de projets, basé sur une identité spécifique. Ces territoires ont été construits en fédérant des municipes contigus censés présenter une cohérence institutionnelle et culturelle. La spécificité de la démarche brésilienne tient cependant à l'assujettissement du développement territorial au renforcement de l'agriculture familiale². Les concepteurs du

2. Dans le cadre du PRONAT, « l'agriculture familiale » correspond à la population-cible du ministère du Développement agricole, strictement définie en termes juridiques, selon quatre critères : (i) une surface exploitée inférieure ou égale à quatre

PRONAT ont considéré que l'agriculture familiale constituait le passage obligé pour induire un processus de développement rural en rompant les facteurs d'exclusion et les liens clientélistes existant entre les pouvoirs municipaux et les agriculteurs familiaux. Pour cela, il s'agissait de dépasser les seuls aspects agricoles en prenant en compte les caractéristiques sociales, culturelles, voire environnementales. La centralité des acteurs de l'agriculture familiale a impliqué, dès la création du programme, l'exclusion explicite des acteurs de l'agriculture patronale et entrepreneuriale ainsi que les entrepreneurs non agricoles.

Pour les concepteurs du PRONAT, le territoire est défini comme un espace géographique continu englobant le milieu rural et les villes ou agglomérations qui constituent les sièges des municipes. Il est censé regrouper une population au sein de laquelle existent des liens internes et externes qui témoignent de l'existence d'une identité sociale et territoriale (MDA/SDE 2005). Il constitue également un espace d'action publique jugé adapté à la mise en place de processus de développement rural durable. Mais d'un point de vue strictement opérationnel, le territoire PRONAT est conçu comme un espace géographique occupé et exploité essentiellement par des agriculteurs familiaux. Il est créé en réunissant des municipes dont la densité démographique ne dépasse pas 80 habitants/km² et dont la population totale n'excède pas 50 000 personnes.

Le secrétariat du développement territorial (S.D.T.) du MDA a défini le nombre de territoires et fixé les frontières de chacun d'entre eux après consultation des acteurs institutionnels locaux, des pouvoirs publics de l'État et des municipes concernés. Pour dessiner les territoires, le SDT s'est souvent appuyé sur les dynamiques territoriales *supra*-municipales existantes, mises en place le plus souvent par les organisations syndicales et sociales, ainsi que celles engagées dans la réforme agraire. Pour autant, il n'a pas hésité à redessiner des territoires en ajoutant ou soustrayant des municipes aux territoires d'actions collectives existants.

1.1.3 Troisième temps, la création d'un dispositif territorialisé de coordination pour combattre la pauvreté rurale : le Programme des territoires de la citoyenneté (P.T.C.)

Le P.T.C., créé en 2008, est la première politique territorialisée de lutte contre la pauvreté rurale. L'innovation introduite consiste à vouloir réduire tous les facteurs de pauvreté par l'investissement public en matière d'infrastructures et la densification de l'offre de services

modules fiscaux, (ii) une main-d'œuvre majoritairement d'origine familiale, (iii) une gestion directe par un membre de la famille et (iv) un revenu provenant en majeure partie de l'exploitation agricole. Mais, ce cadre juridique inclut également dans l'agriculture familiale d'autres catégories : les familles des périmètres de la réforme agraire, les familles en situation d'occupation foncière, les communautés amérindiennes, les pêcheurs et les communautés *Quilombola* (constituées de descendants d'esclaves fugitifs).

publics de façon synchrone dans plusieurs secteurs (agriculture, éducation, santé, énergie, sécurité, citoyenneté, etc.). Le P.T.C. représente un dispositif fédéral déconcentré de politiques publiques, au niveau de territoires affectés par une forte prévalence de la pauvreté rurale. Le développement social attendu est d'abord conçu comme le produit de la juxtaposition de politiques publiques sectorielles et leur concentration sur l'espace géographique concerné (le territoire de la citoyenneté). Tous les ministères y sont associés dans le but de renforcer la présence de l'État au niveau territorial. Ce positionnement stratégique diffère sensiblement de celui du PRONAT pour lequel le développement territorial résulterait en premier lieu de l'innovation des acteurs locaux de l'agriculture familiale.

Le programme a été mis en place au début du second gouvernement Lula dans un contexte politique et macro-économique particulier. Il s'inscrit en cohérence avec le macro-programme du Plan d'accélération de la croissance (P.A.C.), qui concernait les grands investissements d'aménagement du territoire. P.T.C. et P.A.C. participent opportunément à une stratégie de réponse aux critiques du bilan du premier gouvernement Lula, soulignant la faiblesse des investissements en matière d'aménagement du territoire.

La plupart des territoires P.T.C. correspondent à un territoire PRONAT³. Cette superposition des limites territoriales (mais aussi, comme nous le soulignerons par la suite, d'une partie des institutions de gouvernance), répond avant tout à une préoccupation pragmatique et logistique visant à éviter la multiplication de territoires de développement et le brouillage de la compréhension du dispositif par les usagers⁴.

L'importance de la pauvreté est un des principaux éléments pris en compte pour configurer les territoires P.T.C. Les territoires PRONAT sélectionnés pour intégrer le programme P.T.C. sont ceux dont l'indice de développement humain municipal (I.D.H.M.) est le plus bas et où la densité des bénéficiaires du principal programme d'aide sociale (le plan bourse famille) est la plus élevée.

1.2 Les institutions de gouvernance en jeu et leur évolution

La production de ces politiques a donné lieu à la création d'organisations de gouvernance aux trois niveaux du pouvoir de la fédération : l'Union, l'État fédéré et le Municipale (la commune). Ces diverses insti-

3. Sur les 239 territoires existant en octobre 2014 : 120 sont des territoires de la citoyenneté qui, pour la plupart sont aussi des territoires PRONAT. Les 119 territoires restant sont uniquement des territoires PRONAT (SDT/MDA 2014, cité par Delgado et Leite 2015).

4. Explication donnée, en 2010, par le chef du cabinet du ministre du Développement agricole consulté sur le lien existant entre les deux types de territoires.

tutions relèvent de deux logiques, l'une est participative, l'autre administrative. Les institutions relevant de la gouvernance participative s'inscrivent dans un ensemble d'organisations fédératives à vocation consultative, composées d'acteurs publics et de la société civile.

Au niveau fédéral, l'instance de gouvernance est le CONDRAF (Conseil national de développement rural durable). Il s'agit d'une organisation paritaire de 38 membres (18 représentants de différents ministères et 18 représentants de la société civile). Sa compétence et sa composition ont évolué en fonction de la création des politiques publiques successives. Limitée à la gouvernance du PRONAF à sa création en 1996, sa compétence s'est progressivement étendue à l'ensemble des instruments politiques mis en place par sa tutelle : le ministère du Développement agricole⁵. Au niveau des états fédérés, le conseil de développement rural durable de l'État (CEDRS) est une instance paritaire qui a connu la même évolution que le Condraf dont elle constitue une unité décentralisée.

Mais c'est au niveau local que les changements institutionnels ont été les plus marqués. Avec le PRONAF, ont été institués les C.M.D.R. (Conseils municipaux de développement rural) en 1996, rebaptisés, trois ans plus tard, C.M.D.R.S., par adjonction de l'adjectif « durable ». L'instauration des C.M.D.R. peut être considérée comme une innovation institutionnelle historique dans le sens où elle a permis, pour la première fois, une participation effective des acteurs de l'agriculture familiale à la discussion des affaires municipales. Le C.M.D.R., à son origine, était chargé de donner son avis sur l'attribution des dossiers PRONAF et sur les projets à engager au titre du développement de l'espace municipal, sur la base d'un plan municipal de développement rural durable (P.M.D.R.S.).

La mise en place du PRONAF et des territoires de développement *supra*-municipaux a créé une nouvelle institution : le Collège territorial (Codeter). Les C.M.D.R.S. deviennent des membres de ce collège, au même titre que des acteurs de la société civile et des représentants de l'État. Avec l'avènement du P.T.C., le collège territorial continue de servir d'institution de gouvernance territoriale, mais sa composition est modifiée (cf. *infra*).

L'organisation fédérative participative est doublée d'une organisation administrative également fédérative. Au Condraf correspondent les divers secrétariats du ministère du développement agricole en charge respectivement de l'appui à l'agriculture familiale (S.A.F.), au développement territorial (S.D.T.) et de la réforme agricole (S.R.A.). Au niveau de l'état fédéré, existe une délégation du MDA (D.F.D.A.), structure

5. À cette évolution des fonctions correspond une modification de l'intitulé du conseil, passant successivement de C.N.P. (Conseil national du Pronaf), à C.N.D.R. (Conseil national du développement rural) en 1999, puis à C.N.D.R.S. (Conseil national du développement rural durable) en 2000, puis enfin à Condraf en 2003.

déconcentrée du ministère fédéral. Ces instances sont en correspondance avec les secrétariats municipaux de l'agriculture pour la mise en œuvre des actions.

2 Les questions posées par la mise en œuvre des politiques territoriales en matière de lutte contre la pauvreté

2.1 Le cadre analytique

Le point de vue privilégié et adopté ici afin de décrypter l'expérience brésilienne s'inscrit dans le courant de l'institutionnalisme faisant référence au « vieil institutionnalisme » américain, enrichi des apports récents de la sociologie, de l'économie et des sciences politiques.

Il convient d'abord de rappeler ce que l'on entend par institution. Une institution est un ensemble de règles — coutumières, morales, culturelles, mais aussi formelles ou informelles, explicites ou implicites — partagées par un collectif d'individus (Commons 1931). Ce corpus de règles partagées permet un contrôle, une libération voire une extension, du domaine de l'action individuelle (Commons, *op. cit.*). Le contrôle collectif sur les actions individuelles prend donc un aspect contraignant qui se manifeste par un ensemble de prescriptions qui s'imposent à l'individu (coutumes, habitudes). Les règles se prolongent elles-mêmes par un jeu de sanctions — récompenses ramenant toujours l'individu à se conformer à l'action collective. Ces règles canalisent en retour des intérêts individuels afin de participer à des constructions sociales.

Sa qualité d'« *Integrated systems of rules that structure social interactions* » (Hodgson 2006, 2015) confère un intérêt heuristique particulier à l'institution. En effet, son étude permet non seulement de décrypter les comportements humains, mais surtout d'analyser les processus de coordination entre individus et actions collectives (Hodgson 2006 ; Ostrom 1990). Une caractéristique remarquable de l'institution est d'être tout à la fois un facteur de stabilité et de changement. Le corps de règle partagé crée de la régularité, rend le futur prévisible et l'action planifiable. Il contribue à réduire le risque et réguler l'interrelation entre les individus (conflits, solidarité, échanges, etc.).

Bref, l'institution organise la vie en société. Mais, l'institution est capable d'évolution pour s'adapter ou se conformer aux variations profondes du contexte à tel point que le changement en devient un caractère intrinsèque. Si l'aspect intrinsèquement dynamique de l'institution permet de comprendre les transformations des sociétés au cours du temps, la complexité des interactions qu'elle mobilise (en interne comme en externe), tend à limiter la portée heuristique de ces représen-

tations. Une telle restriction conduit alors à orienter la réflexion plutôt vers les rythmes de changement que vers l'enchaînement des causes qui le produise. Le changement institutionnel, le plus souvent incrémental, peut aussi être soudain, notamment quand il est généré par des décisions publiques, liées ou non à des revendications sociales (North, 1990), alors même que le changement soudain peut lui-même être le résultat d'une transformation lente et imperceptible des règles sociales. À l'inverse, face à une volonté (politique par exemple) de changement, les institutions peuvent exprimer un certain nombre de freins, de forces d'inertie, qui s'opposent à toute transformation de règles, d'habitudes ou de coutumes. La réaction des institutions face au changement les amène parfois à des situations de fermeture, de repli, voire de blocage (*lock in* ; North, 1990). Le changement institutionnel décrit dans tous les cas des liens étroits entre le passé et le présent (*path dependency*) visant à conserver des choix initiaux pour tirer tous les bénéfices (*increasing returns*) ou, en d'autres termes, d'éviter les coûts afférents à un choix alternatif (Pierson 2000).

2.2 Le territoire, un ensemble cohérent d'institutions

Le raisonnement en termes de changement institutionnel s'applique au territoire dès lors que celui-ci est considéré comme un construit social agrégeant, dans son fonctionnement, un ensemble d'institutions qui vont le typer et le caractériser (Bonnal *et al.* 2013). Placer méthodologiquement l'institution au cœur d'une représentation des territoires, signifie notamment que ce dernier devient l'expression d'un ensemble cohérent d'institutions qui se localisent sur un espace géographique déterminé. Dans ces conditions, le changement institutionnel devient le moteur de la dynamique territoriale.

Les politiques publiques se situent souvent à l'origine de la modification de règles qui conduisent à la transformation des institutions, et ces transformations impactent à leur tour les modes de représentation des territoires. Or, les groupes sociaux visés par ces politiques évoluent dans des espaces institutionnels particuliers, qui ne coïncident pas forcément avec la représentation administrative du territoire. Il apparaît ainsi une disjonction possible entre les cibles sociales désignées par les pouvoirs publics dans les interventions politiques, et leur localisation au regard des découpages administratifs et/ou d'action publique (territoires de projet). En outre, les groupes sociaux visés par les politiques publiques incluent eux-mêmes un ensemble d'institutions indépendantes de l'administration, mais dont certaines règles peuvent être affectées par l'intervention politique. Ainsi, en modifiant un certain nombre de règles qui fondent ces institutions, les politiques publiques agissent sur leur fonctionnement, et par un jeu d'ajustements mutuels, vont à leur tour transformer le territoire généré par ces institutions.

Le caractère contingent de ces transformations peut alors conduire à un écart plus ou moins important entre la représentation politique du territoire (celui visé *a priori* par l'action publique) et sa construction institutionnelle. Un tel écart induit généralement des réajustements, tant dans le fonctionnement des institutions concernées que dans les politiques publiques elles-mêmes. Institutionnellement, il apparaît ainsi deux types de territoire associés à l'action publique, le territoire administratif et d'intervention publique (institutions publiques) et le territoire effectif qui rassemble les institutions concernées par les groupes sociaux visés. Il s'instaure alors un décalage plus ou moins important entre les diverses représentations du territoire, décalage qui conduit à une adaptation à la fois du contenu des politiques publiques et des institutions impliquées.

De fait, les politiques dont il est question ici mobilisent des territoires aux légitimités et aux fonctions distinctes. Dans tous les cas, l'action publique se prolonge par une transformation (plus ou moins profonde) du contexte institutionnel, qui va impacter les représentations du territoire. Les conflits ou les synergies (intra et inter) institutionnels peuvent alors déboucher sur une déconnection ou, au contraire, sur une légitimation entre les diverses représentations du territoire, et constituer autant de freins ou de facilitateurs pour accompagner les changements désirés par les pouvoirs publics. L'approche institutionnelle éclaire ainsi les décalages observés entre la représentation administrative des territoires et la manière dont les institutions tendent à les reconstruire localement. Cette dynamique institutionnelle apporte ainsi une réponse méthodologique à la question de la « nécessité de recouvrement » des espaces d'action, évoquée dans l'introduction, et développée dans la suite de ce travail.

2.3 La pertinence d'un ciblage territorial face à la succession des politiques publiques au Brésil : les ajustements institutionnels

Le premier territoire impliqué est l'espace municipal. C'est le territoire du PRONAF. Il jouit d'une indéniable légitimité juridique puisqu'il est inscrit dans la constitution de 1988 et qu'il correspond à l'expression de la démocratie électorale et de la responsabilité de l'un des trois pouvoirs de la fédération. Par contre, il fait l'objet d'une contestation politique, sociale et technique dans les régions où le pouvoir municipal a été séquestré durablement par une élite agraire qui a su se reproduire sur une longue période, grâce notamment à des pratiques clientélistes⁶. Ce type d'organisation, très fréquente au Nordeste et en Amazonie se

6. On appelle clientélisme ici, la relation entre élu local ou un grand propriétaire (patron) et un habitant ou producteur (client), par laquelle un service du client (vote, prestation) donne lieu à un paiement (traitement personnalisé), ces transactions se situant souvent dans un cadre hors marché. (cf. article de F. Eirò et É. Sabourin dans cet ouvrage)

retrouve néanmoins sur l'ensemble du territoire national. Dans les cas de pratiques clientélistes les plus avérées, il est fréquent que les responsables municipaux utilisent les politiques publiques comme des ressources servant de monnaie d'échange dans la relation de clientèle établie avec les électeurs.

Le second territoire est l'espace *supra*-municipal mobilisé à la fois par le PRONAT et par le P.T.C. Sa légitimité est réduite, notamment dans le cas des territoires PRONAT, puisqu'il n'est reconnu et instrumentalisé que par le seul M.D.A., ministère situé par ailleurs dans un cercle à la périphérie de la structure de pouvoir central. La légitimité du territoire P.T.C. est sans doute plus importante puisque le dispositif agrège un grand nombre de ministères, parmi lesquels figurent les ministères du « premier cercle » du pouvoir fédéral (maison civile, économie, budget, mines et énergie, agriculture, etc.). Mais, cette légitimité est conditionnée à la durée de l'intervention de chaque ministère, intervention censée se terminer avec l'achèvement du programme d'investissement.

De façon générale, les territoires PRONAT et P.T.C., bien que se rapportant au même espace géographique, se distinguent de par leurs fonctions : territoire de projets basés sur le rapprochement des acteurs socio-territoriaux et la construction d'une représentation partagée du territoire, pour les premiers ; territoire administré, basé sur la réception d'infrastructures et de services publics pour les seconds. La disjonction des fonctions induit des mécanismes de régulation spécifique, aux enjeux économiques très inégaux. Des ajustements locaux deviennent donc nécessaires afin d'adapter l'intervention des deux programmes politiques sur un espace commun. Ainsi, en s'affirmant sur le terrain, une action publique amène les municipes composant un territoire d'action à entrer en compétition les uns avec les autres. En effet, la construction à un niveau fédéral du territoire PRONAT n'a pas permis d'intégrer tous les arguments émanant des organisations locales, notamment celles qui représentent la société civile.

Les différences de vues, les conflits, les rapports de force en présence ne génèrent pas suffisamment de cohérence institutionnelle pour fixer les frontières d'un territoire. Des asymétries évidentes apparaissant entre les municipes, qu'elles soient d'ordre social, démographique, historique ou économique. L'ajustement des frontières spatiales par des commissions réunies au niveau de l'État, a relevé d'un processus de bricolage et d'hybridation, soit pour adapter cette territorialisation à un zonage préexistant (cas de Santa Catarina), soit pour généraliser le processus de territorialisation à l'ensemble du territoire de l'État fédéré. Dans ce dernier cas, la construction de l'espace d'intervention liée à l'action publique a pris la forme d'une partition du territoire administratif de l'État. C'est notamment le cas des États du Ceará et de la Bahia. Ces ajustements trouvent également leur motivation dans les calculs politiques

qui s'instaurent dans les relations entre l'État fédéré et l'Union (Delgado et Grisa 2013, p. 243-244). La délimitation des espaces géographiques du P.T.C. a parfois altéré la configuration initiale des périmètres du PRONAT, sur laquelle le Programme Territoire de la Citoyenneté s'était pourtant appuyé. La remise en cause de la configuration spatiale de référence s'est alors opérée sur la base de considérations opérationnelles et politiques, jugées prioritaires par rapport aux critères de cohérence institutionnelle. Les ajustements s'inscrivent dans une trame historique qui formate les représentations, les comportements et les stratégies d'acteurs et révèlent l'existence des relations institutionnelles préexistantes, impulsées par des jeux politiques affectant le niveau local, en lien avec les prérogatives de l'État et de l'Union fédérale.

Mais au-delà de ces considérations à caractère général, selon Delgado et Grisa, l'idée de créer un territoire de projet semble avoir été généralement bien acceptée par les acteurs locaux (Delgado et Grisa, 2013). Cependant, le processus de légitimation *a posteriori* des territoires définis par le M.D.A., s'est heurté à des obstacles souvent difficiles à franchir. Dans certains espaces ainsi délimités, les acteurs locaux ont regretté la modification des frontières des territoires d'action syndicale, qui avaient pourtant servi de repère pour définir les territoires PRONAT (Territoire de la Borborema-PB). Dans d'autres espaces, certaines organisations ne se sont pas reconnues dans les territoires créés par les programmes (Territoire Sudeste Paraense-PA). Enfin, des acteurs locaux influents ont parfois rejeté le principe de construction de ces nouveaux territoires et ont continué à se comporter en référence à une territorialité préexistante (Territoire Centro Oeste Contestado-SC.).

Au regard de ces diverses représentations du territoire, de nombreuses institutions semblent prises dans une course à l'adaptation des règles qui les définissent. Ainsi, la composition d'une même structure de gouvernance (le Collège) varie selon le type de programme (PRONAT et P.T.C.), et ces changements influencent grandement les rapports de force et les alliances. Dans le cas du PRONAT, où la société civile rassemble les 2/3 des sièges du CODETER, le rapport de force et les alliances s'expriment essentiellement entre les acteurs privés et associatifs, parfois en défiance des représentants de l'État. Dans le cas du P.T.C., où le collège est paritaire, les alliances se nouent en principe entre les organisations de la société civile, l'administration publique et les organes de l'exécutif, tout en sachant que les véritables négociations ont lieu, au niveau fédéral, entre les agences nationales et les ministères concernés. Le P.T.C. jouit d'une plus forte légitimité et d'une plus grande crédibilité institutionnelle que le PRONAT ; il suscite donc plus d'intérêt de la part des organisations publiques et privées. Les municipes appartenant à un P.T.C. bénéficient d'une reconnaissance souvent inédite (Delgado et Grisa 2013, p. 259). Les projets implantés dans des espaces particuliers, que ce soit

dans le cadre du PRONAT ou du P.T.C., mettent en évidence l'existence d'une forte asymétrie entre les municipes composant les territoires. Il n'est pas rare que les infrastructures financées se concentrent dans un nombre très réduit de municipes. Ces tendances (plus forte crédibilité du P.T.C. vis-à-vis du PRONAT et domination de certains municipes) peuvent être interprétées de deux manières. Il existe d'une part une relation incontestable entre ces asymétries et le volume des transferts financiers publics significativement plus élevés dans le cas du P.T.C. que du PRONAT. D'autre part, ces asymétries constituent la partie visible d'un clientéliste politique qui perdure dans certains territoires et la manifestation d'une forte compétition entre les municipes.

Le système de représentation et de gouvernance (organisations/institutions) des deux programmes, se limite aux seuls agriculteurs familiaux organisés. Dans les faits, il s'agit le plus souvent de la catégorie des petits propriétaires qui disposent déjà d'un certain pouvoir économique, social et politique. Les non-agriculteurs et les agriculteurs non organisés (ce qui représente le cas le plus fréquent pour les familles en situation de pauvreté) sont privés de représentation. De ce fait, les instances de gouvernance territoriale constituent des enceintes de renforcement des institutions établies d'agriculteurs familiaux, aux situations socio-économiques proches et aux intérêts économiques souvent convergents. Des alliances peuvent être nouées entre des catégories d'agriculteurs et les pouvoirs publics régionaux (État) pour promouvoir certains projets

À l'issue de cette présentation, se pose la question de la cohérence institutionnelle des territoires PRONAT et, dans une moindre mesure, des territoires P.T.C. Trois niveaux d'analyse peuvent être distingués à ce stade : la cohérence du dispositif avec les objectifs généraux des programmes, le processus d'adaptation des règles au niveau des territoires et la coordination interinstitutionnelle.

Pour le législateur du M.D.A., un des objectifs implicites du processus de territorialisation a été de réduire le pouvoir municipal dans son rôle d'intermédiaire des fonds publics, de manière à réduire les pratiques clientélistes. Cette stratégie, propre au M.D.A., a été en partie invalidée par le statut inaliénable du municipe, dans le cadre du pouvoir exécutif local comme dans celui de la structure constitutionnelle de la fédération. Ce statut confère au municipe (au même titre que l'État et les agences publiques), la légitimité institutionnelle de récipiendaire et de gestionnaire de fonds publics, ce que ne possèdent pas les territoires PRONAT et P.T.C. Cette prérogative replace le municipe dans le jeu territorial, dans lequel il représente l'entité qui reçoit et distribue les ressources publiques. Il peut ainsi user de son pouvoir de négociation et d'intermédiation politique pour chercher à faire financer une partie des infrastructures municipales par les programmes territoriaux.

Les deux programmes de développement territorial ne génèrent pas les mêmes réactions de la part des pouvoirs municipaux. Le PRONAT est souvent ressenti comme une tentative de l'Union pour réduire le pouvoir municipal, puisqu'une de ses prérogatives consiste à territorialiser des ressources et des projets dont le municipe était auparavant le destinataire exclusif. Le P.T.C., au contraire, semble bien apprécié par les élus municipaux dans le sens où il conférerait une certaine notoriété et légitimité politique aux municipes qui peuvent ainsi faciliter l'entrée de capitaux au-delà des transferts publics prévus dans le cadre du programme.

L'adaptation des règles des deux programmes au niveau des territoires est rendue presque obligatoire du fait de la grande diversité des territoires, tant du point de vue de leur taille, que de leur démographie, ou de leurs réseaux de communication. Les divers acteurs institutionnels, sur la base de ces caractéristiques spatiales, adaptent le cadre normatif de leur participation : par le nombre de représentants et la composition du collège, par les règles d'accès au droit de vote, par le rythme des réunions, par le lieu des réunions ou encore par le fonctionnement des organisations de gouvernance.

En matière de coordination inter-scalaire entre les trois entités fédérales (Union, État et Municipe) trois points méritent d'être relevés. Le premier est qu'au niveau fédéré, il n'est pas rare que les États (souvent dirigés par des gouverneurs affiliés à l'opposition politique vis-à-vis du pouvoir fédéral), adoptent une attitude non coopérative et cherchent à freiner, voire à bloquer la création de territoires PRONAT. Le second point est l'existence de règles apparemment incompatibles dans la construction institutionnelle du PRONAT. Ainsi, une loi fédérale interdit le prêt et le financement de projets présentés par des municipalités ayant une dette financière envers l'Union, ce qui est la réalité d'une grande partie des municipes des régions les plus pauvres. Le troisième point porte sur l'existence de fortes asymétries dans les relations institutionnelles entre le territoire, le M.D.A. et l'État fédéral. Cette asymétrie est matérialisée notamment par l'existence de la non prise en compte par le M.D.A. de programmes d'action élaborés par les territoires (Delgado et Grisa 2013, p. 258). Par ailleurs, les procédures d'instruction des dossiers sont le plus souvent longues et parfois infructueuses en raison du décalage entre les institutions régissant le fonctionnement de l'État central et celles mises en place au niveau des territoires. Nombre de projets sont abandonnés. Certains acteurs locaux recourent alors à la voie politique en cherchant à faire financer les projets écartés par les dotations parlementaires des députés représentant leur territoire, stimulant et légitimant en cela le clientélisme politique que cherchaient à réduire les deux programmes de développement territorial.

Conclusion

L'approche institutionnelle retenue dans le cadre de ce travail se fonde sur la relation qui s'instaure entre l'institution, l'organisation et le territoire. Loin d'être strictement causale, cette relation permet de construire une dynamique territoriale en relation avec l'action publique.

En se basant sur l'expérience brésilienne en matière de développement rural territorial, quatre thèmes d'analyse sont évoqués ici : (i) la légitimation des règles au niveau territorial et la cohérence institutionnelle entre les différents niveaux de gouvernance, (ii) la cohérence entre les objectifs des organisations composant le collège et celle du projet de territoire, (iii) l'importance des dépendances de sentier, (iv) le traitement de la pauvreté rurale et son lien avec la configuration des organisations.

Concernant le premier point, il convient de souligner le caractère contingent du processus de légitimation des règles (institutions) définies au niveau fédéral, qui régit la délimitation et le fonctionnement des territoires de développement rural. Cette contingence est perceptible par la modification des frontières territoriales sous l'autorité de l'État fédéré, ou par la modification des règles de fonctionnement du collège (entités ayant le droit de vote). Ainsi, les acteurs institutionnels, tels que les États fédérés ou les municipes, ou même les organisations qui composent le collège, peuvent intervenir de façon substantielle, pour donner une inflexion aux règles et dévier en quelque sorte la finalité du territoire. Mais, en retour, les plans de développement territoriaux et les projets élaborés par le territoire ne sont pas toujours conformes avec les règles des organismes de l'Union chargés de les instruire, non-conformité sanctionnée par un rejet. La règle de non attribution de financements publics aux municipes endettés limite la perspective de financements de projets pour les nombreux territoires situés dans les zones les plus pauvres. Ces discordances montrent que la cohérence institutionnelle entre les différents niveaux de gouvernance n'est pas toujours assurée.

Les objectifs des organisations de la société civile et des organismes publics au sein du collège territorial divergent parfois quant aux projets à élaborer et à la localisation des infrastructures financées. Les autorités municipales, notamment, arrivent parfois à tirer leurs épingles du jeu et à obtenir une concentration de projets sur leur propre territoire. Ce jeu concurrentiel reflète la disjonction des intérêts des membres de ces organisations. Dans certains cas, ces divergences assèchent la production de projets territoriaux et paralysent le territoire, comme c'est le cas dans le territoire Centro Oeste Contestado dans l'État de Santa Catarina.

Les dépendances de sentier institutionnelles s'avèrent contraignantes dans beaucoup de territoires et s'expriment de différentes manières. L'une d'elles est l'inscription de la réflexion du développement territorial dans le prolongement du projet PRONAF-infrastructures et de focaliser

les projets territoriaux dans une problématique agricole, au détriment des autres domaines d'activité (services, industries). Une autre dépendance de sentier tient au rôle central des municipes qui restent les opérateurs financiers du processus de développement territorial et qui peuvent *in fine* peser dans l'orientation des projets territoriaux. Une autre manifestation de ces dépendances de sentier est la permanence d'un certain clientélisme politique permettant de trouver des solutions de financements pour mettre en place des projets qui n'ont pu passer le filtre de l'évaluation ministérielle.

La pauvreté rurale est abordée par le PRONAT et le P.T.C., certes, mais sans que soient remis en cause les facteurs structurels liés à son émergence et à sa permanence, qui, de l'avis de beaucoup d'observateurs, sont d'abord liés à la limitation de l'accès aux ressources foncières et à l'eau à usages domestiques et productifs. Faut-il voir un lien entre cette non prise en compte des facteurs fonciers et hydriques avec le fait que les pauvres ne sont pas représentés dans le collège et que la pauvreté n'est prise en compte que par la conception que s'en font les non-pauvres ? Faut-il voir un lien entre la non prise en compte de la problématique foncière avec le fait que les agriculteurs familiaux, principaux bénéficiaires du PRONAT, sont en général propriétaires de leur foncier ?

De la conception à la mise en œuvre : idées, intérêts et institutions dans les politiques de développement territorial au Brésil

Introduction

Depuis 2003, l'État brésilien a adopté une approche territoriale du développement dans le cadre de diverses politiques publiques, dans une volonté de décentraliser les actions gouvernementales, de donner un rôle de premier plan aux acteurs sociaux locaux dans la construction et la gouvernance des processus de développement, et de favoriser le dynamisme socioéconomique des territoires. Une des politiques pionnières dans l'approche territoriale était le Programme national de développement durable des territoires ruraux (PRONAT), également connu sous le nom de Programme des territoires ruraux d'identité (P.T.R.I). L'objectif du Programme était « d'accélérer les processus locaux et sous-régionaux qui permettent de multiplier les opportunités de création de richesse de façon décentralisée et durable, en lien avec le réseau de soutien et de coopération solidaire » (Brésil, M.D.A., s.d.). À l'aide d'un ensemble d'institutions, les acteurs locaux sont encouragés à construire, à sélectionner, à développer et à mettre en œuvre le contrôle social sur des projets collectifs répondant aux demandes des territoires en matière de production, d'économie, de culture, d'environnement, mais aussi sociale. Placé sous la responsabilité du Secrétariat au développement territorial (S.D.T.) — rattaché au ministère du Développement agricole (M.D.A.) — le PRONAT a démarré ses activités en 2004 sur 65 territoires ruraux, pour en toucher aujourd'hui 239, répartis dans les cinq grandes régions brésiliennes.

Partant des expériences et des opportunités ouvertes par le PRONAT, le Programme territoires de la citoyenneté (P.T.C.) a été créé en 2008. S'appuyant sur les mêmes découpages territoriaux et les mêmes institutions mises en place par le PRONAT et organisés sur 120 des 239 territoires ruraux, le P.T.C. a pour objectifs l'élimination de la pauvreté et la

création d'emplois et de revenus en milieu rural. Porté par la Casa Civil¹, coordonné par le M.D.A. et rassemblant les actions de divers ministères et secrétariats dans un montage plus complexe que le PRONAT, le Programme s'attache à assurer l'universalisation des programmes essentiels de citoyenneté et la promotion de l'inclusion dans les systèmes de production des populations défavorisées de ces territoires. Dans cette conception, le territoire devient un espace privilégié de concentration et de synergie des politiques publiques, visant à transformer les conditions socioéconomiques existantes.

Comme le soulignent Leite *et al.* (2010), on peut, dans les deux programmes, identifier au moins trois dimensions de l'usage de l'approche territoriale, qui sont : la territorialisation des politiques publiques, la territorialisation de la gouvernance et la territorialisation du développement. D'après ces auteurs, la territorialisation des politiques publiques se traduit par le ciblage des actions de l'État sur des territoires définis à partir du zonage d'un problème donné ou des particularités de certains secteurs. Dans cette dimension, même si l'on tient compte des particularités locales, le centre stratégique de décision se situe hors du territoire, à des niveaux administratifs plus larges (l'État fédéré et l'État national). En revanche, la dimension de la territorialisation de la gouvernance s'efforce d'utiliser la notion de territoire comme un locus spatial et socioéconomique privilégié pour mettre en œuvre des processus de décentralisation des décisions et des activités gouvernementales, et de la relation entre État et société au niveau local. Fruit de revendications pour plus de participation depuis l'époque de la redémocratisation du pays au milieu des années 1980, cette perspective met en valeur la création d'espaces publics (collèges territoriaux) et l'autorité qui leur est conférée pour penser, planifier et agir sur les réalités locales. Enfin, pour la territorialisation du développement, l'axe central de l'analyse est la question du développement, désormais envisagée du point de vue territorial. Ici le territoire est l'unité spatiale d'intervention de l'État et de la société civile au sein de laquelle on souhaite bâtir ou dynamiser une institution publique capable de créer ou de faire naître des opportunités favorables au déclenchement de processus économiques, sociaux et politiques collectivement jugés comme étant adaptés au développement durable du territoire (Leite *et al.*, 2010). À des degrés divers, ces trois dimensions sont présentes au sein du PRONAT et du P.T.C. et guident le montage et la mise en œuvre des politiques publiques.

Après plus d'une décennie d'expérimentations de politiques territoriales, il est opportun de mener une réflexion autour des divers enjeux qui ont traversé la mise en œuvre de cette approche dans le pays. Prenant

1. N.D.T. : équivalent du cabinet du Premier ministre.

en compte les diverses phases d'une politique publique, telles que présentées par Jones (1970)², ce chapitre s'attachera à la formulation des politiques territoriales et la façon dont celles-ci se sont traduites dans les réalités sociales tout au long de leur mise en œuvre. Pour cette réflexion, nous nous efforcerons à mettre en perspective les idées à l'origine des politiques territoriales, les différents intérêts impliqués, et les institutions qui se sont montrées réticentes aux innovations de cette approche et à leur concrétisation. Nous partirons de l'hypothèse selon laquelle le manque de convergence entre idées, intérêts et institutions (à divers niveaux de la gouvernance publique) a engendré les écarts constatés entre les attentes initiales à l'égard de la perspective territoriale (conception) et les résultats de sa mise en œuvre, en termes de territorialisation des politiques publiques, de la gouvernance et du développement.

Pour répondre à l'objectif et à l'hypothèse énoncés ci-dessus, nous nous appuyerons sur l'approche analytique des politiques publiques dite « des trois i » (Palier et Surel, 2005), qui prend en compte les idées, les intérêts et les institutions en jeu. En résumé, analyser les politiques publiques à partir des idées signifie s'intéresser aux croyances, aux conceptions et aux représentations sociales des acteurs dans la construction de leur rapport au monde et aux problèmes sociaux, et à la façon dont ces interprétations jouent sur la construction des politiques publiques (Muller, 2008). Croyances, savoirs partagés et interprétations du monde constituent le socle cognitif qui permet d'appréhender les problèmes sociaux et politiques et d'imaginer leurs solutions (Muller, 2008 ; Fouilleux, 2011 ; Sabatier et Jenkins-Smith, 1999, 1993 ; Hall, 1993). Dans notre cas, il s'agit de décrypter les différentes interprétations qui ont contribué à construire l'idée du développement territorial, ainsi que la démarche empruntée par les différents acteurs impliqués dans le processus.

Analyser les politiques publiques à partir des intérêts signifie identifier les acteurs sociaux concernés, les logiques de l'action collective, les calculs et les stratégies bâties par les acteurs en fonction des coûts et des retombées escomptées d'une action, ainsi que les conséquences des anticipations faites par les individus ou par les organisations impliquées dans l'action publique (Ostrom, 2005 ; Alston *et al.* 2005). Les intérêts influencent les stratégies et les formes de l'action collective. Cela ne veut pas dire que les acteurs agissent sur la base d'informations complètes et dans le seul but de maximiser leurs résultats, mais plutôt qu'il

2. L'idée d'un cycle commandant la politique publique n'impose pas de négliger le caractère relativement chaotique et désorganisé à la fois dans la conception et dans la mise en œuvre des politiques publiques. Comme le rappelle Muller (2008), l'ordre même attribué aux phases (identification du problème, construction de l'agenda, élaboration du problème, mise en œuvre et évaluation) peut être inversé ou déréglé, de même que, souvent, certaines phases sont difficiles à identifier et à délimiter.

est important de comprendre les intérêts qui conduisent les groupes sociaux à agir et à s'impliquer dans les politiques territoriales et dans les stratégies que celles-ci mettent en œuvre pour avoir accès aux fonds publics.

Enfin, une lecture des politiques publiques sous l'angle des institutions consiste à interroger l'influence des règles et des normes formelles ou informelles sur le comportement des acteurs publics et privés (Flexor, 2011 ; Pierson, 2003 ; Mahoney, 2001 ; Thelen, 1999). Les institutions contribuent à créer des positions et des intérêts, déterminent la façon dont les participants acquièrent ou abandonnent leurs positions, délimitent l'éventail d'actions permises ou interdites et indiquent les résultats escomptés. Ainsi, ce qui nous intéresse ici, c'est de connaître les possibilités institutionnelles ouvertes par les politiques territoriales, mais aussi la façon dont les institutions préexistantes ont pu freiner les innovations proposées par l'approche territoriale.

Considérant que les trois « i » (idées, intérêts et institutions) définissent et influencent de manière concomitante les politiques publiques, le texte s'efforce de les réunir pour une analyse des politiques territoriales au Brésil. Comme l'indiquent Palier et Surel (2005), mobiliser, de façon articulée, les intérêts, les idées et les institutions permet de souligner la pluralité des dimensions d'analyse et la diversité de causes possibles dans l'étude de l'action publique. Nous nous emploierons ici à mettre en lumière l'influence prédominante, à certains moments, d'un élément ou événement de la politique publique, sans pour autant négliger le poids des autres.

Ces réflexions sont le fruit d'une série d'études menées par l'Observatoire des politiques publiques pour l'agriculture (OPPA). Réalisées à des périodes différentes, ces enquêtes ont exigé un travail de terrain sur neuf territoires ruraux/territoires de la citoyenneté, dans plusieurs régions brésiliennes : la Borborema (État de Paraíba), le nord-ouest Colonial (État du Rio Grande do Sul), la Basse-Amazone et le sud-est du Pará (État du Pará), le centre-ouest de Contestado (État de Santa Catarina), le Sertão occidental (État de Sergipe), la Serra Geral (État du Mato Grosso), Irecê (État de Bahia) et Raposa Serra do Sol et São Marcos (État de Roraima). Au moyen d'entretiens semi-structurés menés avec les principaux acteurs engagés dans la politique territoriale, au niveau fédéral et dans les territoires, les enquêtes abordaient la gestion sociale, la gouvernance, l'articulation entre acteurs et politiques publiques, la décentralisation des politiques publiques, les résultats des politiques et la promotion du développement dans les territoires.

Ce chapitre est organisé en quatre sections. La première décrypte les conceptions à l'origine de l'approche territoriale dans les politiques brésiliennes et la manière dont ces dernières ont délimité les territoires. La

seconde section analyse quelques institutions de la politique territoriale, la participation de divers acteurs dans ces espaces et les intérêts qui les amènent à interagir. La troisième section met en évidence certaines permanences institutionnelles (ou « dépendances de sentier ») qui ont limité la mise en œuvre des politiques territoriales. Nous concluons par de brèves considérations, en reprenant l'hypothèse qui sous-tend la réflexion.

1 L'idée de développement territorial et son expression dans la délimitation des territoires

L'émergence des politiques de développement territorial est le résultat de la confluence de plusieurs processus ou « flux » (Kingdon, 1984), dont l'élection de Luiz Inacio Lula da Silva à la Présidence de la République a permis le rapprochement. Les flux de problèmes et de solutions, pour reprendre les termes de Kingdon, ont apporté des idées, des pratiques et des apprentissages de provenances diverses sur la problématique du développement territorial. Le changement politique (le flux politique) a ouvert la porte à la participation de « nouveaux » acteurs, idées, intérêts et institutions dans la construction des politiques publiques, qui se sont mobilisés pour « concrétiser » l'approche territoriale dans le cadre de l'action publique brésilienne.

Un des processus qui a contribué à l'adoption de l'approche territoriale nous renvoie aux évolutions politiques et conceptuelles survenues en Europe, au début des années 1990, et à leurs répercussions dans le débat académique du « vieux continent » et du Brésil lui-même (Delgado *et al.*, 2013a ; 2013b ; Medeiros et Dias, 2011 ; Favareto, 2006 ; Abramovay, 2003). La réforme de la Politique agricole commune (PAC) en 1992, avec la création du II^e Pilier (la politique de développement rural) et de l'Initiative Communautaire Leader (Liaison entre Actions de Développement de l'Économie Rurale), a jeté les bases d'une nouvelle conception du développement rural, basée sur l'approche territoriale, intégrée et participative. À la même époque, l'Organisation pour la coopération et le développement économique (OCDE) intensifiait le débat en revoyant la classification rural/urbain en Europe et en créant une base territoriale commune à partir de critères tels que la densité démographique et les dynamiques territoriales rurales-urbaines. Depuis lors, les régions sont classées en essentiellement urbaines, intermédiaires, et essentiellement rurales. Ce classement questionnait les taux d'urbanisation et, dans le même temps, alimentait le débat autour du développement basé sur des caractéristiques territoriales. Ces évolutions ont connu des prolongements dans le monde académique européen, en aiguillant les discussions et les

études vers des questions comme la multifonctionnalité de l'agriculture et le développement territorial.

Au Brésil, cette thématique a pris de l'importance à la fin des années 1990. Ricardo Abramovay et José Eli da Veiga sont considérés comme les pionniers de cette réflexion, par leur remise en cause de la dichotomie rural-urbain et des taux d'urbanisation. Ils ont également affirmé la nécessité de penser le développement du point de vue de l'interaction ville-campagne, de la dimension spatiale de l'économie et des ressources locales d'un territoire (Abramovay, 2003 ; 1998 ; Veiga, 2002a ; 2002b).

Il faut préciser que ces auteurs entretenaient à l'époque des liens étroits avec les mouvements syndicaux de l'agriculture familiale — qui ont également rallié le camp des partisans de l'approche territoriale — et l'un d'entre eux a occupé le poste des exécutif du Conseil national du développement rural durable (C.N.D.R.S.)³ en 2001-2002, quand la conception de politiques territoriales a commencé à gagner du terrain dans les négociations politiques. Ici prend toute son importance la circulation des acteurs entre différents espaces (l'académique et le politique) de production et de discussion d'idées et de « référentiels » de politique publique, en favorisant leur institutionnalisation.

En parallèle au débat académique, des organisations non-gouvernementales, des mouvements sociaux et autres organisations de la société civile ont réclamé la décentralisation des actions de l'État et la participation sociale, et à exiger des projets de développement et des démarches intercommunales et intersectorielles, dans un souci de valorisation des potentiels régionaux similaires de l'agriculture familiale. Certaines expériences et pratiques de ces mêmes organisations — comme le « Projet alternatif de développement rural durable (P.A.D.R.S.) » de la Confédération nationale des travailleurs de l'agriculture (CONTAG), le Projet « *Umbuzeiro* », coordonné par l'ONG Association d'orientation des coopératives du *Nordeste* (ASSOCENE), les actions intercommunales de syndicats ruraux du *Nordeste*, par le biais des pôles syndicaux, l'initiative du Projet Dom Helder Camara et l'articulation dans le semi-aride brésilien (ASA) — fournissaient déjà des éléments et des apprentissages susceptibles d'alimenter l'idée de construction d'une politique nationale de développement territorial (Bonnal et Maluf, 2009).

Notons que, avec l'élection de Luiz Inacio Lula da Silva, un représentant syndical lié à la CONTAG a intégré l'équipe de transition du nou-

3. Le C.N.D.R.S. a été mis en place en 1999, avec pour mandat de promouvoir l'adaptation et l'association des politiques publiques, de débattre la gestion financière des programmes du M.D.A., d'articuler les conseils des États et des communes, de contribuer à l'évaluation des politiques en faveur de l'agriculture familiale et de la réforme agraire mises en œuvre (Mattei, 2010). On retrouvait au C.N.D.R.S. des représentants de l'État et de la société civile. Restructuré en 2003, il a pris le nom de CONDRAF (actuel Conseil national de développement rural durable et solidaire).

veau gouvernement et a assuré le poste de Secrétaire du développement territorial, favorisant ainsi la circulation des idées et des apprentissages capitalisés par ces expériences, leur appropriation au sein du gouvernement fédéral et leur mise en œuvre dans des politiques nationales. On remarquera également que, avant l'élection de Lula, ce représentant du mouvement syndical était déjà membre du C.N.D.R.S. où, comme on l'a évoqué plus haut, la construction de politiques territoriales s'installait dans les débats.

À côté de ces processus, un ensemble d'études et de bilans menés par des universitaires, mais aussi par les mouvements sociaux eux-mêmes, commençaient à signaler et à critiquer les contraintes du PRONAF (Programme national de renforcement de l'agriculture familiale), concernant notamment le volet Infrastructures et Services municipaux créé en 1996⁴. Parmi ces contraintes on soulignera : les fragilités de nombreux conseils de développement rural au niveau des communes et des États, chargés de la coordination de ce volet, en particulier la prédominance des exécutifs municipaux en termes de représentation et de pouvoir de décision (la « municipalisation » des conseils) ; l'exiguïté du niveau municipal pour le développement rural, si l'on considère que les moyens financiers servaient généralement à répondre aux besoins individuels de chaque municipalité, en l'absence de stratégie de développement pour dynamiser les diverses ressources présentes sur le secteur/la région/le territoire ; et la prédominance d'actions essentiellement agricoles, généralement axées sur les besoins économiques et productifs de l'agriculture de la commune (Schneider et Cassol, 2013 ; Abramovay, 2003 ; Cazella, Mattei et Delgado, 2002 ; Abramovay et Veiga, 1999). Ces constats ont permis de lancer une reformulation du PRONAF Infrastructures et Services qui s'est d'abord concrétisée par la Résolution n°. 27/2001 du C.N.D.R.S. définissant l'emploi de « 5 à 15 % du montant du quota de chaque État fédéré dans le soutien à des projets de développement rural et de renforcement de l'agriculture familiale, présentés par des organisations intercommunales régulièrement constituées dans l'État concerné » (Brésil, C.N.D.R.S., 2001).

Ces divers « flux » de problèmes et de solutions, comme le changement politique intervenu en 2002 (élection du Président Lula) et la participation de nouveaux responsables publics au niveau fédéral, ont ouvert une « fenêtre d'opportunités » à l'institutionnalisation de l'idée de développement territorial et à son expression dans des politiques publiques. La

4. Le PRONAF Infrastructures et Services était une ligne crédit destinée aux investissements dans des projets collectifs décidés dans le cadre des Conseils communaux de développement rural (institués à la création de la ligne de crédit). Réunissant représentants de l'État et de la société civile, il a permis, par exemple, l'installation de sites agroindustriels et de commercialisation, l'achat d'équipements agricoles etc.

reformulation du PRONAF Infrastructure et Services donne naissance au PRONAT, porté par le S.D.T., avec des conceptions qui mettent l'accent sur la territorialisation des politiques publiques, de la gouvernance et du développement, même s'il maintient des caractéristiques importantes du programme précédent. Pour le S.D.T. — corroborant l'influence des idées présentées plus haut — l'approche territoriale trouve sa justification dans quatre constats majeurs :

a) le rural ne se résume pas à l'agricole, et il faut faire le lien entre activités agricoles et non agricoles et entre le rural et l'urbain ; b) l'échelle municipale est trop restreinte pour la planification, la gouvernance et l'organisation d'efforts visant à favoriser le développement, et l'échelle de l'état fédéré est excessivement étendue ; c) il faut décentraliser les politiques publiques ; et d) le territoire est l'unité qui dimensionne le mieux les liens de proximité entre les individus, les groupes sociaux et les institutions, qui sont la base des initiatives en faveur du développement.

(Delgado et Leite, 2011, p. 91).

Conceptuellement, le S.D.T. envisage le territoire comme un « espace physique, géographiquement défini, généralement continu, comprenant des villes et des campagnes, caractérisé par des critères multidimensionnels, tels que l'environnement, l'économie, la société, la culture, la politique et les institutions, et une population, avec des groupes sociaux relativement distincts, qui établissent des relations en interne et en externe au moyen de processus spécifiques, où on peut distinguer un ou plusieurs éléments qui indiquent l'identité et la cohésion sociale, culturelle et territoriale » (Brésil, M.D.A., 2003). Du point de vue méthodologique, un territoire devait répondre aux critères suivants : i) un ensemble de communes avec une moyenne maximum de cinquante mille habitants ; ii) des communes affichant une densité démographique inférieure à 80 habitants/km² ; iii) une concentration du public prioritaire du M.D.A. (paysans en exploitation familiale, paysans installés sur une parcelle par la réforme agraire, *quilombolas* descendants d'esclaves évadés etc.), pour qui la demande sociale est plus intense ; et, iv) régions bénéficiaires de programmes d'infrastructure du M.D.A. et dont l'Indice de Développement Humain est faible, avec une priorité accordée aux communes ayant les conditions de développement les plus défavorisées (Echeverri, 2009). La délimitation ou le découpage initial des territoires s'efforçait, en principe, de rassembler des communes ayant des caractéristiques similaires en termes socioéconomiques, de production, d'environnement et de culture, conférant une certaine identité aux acteurs sociaux et permettant la construction de projets pour l'ensemble du territoire.

Toutefois, au-delà de ces critères, la délimitation territoriale tenait souvent compte des intérêts et des découpages spatiaux préétablis par certaines organisations sociales, résultant d'intenses négociations poli-

tiques, qui sont venues corroborer ou fragiliser l'identité territoriale « projetée » par les acteurs et/ou la politique gouvernementale. Sur le territoire centre-ouest *Contestado*, par exemple, la délimitation initiale prenait en compte le découpage établi par l'Association des communes du Haut-Itani, qui correspondait déjà à un Syndicat national de sécurité alimentaire et de développement local. Mais, afin de satisfaire des intérêts liés à l'accès aux ressources publiques et aux revendications de certaines organisations sociales, plusieurs acteurs ont fait pression sur l'exécutif de l'État fédéré qui a demandé au M.D.A. d'y inclure d'autres communes (Tecchio, 2012). Les enjeux de gouvernance et de territorialisation du développement ont alors pris plus d'importance, conséquence de l'augmentation du nombre de communes et des différences d'identité. Le territoire est alors devenu bien plus une unité de planification administrative qu'un espace ayant une identité homogène.

La création du P.T.C. n'a fait qu'attiser les intérêts à l'égard des fonds publics — car faire partie d'un Territoire de la citoyenneté conférait un traitement spécial par certaines politiques, les municipalités faisant alors pression pour y être rattachées — et plusieurs territoires ont vu leurs frontières s'agrandir avec l'adjonction de nouvelles communes affichant, assez souvent, des caractéristiques socioéconomiques, politiques et culturelles distinctes du groupe de départ. Au-delà de l'intensification de la concurrence à l'égard de l'argent et des projets politiques entre communes et groupes sociaux — déjà âpre auparavant — l'inclusion de nouvelles municipalités (dont beaucoup méconnaissaient complètement les institutions et le concept même du développement territorial) a tendu à « affaiblir », d'une certaine manière, la cohésion sociale et l'identité territoriale antérieures, ainsi que la gouvernance, venant ajouter des difficultés supplémentaires à la réalisation d'alliances pour la définition des priorités et des projets territoriaux. Dans le territoire du Sertão occidental, par exemple, où deux groupes de communes aux profils socioéconomiques différents avaient été réunis dans un même territoire de citoyenneté, lors des débats sur les plans territoriaux, les acteurs locaux ont eu bien du mal à rendre compatibles les diverses sollicitations issues de chacun de ces groupes (Lopes, Delgado et Grisa, 2013). En pareil cas, les possibilités de territorialisation du développement s'en trouvent fortement amoindries.

2 Les institutions dans la politique territoriale, les acteurs et leurs intérêts

Parmi les institutions créées par les politiques, le Collège de développement territorial (CODETER) constitue le principal espace de discussion,

de délibération et de gouvernance. Il s'agit d'un espace public qui, bien que suivant les orientations d'institutions nationales, confère un rôle plus affirmé aux acteurs locaux, dans un souci d'élargissement du champ de la politique, car il s'efforce de redéfinir les rapports entre État et société. Dans ce cadre et comme l'affirme un document gouvernemental, le S.D.T. recommandait que les instances collégiales respectent trois principes : parité, pluralité et représentativité (Brésil, M.D.A., 2006).

Quant au premier principe, la recommandation était que le Collège ait une composition paritaire équilibrant représentants de la société civile et gouvernementaux. Selon le S.D.T., « il faut rechercher l'équilibre entre ces deux forces en comprenant que, dans cette perspective, l'une ne remplace pas l'autre. Le critère de la parité est envisagé comme équilibre de forces et de possibilités et pas simplement comme égalité numérique » (Brésil, M.D.A., 2010, p. 15). Toutefois, jusqu'à la création du P.T.C. (quand a été réaffirmée l'importance de la parité), la composition aux 2/3 des membres venant de la société civile et 1/3 de représentants de l'exécutif a prévalu, comme stratégie et attitude préventive des organisations de la société civile pour que le collège ne devienne pas « un bras du gouvernement », comme cela était souvent le cas avec les Conseils communaux de développement rural (CMDRs), créés dans le cadre du PRONAF Infrastructures et Services (Delgado et Leite, 2011).

L'analyse des cas étudiés par l'équipe de recherche montre une participation plus active et assidue de la société civile que des acteurs gouvernementaux. En général, cette disparité d'implication s'explique, d'un côté, par l'enthousiasme avec lequel les représentants de la société civile, ceux du secteur de l'agriculture familiale en particulier, ont accueilli les possibilités de discussion et de proposition de politiques et de projets à partir de leurs particularités et ce à une échelle plus large et plus complexe que l'échelle municipale. La décentralisation, la participation et la territorialisation de la gouvernance faisaient naître de nouvelles espérances au sein de la société civile. D'un autre côté, cette différence s'explique aussi par la réticence voire l'opposition de certaines municipalités et C.M.D.R. à la politique territoriale, dans la mesure où elles « perdaient de leur pouvoir » avec la disparition du PRONAF Infrastructures et Services (Delgado et Leite, 2011).

Cependant, les études montrent dès 2008, un intérêt accru des municipalités à l'égard du P.T.C., bien qu'à des degrés divers d'intensité par rapport au collège territorial. S'agissant d'un programme fédéral doté d'un poids politique plus important, parce que directement rattaché à la *Casa Civil* de la Présidence, et affichant des moyens financiers expressifs provenant de plusieurs ministères, le P.T.C. se montrait très alléchant pour les responsables municipaux qui pensaient ainsi avoir accès à plus de fonds ou d'actions des politiques publiques pour leurs communes,

que ce soit par le biais des institutions territoriales, ou par le biais de leurs relations politiques. Même si une grande partie de ces attentes ont été frustrées, car les investissements étaient déjà fléchés par chaque ministère, sans intervention expressive du collègue et des mairies, on a pu observer que, quand elles faisaient partie d'un P.T.C., les communes recevaient une espèce de « label P.T.C. », attrayant pour les agences et les banques gouvernementales qui, avant cela, ne s'intéressaient pas à elles, et facilitaient l'accès aux fonds et aux politiques publiques, moins par le programme directement que grâce à son prestige politique. En effet, dès sa création, il avait été considéré comme le plus important programme du pays dans la lutte contre la pauvreté rurale. Ainsi, au-delà des responsables municipaux, on a pu noter une augmentation de la participation des acteurs rattachés aux divers niveaux de gouvernement, tels que des représentants de l'entreprise brésilienne de recherche agricole (EMBRAPA), du service brésilien d'appui des micros et petites entreprises (SEBRAE), des universités, des agences de vulgarisation agricole (ATER), des banques, des secrétariats des exécutifs des États fédérés, etc. Certains responsables municipaux estiment que l'accès facilité par le « label P.T.C. » à ces organismes et à ces acteurs représente le principal apport du programme vis-à-vis des territoires. De fait, il a permis d'ouvrir de nouvelles opportunités de projets, d'actions et de moyens financiers, au-delà même de la politique territoriale. Dans le territoire *Sertão* Occidental, par exemple, les témoignages rapportent qu'à partir du P.T.C. les banques se sont montrées plus sensibles aux demandes des petits exploitants familiaux (Lopes, Delgado et Grisa, 2013).

En revanche, on n'a vu aucun représentant du secteur privé siéger à quelque CODETER que ce soit, malgré qu'ils y aient été invités. Cela se doit en grande partie au fait que la politique territoriale a poursuivi, à l'échelle intercommunale, le modèle d'intervention du PRONAF Infrastructures et Services et sa vision étroite et isolée du « rural », qui tendait à laisser de côté les interactions rural-urbain et privilégiait dans les CMDR la présence d'acteurs gouvernementaux et de l'agriculture familiale (Delgado et Leite, 2015). Enfin, la relative fragilité politique, voire même financière, de la politique fait que, dans la plupart des territoires, les représentants du privé ne voient aucun intérêt à participer à l'organisme territorial (Bonnal, Delgado et Cazella, 2011).

Il s'agit d'une limitation fondamentale dans les territoires car, comme le remarque Offe (2001), l'expérience historique montre que les projets de développement qui se veulent démocratiques et pérennes doivent associer les trois secteurs de la société — l'État, le privé et la société civile. Ce n'est pas si simple, car chaque combinaison possible va dépendre de la politique et du rapport de forces entre les acteurs dans les territoires, ce qui revient à dire que l'intensité des conflits entre eux peut bloquer

toute possibilité de construction d'une composition durable et de la territorialisation du développement. Sur le territoire *sud-Est du Pará*, par exemple, le pouvoir et l'intervention de grandes sociétés, comme *Vale*, sur la définition de l'avenir de la région affaiblit considérablement la capacité d'intervention de l'organisme territorial existant et la conception de projets territoriaux, dont les actions peuvent souvent être annulées ou minimisées par le secteur privé. Dans des cas comme celui-ci, on peut dire que la territorialisation est moins engendrée par l'intervention gouvernementale que par les dynamiques économiques et sociales des grandes entreprises.

Quant au principe de la pluralité, le S.D.T. préconisait une composition du collège « représentative, diverse et plurielle des acteurs sociaux liés à la promotion du développement rural des territoires ». Selon ce principe, la pluralité des conceptions et de la représentation des intérêts « serait une des manières de renforcer les mécanismes de gestion sociale, et permettrait d'apporter au collège des conceptions ou des visions différentes (complémentaires ou divergentes) pour que soient négociés des ententes et des accords sur les voies du développement du territoire » (Brésil, M.D.A., 2006, p. 30).

Cependant, dans tous les territoires étudiés on a pu observer au sein des collèges une prédominance des acteurs liés au monde rural, en particulier du milieu agricole, mieux organisé et plus puissant. C'est là un signe que la création du territoire n'a pas permis de mettre en place un espace où la multidimensionalité et l'intersectorialité — annoncées par la littérature comme caractéristiques du développement territorial — puissent constituer des éléments majeurs de la gestion sociale (Echeverri, 2009 ; Bacelar, 2009). La création du P.T.C. a donné lieu à quelques tentatives d'améliorer la situation, mais la faible capacité d'intervention des acteurs du CODETER sur la configuration locale du Programme a inhibé la participation des différents acteurs et groupes sociaux⁵. Le manque d'intersectorialité a renforcé une vision étroite de la ruralité et du développement territorial, dominante dans les collèges, et c'est également une barrière supplémentaire à l'influence de problématiques comme la santé, les services, l'éducation, l'environnement, etc., sur les actions et les projets de développement proposés. Par ailleurs, la prédominance au sein du collège d'acteurs sociaux plus organisés et influents peut conduire à ne pas favoriser la lutte contre la pauvreté rurale et reproduire les conditions de vulnérabilité sociale déjà présentes sur le

5. Le P.T.C. a fait naître de nombreuses attentes autour de la décentralisation et de l'association entre politiques publiques. Toutefois, le format institutionnel imaginé par le Programme (matrice d'actions) a réduit en partie « le pouvoir de décision et la place de la société civile, avec une dynamique plutôt du haut vers le bas » (Bonnal et Kato, 2011, p. 71)

territoire, dans la mesure où les projets et les actions approuvés ne vont pas, en général, s'adresser aux groupes les plus vulnérables étant mis en œuvre au profit des groupes sociaux détenant le plus grand pouvoir de décision.

Les membres de la société civile au sein du CODETER sont pour l'essentiel des représentants d'organisations syndicales et de mouvements sociaux, d'ONG, de coopératives et d'associations rurales, en grande partie représentatives de l'agriculture familiale. Les paysans installés par la réforme agraire sont aussi présents la plupart du temps, mais la réforme agraire n'est pas un thème aussi constant dans les discussions et les actions du collège. Certains segments spécifiques de l'agriculture familiale, comme les femmes et les jeunes n'y ont pas une présence expressive, même s'ils obtiennent plus de visibilité dernièrement. La faible représentation des peuples et des communautés traditionnelles, comme les *quilombolas*, les communautés noires, indiennes (sauf sur les territoires Raposa Serra do Sol et São Marcos) interpelle également. On sait par ailleurs que, dans plusieurs territoires, le P.T.C. semble avoir favorisé, sous l'égide de ses organes (Commissions thématiques, parité etc.) la participation et la prise en compte des femmes et des jeunes agriculteurs, des communautés noires et *quilombolas* à rechercher plus de visibilité et de participation, sans toutefois modifier fondamentalement leur relative marginalité au sein des collèges.

Ce sont en général les secrétaires municipaux à l'agriculture qui siègent pour les pouvoirs publics, ainsi que les représentants des organismes d'assistance technique et de formation continue rurale et d'autres organisations/agences/sociétés/banques relevant du niveau des états ou de la fédération, comme les universités, EMBRAPA, le SEBRAE, l'INCRA (en général peu présents) et les secrétariats des états fédérés, la représentation publique s'étant accrue et diversifiée avec la création du P.T.C.

Sur le principe de la représentativité, le S.D.T. recommandait que les représentants des diverses entités aux instances collégiales soient désignés par leurs organisations respectives et que ces nominations soient formellement inscrites au procès-verbal de la réunion au cours de laquelle chaque nomination était décidée (Brésil, S.D.T., 2006). On notera que chaque collège jouit d'une entière autonomie pour définir sa composition en termes de nombre de participants, d'organisations d'origine et de secteurs d'intervention, dans le respect des principes énoncés plus haut.

Le règlement interne du collège est un outil pour délimiter la représentativité propre à chaque catégorie. En définissant la composition du collège, le règlement influera sur la promotion de la multisectorialité, de l'intersectorialité et sur la participation de segments en situations de vulnérabilité. Des modifications dans les règlements des territoires Sertão occidental et sud-est du Pará, par exemple, ont permis d'assurer

la participation des femmes, des jeunes et de représentants des secteurs de la santé et de l'éducation, avec droit de parole et de vote, augmentant ainsi les possibilités d'approbation de projets les intéressant. Ceci étant dit, tous les territoires ne se sont pas dotés d'un règlement interne. Même s'il s'agit d'un texte normatif « assurant » la présence de certains acteurs au sein des collèges, sans intervenir sur la « qualité » de leur participation, son absence peut avoir des effets négatifs sur la prise en compte de l'intersectorialité, sur les démarches de territorialisation de la gouvernance (et sa qualité) et sur la capacité des acteurs à contribuer à la construction de projets effectivement territoriaux.

3 Les reproductions institutionnelles dans la politique territoriale

La politique territoriale a représenté d'importantes innovations dans les politiques de développement rural au Brésil. Mais sa mise en œuvre s'est montrée prisonnière ou, en d'autres termes, elle a révélé une dépendance à l'égard du modèle d'intervention du Programme PRONAF Infrastructures et Services, qu'elle voulait dépasser. Quatre types de considérations peuvent illustrer ce point de vue.

- 1) Malgré l'existence d'un débat plus large autour du rural (associé à l'urbain et au territoire) et malgré la diversité des groupes sociaux dans la plupart des territoires, le monde rural représenté au sein des collèges est restreint, presque dissocié de l'urbain et reste identifié à un segment du secteur agricole, en général les exploitants familiaux. En ce sens, les projets territoriaux affichent, pour la plupart, un caractère productiviste et sont proposés par les représentants des exploitants familiaux (Delgado et Grisa, 2013 ; Grisa, 2013 ; Tecchio, 2012). Ce sont des projets relativement « traditionnels », plutôt axés sur les aspects de la production et de la commercialisation, qui laissent peu de place aux jeunes, aux femmes, aux *quilombolas*, aux indiens, aux populations traditionnelles et aux paysans installés par la réforme agraire. Ils n'abordent guère les questions comme la gestion des ressources et l'environnement durable, l'innovation technique et institutionnelle, ainsi que l'accès à la terre. La dimension socioculturelle et éducative constitue une exception significative à la prédominance des projets tournés vers la production. On constate que la question de l'éducation rurale est apparue avec force dans les collèges territoriaux, souvent grâce à l'influence des universités locales (Delgado et Grisa, 2013 ; Grisa, 2013).
- 2) Dans la mesure où la plupart des projets territoriaux privilégient la dimension agricole du rural, tout en négligeant les liens entre

le rural et l'urbain, le PRONAT reproduit, dans la pratique, le caractère sectorialisé du PRONAF Infrastructures et Services. Si l'on ne repense pas la conception de ruralité dominante dans les politiques de l'État brésilien, il sera certainement difficile d'exercer l'intersectorialité dans la politique territoriale, c'est-à-dire de valoriser les potentialités de l'économie, de la société et de l'environnement dans leur ensemble pour impulser le développement rural qui, de cette façon, ne sera plus envisagé comme cet espace à part où il n'est guère que les activités agricoles traditionnelles qui puissent être valorisées.

- 3) La permanence du modèle du PRONAF Infrastructures et Services a également permis de reproduire dans la gouvernance et dans les institutions du PRONAT la prédominance de deux types d'acteur sur le territoire : les représentants de la société civile locale, notamment des exploitants familiaux les plus organisés, et les représentants des trois niveaux de gouvernement (municipal, des états et fédéral). La non-prise en compte explicite du privé et des populations « invisibles » tend à fragiliser la territorialisation de la gouvernance et du développement. Des idées, des intérêts et des projets antagonistes peuvent être mis en œuvre parallèlement sur le territoire (dans et hors des institutions territoriales), mais l'emportent ceux qui disposent de plus de moyens financiers ou de puissance politique, la territorialisation se retrouvant ainsi détournée par la force incontournable (que les instances créées sont incapables de maîtriser) de certaines dynamiques économiques et financières entrepreneuriales (grandes sociétés minières, agroalimentaires, etc.) ;
- 4) Le fait que les collèges territoriaux ne soient pas constitués en personnes morales impose certains défis en termes de mise en œuvre et gestion des projets territoriaux, et surtout de territorialisation des politiques publiques (Caniello, Piraux et Bastos, 2013 ; Medeiros et Dias, 2011). Les flux de fonds publics pour les territoires restent régis par les normes régulant les transferts de l'Union aux exécutifs municipaux et aux organisations privées. Ainsi, d'après Medeiros et Dias (2011, p. 205), « Pour les collèges ne possédant ni attributions ni compétences légales en ce sens, le processus de gestion des projets se limite au suivi des procédures mises en œuvre par les exécutifs municipaux et les organisations privées (en ce qui concerne les fonds de fonctionnement) ». En l'absence de cadre légal, les fonds d'investissement destinés aux projets territoriaux doivent être reversés aux mairies ou aux agences de l'état fédéré. Cela limite les possibilités de gestion sociale des territoires, car les communes ont souvent des difficultés de gestion

ou préfèrent « municipaliser » les projets territoriaux, et de leur côté, les exécutifs des états, lorsqu'ils sont dirigés par des partis d'opposition au gouvernement fédéral, tendent à entraver la mise en œuvre de la politique territoriale. Ainsi, même approuvés, de nombreux projets ne sont pas exécutés à cause de problèmes de ce type (mais pas seulement) (Delgado et Grisa, 2013).

4 Considérations finales

Après plus de dix ans de politique des territoires ruraux, beaucoup de résultats positifs ont pu être atteints grâce à cette démarche qui voulait s'attaquer à la complexité du développement rural, dans un pays caractérisé par une forte diversité et hétérogénéité socioéconomique et environnementale, une prédominance d'une culture politique autoritaire, devant faire face à bien d'autres défis tout au long de sa trajectoire. Parmi ces résultats, on notera :

- 1) La période 2004 - 2009 a connu une forte ébullition avec la création et la mise en place des institutions dans les territoires, surtout chez les acteurs de la société civile. Les collèges territoriaux représentaient des espaces publics plus complexes que les conseils municipaux de développement rural (CMDR), dans la mesure où ils favorisaient une grande mobilisation autour de l'idée de formulation et de contrôle des politiques de développement rural à une échelle plus large que la commune (avec moins de risque de devenir « municipalisables »), et en tant que résultat de l'engagement conjoint (bien que conflictuel, tendu, inégal et à reconstruire en permanence) d'acteurs de l'État et de la société civile locale. Allant plus loin encore dans la démocratisation de l'État brésilien et des politiques publiques, ces expériences ont constitué un véritable apprentissage, bien que souvent inégal, autant pour la société civile que pour les agences étatiques, en termes de formation au leadership social ; pour la formulation et la mise en œuvre de plans et de projets de développement rural ; pour la construction d'alliances ; pour la relation institutionnelle entre représentants des différents niveaux de gouvernement (municipal, des états et fédéral) et des communautés et des mouvements sociaux locaux, en somme, pour la pratique de la gouvernance territoriale.
- 2) L'expérience de la politique du S.D.T./M.D.A. a été essentielle pour diffuser l'approche territoriale, au moins en milieu rural, et pour l'effort de dépassement des limites de la commune comme unité de planification et de mise en œuvre de politiques de dévelop-

pement rural (Favareto et Seifer, 2011). L'idée de territoire s'est imposée comme unité intermédiaire adéquate pour concevoir et mettre en œuvre des politiques décentralisées et comme échelle la mieux adaptée à l'articulation entre politiques publiques, à tel point que le CONDRAF, dans sa proposition de Politique de Développement du Brésil Rural lancée en 2011, fait de l'approche territoriale son axe central. De fait, l'idée de territoire renvoie aussi à l'impératif du dépassement du caractère éclaté et sectoriel qui a été la marque historique des politiques qui assimilent le rural à l'agricole. Par ailleurs, l'expérience territoriale a également stimulé la réflexion analytique et politique sur la réaffirmation de l'importance du « rural » pour la reconnaissance et la consolidation des politiques organisées autour de la diversité comme caractéristique centrale du traitement contemporain du rural qui, en mettant l'accent sur la présence de différents groupes sociaux, communautés et peuples, affirme trois attributs fondamentaux et indissociables du rural comme espace simultané (i) de production, d'activités économiques diversifiées et intersectorielles, et de fourniture de biens publics, (ii) de reproduction de différents modes de vie et (iii) de rapport à la nature.

Pourtant, et malgré les avancées réelles et rhétoriques, l'expérience des politiques territoriales n'est pas parvenue à avancer sur tous les fronts ou sur les fenêtres d'opportunité qu'elle avait pu ouvrir. Plusieurs interprétations et attentes initiales autour de la territorialisation des politiques publiques, de la gouvernance et du développement sont restées lettre morte. L'absence de convergence entre les idées, les intérêts et les institutions a contribué à certaines des limitations décrites ci-dessus. Au cours de cette trajectoire, les idées et les attentes autour de l'approche territoriale, et présentes à l'origine de la politique territoriale, n'ont pas toujours correspondu à celles des acteurs et des groupes sociaux locaux, avec leurs intérêts et leurs institutions établies, lesquelles se sont montrées réticentes et ont parfois pu bloquer les innovations souhaitées. Dans certains territoires, des acteurs locaux ignoraient les éléments qui ont fait naître la politique territoriale au Brésil et, malgré ce, exigeaient d'y participer, surtout en vertu d'intérêts instrumentaux (l'accès aux financements publics). L'inclusion opportuniste dans le découpage territorial de plusieurs communes aux caractéristiques territoriales trop dissonantes et la faible participation de certaines municipalités et acteurs au sein des organismes territoriaux, ou seulement présents lors des débats sur l'allocation des fonds, illustrent le manque de convergence entre les différentes interprétations de l'approche territoriale et entre les idées et les intérêts. Dans d'autres situations, les innovations apportées par l'ap-

proche territoriale se sont heurtées à des entraves institutionnelles qui ont freiné la territorialisation de la gouvernance et du développement. En particulier, l'absence de cadre légal pour les territoires a renforcé la sujétion de la politique territoriale aux découpages municipaux traditionnels et au pouvoir des élus locaux. De la même manière et dans plusieurs cas, la reproduction de conceptions et de règles formelles et informelles du PRONAF Infrastructures et Services a continué à guider les interventions des acteurs, limitant l'institutionnalisation des idées de l'approche territoriale.

En vertu de la taille du Brésil, de la diversité des situations sociales, économiques et culturelles qui y coexistent, et de l'ampleur de la politique publique elle-même (articulation de différents ministères et secrétariats et intervention dans 239 territoires), le manque de convergence entre idées, intérêts et institutions est sans doute inhérent à la politique territoriale (et à toutes les politiques publiques). En effet, divers auteurs qui mobilisent pour l'analyse des politiques, les approches cognitives, du choix rationnel et de l'institutionnalisme, soulignent que les idées et les intérêts différents (et souvent même contradictoires) doivent être négociés dans le cadre de la formulation d'une politique publique et que les nouvelles institutions sont contraintes par les institutions pré-existantes. Toutefois, l'analyse réalisée dans ce texte a sans doute rendu plus complexe cette réflexion en réunissant idées, intérêts et institutions. Mais elle montre, corroborant d'autres perspectives, combien la mise en œuvre des politiques publiques tend à s'éloigner de leur conception et de leur formulation, ainsi que des attentes qu'elles ont pu faire naître.

Décentralisation administrative, agencements institutionnels et politiques territoriales : notes sur les expériences récentes au Brésil et dans l'état de Santa Catarina

Introduction

C'est après la proclamation de la Constitution de 1988 qu'a démarré au Brésil un processus de décentralisation des actions de l'État, avec le transfert de certaines attributions et moyens financiers aux collectivités locales (villes et États), et la mise en place de structures administratives exécutives intermédiaires, à mi-chemin entre les États et les municipalités. Parallèlement, plusieurs systèmes de contrôle social dans divers secteurs d'intervention de l'État ont été instaurés, de manière à assurer une plus grande participation des bénéficiaires dans la mise en œuvre des politiques publiques.

La création de conseils locaux, régionaux et des États fédérés a été la voie choisie pour augmenter la capacité d'intervention de la société (Mattei, 2010). Lors des deux dernières décennies, ces réformes ont permis une plus grande implication de diverses organisations dans la mise en place des politiques publiques, notamment concernant l'allocation des moyens financiers, ainsi que le début d'une démarche de gestion partagée de ces politiques, entre gouvernement et société civile.

Ainsi, la relation traditionnelle entre l'État et la société évolue-t-elle peu à peu, au fur et à mesure que les acteurs sociaux accroissent leur participation à la définition et à la gestion des politiques publiques. Dans le même temps, l'État lui-même s'adapte à cette nouvelle réalité et renouvelle ses fonctions traditionnelles dans le but de rationaliser ses actions et d'en amplifier les résultats. La fonction des conseils actuels est donc de démocratiser le mode de gestion des biens publics ; ils deviennent des espaces de concertation des intérêts publics et privés importants pour la société.

Une des leçons que l'on peut tirer de ces évolutions est que la décentralisation de l'État est bien plus lente que ne le prévoient les normes

prises en place, mais aussi que sa progression s'appuie sur la capitalisation d'expériences précédentes, parfois considérées comme des échecs. Comme le signale Putnam (1986) dans sa minutieuse étude sur la décentralisation en Italie, le temps des transformations se mesure en décennies. La formule populaire italienne, un tant soit peu péjorative, qui parle de « vin vieux dans des bouteilles neuves », récupérée dans les années 1970 à propos des régions qui venaient de voir le jour, a évolué dans les années 1990 vers l'idée que les régions « contribuent à créer un style modéré, pragmatique et tolérant de planification et de gestion des conflits — une nouvelle manière de faire de la politique » (Putnam 1986, p. 75).

De même, après trois décennies et demie d'expérience de décentralisation en France, comme le suggère Bonnal (2007), la grande majorité des communes françaises font partie d'un organisme intercommunal, non sans que demeurent quelques fragilités dans le découpage des périmètres intercommunaux et dans les compétences administratives, outre l'augmentation du nombre de fonctionnaires.

Pour ce qui est de l'expérience brésilienne, les diverses initiatives en cours sont une réponse au fait que la forte centralisation de l'État est ressentie comme un problème par divers segments du secteur public comme de la société civile. Face à l'absence d'une ligne claire à suivre pour les collectivités locales, depuis les années 1990, plusieurs États recherchent des solutions alternatives visant à renforcer la décentralisation administrative et la planification régionalisée. L'orientation de la Constitution de 1988 selon laquelle les communes seraient prioritaires pour la décentralisation est contournée, dans diverses situations, par toute une série d'expérimentations visant à favoriser les associations intercommunales. On notera également que d'autres initiatives ont été lancées par des organismes fédéraux désireux de rendre leurs politiques plus efficaces en les rapprochant des bénéficiaires.

Malgré les progrès enregistrés dans la gestion et la mise en œuvre des politiques publiques, on se rend compte que les communes les moins peuplées, pour la plupart en milieu rural, montrent des insuffisances en matière de capacité de planification, d'innovation et d'exécution d'actions de développement¹. C'est pourquoi dès le début des années 2000, certaines actions des gouvernements fédéraux et des États se sont employées à mettre en place des regroupements intercommunaux, surtout dans les campagnes, selon les principes du développement territorial.

Ainsi, ce chapitre s'attache à discuter la question de la décentralisation de l'État brésilien comme condition première au développement territo-

1. Les chiffres du recensement de 2010 révèlent que sur les 5 565 communes brésiliennes, 4 958 (89,1 %) comptent moins de 50 000 habitants. Les villes de moins de 10 000 (2 515 communes) et de 10 à 50 000 habitants (2 443 communes) abritent au total 33,6 % de la population brésilienne.

rial. La première section discute la décentralisation politico-administrative mise en œuvre au Brésil après la Constitution de 1988, tout en s'efforçant d'en distinguer les principales initiatives en matière de politiques publiques ayant adopté la démarche de l'intercommunalité. La seconde section analyse le cas particulier de l'expérience de décentralisation de l'État de Santa Catarina qui, en 2018, en est à sa quinzième année. Enfin, la troisième section cherche à tirer les principaux enseignements de ces évolutions, et à mettre en évidence à la fois les contraintes et les perspectives des expériences en cours.

1 Expériences de décentralisation politico-administrative au Brésil

Le retour à la démocratie au Brésil, au milieu des années 1980, s'est traduit par un nouvel élan en faveur de la décentralisation politique. Celle-ci, pour certains experts, s'est transformée en simple bataille pour l'autonomie administrative des maires et des gouverneurs, qui cherchaient à augmenter leur part sur les recettes publiques. Mais la décentralisation va bien au-delà de la question des moyens financiers, car elle concerne également les relations politiques entre niveaux gouvernementaux et, surtout, elle implique une nouvelle forme de rapports entre État et société civile².

1.1 Quelques conceptions du processus de décentralisation

D'une manière générale, on peut dire que la récente décentralisation politique brésilienne encore en cours, en particulier pendant la période immédiatement postérieure à la Constitution de 1988, est traversée par deux caractéristiques essentielles. D'un côté, la crise de l'État national et son incapacité à continuer à gérer de façon centralisée les problèmes de la nation, l'ont forcé à mettre en place un processus décentralisé de services et de politiques. De l'autre, la demande pressante de la société et des mouvements sociaux organisés, qui se sont mis à exiger plus de décentralisation des décisions gouvernementales et des espaces de débats où les citoyens auraient plus d'influence sur les politiques publiques et les actions gouvernementales, a été en partie satisfaite. La demande de décentralisation a fait naître des attentes en faveur de la réduction du clientélisme et d'un plus grand contrôle de la société sur l'État, tout en renforçant les vertus de la démocratie et de la recherche de plus de justice sociale.

2. Une partie des éléments dans le début de ce chapitre a été publiée dans Mattei (2010).

Ainsi, Faletti (2006) présente un classement de ces processus de décentralisation selon trois modalités, permettant que le pouvoir, les moyens financiers et les attributions soient transférés aux niveaux inférieurs de gouvernement : i) la décentralisation administrative englobe « l'ensemble des politiques transférant aux collectivités locales la gestion et la prestation de services sociaux tels que l'éducation, la santé, l'assistance sociale et le logement » ; ii) la décentralisation fiscale correspond à « l'ensemble des politiques conçues pour augmenter les recettes ou l'autonomie budgétaire des collectivités locales » ; et iii) la décentralisation politique concerne « l'ensemble des amendements à la constitution et des réformes du système électoral conçus pour ouvrir de nouveaux espaces — ou exploiter des espaces existants — à la représentation des sociétés civiles locales » (Faletti, 2006 : 61-62).

Divers auteurs (Arretche 1991 ; Castro 1991) converge vers le constat selon lequel la décentralisation répond à trois grands enjeux, non exclusifs l'un de l'autre : i) elle est une réponse de l'État à sa propre crise budgétaire, qui entraîne son incapacité à remplir des fonctions de manière centralisée ; ii) elle est une forme de démocratisation des politiques publiques, visant à augmenter la participation sociale, en particulier de leurs bénéficiaires ; iii) elle constitue une nouvelle forme d'articulation entre le public et le privé.

Le renforcement et l'affirmation des niveaux infranationaux (États et villes), en opposition à la centralisation effrénée qui avait marqué la formulation et la mise en place des diverses politiques publiques sous les gouvernements militaires, se présentaient comme une condition au dépassement des diverses impasses et difficultés identifiées autour de l'action de l'État brésilien (inefficacité, bureaucratisation, corruption, autoritarisme, etc.). Plus proches des citoyens et des problèmes concrets de la population, les niveaux locaux de l'État ont été réinterprétés comme levier de l'innovation institutionnelle et de réponses effectives aux souhaits et aux intérêts de la société (Kunrath Silva ; Moruzzi Marques, 2004 : 10).

La décentralisation brésilienne n'a pas suivi un scénario standard, car la mise en œuvre des orientations définies par le gouvernement central dépend de l'action des exécutifs au niveau des villes et des États. La faiblesse structurelle de nombreuses municipalités, notamment les plus éloignées des grands centres urbains, a également freiné le transfert de compétences depuis le pouvoir central. D'autres aspects compromettent la décentralisation. L'un d'eux est le fait que le contrôle des actions des politiques publiques est réalisé par l'État central lui-même et non par la société civile comme le préconisent les principes de la décentralisation politique. Le manque de volonté des pouvoirs publics locaux à aller au-delà de la rhétorique, en ouvrant et en respectant concrète-

ment des espaces de dialogue avec la société civile, est un autre point d'achoppement. En général, c'est par crainte de perdre de leur pouvoir politique mais aussi parce que la décentralisation suppose l'adoption de mécanismes de gestion des conflits qui naissent des intérêts distincts des diverses représentations locales.

Finalement, on soulignera qu'au niveau local, la privatisation de l'espace public s'exprime par des pratiques clientélistes, corporatistes et autoritaires. Rompre avec ces pratiques politiques signifierait donc transformer les administrations des États et des villes en espaces de représentation des divers intérêts qui y sont reconnus, mais aussi instaurer de nouvelles règles et de nouveaux modes de coexistence politique. Ainsi, le choix politique prédominant s'efforce de régler les problèmes gouvernementaux dans le cadre du secteur public lui-même, sans transférer la recherche de solutions aux organisations de la société civile. Ainsi finit-on par mettre de côté l'encouragement à la participation de la société civile dans la perspective d'actions du bas vers le haut, avec des collectivités locales renforcées, permettant d'optimiser les résultats des politiques publiques.

Comme le signale Gordillo de Anda (1997), sans le consentement, l'encouragement et l'appui des gouvernements, la participation des acteurs locaux sera probablement peu effective, car seules des instances de représentation solides sont capables d'enclencher une démarche de redistribution du pouvoir. Au contraire, des instances faibles et/ou incomplètes transfèrent plus de fragilités que de solutions aux demandes locales.

1.2 Participation sociale et protagonisme politique

Au cours des trois dernières décennies, l'idée de la participation de la société aux différents niveaux exécutifs au Brésil est restée associée à une discussion plus large sur l'approfondissement de la démocratisation de la société elle-même, et pas seulement des politiques publiques. Il est important d'examiner dans quelle mesure les initiatives en faveur de la décentralisation politique ont pu permettre de renforcer ce mouvement démocratique global et, en particulier, à l'égard des politiques publiques, grâce à une nouvelle forme de contrôle des actions des gouvernements par les citoyens.

Diverses démarches méthodologiques ont été proposées pour diagnostiquer la réalité et, à partir de celles-ci, proposer un ensemble de politiques publiques susceptibles de définir un nouveau cap pour les processus de développement dans les diverses sphères de la société. L'approche participative ne s'affirmera qu'à partir des années 1990.

La décentralisation des politiques publiques destinées à promouvoir le développement a permis de donner aux questions de la participation et de la gestion sociale une plus grande importance au sein des organismes

et institutions publiques et des organisations de la société civile. On pouvait s'attendre à ce que la participation et l'implication des différents segments sociaux à la formulation, à la mise en œuvre, au contrôle et à l'évaluation des politiques publiques produisent des résultats différents et meilleurs que ceux que l'on obtenait jusqu'alors, quand les demandes et les besoins de l'ensemble de la société n'étaient pas toujours correctement pris en compte.

Le postulat est que les politiques publiques d'amélioration de la qualité de vie des individus doivent pouvoir compter sur l'implication et la participation des acteurs sociaux, en particulier des bénéficiaires et/ou de leurs formes de représentation, dans toutes les phases de leur mise en œuvre. Pour ce faire, les mouvements sociaux ne peuvent se contenter de présenter des listes de revendications. Il faut désormais interférer aussi sur la définition et sur l'exécution des politiques qui ne peuvent se restreindre aux actions des organismes publics.

L'une des principales différences entre l'approche conventionnelle et l'approche participative a trait aux actions et aux rôles attribués aux agents extérieurs et au public-cible des actions de ces agents, là où les politiques sont formulées et mises en pratique. Dans l'approche conventionnelle, l'unité sociale pour l'action de l'agent extérieur est la communauté, envisagée comme un système social homogène. Ici les stratégies ne sont pas différenciées et, par conséquent, n'en touchent pas tous les membres. D'une manière générale, les dirigeants locaux, souvent issus des strates supérieures, servent de relais de légitimation du travail communautaire. En fait, ce modèle d'intervention peut avoir pour résultat le maintien ou le renforcement du *statu quo*.

Une autre caractéristique de l'approche conventionnelle est sa nature standardisée. Les actions des agents extérieurs sont orientées de façon à introduire des démarches prédéfinies. L'agent extérieur joue ainsi un rôle actif, tandis que la population en est réduite à un rôle purement passif. Ce type d'action finit, la plupart du temps, par renforcer les mécanismes de dépendance des communautés vis-à-vis des agents extérieurs. Cette approche ne procure pas aux individus un développement de leurs aptitudes, qui aurait pour résultat une plus grande capacité à identifier leurs propres problèmes, à les comprendre et à rechercher les solutions appropriées.

Dans l'approche participative, la communauté est vue comme un système social différencié, dont les membres ont à la fois des intérêts divers, des visions distinctes de la société et de ses formes d'organisation, des niveaux différents d'accès aux ressources institutionnelles et les problèmes ne sont pas toujours communs à tous. Selon cette approche, la connaissance se construit à partir de la réalité et des expériences des bénéficiaires de certains programmes et/ou politiques publiques. Le

processus éducatif a pour but d'augmenter la capacité des individus à affiner le diagnostic des problèmes, à proposer des actions visant à les régler, à évaluer les actions mises en œuvre et à proposer de nouveaux types d'interventions. Le processus participatif a pour ambition de transformer les individus en acteurs des actions de développement, au lieu de simples spectateurs.

1.3 Expériences récentes de décentralisation et de planification régionale au Brésil

Le Brésil a connu, depuis les années 1950, une succession de cycles de déploiement et de repli de plans nationaux de type « développementiste » et de politiques de développement régional. Fruit de ces initiatives, diverses structures administratives et divers organismes de financement ont été mis en place, à l'image des Surintendances de Développement du Nordeste et de l'Amazonie (Sudene et Sudam). Avec le retour à la démocratie, à partir du milieu des années 1990, le pays a connu un « renouveau graduel de l'importance de la planification et des politiques à base territoriale et régionale³ » (Ministerio da Integração Nacional, 2012 : 10).

En général, ces initiatives ont été mises en œuvre de façon fragmentée, au moyen de stratégies de mobilisation et de méthodologies de planification les plus diverses. Malgré cette hétérogénéité, les nouveaux efforts de décentralisation étaient la plupart du temps une tentative d'adopter des processus de planification du développement régionalisé. Le ministère de l'Intégration nationale (MIN), chargé de la politique de développement régional, estime que depuis les années 1990, le Brésil a vécu deux grandes phases, en termes de priorité de ces politiques.

En l'absence de projet national et dans un contexte d'apparition « d'îles de dynamisme » dans les régions les moins développées, c'est une « déconcentration fragmentée » qui se met en place. Cette étape peut être divisée en deux. Au cours de la première phase (1996-2003), la politique des axes adopte une optique de compétitivité à partir de « territoires vainqueurs », à la recherche d'une plus grande insertion internationale, favorisant la fragmentation. Dans la seconde phase (2003-2010), les efforts s'orientent vers la construction de politiques nationales dans le

3. Bien qu'elles ne soient pas l'objet de cette étude, des expériences de budget participatif ont été menées dans les années 1980 par des équipes municipales liées au Parti des Travailleurs alors en plein essor. Même si elles ont perdu de leur ampleur, certaines d'entre elles perdurent encore dans quelques villes et États. Cette période a également vu la mise en œuvre de politiques publiques axées sur la déconcentration des espaces socioéconomiques et sur le soutien aux filières locales de production. Toutes ces initiatives s'employaient à fédérer principalement les petites et moyennes entreprises au sein de réseaux bâtis au niveau régional ou micro-régional.

sens d'un nouveau projet national de développement. Au niveau régional, la formulation du Plan national de développement régional va dans le sens d'une politique d'intégration (Ministerio da Integração Nacional, 2012 : 10).

Pour mieux comprendre cette dynamique, on peut mettre en lumière quelques-unes des initiatives de décentralisation administrative qui ont progressé institutionnellement dans le sens d'une approche territoriale du développement. Au niveau fédéral, les principales expériences étaient portées par les organismes suivants : le ministère de l'Intégration nationale (MIN), le ministère du Développement agricole (M.D.A.) et le ministère du Développement social (MDS). Il est à noter que nombre de ces initiatives impliquaient d'autres ministères et organismes fédéraux, en particulier dans leur mise en œuvre, comme on le verra par la suite.

Au MIN, la démarche phare est la politique nationale de développement régional lancée en 2003, mais qui ne sera institutionnalisée qu'en 2007. Dans un souci de prise en compte de la diversité du pays, elle reprend les actions de planification régionale, qui mettent en valeur les potentiels endogènes existants aux diverses échelles géographiques. Malgré un large champ, les analyses du ministère révèlent que le P.N.D.R. a reçu un accueil institutionnel mitigé et peu de crédits. En termes financiers, le P.N.D.R. n'a reçu le soutien que de fonds dits constitutionnels et de la Banque nationale de développement économique et social, et subit les conséquences d'une intégration défailante avec les autres programmes et projets, y compris ceux du MIN lui-même.

Au niveau fédéral, le support financier aux consortiums de sécurité alimentaire et de développement local (Consad) constituait une des premières initiatives récentes de décentralisation participative, coordonnée par le M.D.S. Il s'agissait avant tout de mener des actions conjointes entre pouvoirs publics et organisations de la société civile visant à entraîner une dynamique de coopération autour de l'amélioration des conditions de vie des populations défavorisées des régions à faible indice de développement humain.

Dans ce cadre, le Consad intégrait la notion de développement territorial, dans la mesure où il s'employait à infléchir les voies du développement grâce à la suppression graduelle des entraves à une meilleure exploitation des ressources locales, avec des initiatives axées sur la sécurité alimentaire, fondée sur la garantie du droit d'accès de tous à une alimentation de qualité et en quantités suffisantes. Une meilleure utilisation des ressources locales, à l'aide d'initiatives intercommunales créant de l'emploi et de nouvelles sources de revenu, est toujours considérée fondamentale pour le succès des politiques de sécurité alimentaire. L'approche du développement territorial vise aussi à appuyer la formation de capital social et humain, à ajouter de la valeur aux produits dans

les diverses filières, mais aussi à moderniser les actions du secteur public, en encourageant et en accroissant la participation populaire. Ainsi, ces consortiums ont-ils été implantés avec une structure décisionnelle basée sur des forums et des organismes collégiaux dont les décisions sont le fruit de négociations et d'accords entre les différents acteurs impliqués.

Sous les deux mandats du président Lula (2003-2010), plus de quarante Consad ont été organisés dans tout le pays. D'une manière générale, on peut affirmer que la majorité des Consad ne se sont pas consolidés, même si quelques-uns d'entre eux demeurent actifs. Dans le cas particulier de l'État de Santa Catarina, trois expériences ont été construites dans des microrégions qui présentent des problèmes liés à la sécurité alimentaire. Aujourd'hui, le Consad de l'Extrême-Ouest Catarinense est considéré comme l'une des expériences de cette politique les plus réussies du pays. Institué en 2004 et fédérant dix-neuf communes, ce Consad a conduit des politiques de vigilance et de défense agricole et de l'élevage, ainsi que plusieurs politiques de sécurité alimentaire et nutritionnelle. On notera que dans ses statuts, le pouvoir de décision est placé entre les mains des administrations municipales avec, toutefois, l'appui de deux conseils consultatifs formés de responsables publics et de représentants de la société civile.

Dès 2003, le tout nouveau Secrétariat au développement territorial (S.D.T.), au sein du M.D.A., démarrait le Programme territoires d'identité (P.T.I.) dans les villes rurales. Le P.T.I. visait principalement à dynamiser les régions rurales les moins favorisées, tout en réorientant vers l'échelle territoriale les demandes et les allocations de fonds. Après sélection et approbation des demandes par des forums municipaux et au niveau des États, cette ligne permettait de transférer des subventions fédérales vers des projets d'infrastructure et de services considérés comme stratégiques, dans des zones à forte présence de petits exploitants agricoles, paysans bénéficiaires de la réforme agraire et de communautés traditionnelles. Après la mise en place des territoires d'identité, le soutien du gouvernement fédéral s'exerçait désormais sous l'égide du Programme national de développement durable des territoires Ruraux. S'inspirant de l'initiative de la S.D.T./M.D.A., le gouvernement fédéral a ensuite lancé en 2008 le Programme Territoires de la Citoyenneté (P.T.C.). Depuis la création des P.T.I. et P.T.C., respectivement 164 et 120 de ces territoires ont été institués dans tout le Brésil, la plupart des territoires de la citoyenneté se superposant aux territoires d'identité.

La logique présidant à la création du P.T.C. était de diriger un plus grand nombre d'actions et de moyens financiers de divers ministères vers les « territoires » les plus vulnérables en termes socioéconomiques. Le P.T.C. ne se présente pas comme un programme autonome, et sa planification prévoit la dotation de fonds provenant de diverses sources.

Bien que la mise en œuvre de ses activités présente un niveau de complexité élevé, le P.T.C. s'est appuyé sur des montages institutionnels préexistants, issus de la structure de gestion territoriale constituée par le Pronat. Silva (2013) relève trois nouveautés par rapport au Pronat : l'inclusion de nouveaux acteurs d'autres secteurs (éducation, santé, culture.), entraînant la constitution de plateformes thématiques ; la création d'un Comité national de gestion et le renforcement des comités des États, chargés de la coordination du programme ; et la constitution d'un système de gestion stratégique⁴.

Diverses études ont évalué les fondements théoriques et le fonctionnement opérationnels du Pronat et du P.T.C. Elles montrent que la perspective territoriale reste parfois au deuxième plan dans les demandes approuvées par les collèges territoriaux, témoignant des difficultés à échapper aux logiques communales et sectorielles. Dans d'autres cas, les membres de ces collèges reproduisent la culture clientéliste et succombent à une pratique encore trop courante au Brésil : la « répartition » des deniers publics entre projets et intérêts de certains groupes politiques, excluant ainsi des segments moins organisés sans représentation au sein de ces forums territoriaux. En fait, le perfectionnement des mécanismes de planification et de contrôle social, ainsi que la faible capacité de prise en compte de la diversité de l'agriculture familiale à l'échelle territoriale, demeurent des enjeux forts de ces expériences de décentralisation (Favareto, 2007 ; Silva, 2013 ; Leite et Delgado, 2011 ; Cazella et Búrigo, 2008 ; Sabourin, 2014).

Les syndicats intercommunaux constituent un autre montage institutionnel soutenu par le gouvernement fédéral⁵. Approuvée en 2005, la loi sur les syndicats intercommunaux fournit un cadre juridique permettant aux communes de réaliser des services financièrement déficitaires quand ils sont réalisés isolément, à l'exemple des politiques de santé et des structures de ramassage et de traitement des déchets urbains. Mais le syndicat intercommunal présente des limites en termes de participation sociale, dans la mesure où il reste dépendant des intérêts des élus (Silva, 2013 : 24). La faible capacité administrative des communes est une autre entrave à la bonne marche des syndicats intercommunaux. De nombreuses villes ont du mal à s'adapter aux normes légales, ou sont en défaut vis-à-vis de l'État fédéral. Par ailleurs, l'une des critiques les plus récurrentes de la loi sur les syndicats intercommunaux concerne

4. Suite à la destitution de la présidente Dilma Rousseff en 2016, le MDA et la plupart des politiques publiques avec une approche participative, mis en œuvre depuis 2003, ont été suspendus, entre autres le P.T.I. et le P.T.C.

5. Ce type de coopération intercommunale est appelé « *consórcio* » [consortium] dans la loi brésilienne. Ses finalités et son organisation sont toutefois assez proches de celles des syndicats intercommunaux français, ce qui explique le choix de cette traduction (N.D.T.).

son règlement. Celui-ci exige en effet la régularité fiscale de toutes les collectivités locales du syndicat intercommunal pour permettre la signature d'une convention de transfert de fonds de l'Union au syndicat intercommunal (Silva, 2013 : 24-25).

Les États fédérés eux-mêmes ont également mis en place diverses expériences de décentralisation administrative, dont les origines et les objectifs sont assez distincts, mais qui révèlent le besoin de regroupements intercommunaux. Dallabrida *et al.* (2013) ont dressé une liste de ces principales initiatives :

- Conseils régionaux de développement (Coredes), Rio Grande do Sul (RS) ;
- Conseils régionaux de développement durable, Ceará ;
- Audiences publiques régionales, Minas Gerais ;
- Secrétariats régionaux de développement, Santa Catarina (SC) ;
- Participation et budget régionalisé, Espírito Santo ;
- Territoires d'identité, Bahia ; Planification territoriale participative —Piauí ;
- Plan de développement territorial participatif du Sergipe ;
- MT Régional, Mato Grosso ;
- Expérience de planification territoriale dans l'État du Pará.

À Santa Catarina, depuis 2003, la création des Secrétariats de développement régionaux (S.D.R.) a fait naître de vives discussions politiques autour de leur efficacité. Au cours de la campagne des élections au poste de gouverneur en 2014, les S.D.R. ont été au cœur des débats, certains défendant leur dissolution, les autres souhaitant leur permanence. L'exécutif actuel, réélu au premier tour, appuyait le maintien de cette politique de décentralisation administrative, existant depuis plus d'une décennie déjà, mais avec des remaniements. C'est la question que nous développons ci-après.

2 Décentralisation politico-administrative de l'État de Santa Catarina

Révélee au grand jour en 2003 avec la création des S.D.R., la décentralisation de l'action de l'État dans le Santa Catarina était en marche depuis les années 1960, comme l'ont montré plusieurs auteurs (Goularti Filho, 2005 ; Birkner, 2006 ; Butzke, 2007 ; Goularti, 2014). Pour Goularti (2014), on peut résumer son parcours en quatre moments historiques de constitution d'instances micro-régionales : i) 21 Associations de communes, le Secrétariat aux affaires de l'Ouest et 16 microrégions

homogènes définies par l'I.B.G.E. dans les années 1960 ; ii) 13 micro-régions définies par le décret de l'État n° 844, dans les années 1970 ; iii) Nouvelles villes, Forums de développement régional, Comités de gestion des bassins-versants et Régions métropolitaines, dans les années 1990 ; et iv) les S.D.R., les Conseils de développement régional et deux nouvelles villes dans les années 2000. Pour l'auteur, le constat est que ces initiatives ont été mises en œuvre de façon complètement étanche, avec très peu de dialogue entre elles. Ce sont des institutions caractérisées par des façons de penser et d'agir très spécifiques, révélant une démarche politique institutionnelle qui n'est pas parvenue à faire face aux problèmes structurels de cet État.

Au début des années 2000, un diagnostic de l'exécutif de l'État démontre que l'administration de Santa Catarina était incapable de répondre aux demandes des diverses microrégions. Cela était dû à une centralisation excessive des organes gouvernementaux dans la capitale, située sur le littoral, mais aussi à son incapacité à concevoir des projets de développement offrant des solutions aux problèmes structurels des diverses microrégions. Cette absence de projets à caractère régional finissait par renforcer en grande partie le déplacement des populations dans un mouvement connu sous le nom de « littoralisation » de la population catarinense. Depuis les années 1970, ce phénomène vide peu à peu de leurs habitants plusieurs villes de l'arrière-pays.

Selon un des candidats au poste de Gouverneur en 2002, il fallait pour cela mettre en place une nouvelle structure administrative capable à la fois de décentraliser les actions de l'État et de concevoir de nouveaux projets de développement à caractère régional. Ces idées étaient regroupées dans le plan de gouvernement du candidat du Parti du Mouvement Démocratique Brésilien. Il proposait essentiellement une restructuration des organes administratifs, autour de l'axe central de la régionalisation du budget, de la planification et des actions gouvernementales. Pour ce faire, on devait instituer les Secrétariats d'état au développement régional et leurs Conseils de développement régional respectifs, considérés comme étant les opérateurs de ce processus de décentralisation.

D'une manière générale, on peut dire que la décentralisation ainsi conçue s'appuyait sur les aspects suivants : restructurer l'administration de l'État correspondant à un nouveau modèle de gestion ; renforcer l'efficacité des actions gouvernementales auprès des citoyens ; augmenter la présence de l'État dans toutes les régions grâce à la décentralisation administrative ; organiser régionalement le budget et la planification de l'État ; et mettre en œuvre de nouveaux projets de développement axés sur les problèmes régionaux.

2.1 La trajectoire de la décentralisation politico-administrative

La réforme administrative est devenue officielle dès le début de l'année 2003, quand ont été créés 29 Secrétariats au développement régional et leurs Conseils de développement régional respectifs (C.D.R.), ainsi que le Conseil de l'État du développement (Desenvesc⁶). Deux ans plus tard, une nouvelle réforme administrative crée le 30^e S.D.R. Une troisième réforme interviendra en 2007, quand six nouveaux S.D.R. seront mis en place. La décentralisation catarinense s'appuie désormais sur 36 S.D.R. qui, ensemble, représentent les 295 communes de l'État. Une quatrième réforme est en cours avec la transformation des Secrétariats en Agences de développement régional (A.D.R.), associée à une réduction du personnel et du nombre d'Agences, qui totalisent maintenant 20 A.D.R.

D'après l'exécutif de l'État, au cours de la première phase de la réforme, la décentralisation des actions est passée des différents secrétariats aux S.D.R.

La mise en œuvre des actions, des programmes et des projets par les S.D.R. devait se dérouler de la façon prévue et garantie par le Plan Pluriannuel, la loi d'orientation budgétaire et le budget (Santa Catarina, 2003). Cette réforme établissait également le modèle de gestion de l'administration de l'État et la structure gouvernementale était désormais organisée sur deux niveaux : a) le niveau sectoriel, avec les secrétariats d'État, dont le rôle est de formuler, de réglementer, de mettre en œuvre et de contrôler les politiques publiques dans chaque domaine particulier d'intervention et ; b) le niveau des S.D.R., chargés de planifier et de mettre en œuvre les politiques publiques de développement régional (Santa Catarina, 2005).

Pour l'exécutif de l'époque, les S.D.R. constituaient des « agences officielles de développement » avec les mandats suivants : a) exécution des actions propres à l'État, comme l'identification des besoins sociaux, l'incitation à la participation des divers acteurs publics et privés, l'élaboration des politiques publiques, la régulation et le contrôle, entre autres ; b) appui aux Conseils de développement régional ; c) formulation de projets, des objectifs, des priorités des actions et application des fonds dans le cadre de la planification régionalisée ; d) promouvoir la gouvernance sur une base régionale dans les actions des divers organismes ;

6. Le Desenvesc avait pour mandat de formuler des politiques de développement économique, de l'emploi et de revenus, mais aussi de constituer les bases de la construction d'un nouveau modèle de développement pour l'État de Santa Catarina. Ainsi, aux côtés des représentants de l'exécutif, devaient y siéger des membres désignés par les C.D.R., choisis parmi les représentants de la société civile. Les C.D.R. quant à eux, sont formés par les Secrétaires au développement régional — nommés par le gouverneur — les maires, les présidents des chambres législatives municipales et deux représentants de la société civile de chaque commune. Après plus de 11 ans d'existence, le Desenvesc ne s'est jamais été réuni, ce qui est un signe de la fragilité de la démarche de décentralisation.

e) mettre en place des niveaux intermédiaires de communication entre l'État et les collectivités locales, dans le cadre de la décentralisation.

Les récentes évolutions reflètent la volonté de doter les secrétariats sectoriels d'un rôle de planification et de réglementation des politiques publiques, alors que les S.D.R. interviendraient eux comme des agences régionales de développement. Cela était déjà le cas avec la réforme précédente et reste un challenge pour la décentralisation catarinense. L'inefficacité de la démarche est un argument chez ceux qui plaident en faveur de la suppression des S.D.R.

2.2 Brève évaluation de la décentralisation « catarinense »

La décentralisation politico-administrative du Santa Catarina est une question qui mobilise à la fois les chercheurs, les partis politiques et les organisations de la société civile. Depuis sa mise en œuvre, les critiques les plus féroces fustigent la prise en otage des postes de direction des S.D.R. par la majorité politique ainsi que les résultats atteints, en termes de gestion publique, par rapport aux coûts financiers de ces structures décentralisées. On notera toutefois que la question est souvent traitée de manière superficielle et presque toujours biaisée par les positions politico-partisanes, ce qui conduit souvent à des interprétations faussées sur la réelle envergure de la démarche en cours.

Avec quinze ans de recul, on peut lister une série de questions qui montrent bien que tout ne se passe pas conformément aux objectifs initiaux des propositions gouvernementales. Un des premiers aspects concerne les crédits budgétaires de l'État, puisqu'ils sont fortement concentrés dans les microrégions les plus dynamiques du point de vue économique : en particulier le S.D.R./A.D.R. de Florianópolis (la capitale de l'État), Blumenau (vallée de l'Itajaí), Criciúma (au sud de l'État), Joinville (au nord de l'État) et Chapecó (à l'ouest de l'État). Pour Mattedi et Rudnick (2013, p. 39), la capacité budgétaire supérieure de ces S.D.R. « peut être liée à la capacité d'ententes politiques et d'organisation et de coopération entre les municipalités couvertes par les S.D.R. qui affichent les meilleures performances ».

Les coûts de fonctionnement (entretien des structures administratives) ont dépassé chaque année les dépenses d'investissements. Cela démontre, d'une part, le coût élevé de la nouvelle structure administrative mise en place et, d'autre part, la faible capacité à modifier les processus structurels historiques, au vu des faibles moyens alloués aux investissements. En fait, ce type de situation peut produire des effets exactement inverses à ceux que recherche la politique de décentralisation. Ainsi, plutôt que d'amenuiser le phénomène de la « littoralisation », on favorise son extension. C'est le constat que l'on peut faire dans certaines A.D.R. des microrégions du Planalto Serrano, de l'ouest et de l'extrême ouest, au vu de la stagnation économique et des vides démographiques.

À l'intérieur des actuelles A.D.R., on note que le principal outil de modification de la logique traditionnelle de gestion des politiques publiques ne fonctionne pas selon les intentions premières. Les Conseils de développement régional sont pratiquement inopérants et la société y est très faiblement représentée. Il en ressort que les propositions et les projets qui y sont discutés et approuvés pèchent généralement par le manque de relais régionaux, et les politiques finissent par n'atteindre, au maximum, que quelques secteurs particuliers de quelques villes membres du conseil. Cela démontre que la planification du développement régional, par le biais des A.D.R., est encore balbutiante et reproduit les pratiques et les cultures politiques traditionnelles. Les faiblesses opérationnelles des C.D.R. expliquent, quant à elles, l'innocuité du Desenvesc. Au long d'une décennie, on n'a pratiquement aucune information, que ce soit dans la presse ou dans des travaux scientifiques, sur des actions menées par ce conseil de développement de l'État.

Ainsi, deux grandes lacunes de cette décentralisation politico-administrative se trouvent mises en évidence. La première concerne le fait que les politiques demeurent conçues selon une philosophie du haut vers le bas, comme déjà souligné. On se limitera à noter le passage d'une partie des compétences des secrétariats sectoriels, auparavant concentrées au niveau de l'exécutif, vers les structures administratives des A.D.R. La seconde est liée au faible niveau d'implication des acteurs sociaux, dans la mesure où la dynamique des conseils s'appuie toujours sur la représentation des équipes municipales.

Le manque d'espaces démocratiques de participation de la société civile et de ses organisations représentatives est un obstacle à la construction de politiques de développement micro-régional. L'écart qui sépare les sphères étatiques de la société devient flagrant quand on voit que seuls 6 % des sièges dans les conseils liés à la décentralisation sont destinés à des représentants des organisations sociales. Par ailleurs, tous ces représentants passent par le crible de l'exécutif — qui doit les nommer par acte administratif — avant de pouvoir occuper leur siège au sein des instances collégiales.

Un aspect central de l'analyse de cette expérience est d'évaluer la capacité des A.D.R. à agir en tant qu'agences de planification du développement régional, en cherchant à valoriser leurs spécificités et ressources. En ce sens, l'étude d'Oganauskas Filho (2016) révèle que la principale faiblesse du processus de décentralisation de Santa Catarina réside dans l'incapacité du gouvernement de l'État à doter les Agences d'un personnel qualifié en matière de planification. L'attachement des dirigeants des A.D.R. aux partis politiques liés au gouvernement de l'État a conduit à privilégier les intérêts de membres de ces partis au détriment de la construction d'agences de planification et de développement régional. Ceci explique en grande partie le fait que la réduction significative du

nombre d'Agences, qui sont passées de 36 S.D.R. en 2003 à 20 aujourd'hui, a motivé peu de réactions de la part des organisations régionales liées à la société civile et au monde des affaires. Il ne fait aucun doute que cet aspect contribue à affaiblir la capacité des A.D.R. à concevoir des projets infléchissant une logique centralisée du développement.

3 Considérations finales

La réflexion présentée dans ce chapitre part de l'hypothèse que la dynamique du développement territorial dépend de mesures politico-administratives favorisant ou approfondissant le caractère décentralisé de l'État (Putnam, 1996). Pour ce faire, on a passé en revue la trajectoire brésilienne qui montre clairement l'expérimentation de diverses initiatives favorisant les partenariats intercommunaux, propices à un développement ascendant et basés sur la mise en valeur des ressources (sociales et matérielles) de microrégions particulières. L'inefficacité des actions centralisées de l'État pour régler des problèmes structurels de situations locales particulières est l'argument principal qui justifie ces partenariats. Ainsi, les représentants de la société civile se voient attribuer un rôle majeur et doivent prendre en charge la cogestion des politiques publiques. La recherche de mécanismes plus démocratiques, favorables à la prise de décision collégiale et à la transparence opérationnelle, est également des aspirations de ces dispositifs.

À ce jour, aucune de ces expériences n'offre de preuves suggérant leur consolidation. Au contraire, la plupart d'entre elles démontrent plus de faiblesses que d'aspects positifs. Au cours des dernières années, les politiques territoriales semblent même avoir perdu du terrain sur le plan politico-institutionnel et budgétaire au niveau de l'administration fédérale. Plusieurs études dénoncent les carences en ressources humaines dotées de connaissances techniques suffisantes pour planifier un véritable développement territorial, surtout en zone rurale. La sphère urbaine demeure invariablement l'espace privilégié de mise en œuvre de projets qui devraient pourtant avoir une portée territoriale. De la même façon, l'articulation entre représentants de l'État, du marché et de la société civile, visant à porter des projets innovateurs, reste un discours théorique qui n'a qu'une très faible base empirique, pour ne pas dire aucune.

Pour le cas précis du Santa Catarina, la décentralisation a permis l'engagement de personnes physiques dans un système de représentation qui a rapproché l'appareil étatique de toutes les microrégions géographiques. On note, néanmoins, d'importantes lacunes du point de vue stratégique et opérationnel, compromettant la capacité de la société à sortir d'un développement inégal, lequel domine encore largement. Tout

comme pour les autres expériences brièvement mentionnées, le cas catarinense a besoin d'un peu plus de temps pour démontrer son impact réel sur la culture institutionnelle et administrative de l'État. Il faut aussi tenir compte du fait que dans les microrégions situées plus à l'intérieur de l'État, l'opinion publique est favorable à la décentralisation, alors que dans les régions plus proches de la capitale, elle tend vers l'indifférence, voire l'opposition.

Enfin, même si les expériences brésiliennes de décentralisation montrent d'innombrables signes de faiblesse, les analyses de leurs résultats demeurent dispersées, et ne révèlent la plupart du temps rien ou peu de choses sur l'apprentissage potentiellement en construction. Souvent, les études insistent sur les aspects les plus visibles, mais occultent des micro-changements qui peuvent témoigner de véritables évolutions dans les façons de penser et gérer les politiques publiques. À ce titre, la littérature montre clairement la nécessité d'enquêtes à plus long terme pour essayer de capter ces évolutions ; cela permettrait de dépasser les positions préconstruites de certains groupes politiques qui, par principe ou simplement pour des raisons conjoncturelles, s'opposent aux expériences de décentralisation en cours.

Avancées, incertitudes et défis de la gouvernance territoriale environnementale à Peñas Blancas (Nicaragua)

Introduction

La nécessité d'améliorer l'action publique dans la gestion environnementale, par la décentralisation de la prise de décision au niveau des territoires et le renforcement de la participation citoyenne dans les processus politiques, s'est imposée au Nicaragua au milieu des années 1990 comme fin et moyen de légitimer le rôle de l'État en la matière et accroître la qualité et l'efficacité de ses interventions. Dans ce contexte, favorisé par les conditionnalités de la coopération internationale pour prioriser la conservation de la nature et l'émergence d'une société civile active, la politique environnementale a été révisée pour favoriser une gouvernance territoriale participative, avec un transfert progressif des mandats et des responsabilités vers les niveaux inférieurs de la hiérarchie administrative et l'accroissement de la participation citoyenne. En parallèle, la nature cessait d'être sanctifiée et la protection de l'environnement s'inscrivait comme l'une des composantes du développement durable « intégral, décentralisé, participatif, responsable et équitable » (Jarquín 2003). Vingt ans plus tard, l'action publique « par le bas » est plus que jamais d'actualité dans les discours du gouvernement : le « peuple Président » est l'un des messages centraux du gouvernement Ortega depuis 2007. Pourtant, si des avancées sont perceptibles avec la création d'espaces de concertation qui ont favorisé la participation citoyenne et la prise de responsabilités d'acteurs territoriaux, il subsiste d'importantes incertitudes et de nombreux défis à relever.

Le présent chapitre se propose d'examiner la territorialisation de l'action publique à Peñas Blancas, un territoire agroforestier du Nicaragua caractérisé par une problématique environnementale liée à la présence d'une aire protégée, depuis l'analyse de la gouvernance territoriale et de son évolution depuis les années 1980. Après avoir rappelé des éléments indispensables à la compréhension de la construction du cadre institutionnel et

des fondements de la gouvernance environnementale au niveau national, nous apportons des précisions méthodologiques sur la recherche conduite dans un territoire administratif formé de trois communes du Centre Nord du pays. La recherche¹ conduite dans ce territoire spécifique avait pour objectif global l'analyse des institutions gouvernant l'accès et l'usage des ressources naturelles au Nicaragua et au Honduras. Il s'est appuyé sur une collecte de données auprès d'acteurs à plusieurs niveaux impliqués dans la gouvernance environnementale. Nous verrons dans un premier temps pourquoi Peñas Blancas peut être envisagé comme un territoire aux enjeux environnementaux spécifiques et comment la gouvernance environnementale dans ce territoire s'est mise en place depuis les années 1980 marquant un tournant dans la vie politique et institutionnelle nationale et locale. Nous étudierons ensuite les acteurs et les processus en œuvre, leurs perceptions de la situation actuelle, pour enfin conclure sur des éléments de réflexion quant aux perspectives de la gouvernance territoriale environnementale, qui illustrent des tendances plus larges en la matière au Nicaragua.

1 La construction « par le haut » d'un cadre institutionnel et d'une architecture de gouvernance territoriale pour une gestion de l'environnement « par le bas »

Parler de gouvernance territoriale environnementale au Nicaragua revient à considérer les processus politiques plus larges qui ont forgé l'histoire de ce pays pendant la deuxième moitié du vingtième siècle. En effet, alors que pendant plus de 40 ans, la dictature des Somoza a permis la constitution d'un État fondé sur l'idéal type wébérien du patrimonialisme en termes de contrôle des ressources par les chefs d'État ou leurs proches grâce à des techniques d'allégeance, de violence et de soumission (Saldomando 2011), la chute du régime et le triomphe de la Révolution en 1979 ont entraîné de profondes restructurations. Si l'État est resté extrêmement centralisé autour d'un parti unique pendant les années quatre-vingts, la vie politique et institutionnelle a été bouleversée, avec la promulgation d'une Constitution en 1987 stipulant que « les citoyens ont le droit de participer de manière égale à la gestion publique et aux affaires

1. Le projet a été financé par le Centre Mondial d'Agroforesterie (ICRAF) dans le cadre du programme de recherche « Forêts, Arbres et Agroforesterie : moyens d'existence, paysages et gouvernance », à travers son initiative Sentinel Landcape. Le projet a été élaboré et mis en œuvre par le CIRAD, l'Institut de Recherche et de Développement Nitlapan au Nicaragua et le Centre d'Agriculture Tropicale et d'Éducation Supérieure (CATIE) au Honduras. Le travail de terrain à Peñas Blancas a été conduit et supervisé par Sandrine Fréguin-Gresh (CIRAD) en collaboration avec Karen Pavon et Patricia Mungia del Socorro (Nitlapan).

de l'État » et que « la loi devra assurer au niveau national et local, la participation effective du peuple » (Art. 50), actant pour la première fois le droit des citoyens à participer aux processus politiques et permettant, avec la restauration de l'autonomie municipale, l'émergence d'une société civile pouvant participer aux structures de gouvernance à tous les niveaux, en particulier territorial (Art. 49-52).

Motivé par les exigences de la coopération internationale garante du financement de programmes publics sous conditionnalités, en particulier pour promouvoir la décentralisation et la conservation de la nature (Jarquín 2003, Urbina 2005), le Nicaragua a actualisé sa politique environnementale dans les années 1990 dans un contexte de signature accéléré de nombreuses conventions internationales² et d'incorporation de la notion de développement durable dans son référentiel politique (Le Coq, Fréguin-Gresh *et al.* 2016). Ainsi, le gouvernement a engagé des changements institutionnels pour la gestion environnementale et amorcé une série d'exercices de planification intersectorielle dès la préparation du Sommet de la Terre : élaboration d'une stratégie de conservation pour le développement durable du Nicaragua (ECODESNIC, 1992) ; préparation d'un document de Stratégie de conservation, des terres et de l'environnement Plan d'action forestier (ECOT-PAF, 1991-1992) s'appuyant sur un large processus de consultation nationale : et enfin, élaboration du Plan d'action environnemental pour le Nicaragua (PAA-NIC, 1993) se fondant sur un document enrichi par des consultations d'ampleur avec différents secteurs, officialisé par le gouvernement à travers un accord présidentiel fin 1993 (n° 261-93).

Le PAA-NIC est resté, jusqu'à présent, le cadre de référence au Nicaragua en matière de politique environnementale. La plupart des mesures proposées dans le PAA-NIC ont rapidement été traduites en lois, programmes et actions provoquant un changement institutionnel, parmi lesquels : la création d'un ministère de l'Environnement et des ressources naturelles en 1994 (MARENA) ; la préparation et promulgation d'une Loi générale de l'environnement rédigée, consultée et approuvée en 1993, votée en juin 1996 et réglementée en août de la même année (Loi n° 217-1996) ; élaboration de plusieurs cadres réglementaires sur les forêts (décret n° 45-1993, suivi de la Loi n° 462-2003), sur les mines (Loi n° 387, 1999) et sur l'eau (Loi n° 107-2001), entre autres. Dans ce document de politique, la Loi générale de l'environnement de 1996, réformée en 2008 mais toujours à

2. En moins de cinq ans, le pays ratifie ainsi la Convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone (05/03/1993), la Convention régionale sur le changement climatique (29/10/1993), la Convention sur la diversité biologique (20/11/1995), la convention pour la conservation de la biodiversité et la protection des aires forestières prioritaires en Amérique Centrale (12/01/1996), l'Accord général sur le mouvement transfrontalier des déchets dangereux (26/10/1996) et la Convention relative aux zones humides d'importance internationale RAMSAR (30/11/1997).

la base de la réglementation environnementale en vigueur dans le pays, énonce les principaux éléments de la gestion de l'environnement et des ressources naturelles. D'une part, elle établit un zonage et identifie des « territoires » selon leur potentiel écologique et économique : territoires industriels ; territoires agricoles et d'élevage ; territoires forestiers ; territoires miniers ; aires protégées et territoires destinés à d'autres usages (tels que l'urbanisation, etc.). Pour la première fois, elle définit l'aménagement comme un « processus de planification visant à évaluer et planifier l'utilisation des sols sur le territoire national, selon leurs caractéristiques en termes de potentiels et d'aptitudes tenant compte des ressources naturelles, des activités économiques et sociales, et de la distribution de la population, dans le cadre d'une politique de conservation et d'exploitation durable des systèmes écologiques » (Art. 5). Elle met ainsi l'accent sur la dimension environnementale de l'aménagement qu'elle définit comme « aménagement territorial environnemental ». Elle distribue aussi les mandats et responsabilités aux différents acteurs concernés : le ministère de l'Environnement et des ressources naturelles (MARENA) et l'Institut nicaraguayen pour les études territoriales (INETER) s'imposent comme les organisations rectrices de l'élaboration et la mise en œuvre des directives sur l'aménagement territorial environnemental au niveau national (Art. 15) alors que les autorités locales³, dont les mandats sont spécifiés dans la Loi des Communes (n° 40-1988), sont responsables de l'élaboration et de l'application de plans environnementaux au niveau des espaces municipaux leur correspondant (Art. 16).

En parallèle, une Loi de participation citoyenne (n° 475-2003) est votée pour promouvoir le plein exercice de la citoyenneté dans le domaine politique, social, économique et culturel, au moyen de la création et opération de mécanismes institutionnels qui permettent une interaction fluide entre l'État et la société, tout en contribuant au renforcement de la liberté et de la démocratie participative et représentative établi par la Constitution de la République. (Art. 1)

Cette loi institutionnalise de nouveaux mécanismes visant à développer la participation citoyenne (Almendárez 2009) avec la création de forums de concertation pour l'élaboration des plans municipaux : les Comités pour le développement municipal (C.D.M.⁴) doivent organiser un processus de consultation permanente avec la citoyenneté et orienter la prise de décision des conseils municipaux (décret n° 78-2002). La loi n° 337-2000 de Création d'un système national de prévention, de

3. Dans le cas des deux Régions Autonomes de la Côte Atlantique, les Conseils et Gouvernements Régionaux.

4. Un C.D.M., présidé par le maire, se compose alors de délégués ministériels municipaux, de représentants d'organisations de la coopération internationale et d'ONG intervenant localement et d'organisations communautaires religieuses, professionnelles, associatives, etc.

mitigation et d'attention aux désastres, prévoit aussi la création de commissions de travail sectorielles d'appui aux C.D.M. afin d'identifier les problèmes et les lignes d'action correspondantes à mettre en œuvre. Dans le domaine environnemental, des Commissions environnementales municipales (CAM) sont alors chargées de « la coordination des activités de conservation et de réhabilitation des ressources naturelles » (Art. 17). Les CAM ou dans certains cas les COMUSSAN (Comité municipal de sécurité et souveraineté alimentaire et nutritionnelle) sont alors formées comme bases de l'architecture de la gouvernance territoriale environnementale, appuyées par des Unités de gestion environnementale municipale (UAM) qui sont créées dans les mairies pour défendre les positions des élus (décret n° 68-2001).

2 Précisions méthodologiques

Les résultats présentés dans ce chapitre reposent sur des travaux de recherche réalisés dans le cadre d'un projet visant à cartographier les institutions gouvernant l'environnement et les ressources naturelles au Nicaragua et au Honduras (Fréguin-Gresh, Müller-Oporta *et al.* 2013 ; Fréguin-Gresh, Wilson Whitet *et al.* 2014). Ce projet, dont l'origine repose sur les résultats d'une étude de cas de la trajectoire de la gouvernance environnementale dans une commune du centre nord du Nicaragua conduite en 2012 (Baratier 2012 ; Fréguin-Gresh *et al.* 2016) dont certains éléments sont aussi présentés, a été conduit entre 2013 et 2014. Alors que le projet avait une portée binationale, incluant au Nicaragua une vingtaine de communes et une dizaine de territoires indigènes, les résultats présentés ici se centrent sur Peñas Blancas. Ce territoire, au sens où ses habitants se partagent des ressources (naturelles, sociales, économiques, politiques, etc.), des institutions et un sentiment d'appartenance propre (León Leiva 2014), correspond à un espace géographique autour d'un massif situé à l'interface de trois communes du centre nord du Nicaragua où la question environnementale est influencée par la présence d'une aire protégée : la Réserve naturelle de Peñas Blancas, qui est l'une des six zones cœur de la Réserve de biosphère de Bosawas qui s'étend sur près d'un quart du pays. Le territoire retenu pour la présente analyse s'étend sur les communes de El Cuá (46 % de la surface de la Réserve), El Tuma-La Dalia (22 %) et Rancho Grande (32 %) (Castillo, Bolt *et al.* 2011).

L'approche mobilisée dans ce chapitre repose sur le cadre d'évaluation et de suivi de la gouvernance des forêts de l'Organisation mondiale pour l'alimentation (FAO) et du Programme sur les forêts de la Banque mondiale (PROFOR). Ce cadre offre un outil méthodologique et analytique permettant d'évaluer la gouvernance en œuvre dans la gestion des

ressources forestières d'après les perceptions des acteurs, organisées par thématiques renvoyant aux cinq principes de bonne gouvernance (voir figure 1).

Encadré méthodologique

Le Cadre d'évaluation et de suivi de la gouvernance forestière, élaboré par la FAO et le Programme sur les forêts (PROFOR) géré par la Banque mondiale, fournit un protocole d'enquête (par questionnaire) permettant de construire des indicateurs normalisés sur divers aspects de la gouvernance forestière. Certains de ces indicateurs renvoient aux caractéristiques générales de la gouvernance forestière, d'autres abordent des aspects plus spécifiques ou servent de proxy pour analyser certains facteurs difficiles à évaluer directement. Dans ce protocole, la gouvernance forestière comprend les normes, processus, instruments, personnes et organisations qui contrôlent la façon dont les gens interagissent avec les forêts (institutions qui régissent l'accès et les utilisations des forêts). Tel qu'il est conçu, le protocole est complet car il s'inspire d'un vaste cadre international d'évaluation de la gouvernance forestière. Il fournit un résultat robuste en capturant de manière systémique les perceptions des acteurs enquêtés, parties prenantes de la gouvernance forestière. Ce protocole est très pratique car son utilisation ne nécessite pas d'expertise spécifique dans la réalisation d'un diagnostic de gouvernance.

Si le protocole est inspiré de ce cadre, l'instrument de collecte des données a été adapté pour pouvoir interroger les acteurs individuellement sur leurs perceptions de la gouvernance territoriale environnementale sensu largo (pas seulement à propos de la gestion des forêts). Un instrument composé de 102 questions a été appliqué à 20 acteurs influents de la gouvernance environnementale du territoire de l'étude : fonctionnaires municipaux des ministères et instituts en charge de la gestion des ressources naturelles au niveau municipal ou territorial, fonctionnaires de la mairie, leaders politiques ou religieux, membres d'organisations de la société civile organisée. Les questions ont été posées en insistant sur le fait que la personne interrogée pouvait partager ses opinions librement qui ne reflètent pas nécessairement celui de l'organisation pour laquelle il travaillait au moment de l'enquête.

La gouvernance territoriale environnementale est ici envisagée comme un système institutionnel, politique, administratif et social de gestion de l'environnement et des ressources naturelles : cadre juridique et réglementaire, institutions au sens large c'est-à-dire règles en usage impliquant une multitude d'acteurs concernés par ces ressources et/ou impliqués dans leur gestion, leur exploitation, la conservation et la protection à l'origine de l'exercice du pouvoir et de la prise de décision.

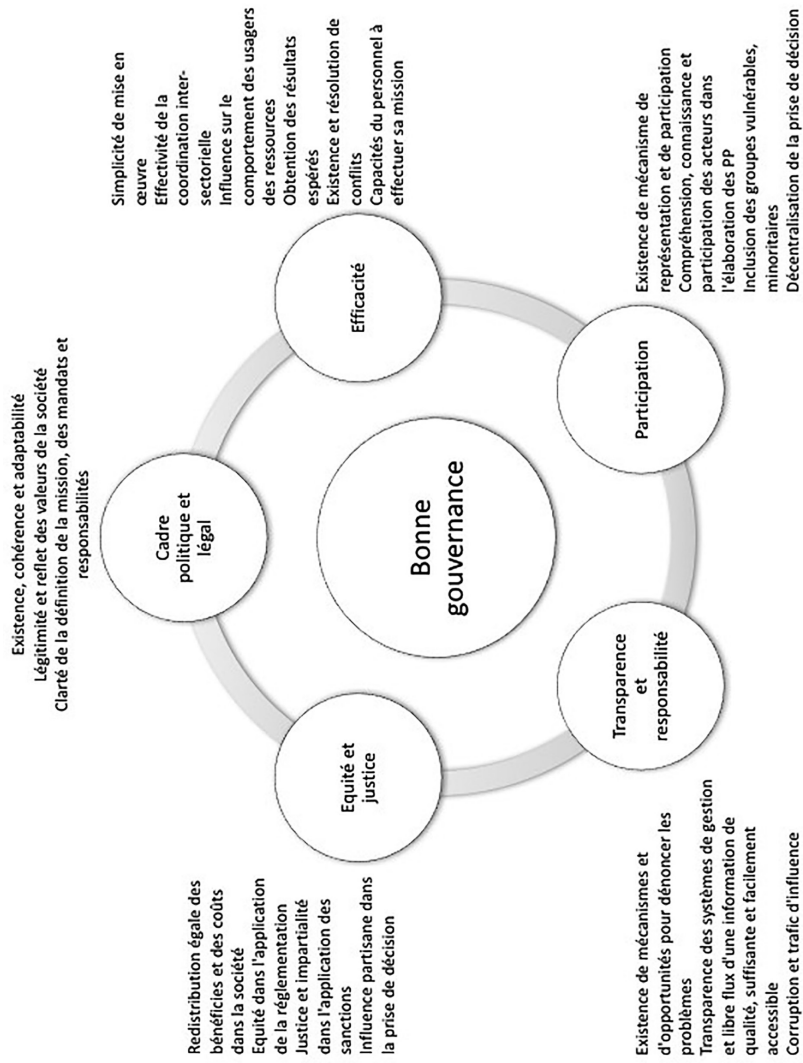
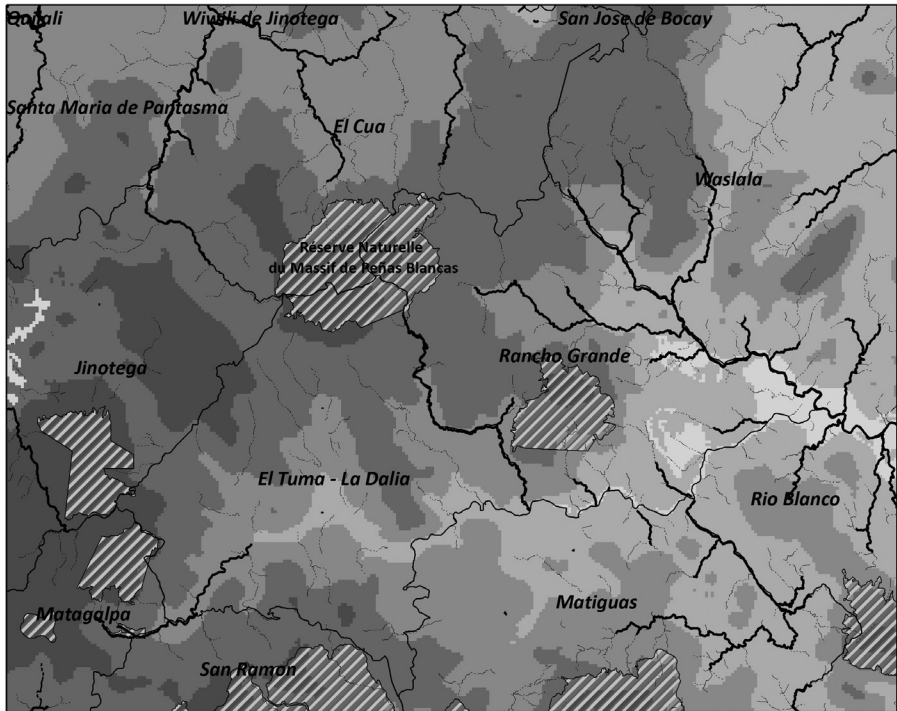





Figure 1 — Les cinq principes de bonne gouvernance déclinés en indicateurs renseignés dans le travail d'enquête. Source : adapté de l'outil FAO/PROFOR.



Légende

- Fleuve principal permanent
- - - - - Rivière principale temporaire
- · · · · Rivière secondaire
-  Aires protégées
-  0 - 200 m
-  200 - 400 m
-  400 - 600 m
-  600 - 1000 m
-  1000 - 1600 m
-  1600 - 2000 m

0 5 10 20 30 Km



Figure 2 — Localisation du territoire d'étude et de la Réserve Naturelle de Peñas Blancas.

3 La gouvernance territoriale environnementale à Peñas Blancas

3.1 Peñas Blancas : un territoire, malgré tout

Pour analyser la gouvernance territoriale environnementale à Peñas Blancas, il convient d'abord de comprendre ce qui en fait un territoire et ses spécificités en matière environnementale. Pour ce faire, la notion

d'identité territoriale (Guermont 2006) est utile et permet d'analyser comment les trois communes de El Cua, Rancho Grande et El Tuma-La Dalia « font territoire ».

D'une part, le paysage de Peñas Blancas s'organise autour de la réserve naturelle⁵ qui est située à l'intersection des trois communes (voir figure 2). La réserve est constituée d'un massif montagneux d'une altitude comprise entre 600 et 1 750 m qui est bordé par des falaises blanches en dents de scie qui structurent le paysage et donnent son nom au massif. L'ensemble de la région est marqué par un relief accidenté et seules les pentes au centre du massif (qui est aussi zone cœur de la réserve) sont moins abruptes (Arribard 2013).

Tout converge ou provient du massif : la population, installée dans la région depuis le sud et l'ouest, qui a progressivement défriché l'espace jusqu'au piémont des falaises délimitant le massif ; les routes, ouvertes dans les années 1960, qui finissent par le contourner ; les rivières, qui y prennent leur source dans les forêts tropicales sempervirentes « de nuages » qui le recouvrent, et qui alimentent en eau toutes les communautés rurales situées en contrebas du massif. D'un point de vue socio-écologique, Peñas Blancas est donc un socio-écosystème ayant une certaine cohérence. De l'autre, les trajectoires institutionnelles des trois communes, si elles sont spécifiques à chacune d'entre elles, sont également très liées et imprégnées par l'histoire du massif de Peñas Blancas. L'organisation spatiale des communes d'abord, a fortement changé dans les années 1980 qui ont marqué un tournant à Peñas Blancas, comme dans d'autres régions du Nicaragua. Si tout le monde s'accorde sur l'intensité des conflits armés des années 1980, notamment violents à Peñas Blancas, ayant provoqué la destruction de nombreuses communautés rurales et la méfiance de la population qui y a souvent tout perdu, c'est pourtant pendant cette période, puis celle de pacification qui a suivi, que les jalons de la gouvernance territoriale sont posés : d'abord, avec la réorganisation des espaces municipaux et la création d'un chef-lieu par commune où se sont positionnées les autorités élues qui, grâce à la Constitution et la loi n° 40, ont vu leur autonomie restaurée et leur rôle renforcé ; ensuite, avec l'émergence de leaders pro- ou contre-révolutionnaires (León Leiva 2014) qui ont orienté la politique locale et la prise de décision à gauche (El Tuma-La Dalia) ou à droite (El Cua, Rancho Grande) depuis la « montaña », c'est-à-dire depuis les zones boisées les plus reculées du massif. Aujourd'hui, la plupart de la population adhère à un parti ou se reconnaît dans les leaders locaux ou nationaux en référence à cette période de conflits.

Les bases de la gouvernance territoriale étant ainsi posées, les institutions se sont réellement mises en marche dans les années 2000 avec

5. Créée par décret présentiel et sans consultation préalable avec la population locale.

la création des C.D.M. et, dans le domaine environnemental, avec la création des CAM (à El Cua et à Rancho Grande) et COMUSSAN (à El Tuma-La Dalia). Au début des années 2000, des UAM sont créées et dirigées par un fonctionnaire de la mairie, le secrétaire environnemental. Jusqu'à la création des CAM par arrêté municipal au milieu des années 2000, il en assure seul la gestion, sans ressources dédiées et en sus de ses autres responsabilités (planification municipale, titularisation rurale, entre autres). Dès la création des CAM, il organise son travail sur la base d'un Plan opérationnel annuel avec d'autres membres intégrant la CAM : « les délégués municipaux du MARENA, du MINED, du MINSA, la Police et le Maire » (entretiens) qui s'intègrent à la structure de gouvernance de manière formelle, ne laissant pas de place à la participation citoyenne. À ce moment-là, un projet de la coopération internationale lance une initiative visant à créer une association de communes à Peñas Blancas (AMUPEBLAN) pour renforcer les institutions existantes. L'association a alors deux objectifs : réaliser un plan cadastral, élaborer des politiques locales d'aménagement territorial environnemental (plans environnementaux municipaux, PAM) et élaborer un plan de gestion de la réserve naturelle au niveau du territoire de Peñas Blancas.

Les CAM deviennent alors des arènes d'élaboration de politiques locales, conformément aux lois en vigueur. Et, en accord avec la Loi de participation citoyenne, les CAM orientent l'élaboration de réglementations selon un « processus participatif basé sur la promotion d'une prise de conscience collective afin d'analyser les problèmes environnementaux et leur apporter des solutions de manière concertée pour faciliter leur mise en œuvre » (entretiens). Ce processus, fondé sur la consultation avec les associations locales et la population, dure plus d'un an et bénéficie de l'appui financier et méthodologique d'un autre programme de la coopération internationale « car les choses n'avancent pas toutes seules, il y a toujours besoin d'un coordinateur extérieur qui donne des orientations et indique ce qu'il faut faire et comment le faire » (entretiens). Quoi qu'il en soit, les contours d'un projet de territoire se dessinent et les acteurs locaux sont investis dans l'action publique au niveau territorial.

3.2 Une multitude d'acteurs, dont l'influence est variable

Depuis la création des CAM et leur mise en marche avec l'élaboration des plans environnementaux municipaux et celle au niveau territorial du plan de gestion de la Réserve, l'architecture de la gouvernance territoriale environnementale à Peñas Blancas repose sur la participation à la prise de décision de plusieurs acteurs.

En premier lieu, les autorités municipales élues (maire ou vice-maire, fonctionnaires de la UAM) et les représentants municipaux des organisations déconcentrées de l'État en charge de la gestion de l'environne-

ment, de l'agriculture ou de la forêt, s'imposent, ce que confirment les enquêtes sur les perceptions de la situation de gouvernance (figure 3) : la mairie, le MARENA, l'INAFOR (Institut national des forêts), le MAG (ministère de l'Agriculture et de l'élevage) sont les acteurs les plus fréquemment mentionnés dans les enquêtes comme influençant la prise de décision territoriale en matière environnementale.

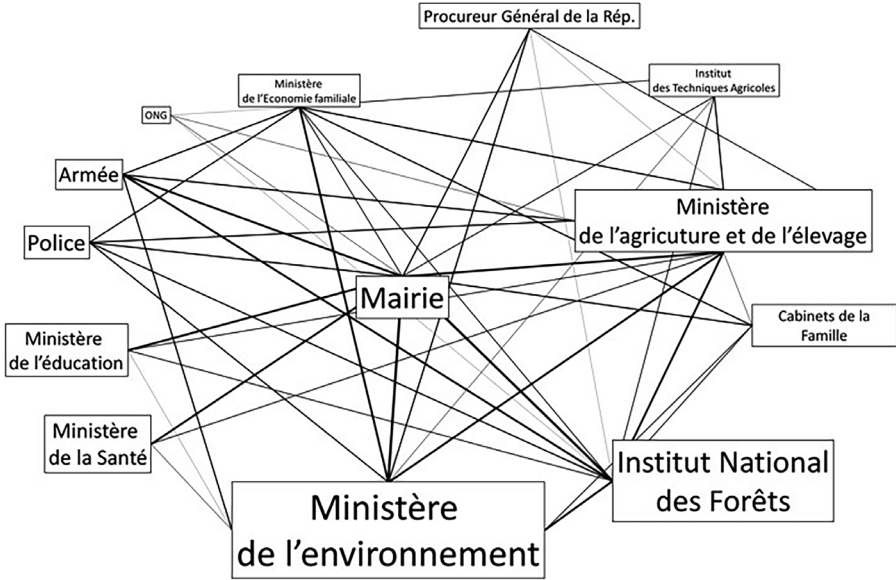


Figure 3 — L'influence des acteurs impliqués dans la gouvernance territoriale et leurs relations. Source : Enquêtes, 2013. N.B. : la taille des noms des acteurs représente la perception de l'influence de ces acteurs dans la gouvernance territoriale établie sur la base des résultats d'enquêtes. La grosseur des traits symbolise la proximité des relations entre ces acteurs, selon leurs déclarations.

Ensuite, d'autres acteurs sont perçus comme influents : les délégués municipaux des ministères de la Santé (MINSA), la dimension santé publique étant très présente dans les discours environnementaux et de l'éducation (MINED), ainsi que le procureur général de la République, la police et l'armée (pour l'application des sanctions en cas de délits environnementaux). Comme l'expliquait l'un des membres de la CAM de El Cua, la mairie, les délégués municipaux et une ONG de défense de l'environnement locale (voir *intra*) forment un directoire exécutif « composé de sept membres : le président [le maire adjoint, délégué par le maire], le vice-président [un membre d'une ONG environnementale très active], un secrétaire [le délégué du MINED], un trésorier [un fonctionnaire de la Police], un contrôleur [la déléguée du MARENA] —

puisque ce sont eux qui se rendent dans les communautés pour contrôler l'abattage des arbres —, et le [délégué du] MINSA, puisque c'est lui qui va effectuer les inspections [sanitaires pour vérifier la qualité de l'eau potable] » (entretiens).

À ce directoire, s'ajoute le Cabinet de la famille, la vie et la communauté, une entité émanant du Parti Sandiniste anciennement connus comme Comités du pouvoir citoyen (Almendarez, 2009), qui se veut défendre les intérêts des communautés avec un représentant au niveau municipal. Les Cabinets de la famille sont ainsi considérés par les enquêtés comme influents d'une part car leurs membres servent de relais technique aux délégués municipaux et aux fonctionnaires de la mairie au niveau communautaire et, d'autre part, en raison du poids grandissant du Parti sandiniste au niveau territorial (depuis les élections municipales de 2012, toutes les mairies de la région d'étude sont sandinistes).

Enfin, les enquêtés considèrent que la société civile organisée (ONG) a peu d'influence de manière générale, hormis une ONG de défense de l'environnement qui se démarque pour son influence dans la prise de décision au niveau territorial : cette ONG, lors des processus d'élaboration des PAM et du Plan de gestion de la réserve, a été très active dans l'organisation de la concertation au sein des CAM et dans l'écriture de ces Plans (Baratier, 2012).

4 Des perceptions mitigées de la situation actuelle

Les enquêtes révèlent des perceptions mitigées de la situation actuelle de la gouvernance territoriale environnementale (voir figure 4). Si le cadre politique et légal est considéré par la plupart des enquêtés comme clair, légitime, représentant correctement les intérêts de la société, il est utile de voir que finalement, les responsables de sa mise en œuvre ne le connaissent pas tous (certains ignorent l'existence ou ne maîtrisent pas le contenu de certaines réglementations qu'ils doivent pourtant faire appliquer) et pour beaucoup d'enquêtés, sa mise en œuvre est complexe et très bureaucratique. Il est possible, pour illustrer ce propos, de mentionner la procédure pour légaliser l'abattage d'un arbre qui nécessite d'avoir, entre autres, un titre de propriété (ce que beaucoup n'ont pas) et un permis d'avoir une tronçonneuse. Généralement, les enquêtés pensent que si les textes légaux sont bons, leur efficacité ne l'est pas : leur mise en œuvre, quand elle est opérationnelle, ne permet pas d'obtenir les résultats escomptés et réduire les conflits quand il y en a. Cette inefficacité est attribuée au manque de capacités du personnel à faire son travail (bas salaires, manque d'incitations, absence de ressources nécessaires) et aussi, au manque de participation réelle dans l'élaboration des règles. En fait, les enquêtés pensent que la décentralisation est favorable à la

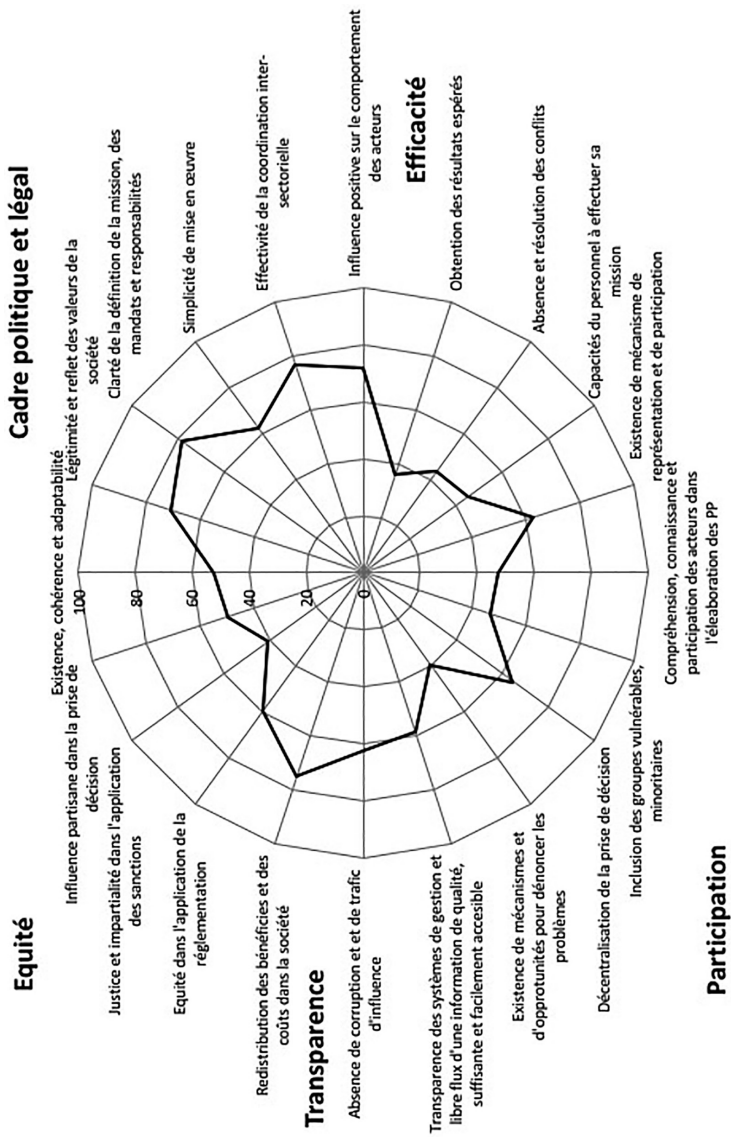


Figure 4 — Pourcentage de réponses des enquêtés selon les indicateurs de perception de bonne gouvernance. Sources : Enquêtes, 2013. N.B. : le diagramme en araignée est construit sur la base de l'application du protocole d'analyse du PROFOR qui regroupe dans les 5 composantes de la gouvernance 16 indicateurs construits sur la base des questions adressées aux acteurs enquêtés. La notation des réponses à ces questions, généralement un degré d'accord ou de désaccord avec une affirmation, permet d'attribuer un score à chaque indicateur, comme le protocole le recommande.

gestion de l'environnement mais qu'elle n'est pas effective au Nicaragua, et s'ils reconnaissent une certaine concertation au niveau municipal et territoriale, au final peu d'acteurs croient pouvoir influencer sur la prise de décision (le cadre de politique générale est élaboré par l'État central), en particulier les groupes vulnérables et minoritaires. En termes d'équité et de transparence, la plupart des enquêtés considèrent que la justice est partielle, que les partis influencent les processus politiques et que la corruption et le trafic d'influence sont monnaie courante. Il est nécessaire de signaler que pour ces deux derniers points, certains informateurs ont commenté le fait que, grâce à la corruption et à l'importance du parti sandiniste dans la vie politique, les mécanismes de collaboration intersectorielle fonctionnaient mieux.

5 Une situation révélant des incertitudes et des défis

La notion de territorialisation renvoie non seulement au contenu de l'action publique qui incorpore les demandes locales, mais aussi au mode de prise de décision, à la participation des acteurs et des niveaux d'autorité impliqués dans les processus d'élaboration et la mise en place des interventions dans le cadre d'une relation selon laquelle les parties s'affrontent et négocient la prise en compte des priorités locales. L'analyse de la gouvernance territoriale environnementale à Peñas Blancas révèle un certain nombre d'incertitudes et de défis.

Une incertitude renvoie à la participation et à la représentativité des demandes de la population. Si bien évidemment, il y a des intérêts divergents au sein de la société, il est à déplorer la faible participation de la société civile, en particulier les organisations professionnelles agricoles, dans la gouvernance territoriale environnementale. Si des efforts constants sont faits pour inclure les associations locales dans les processus de concertation organisés au sein des CAM, force est de constater que seul un faible nombre d'organisations de la société civile participe effectivement et que, pour une population faiblement organisée, les intérêts du plus grand nombre ne sont pas souvent pris en compte, n'étant défendus par aucun représentant. En effet, si les élus (mairie) ou certains leaders (Cabinets de la famille) sont présents, il n'est pas certain qu'ils défendent dans ces arènes les priorités telles qu'elles seraient définies par la population. De plus, il serait nécessaire de se demander si tous peuvent effectivement participer aux processus politiques : les observations participantes lors de séances de travail des CAM montrent que lorsque des citoyens sont présents, ils ne s'expriment pas en public et laissent les plus éduqués ou ceux ayant plus de prestance parler en leur nom, même lorsqu'ils ne sont pas d'accord. Comme le rappelait un producteur agricole « il n'est pas facile de relever la tête lorsque pendant des

décennies, le paysan a dû la baisser » (entretiens). Ainsi, si la loi autorise la création d'espaces de concertation ouverts à tous, son application n'entraîne pas la généralisation de la participation et seuls ceux qui disposent déjà de ressources (humaines, sociales, financières) finissent par contrôler la prise de décision.

Une autre incertitude, probablement liée à la précédente, renvoie à la portée des décisions prises et à l'effectivité des politiques élaborées dans le cadre des CAM. D'une part, ces politiques doivent s'inscrire dans le cadre du règlement en vigueur au niveau national, ce qui contraint leur contenu et, d'une certaine manière, limite leur portée puisque ne pouvant s'ajuster que dans une certaine mesure aux priorités locales. De l'autre, les observations participantes lors de séances de travail des CAM montrent que tous les participants n'ont pas le droit de vote pour les décisions qui sont prises (seuls les membres du directoire l'ont) en particulier si celles-ci ont des implications financières : la décision finale est toujours votée en conseil municipal et la CAM ne reste qu'un espace de conseil aux autorités locales. Toutefois, l'analyse des budgets dédiés aux questions environnementales est révélatrice (moins de 1 % du budget municipal est alloué aux interventions décidées en CAM, dans le cadre d'un budget total restreint). Si des décisions sont effectivement actées au niveau municipal par des ordonnances, ce sont encore les organisations déconcentrées de l'État (MARENA en particulier) et dans une moindre mesure les Cabinets de la famille vers qui transite une partie des fonds gouvernementaux qui gèrent les budgets et mettent en œuvre des interventions. En l'absence de mécanismes financiers assurant l'autonomie effective des autorités municipales dans la gestion environnementale dans l'espace administratif qui leur correspond ou le territoire dans lequel elles s'inscrivent, les politiques locales restent des documents écrits, mal connus et peu appliqués.

Finalement, un des défis, non des moindres, renvoie au rôle des organisations de la coopération internationale dans la gouvernance territoriale. Comme mentionné, les acteurs locaux manquent de ressources (financières, humaines notamment) pour mettre en œuvre les interventions pensées localement et le territoire abonde de projets ayant une dimension environnementale financés par la coopération et mis en œuvre soit directement par des consultants, soit *via* des organisations locales. Certaines de ces initiatives visent à renforcer l'institutionnalité en matière environnementale et dans ce cas, des acteurs extérieurs au territoire se positionnent dans les CAM, y apportent des fonds et des experts, occupant parfois un rôle démesuré dans ces espaces de concertation au détriment des acteurs locaux. Cette situation, outre les questions de légitimité qui se posent, questionne la durabilité du modèle. Actuellement, la survie des CAM dépend de leur capacité à capter ces financements et cette

dépendance *in fine* met en doute la territorialisation de l'action publique à Peñas Blancas.

6 Réflexions finales et perspectives

L'analyse de la gouvernance environnementale au prisme des perceptions des acteurs d'un territoire permet d'apporter une réflexion plus large sur les processus de territorialisation de l'action publique au Nicaragua. Si certains aspects de l'évolution et de la situation de gouvernance environnementale dans ce territoire sont spécifiques, l'étude de cas révèle des avancées, mais aussi les incertitudes et les défis de la territorialisation de l'action publique dans ce pays.

D'une part, l'architecture de la gouvernance territoriale dans le domaine environnemental s'est mise en place avec l'émergence d'acteurs locaux, notamment des élus qui auparavant ne pouvaient jouer aucun rôle dans la prise de décision mais aussi des leaders ayant participé et conduit aux conflits armés (qu'ils soient compas ou contras selon les localités) et ayant permis l'émergence d'une identité territoriale depuis les années 1980. Dans les années 1990 et 2000, la création d'arènes de concertation thématiques promouvant la participation citoyenne et celle de la société civile dans le but d'élaborer des réglementations fondées sur les priorités locales (plans d'aménagement et de gestion de l'environnement), situées dans les mairies et animées par les élus, est l'une des avancées les plus remarquables du processus de territorialisation en cours. De l'autre, les incertitudes quant à la participation citoyenne, quant à la représentativité voire la légitimité des acteurs impliqués dans ces arènes et les défis quant à leur soutenabilité sans intervention externe, en particulier financière, questionnent le processus de territorialisation. Ces interrogations sont d'autant plus fortes que depuis 2012, les élections municipales ont porté au pouvoir des maires adhérant au parti sandiniste (le parti gouvernemental depuis 2007) qui, de par leur proximité partisane, exécutent davantage les demandes de Managua que n'élabore « depuis le bas » des propositions alternatives et que la tendance générale est à la recentralisation de la prise de décision aux mains de l'État central, voire du palais présidentiel.

Les enjeux de la territorialisation des politiques publiques de traitement de la pauvreté en France

Introduction

En dépit du développement des richesses dans notre société de l'information et de la connaissance, la pauvreté n'a pas disparu. Au contraire, le poids des populations en situation de précarité s'est renforcé au cœur de nombreux territoires urbains et ruraux. Dans un contexte mondialisé, la pauvreté et le chômage de masse sont devenus deux phénomènes structurels liés, générés par les mutations du système productif et les recompositions associées de l'économie. En 1973, il y avait en France 400 000 demandeurs d'emploi, vingt ans plus tard, le seuil emblématique des trois millions était franchi. Entre-temps, en décembre 1988, la création d'un revenu minimum d'insertion (RMI) avait symbolisé la reconnaissance politique et sociale du problème de l'exclusion économique (le RMI a été remplacé, le 1^{er} juillet 2009, par le RSA, revenu de solidarité active). L'observatoire des inégalités¹ dénombrait 1,9 million de personnes touchant le RSA socle (concernant des personnes sans activité²) en mai 2016, sur un total de quatre millions de personnes allocataires de minima sociaux ; avec les ayants droit, un peu plus de six millions de personnes vivent de ce type de prestations. En 2016, on comptait également environ 141 500 sans-abri³, plus de trois millions et demi de demandeurs d'emploi sans aucune activité, presque cinq millions de bénéficiaires de la couverture maladie universelle complémentaire et

1. L'Observatoire des inégalités est une association loi de 1901 reconnue d'intérêt général fondée à Tours en 2003 par Louis Maurin, Serge Monnin et Patrick Savidan. Celle-ci se fixe comme objectif de rassembler des données et des éléments d'analyse sur les inégalités en France et dans le monde. Site web : www.inegalites.fr/.

2. Montant du RSA socle au 01/04/2016 : 524 € pour une personne seule sans enfant, 944 € pour une personne seule avec deux enfants, 1 101 € pour un couple avec deux enfants. On déduit un forfait logement de ce montant pour ceux qui sont hébergés gratuitement ou perçoivent les allocations logement.

3. Voir le 21^e rapport annuel de la Fondation Abbé Pierre, *L'état du mal logement en France* ; 2016.

environ cinq millions d'habitants dans les 1 300 quartiers de la politique de la ville (telle que définie plus loin).

En réponse à cette augmentation des surnuméraires de l'économie depuis les années 1970 — chômeurs, bénéficiaires des minima sociaux, travailleurs pauvres — et face à l'affaiblissement des protections sociales liées au travail salarié (Castel 1995, 2003), la puissance publique a construit un édifice complexe de traitement de la pauvreté. Au moment où le discours sur le territoire est omniprésent dans la société, l'objectif est ici de revenir sur l'impensé du territoire au regard de la mise en œuvre des politiques de lutte contre la pauvreté, en essayant d'apprécier comment les processus de territorialisation⁴ peuvent brouiller les effets attendus de ces politiques égalitaires. Ces processus, ne sont ni détachés du temps de l'histoire, ni des territoires de la société (Vant, 1986). Ils sont ainsi très complexes à démêler. Non seulement il y a deux pôles, objectif et subjectif, mais aussi, pour le cœur de notre sujet, à l'intérieur du pôle « objectif », il s'agit de démêler ce qui se joue entre les populations en situation de pauvreté dans leurs espaces et l'inscription des politiques publiques de lutte contre la pauvreté dans des territoires de projet ou de gestion, *via* leurs images associées dans les représentations collectives.

Dans ce cadre, on peut se demander quels sont les paradoxes générés par la construction des politiques de traitement de la pauvreté et leur territorialisation. En quoi ces paradoxes limitent-ils l'optimisation de ces politiques en termes d'efficacité (cette politique répond-elle convenablement aux objectifs fixés par rapport au problème à traiter ?), d'efficience (certaines politiques ont-elles davantage d'effets que d'autres à coût identique ou comparable ?), d'effectivité (toutes les personnes susceptibles de bénéficier d'une politique ont-elles pu exercer leurs droits ?) ? Je tenterai de répondre à ces questions en examinant quelques-uns de ces paradoxes. Le premier est lié aux tensions entre protection et disqualification sociale, territoires pauvres et populations pauvres dans leurs

4. Les processus de *territorialisation* procèdent de la *territorialité*. Selon Guy Di Méo (2000), la *territorialité* se situe entre deux pôles. Le premier, de caractère objectif, renvoie à un territoire désigné par un nom, associé à une forme d'appropriation, de contrôle, de pouvoir qui contribue à lui fixer des limites et à l'institutionnaliser. Le second pôle tire vers l'individu et ramène celui-ci à sa pratique et à son vécu de l'espace géographique. La tension entre ces deux pôles entraîne d'innombrables et d'imprévisibles déformations d'un territoire constamment remis en question par la logique des sujets-individus. Dans le cas présent, le premier pôle est l'espace configuré par les rapports sociaux liés aux actions d'habiter, de produire, d'échanger et les représentations collectives réifiant cet espace, où les populations en situation de pauvreté sont plus ou moins présentes *et* l'espace de la puissance publique où s'inscrivent, entre autres, les politiques publiques de lutte contre la pauvreté. Le second pôle est lié aux pratiques spatiales des personnes touchées par la pauvreté et correspond à la strate de l'espace vécu dans ses dimensions temporelles étirées entre la vie toute entière et les temps courts du quotidien.

territoires (partie 1), le deuxième aux tensions entre politiques égalitaires et inégalités territoriales (partie 2), le troisième aux tensions entre lutte contre la pauvreté des populations et requalification territoriale de quartiers en difficulté (partie 3).

1 Tensions entre protection sociale et disqualification sociale, territoires pauvres et populations pauvres dans leurs territoires

Les politiques publiques de traitement de la pauvreté se déploient à travers trois sphères en interaction dont les logiques d'action s'opposent (figure 1). D'une part, les sphères de l'assurance sociale et de l'assistance (ou aide sociale) concernent les personnes ou « publics » dans le vocabulaire des travailleurs sociaux, qui bénéficient de mesures d'intégration (principe d'égalité) et d'insertion/réinsertion *via* des « guichets » liés à leur domiciliation dans des territoires de gestion. Ce sont des politiques de droit commun⁵. D'autre part, la politique de la ville est une politique de requalification de quartiers urbains bien circonscrits, selon le niveau élevé de pauvreté, de chômage des populations y résidant⁶, désignant des territoires urbains de projet, précédemment appelés les zones urbaines sensibles (ZUS) et où s'appliquent des mesures spécifiques. Les mesures sont de trois ordres. Elles concernent le bâti, les habitants, l'économie : mesures de réhabilitation et de rénovation de l'habitat, le plus souvent des grands ensembles d'habitat collectif, mesures de développement social, de rattrapage scolaire (dans les zones d'éducation prioritaires), de promotion culturelle, de lutte contre la délinquance, enfin mesures de développement économique dans certains territoires, classés en zones franches urbaines. La politique de la ville est en quelque sorte un dispositif de « discrimination positive » de territoires urbains en crise (principe d'équité).

Le système constitué par les trois sphères du traitement public de la pauvreté a été construit lentement, par ajouts successifs de mesures initiées par des acteurs multiples, dans des contextes différents, avec des orientations diverses : traitement social et/ou développement par l'économique, orientations préventives et/ou sécuritaires, dispositifs structurels et/ou mesures d'urgence. Les tensions qui le traversent, entre l'affirmation

5. Voir les études de l'INSEE et les travaux de l'ONPES, l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale, www.onpes.gouv.fr/.

6. Voir *INSEE Première, Les habitants des quartiers de la politique de la ville. La pauvreté côtoie d'autres fragilités*, n° 1593, mai 2016, 4 p. ; consulter aussi le site de l'ONPV, l'Observatoire national de la politique de la ville, www.onpv.fr/zoom/rapport2015 et le SIG Ville, le Système d'information géographique de la politique de la ville, <https://sig.ville.gouv.fr/>.

de principes égalitaires et la prégnance des inégalités sociales et territoriales, entre les logiques d'action à destination des individus et les logiques strictement inscrites dans des territoires de projet, conduisent à de nombreux paradoxes qui peuvent limiter d'autant la portée des objectifs généreux de ces politiques publiques.

Dans le cas de l'assistance, la tension entre protection et disqualification sociale est particulièrement vive. Les politiques publiques d'aide sociale sont une réponse de l'État providence au risque social que représente la pauvreté. En même temps, ces politiques concourent à la désignation des populations en situation de pauvreté et à la construction de l'objet pauvreté dans notre société. Être en situation de pauvreté, c'est être reconnu comme tel par la société (Simmel, 1907) parce que l'on est « client » des dispositifs publics de traitement de la pauvreté. Or, le recours occasionnel ou pérenne à l'aide sociale et à la charité publique protège et enferme tout à la fois. Par conséquent, ces politiques publiques opèrent de manière paradoxale en contribuant à la fois au maintien d'un minimum de cohésion sociale et à la production des catégories disqualifiantes (Paugam, 1993, 2005) et des représentations stigmatisantes qui créent une frontière sociale, la frontière de la pauvreté (Sélimanovski, 2008). De ce fait, la pauvreté acquiert une signification plus forte que les inégalités auxquelles elle est fortement liée parce que le recours à l'assistance, de manière occasionnelle ou durable, induit une rupture dans la continuité de l'échelle sociale. La finalité des politiques publiques de traitement de la pauvreté est pourtant de réduire cette rupture, en allégeant le poids des inégalités entre les personnes en situation de pauvreté et les autres membres de la société et de réserver un traitement semblable aux ayants droit afin de ne pas créer d'inégalités entre eux.

D'un point de vue pratique, la mise en œuvre de la territorialisation des politiques publiques de traitement de la pauvreté passe par un travail de repérage des populations en situation de pauvreté dans les territoires, qui est mené par des experts statisticiens, travaillant pour les collectivités territoriales et locales, de l'échelle européenne aux échelles les plus fines des territoires de proximité. Cependant, les difficultés sont nombreuses, tant dans la définition des mailles territoriales pertinentes, que de celle de la collecte et de l'harmonisation des statistiques, notamment à l'échelle européenne. Enfin, il se pose le problème de l'invisibilisation des populations en situation de pauvreté derrière des classifications statistiques multi-variées de territoires concernés par différentes formes de pauvreté. Et on observe là un glissement car on passe de l'étude des populations en situation de pauvreté dans des territoires à l'étude des territoires concernés par la pauvreté. Or de nombreuses études ont montré les discordances qu'il y a entre des territoires « riches » abritant des populations nombreuses en situation de pauvreté (c'est le cas de tous

les cœurs de métropoles), et des territoires pauvres où les populations pauvres sont majoritaires. Mais en nombre, les populations pauvres présentes dans l'espace urbain peuvent être bien plus nombreuses que celles présentes dans l'espace rural. Les cartes statistiques relatives à la localisation des populations peuvent être utiles et sont très demandées pour la prise de décision politique aux niveaux fins, mais en même temps, si l'on s'en tient exclusivement à ce type de documents, il est délicat d'adapter les mesures de lutte contre la pauvreté à la réalité vécue des personnes en situation de pauvreté. Souvent, les observatoires statistiques, n'ont ni l'ambition, ni les moyens de mener des enquêtes qualitatives.

Dans l'actualité de la réflexion sur la pauvreté en Europe, référons-nous à l'ouvrage *La pauvreté en Europe. Une approche géographique* dirigé par Emmanuelle Boulineau et Emmanuelle Bonerandi-Richard (2014) faisant une étude critique et détaillée de l'impensé de l'espace dans les politiques de lutte contre la pauvreté à l'échelle européenne. Les auteurs cherchent à saisir, non pas les formes spatiales de la pauvreté en milieu urbain et rural, mais l'articulation entre le volet social et le volet territorial des dispositifs européens de lutte contre la pauvreté. Ils se fondent sur une entrée par les maillages territoriaux comme niveaux d'observation, niveaux d'organisation spatiale, niveaux d'action. Le livre fait d'abord l'inventaire des sources statistiques disponibles à l'échelle européenne. Il démontre avec pertinence les difficultés de la lecture cartographique des disparités régionales de pauvreté en Europe en raison de la pluralité des définitions de la pauvreté constituant des sous-populations différentes, en raison de biais introduits par la forme, la taille des mailles et les procédures de discrétisation des données. Le livre fait aussi une étude statistique originale du lexique spatial des PNAI (Plans nationaux d'action pour l'inclusion) et une étude diachronique de l'émergence des niveaux territoriaux d'action à l'échelle européenne. Enfin, il explore, pays après pays (France, Allemagne, Italie, Bulgarie, Pologne, Suède) à des échelles fines, la diversité des répartitions spatiales de la pauvreté, les concentrations urbaines mais aussi les répartitions plus diffuses et la pauvreté cachée dans des espaces ruraux de faible densité. Il nous rappelle que la diversité des politiques publiques de lutte contre la pauvreté est liée à la variété des modèles d'État-providence et de protection sociale hérités de situations historiques différentes. Enfin, il montre d'importants effets de rupture au niveau des États et des régions, dans les anciens pays du bloc de l'Est, et à un niveau plus fin, ces ruptures débouchant sur un cumul entre crise sociale, crise urbaine, crise économique, voire crise politique et une perte de repères identitaires. Emmanuelle Bonerandi-Richard a été particulièrement attentive à ces ruptures dans l'espace rural français, dans un département « riche » comme celui de l'Ain, non exempt de situations de pauvreté masquée et en Thiérache marquée par la mémoire d'établissements industriels aujourd'hui disparus.

2 Tensions entre politiques égalitaires et inégalités territoriales

Revenons au problème de la territorialisation des politiques publiques de traitement de la pauvreté et à leurs destinataires. Il y a là une relation binaire entre politique et « publics » que l'épreuve du territoire fait commuter en une relation ternaire dans laquelle l'espace joue un rôle très actif. Il convient de rappeler que la territorialisation des politiques d'assistance et d'assurance sociale et la mise en œuvre de la politique de la ville s'accompagnent de processus socio-spatiaux qui interfèrent avec les processus de la domination sociale en jeu dans les situations de pauvreté. La démonstration repose sur deux propositions de travail. La première est que la territorialisation des politiques publiques de traitement de la pauvreté produit des effets pervers contraires aux objectifs généreux de réduction des inégalités sociales qui sous-tendent ces politiques. La deuxième proposition est que la territorialisation des politiques publiques de traitement de la pauvreté, parce qu'elle épouse les inégalités des territoires sur lesquels elle s'appuie, contribue d'une certaine façon à la reproduction des effets de lieu associés à la pauvreté⁷ et que ces effets de lieu entretiennent ou aggravent la domination et l'hétéronomie sociale des personnes touchées par la pauvreté, habitant en ville ou à la campagne. Autrement dit, nous cherchons ici à comprendre comment la territorialisation des politiques publiques de traitement de la pauvreté peut rendre la frontière de la pauvreté plus dure et contribuer à entretenir la domination sociale des personnes en situation de pauvreté alors même que les objectifs de ces politiques sont de réduire les inégalités entre les personnes touchées par la pauvreté et les autres membres de la société (Sélیمانovski 2007).

Prenons le cas de Strasbourg et du département du Bas-Rhin. Ce sont des territoires riches à l'échelle de la France. Ils présentent pourtant de fortes concentrations locales de populations en situation de pauvreté. L'agglomération de Strasbourg est le premier foyer de pauvreté, sans aucun rapport d'échelle entre ce premier foyer et les autres foyers du département : Haguenau et ses marges, la ville de Sélestat, l'amont de la vallée de la Bruche entre Schirmeck et Saales. L'agglomération de Strasbourg abrite les plus grandes masses de ménages en situation de pauvreté, l'intensité la plus extrême de la pauvreté et les plus fortes concentrations de ménages paupérisés du département. Tous les types de précarité y sont dominants.

Précisons que nous raisonnons ici à partir de données gestionnaires complexes collectées dans le cadre d'un très long travail de terrain, bien antérieur à cet exposé ; données traitées de manière à ce que la cohérence statistique soit parfaitement assurée à toutes les mailles (quartiers,

7. En un sens proche de celui que Pierre Bourdieu (1993) donne à cette expression.

communes, agglomérations, cantons, département du Bas-Rhin, France⁸). Ici, l'objet n'est pas l'étude empirique de la pauvreté mais l'analyse des effets de la territorialisation des politiques publiques de traitement de la pauvreté. Pour appuyer le raisonnement, il convient de décrire la répartition de la population en situation de pauvreté. Notons que les données statistiques récentes issues des études de l'INSEE et d'autres organismes liés aux collectivités territoriales valident complètement les résultats de ce travail passé, même si, d'un strict point de vue comptable et statistique les données actuelles ne sont ni vraiment comparables entre elles, ni avec nos données antérieures.

En ville, le phénomène de concentration des ménages en situation de pauvreté se reproduit jusqu'à une échelle très fine. Dans la couronne péri centrale au sud de la ville, quatre quartiers (Meinau, Neuuhof, Port-du-Rhin, Musau) qui sont aussi des quartiers de la politique de la ville, forment un espace de pauvreté continu où, à la fin des années 1990, la proportion des ménages de RMIstes dépassait souvent 20 à 25 % des ménages résidents. Ils rassemblaient presque un quart des bénéficiaires du RMI de la ville et un peu plus du dixième des bénéficiaires du département. Au niveau d'un quartier comme celui de la Meinau dans la couronne péri centrale, la répartition des ménages en difficulté présentait également de fortes disparités entre les deux parties du grand ensemble d'habitat collectif, la Canardière, gérées par deux bailleurs sociaux s'adressant à des publics différents. Enfin, même à l'échelle de la rue, on retrouvait des concentrations ponctuelles extrêmement fortes à l'est de la Canardière. Ce phénomène de concentration des ménages en situation de pauvreté en ville et au niveau de quartiers spécifiques est parfaitement représentatif des autres métropoles françaises et il ne s'est absolument pas atténué depuis vingt ans à Strasbourg, on le retrouve à Montpellier, Grenoble, Toulouse, etc.⁹ À Strasbourg, on observe une forte inertie du profil des quartiers¹⁰ depuis vingt-cinq ans. Les quartiers précaires ont continué à s'appauvrir comme le montrent les inégalités de l'évolution des revenus et la persistance d'un taux de chômage élevé dans les quartiers d'habitat social. Les revenus ont augmenté de 16 % depuis 2001 dans les quartiers les plus riches et de moins de 1 % dans les quartiers les plus pauvres. Dans la Communauté urbaine de Strasbourg (CUS), les dix quartiers les plus touchés par le chômage sont quasiment

8. On peut se reporter très facilement à un petit atlas de trente deux pages, inséré dans le livre *La frontière de la pauvreté* (C. SÉLIMANOVSKI, 2008).

9. Cf. *Une pauvreté très présente dans les villes-centres des grands pôles urbains*, INSEE Première, n° 1552, juin 2015.

10. Cf. *Typologie des quartiers CUS*, Les expertises de l'ADEUS (Agence d'urbanisme de l'Agglomération de Strasbourg), décembre 2013 et *Les inégalités de revenus à Strasbourg*, Simon LEYENDECKER et Marc SCHALCK de COMPAS, pour le site de *l'Observatoire des inégalités*, le 4 février 2011.

les mêmes en 1990, 1999, 2009. En 2009, le taux de chômage des actifs entre 15 et 64 ans dans les grands ensembles d'habitat collectif était compris entre 25 et 47 % (Polygone sud au Neuhof). La moyenne pour Strasbourg était de 16 %, pour la CUS de 13 %, de 4 % à Niederhausbergen, qui est une commune de banlieue située au nord-ouest de la ville où domine l'habitat pavillonnaire autour d'un noyau villageois constitué d'anciennes grandes fermes à colombages.

Parmi les facteurs explicatifs de la répartition de ces foyers de pauvreté marqués, le logement social semble un déterminant important. Les indicateurs de densité du parc régional de logements sociaux montrent la prééminence du parc strasbourgeois et le déficit du secteur locatif public dans l'espace à dominante rurale et dans la zone périurbaine strasbourgeoise. Pourtant, la coïncidence entre la concentration du parc de logements sociaux et la concentration des populations en difficulté ne suffit pas à expliquer la répartition des foyers de pauvreté. D'autres facteurs doivent être pris en compte.

En réplique à la concentration des populations précarisées dans la ville, il s'est constitué une exception strasbourgeoise en matière d'intervention sociale. À son tour l'exception strasbourgeoise a produit une logique de polarisation consolidant cette concentration. Elle trouve son origine dans la puissance des structures d'assistance et d'assurance sociale que la municipalité a édifiées depuis plus d'un siècle et se manifeste par le fait que le département délègue certaines de ses fonctions sociales à la ville. Par la qualité de ses structures d'action sociale, par sa situation frontalière, par sa renommée de capitale européenne, par les opportunités d'emploi qu'elle offre, Strasbourg, comme d'autres métropoles de rang régional ou européen, attire ainsi des catégories très variées de populations en difficulté : populations spécifiques plutôt jeunes, personnes sans-domicile, exclus à la recherche d'un emploi non qualifié, demandeurs d'asile, prostitués, etc. Dans le même temps, le poids du nombre des personnes en situation de pauvreté présentes dans la ville pose des problèmes d'encadrement.

L'examen du fonctionnement du dispositif du RMI à Strasbourg avait bien montré ces difficultés car la gestion des bénéficiaires du RMI et du RSA d'aujourd'hui se heurte aux lois du nombre en dépit de l'accumulation de l'offre sociale que l'on y observe. L'encadrement social était moins bon à Strasbourg que dans le reste du département avec un nombre élevé de bénéficiaires du RMI par instructeur : 54,6 personnes, en 1998, soit un ratio cinq fois plus élevé que dans la CLI (Commission locale d'insertion correspondant aux arrondissements dans le Bas-Rhin) de Sélestat ou dans celle de Haguenau. À cette date, à Strasbourg, il y avait corrélativement un nombre très élevé de bénéficiaires du RMI sans contrat depuis plus de deux ans (1 016 sur les 1 095 individus que

compte le département) et un plus faible taux de contractualisation des RMISTes : 26 % contre une moyenne départementale de 40 %¹¹. Notons ici que les services sociaux de la ville avaient suivi plus de mille cinq cents personnes en 1998, là où les services des CLI de Saverne ou de Wissembourg accompagnaient une centaine de personnes. Pourtant le contrat d'insertion est une obligation réciproque inscrite dans la loi fondatrice du RMI et c'est à Strasbourg même que sont implantés de très nombreux opérateurs d'insertion (associations, entreprises d'insertion, régies de quartiers, etc.). Enfin, toujours en 1998 à Strasbourg, la part des bénéficiaires du RMI ayant passé plus de trois ans dans le dispositif était supérieure à 50 %. Elle atteignait 37 % pour ceux ayant passé plus de cinq ans dans le dispositif, alors que dans le reste du département, la part des bénéficiaires du RMI enfermés dans le dispositif depuis plus de cinq ans était comprise entre 12 et 15 %.

Nous l'avons dit, le poids du nombre a pour effet d'engorger les structures existantes et de rendre caducs ou très insuffisants les efforts qui ont été entrepris, aussi novateurs soient-ils. Ce phénomène lié à des logiques spatiales de concentration et de polarisation se complexifie dans les quartiers « sensibles » de l'agglomération parce qu'à ces logiques de concentration et de polarisation, se superposent des logiques de proximité et de désignation du territoire qui sont associées à l'exercice de la politique de la ville.

La logique de proximité part de l'idée positive qu'il faut rapprocher les services sociaux de la population des quartiers de la politique de la ville. Elle a pour effet pervers de réduire la pratique quotidienne de la ville chez les personnes en situation de pauvreté et donc d'enfermer les intéressés dans le strict périmètre de leur quartier, puisque justement les « guichets » de l'aide sociale ont tendance à être installés au pied des immeubles. C'est l'une des causes de la territorialité du repli qui se développe parmi les populations paupérisées de ces quartiers. La logique de désignation du territoire est liée à la dévalorisation du parc locatif public des grands ensembles d'habitat collectif et du parc privé ou public des quartiers anciens où se concentre un grand nombre de personnes en situation de pauvreté, dont une partie est issue de l'immigration étrangère. La dévalorisation de l'image de ces quartiers périphériques, ou plus rarement centraux, génère ainsi des réactions de rejet et des représentations disqualifiantes de la part de groupes sociaux extérieurs, à plus forte raison quand ces espaces de pauvreté rétractés sont des territoires « sensibles » de la politique de la ville. L'addition de ces logiques et leur

11. En 2014, le nombre de bénéficiaires du RSA socle (ex-RMI) est plus élevé qu'en 1998, le taux de contractualisation a lui aussi bien augmenté, cependant presque la moitié de la population des bénéficiaires du RSA reste encore sans contrat. Cf. *Strasbourg.eu, Bilan d'activité RSA, 2014*.

recombinaison avec des processus ségrégatifs antérieurs aboutissent à démultiplier les effets de lieu associés à la pauvreté.

Dans les espaces urbains ou ruraux où la pauvreté est peu représentée, la logique du suivi social se construit à l'inverse de celle de la grande ville. Les taux élevés de contractualisation que l'on observe dans les CLI enseignent qu'une fois les bénéficiaires du RMI entrés dans le système, ils sont mieux pris en charge et mieux suivis que leurs congénères à Strasbourg. Le problème est ailleurs. Il porte sur la nature décalée de l'offre sociale. Dans ces territoires où l'identité régionale se construit en référence à la prospérité rhénane, la pauvreté est une réalité difficile à admettre. Les entretiens menés avec des travailleurs sociaux enseignent que tous les problèmes associés à la pauvreté, le logement, le suivi social, la maladie, la maladie mentale, l'alcoolisme, etc., sont le plus souvent réduits, niés ou masqués par les acteurs institutionnels derrière le paravent plus acceptable du chômage.

Encadrer des bénéficiaires du RMI/RSA sous couvert exclusif de les insérer par l'emploi permet de mieux coller à l'idée que les Bas-rhinois et leurs élus se font d'un département riche. Dans les campagnes alsaciennes où la pauvreté est très peu liée aux difficultés de l'agriculture et où les lieux de concentration de la pauvreté sont plus rares, la pauvreté est cachée. Les pesanteurs du milieu sont ainsi différentes de celles de la ville. L'offre sociale est beaucoup moins importante et certaines distances restent prégnantes. L'obstacle principal demeure celui de l'accès aux « guichets » sociaux et aux structures d'insertion alors que, par ailleurs, l'offre sociale est décalée et que la distance aux services de base est supérieure à l'enclavement moyen dans le département. À la question de la distance matérielle s'ajoute le problème du poids des regards négatifs qui pèse sur les individus bénéficiaires du RSA et pouvant même induire un phénomène de non-recours (Warin, 2009).

Nous avons vu que les difficultés de l'encadrement de la pauvreté contribuent à reproduire les effets de lieu associés à la pauvreté. C'est ainsi que la ville fixe les services sociaux, car la localisation des services d'action sociale obéit aux principes généraux de localisation des services dans les places centrales d'un réseau urbain. L'excessive concentration des administrations de proximité ainsi que des services parapublics et sociaux sur les chefs-lieux départementaux et dans les territoires de la politique de la ville est un facteur aggravant de cette polarisation. Malgré la richesse de l'offre sociale liée à l'accumulation sociale et à la concentration du parc locatif public en ville et surtout à Strasbourg, les effets positifs de la logique de proximité y sont contrecarrés par l'effet de masse généré par le très grand nombre de personnes en situation difficile résidant en ville. Pour ces personnes, mal prises en charge, les opportunités d'insertion en sont d'autant plus réduites. À la campagne, la faible

logistique sociale interfère avec des effets de distance, de position et d'inertie. Les possibilités d'aides structurelles sont moins nombreuses et au niveau institutionnel, on préfère masquer la spécificité du phénomène de pauvreté derrière le chômage, socialement plus banal et mieux accepté que la pauvreté.

3 Tensions entre lutte contre la pauvreté des populations et hyper-territorialisation de la question sociale

Aujourd'hui, les grands ensembles d'habitat collectifs (photographie 1) sont devenus des quartiers de relégation en raison de la crise et de son corollaire, le chômage, qui affecte durement les habitants¹². Territoires de la politique de la ville pour la plupart, les grands ensembles d'habitat collectif ont été ainsi protégés pendant plus de trente ans des plus grandes dérives sociales (Wacquant, 2006), mais aussi stigmatisés. Avec le développement de la politique de la ville, la question sociale s'est décalée sur le terrain de la ville et les territoires de la politique de la ville sont devenus, en une vingtaine d'années, des espaces emblématiques de la question sociale. Dans ce processus, le phénomène médiatisé des violences urbaines a été un déterminant important. En France, les violences dites urbaines ont une résonance particulière en raison des séquelles conjuguées de la guerre d'Algérie et d'un urbanisme social aujourd'hui daté et critiqué.

On pourrait démontrer que la politique de la ville s'est construite en réponse à ce phénomène des violences urbaines et qu'elle a, de ce fait, involontairement contribué, elle aussi, à créer ces espaces emblématiques. Il faudrait retracer la chronologie fine de la question des banlieues, à travers la mise en scène de cet espace. La question actuelle est récurrente. Elle succède à la dénonciation de la « sarcellisation » dans les années 1970, sur fond de délinquance des « blousons noirs » dans les banlieues « dortoirs » de Paris ou de Lyon. Le plus intéressant, sans doute, tient à ce que l'on peut aujourd'hui mettre dos à dos des actions hautement symboliques qui s'exercent dans les territoires « sensibles », sur fond de chômage massif des adultes habitants et encore plus des jeunes. Il y a d'une part la symbolique forte des violences et émeutes urbaines suivant le plus souvent la mort de jeune(s), délinquant(s) ou

12. Les grands ensembles d'habitat collectifs construits dans les années 1960-1970 furent à l'origine des cités satellites et des laboratoires de la modernité urbaine. Faute d'avoir été initialement desservis par des transports en commun efficaces et d'avoir été pourvus en services et emplois en nombre suffisant, dix ans plus tard, ils n'étaient que des quartiers dortoirs. Y habitaient des ménages d'ouvriers et d'employés, français ou étrangers, sélectionnés et triés par les bailleurs sociaux. Les ménages issus des classes moyennes en étaient déjà partis (Chamborédon, Lemaire, 1970).



Photographie 1 — Strasbourg, le grand ensemble d'habitat collectif de Haute-pierre, construit à partir de 1969. Auteur : Aliénor Heil- Sélیمانovski, mars, 2006.

non, poursuivis par les forces de l'ordre. Ces violences, subséquentement aux actes délictuels pénalisant les proches des auteurs des dégradations, effraient et interpellent la société sur les difficultés de l'entrée dans la vie des jeunes en mal d'intégration. Il y a d'autre part, la symbolique, non moins puissante, des destructions programmées en nombre, destructions instantanées de tours et de barres qui paraissent cristalliser localement les plus grandes difficultés sociales.

Les premières destructions de tours ont eu lieu à Vénissieux en 1985. La technique de l'implosion des immeubles en quelques secondes, tours, grandes barres HLM dégradées, comme en mai et juin 2000, la Tour n° 5 aux Tarterêts à Corbeil-Essonnes, la Muraille de Chine à Saint-Étienne, la Barre Renoir à La Courneuve en présence du ministre délégué à la ville, des représentants des collectivités locales et des anciens habitants de ces immeubles, est à la fois spectaculaire et symbolique de la volonté d'en finir avec la question sociale. À l'inverse, le problème de l'effacement brutal des repères vécus pour les habitants de ces immeubles qui ont occupé les lieux pendant de longues années est très peu médiatisé, comme si l'on faisait table rase de leur histoire. De même, leur devenir résidentiel est généralement passé sous silence et résolu de manière très différente d'un lieu à l'autre.

Les images d'implosion sont simultanément diffusées dans les journaux télévisés et publiées dans les quotidiens, les magazines, avec des

titres chocs signifiant cette volonté d'en finir avec la question sociale : « cités HLM à la casse », « casser les ghettos ». On peut se demander si la destruction des cités est un remède miracle offert en miroir des « maladies » qui affectent les banlieues, systématiquement habillées de métaphores médicales, « fièvre », « fracture », « traitement d'urgence » (Rigouste, 2004). On peut s'interroger sur la signification du symbole : est-ce que la destruction légale des cités renvoie aux exécutions capitales et à une pratique sacrificielle à laquelle se résoudrait notre société (Ménard, Plassard 2000) ? Quoi qu'il en soit, une fois l'événement passé, ces images de destructions instantanées sont encore présentes dans la société. Elles sont reprises en fond de générique de certains feuilletons télévisés et sont parfois exposées dans des galeries. L'image de la destruction de tours à Vénissieux, en 1994, a été accrochée par Paul Virilio dans son exposition de 2003, *Ce qui arrive* : ce dernier traitement donnant un statut d'œuvre d'art au moment précis de la destruction.

Après une pause médiatique, liée au choc produit par la diffusion mondiale en boucle des vidéos de l'effondrement des tours jumelles du World Trade Center à New-York, lors des attentats du 11 septembre 2001, les images de l'implosion programmée de tours et barres HLM sont revenues dans les médias français. Dans le même temps, les gouvernements successifs n'ont cessé d'afficher leur ferme volonté d'accélérer le programme de rénovation urbaine ; avec des effets d'annonces amplifiés, en intensité égale à celle des troubles, à chaque fois qu'il se produisait des violences urbaines.

Cette mise en scène de la politique de la ville a largement contribué au glissement de la question sociale sur les territoires de l'urbain. Le premier effet pervers de cette instrumentalisation du territoire est l'effacement de la problématique de la pauvreté dans ces quartiers, même si la pauvreté a été prise en compte dans la nouvelle délimitation/définition de ces quartiers. La frontière de la pauvreté s'inscrit avec beaucoup de force dans les quartiers sensibles de la politique de la ville où résident de très nombreux ménages en situation de pauvreté. Cette frontière est redoublée car elle est générée par plusieurs phénomènes associés deux à deux : extranéité et pauvreté, ségrégation résidentielle et territorialité du repli, territorialité individuelle de la « finitude¹³ » et territorialité collective du conflit¹⁴. Cette frontière si marquée apparaît néanmoins dans

13. Il s'agit de l'idée que les personnes en situation de pauvreté sont touchées par des formes de repli social et territorial qui les enferment dans un espace ne dépassant souvent pas les limites de leur quartier. Pierre Bourdieu emploie cette expression dans son texte « Effet de lieu » dans *La misère du monde* (1993).

14. Je fais référence aux pratiques de l'espace des auteurs de violences urbaines en pensant à la composante du repli collectif sur un territoire de quartier que l'on s'approprié par des pratiques d'occupation pouvant être douces mais surtout inciviles ou délicieuses, assurant une forme d'intégration à un groupe et une reconnaissance médiatique quand l'intégration dans la société française fait par ailleurs défaut.

les représentations communes comme une simple frontière ethnique séparant les Français de souche des populations issues de l'immigration non-européenne, lesquelles par glissements successifs finissent par être perçues comme une classe sociale dangereuse. Il est donc tout à fait paradoxal que la disparition de la pauvreté de la scène sociale se fasse précisément dans les territoires où elle est la plus représentée. La survenue des attentats en France réactive violemment cette représentation de la frontière ethnique dans la société.

Le deuxième effet pervers de cette instrumentalisation du territoire est la naturalisation de la question sociale dans des territoires substantialisés. Les territoires de banlieue seraient étanches. Ils contiendraient tous les tenants et les aboutissants de la question sociale. Or la cristallisation de la question sociale sur les territoires de l'urbain fait oublier que question touche au cœur de notre fonctionnement et de notre projet social à travers les problématiques de l'emploi, de l'éducation, de la santé, du logement, de l'accès aux droits... En termes d'éducation, par exemple, on peut montrer la persistance du lien entre pauvreté et échec scolaire et établir que le revenu des parents est un facteur beaucoup plus discriminant que la catégorie socio-professionnelle (Goux, Maurin 2000). Par ailleurs, l'inscription spatiale d'une telle question n'est absolument pas limitée aux seuls territoires de la politique de la ville. Ces territoires ne sont pas des poches étanches de pauvreté, ils ne sont que le miroir déformant de la géographie de la pauvreté.

Conclusion

Nous avons essayé de montrer dans ce chapitre comment l'impensé du territoire, dans les processus de territorialisation des politiques publiques de traitement de la pauvreté, pouvait perturber les objectifs d'égalité et d'équité définissant ces politiques et aboutir à une certaine invisibilisation des populations en situation de pauvreté. Nous avons montré notamment comment les territoires de gestion du RMI/RSA — alors même que le RMI/RSA a été pensé comme un dispositif égalitaire a-territorial — épousent les inégalités spatiales préexistantes, contribuant de ce fait à la reproduction d'effets de lieu négatifs. Nous avons également rappelé que l'instrumentalisation des territoires de projet en zone urbaine sensible, *via* leur médiatisation, aboutit à une naturalisation de la question sociale dans les territoires de l'urbain.

Cela met en évidence trois biais, de nature très différente, qui peuvent expliquer le phénomène de l'invisibilisation de la pauvreté. Premièrement, la pauvreté est souvent masquée au regard de l'observateur par une échelle de lecture tout simplement inadaptée à son objet. Ce biais scalaire peut s'avérer gênant pour comprendre que coexistent des espaces où se situent les plus fortes concentrations de populations en

situation de pauvreté et des espaces de pauvreté faible où elles sont très dispersées. Il peut également occulter les micro-ségrégations résidentielles perceptibles à l'échelle *infra*-communale. Deuxièmement, le combat contre la pauvreté dans une société égalitaire comme la société française est un défi que relèvent tous les hommes politiques de droite et de gauche et auquel s'attellent de nombreuses associations. Quoique généreux et consensuels, les discours politiques masquent très souvent une absence de volonté politique. À long terme, cela se traduit dans les ambiguïtés d'une gestion paradoxale de la pauvreté. Avec de nombreux acteurs associés en partenariat, parfois rivaux, le traitement de la pauvreté se déroule en tension permanente entre des actions émiet-tées, opposées, voire contradictoires : incitations à l'insertion sociale et injonctions répressives dans les mesures de soutien aux personnes (on peut penser aux partisans de l'idée que l'aide sociale rend fainéant et qu'il faut imposer à ses bénéficiaires une contrepartie sous forme de travail d'intérêt public et, à l'inverse, aux partisans de l'idée d'un revenu d'existence sans contrepartie) ; prévention et répression dans le traitement des violences urbaines ; ouverture et fermeture, réhabilitation et destruction d'immeubles dans la politique de requalification des territoires sensibles, etc. Cette gestion induit une dichotomie pernicieuse entre bons et mauvais pauvres et fait « disparaître » les « bons » pauvres mais stigmatise les « mauvais » pauvres. De même, le traitement dans l'urgence¹⁵ de la question du logement des sans-abri conduit à une vision compassionnelle de la pauvreté qui fait oublier l'étendue, la diversité, les causes profondes des situations de pauvreté. Enfin, dans les campagnes d'une région riche et conservatrice comme l'Alsace, la pauvreté est cachée par beaucoup d'acteurs politiques et institutionnels derrière la voile bien plus acceptable du chômage ou du handicap.

Troisièmement, beaucoup d'habitants des quartiers rétractés-ségrégés vivent dans la pauvreté. Or ces quartiers sont exclusivement perçus comme des quartiers communautaires, des ghettos, où se concentrent

15. Le système de traitement de la pauvreté est traversé de temporalités plurielles. Le temps vécu des personnes en situation de pauvreté s'étire entre le déroulement de la vie et les rythmes du quotidien, il oscille entre des périodes d'immobilité, de changement ou de rupture, de mobilité ou d'errance et des moments dramatiques qui interpellent la société pendant lesquels l'attente (qui n'a pas la même valeur aux différents âges de la vie) se fait dépendance, entre l'urgence de sortir de l'impasse et le devoir de répondre aux injonctions des institutions gestionnaires. Le temps des institutions est scandé plus régulièrement. Il est découpé en séquences correspondant au fonctionnement annuel ou pluriannuel des exercices budgétaires et aux durées de gestion des demandes d'aide, alors que les processus de gestion se déclinent dans le structurel et/ou dans l'urgence. La gestion *de* et *dans* l'urgence l'emporte fréquemment. Enfin, le temps du système de traitement de la pauvreté se déchiffre dans l'articulation des temps longs et des temps courts : les temps longs de la société et de ses institutions, les temps plus courts des fluctuations de l'économie et de l'adaptation des structures, les temps de l'alternance politique, prédé-

des populations issues de l'immigration étrangère, sans que l'on fasse état de la diversité des origines géographiques des immigrés et de la pauvreté d'une partie de ceux qui y vivent. On peut imputer cette focalisation aux ressentiments hérités de l'histoire coloniale dans la conscience collective nationale, à l'émergence d'un islamisme radical sans frontières et aux effets pervers de la politique de la ville. On enferme ainsi la pauvreté dans des territoires qui seraient étanches et où tout pourrait se résoudre localement mais, de fait, on l'oublie. Même dans certains discours publics concernant la ville durable, la problématique de la pauvreté s'efface. À l'adjectif durable est accolé l'adjectif solidaire — la ville durable et solidaire. Pourquoi ajouter ce mot, pourtant redondant par rapport au précepte de la durabilité entendu dans ses trois dimensions sociale, économique, écologique. Que signifie-t-il ? Dans les discours récents, il ne se rapporte qu'à la politique de la ville et aux recommandations de maintien de la cohésion sociale par la promotion de la mixité sociale. Là aussi, la référence à la pauvreté a disparu. Pourtant, nous savons que l'inscription urbaine et rurale de la pauvreté ne se limite en rien aux périmètres des quartiers sensibles. Nous savons qu'à l'échelle de l'Europe, la question de la pauvreté touche au cœur même du projet social et régional à travers les politiques d'emploi, d'éducation, de santé, de logement, d'accès aux droits...

coupés par la durée des mandats électifs. D'une façon générale, on peut observer que l'urgence traverse tous les rouages du système et qu'elle accompagne les moments de crise. L'urgence des besoins sociaux appelle la mise en place de dispositifs de traitement de l'urgence sociale, lesquels sont montés dans l'urgence.

Territorialisation, pauvreté et exclusion

La notion de pauvreté dans le Plan *Brésil sans misère rurale* et les spécificités de ses multiples dimensions¹

Introduction

Les méthodologies utilisées pour mesurer le phénomène de la pauvreté sont diverses. La plupart des études se fondent sur le revenu monétaire des ménages rapporté au nombre de membres. Même les travaux scientifiques partant d'une approche multidimensionnelle finissent par adopter le revenu comme principal critère de définition de la pauvreté. Selon Mattei (2013), cela est lié au fait que les données sur les revenus sont plus disponibles et plus souvent mises à jour par rapport à d'autres types d'informations. D'une façon générale, les politiques publiques de lutte contre la pauvreté puisent leurs références dans le monde de l'économie et s'intéressent assez peu au lien entre la pauvreté et le développement territorial. Elles font appel à la définition de seuils de pauvreté² telles que le *dollar-a-day* de la Banque Mondiale, des indices de développement ou des méthodes dérivées des notions de pauvreté absolue et relative, toutes centrées sur le revenu (Mattei, 2013). Malgré tout, certains économistes échappant au courant dominant, ainsi que certains auteurs des sciences sociales, mobilisent des éléments de mesure de la pauvreté pouvant prendre une expression territoriale. Ces éléments peuvent être divers : la santé, l'éducation, la sécurité alimentaire ainsi que des normes, des dynamiques sociales, des relations politiques et des dispositions psychologiques liées à la position sociale de l'individu (Bonnal, 2013).

1. Texte élaboré en 2014 dans le cadre d'un séjour de recherche doctoral à l'U.M.R. Art-Dev/Cirad/Montpellier grâce à une bourse de la Capes (projet de coopération Capes-Cofecub *Territoire, pauvreté et politiques publiques: une approche par la territorialisation*). Je remercie notamment Catherine Sélimanovski et Philippe Bonnal (qui ont supervisé le stage) et Nelson Delgado (mon directeur de thèse).

2. En portugais « *linha da pobreza* ».

Au Brésil, certaines études sur le développement territorial et la lutte contre la pauvreté en milieu rural ont utilisé des approches considérant les acteurs locaux comme des protagonistes du développement, inclus dans un système de relations sociales, de pouvoir et de domination contextualisées³. D'autres travaux analysent la conception et la structuration des programmes, ou se penchent sur les nouvelles institutions, les idées, institutions et groupes d'intérêt, la centralité de l'État et de ses actions verticalisées, ou encore sur le rôle des marchés, des mouvements sociaux et du monde associatif dans les espaces de participation. L'ensemble de ces travaux ouvre la voie à une réflexion sur les processus de territorialisation des politiques publiques et de lutte contre la pauvreté en milieu rural, ainsi que sur l'hybridation et le bricolage dans les référentiels d'action sur le territoire.

Notre défi, dans ce chapitre, est de comprendre comment les politiques publiques se sont emparées à la fois de la dimension territoriale et de la mesure de la pauvreté. Cette contribution cherche à mettre en lumière la manière dont les politiques publiques se sont appropriées ces dimensions. Nous étudions en particulier la conception de la pauvreté qui fonde le « Plan Brésil sans misère rurale » (*Brasil sem Miséria*), ainsi que la façon dont la notion a été transférée et couplée aux autres stratégies pour se traduire en outils et en dispositifs opérationnels.

Nous analyserons dans une première partie la construction du seuil de pauvreté dans le cadre du plan et les implications de la multidimensionnalité de la notion. La seconde partie est consacrée à la nature même du Plan Brésil sans misère rurale et des instruments de l'action publique qui ont été déployés. La troisième examine plus spécifiquement l'un de ces instruments — à savoir la politique nationale d'assistance technique et vulgarisation rurale (PNATER) —, ainsi que son inclusion dans le plan à partir d'un dialogue avec le programme Territoires de la citoyenneté⁴ et la localisation de son public-cible, c'est-à-dire le territoire en tant qu'espace d'interaction des politiques publiques. Enfin, la dernière partie cherche à caractériser la population rurale en situation de pauvreté extrême à partir du croisement des données des dossiers « d'aptitude » (DAP) du programme national d'agriculture familiale (PRONAF) et de celles du registre unifié des bénéficiaires des politiques sociales fédérales.

3. Voir les études de l'Observatoire des politiques publiques pour l'agriculture (OPPA) publiées par l'IICA dans la série *Desenvolvimento Rural Sustentável*.

4. Le programme Territoires de la citoyenneté est une des nombreuses composantes de la politique nationale d'assistance technique et vulgarisation rurale, qui comprend notamment le programme de soutien à la production (*Programa de Fomento Produtivo*).

1 Le seuil de pauvreté dans le plan Brasil sem Miséria : une conception fondée sur le revenu et la multidimensionalité de la notion

Les objectifs de développement du millénaire, dont l'un des principaux est la lutte contre la faim et la misère, ont trouvé un fort écho au Brésil avec le plan Brasil sem Miséria. Lancé le 2 juin 2011 par le décret n°7492, il vise à donner suite aux actions mises en place pendant les deux gouvernements successifs du président Lula en vue de mettre un terme à l'extrême pauvreté existante dans le pays. Par l'intégration et l'articulation de politiques, de programmes et d'actions, le plan établit son seuil de pauvreté en se fondant sur celui précédemment adopté par l'administration brésilienne. Le tableau 1 présente les trois principaux critères du seuil de pauvreté en usage dans les politiques et les programmes sociaux au Brésil.

Type de dispositifs	Revenu mensuel par personne	Politique publique
Loi organique de l'Assistance sociale	¼ du salaire minimum	Allocation aux personnes âgées ou handicapées (<i>Benefício de Prestação Continuada</i>)
Registre unifié	½ du salaire minimum	Programmes sociaux du gouvernement fédéral
Bourse famille (<i>Bolsa Família</i>)	140 BRL* pour les pauvres, 70 BRL pour les extrêmement pauvres	Programme Bourse famille (<i>Bolsa Família</i>)

*Au 15/11/2016, 1 BRL = 0,27 €. Source : élaboré par l'auteur, septembre 2015.

Selon Falcão et Costa (2014), des seuils régionalisés ont aussi été calculés par Sonia Rocha à partir d'un panier de la ménagère fondé sur les besoins caloriques minimums. Ces seuils oscillaient autour du montant de 70 BRL par personne et par mois. Des seuils internationaux ont aussi été pris en compte : celui de 1,25 USD de la Banque Mondiale, par exemple, qui équivalait en 2011 à un pouvoir d'achat de 67 BRL. Selon ces auteurs, « l'objectif était de donner au plan Brasil sem Miséria des objectifs ambitieux mais réalisables, afin de rendre la stratégie crédible » (Falcão, Costa, 2014 : 73). Toujours selon ces auteurs, la définition du seuil est à porter au crédit de l'ancienne secrétaire à la Pauvreté extrême du ministère du Développement social, Ana Fonseca. L'adoption d'un seuil de pauvreté proche de celui utilisé sur le plan international, et notamment du seuil référence des Nations unies pour les objectifs du millénaire, était à l'époque un choix sûr et stratégique.

Falcão et Costa (*op. cit.*) argumentaient qu'un montant d'environ 70 BRL « mettrait le Plan en phase avec l'une de ses principales composantes futures, le programme Bolsa Família (BF) ». En outre, les

paramètres du BF avaient été élaborés et discutés pendant plus d'une décennie par des experts et des institutions renommées, à partir des informations du registre unique. Ils constituaient le principal indicateur global de mesure de la pauvreté extrême et « apportaient une comparabilité internationale aux résultats tout en constituant un objectif audacieux ». Ce référentiel international fondé sur le pouvoir d'achat de la population extrêmement pauvre de divers pays permettait d'effectuer des comparaisons internationales. Cependant, une fois le seuil d'extrême pauvreté du plan *Brasil sem Miséria* fixé à 70 BRL/mois, l'importance de la population concernée surprit même les plus expérimentés des spécialistes du domaine, ce qui explique l'adjonction d'un autre dispositif au critère de pauvreté du plan rural : le dossier « d'aptitude » au Pronaf (DAP), sur lequel nous reviendrons dans la dernière partie.

Une fois fixé, le montant du seuil de pauvreté a été appliqué aux banques de données les plus importantes de l'administration publique, et notamment aux résultats du recensement national et des enquêtes nationales des ménages par échantillonnage (PNAD), en vue d'obtenir des séries historiques et des paramètres de suivi de l'évolution de la pauvreté extrême au fil des ans. D'autre part, ce seuil de pauvreté a été appliqué au registre unifié des programmes sociaux fédéraux, associé cette fois à d'autres paramètres tels que le sexe, l'âge, la scolarité, l'accès aux politiques et aux services publics, l'accès aux dynamiques de marché, à l'eau, au travail, à la formation professionnelle etc. Les actions du plan ont ensuite été conçues et articulées en fonction de cette analyse.

À partir des données préliminaires du recensement de 2010, l'Institut brésilien de géographie et de statistiques (IBGE) a commencé à publier les informations concernant la taille, la localisation et les caractéristiques socio-économiques de la population vivant dans la pauvreté extrême. Le nombre des personnes au revenu compris entre 1 et 70 BRL était de 11,43 millions, et celui des personnes vivant dans des foyers sans revenus de 6,8 millions (IPEA, 2012). Toutes ces personnes ne correspondaient cependant pas au profil de la pauvreté extrême. Pour obtenir un nombre plus précis, le MDS a demandé à l'IPEA de filtrer parmi les foyers sans revenus ceux qui se rapprochaient le plus de l'état de pauvreté extrême, en appliquant les critères suivants : i) absence de salle de bains privée, ii) absence de tout-à-l'égout ou de fosse septique, iii) localisation en zone urbaine sans réseau d'eau potable, iv) localisation en zone rurale sans réseau d'eau potable, puits artésien ou eau de source, v) absence d'électricité, vi) présence d'un ou de plusieurs membres analphabètes âgés de plus de 15 ans, vii) présence d'au moins trois enfants de moins de 14 ans, et viii) présence d'au moins un membre âgé de plus de 65 ans (Falcão, Costa, 2014 : 80).

L'IBGE a ainsi identifié un total de 4,84 millions de personnes vivant dans des foyers présentant au moins une des caractéristiques ci-dessus.

En rajoutant à ce nombre les 11,4 millions de personnes possédant des revenus de moins de 70 BRL, Falcão et Costa arrivent à un total de 16,2 millions de Brésiliens vivant dans la pauvreté extrême. Caractéristique supplémentaire, selon l'IBGE : 46 % des extrêmement pauvres vivent en milieu rural, où ne se trouve que 15,6 % de la population totale du pays⁵.

	Population totale			Population vivant dans la pauvreté extrême		
	Total	Urbain	Rural	Total	Urbain	Rural
Brésil	190 755 799	160 925 792	29 830 007	16 267 197	8673 845	7593 352
Nord	15 864 454	11 664 509	4199 945	2658 452	1158 501	1499 951
Nord-Est	53 081 950	38 821 246	14 260 704	9609 803	4560 486	5049 317
Sud-Est	80 364 410	74 696 178	5668 232	2725 532	2144 624	580 908
Sud	27 386 891	23 260 896	4125 995	715 961	437 346	278 615
Centre Ouest	14 058 094	12 482 963	1575 131	557 449	372 888	184 561

Source : IBGE. Données du recensement démographique 2010. Élaboration MDS. Publié par Falcão et Costa (2014). Adapté par l'auteur, septembre 2015.

En appliquant aussi le seuil de pauvreté aux résultats des enquêtes ménages réalisées annuellement par échantillonnage (PNAD), l'IBGE a pu effectuer le suivi annuel de l'évolution du taux de pauvreté extrême, ce que les données du recensement ne permettaient pas. En prenant pour paramètre le seuil de 1,25 USD par personne et par jour, les PNAD permettent de comparer la situation du Brésil à l'échelle internationale. De même, le registre unifié — la troisième source d'information des pouvoirs publics à laquelle le seuil de pauvreté a été appliqué — permet de qualifier l'information et de donner la localisation de la population pauvre et extrêmement pauvre, en révélant les diverses dimensions de la pauvreté grâce à des informations sur l'origine, la commune de domicile, la scolarité, l'emploi et les revenus, les principales dépenses, les caractéristiques du logement, l'existence de réseaux d'assainissement et d'électricité, le ramassage des ordures, l'appartenance à des communautés indiennes ou traditionnelles et le statut agricole (bénéficiaire de la réforme agraire, agriculteur familial ou autres). L'obtention de ces informations a été rendue possible par le fait que le registre unifié est

5. Plusieurs études ont déjà montré que le Brésil rural était beaucoup étendu que les données ne le laissent supposer. L'étude coordonnée par Tania Bacelar, *Repensando o conceito de ruralidade no Brasil e suas implicações para as políticas públicas* [Repenser le concept de ruralité au Brésil et ses implications sur les politiques publiques], montre que le Brésil rural abrite 37 % de la population, ce qui suggère que la population extrêmement pauvre est elle aussi sous-estimée et que les chiffres provenant de l'application du seuil de pauvreté doivent eux aussi être revus. Cette discussion sera approfondie dans la partie concernant le croisement de la DAP et du registre unifié, qui montre que des tranches entières de la population rurale sont restées à l'écart de l'initiative.

alimenté et tenu à jour sur le terrain par le réseau du système unique d'Assistance sociale municipale. Selon Falcão et Costa (2014), en 2011, année du lancement du plan *Brasil sem Miséria*, le registre était en pleine remise à jour, la septième depuis sa création, ce qui faisait que les communes ne travaillaient pas toutes sur les mêmes listes au moment de l'élaboration des stratégies du plan. Le registre unifié a donc été partiellement mis de côté à ce moment-là, avant de reprendre la place qui lui revenait les années suivantes.

2 Le Plan *Brasil sem Miséria* et ses outils : l'articulation des politiques publiques

Né en 2011 dans le cadre de la politique d'éradication de la pauvreté extrême, le plan *Brasil sem Miséria* (PBSM) est la conjonction d'un ensemble d'outils et de mécanismes mis en place par plusieurs ministères et placés sous la coordination du ministère du Développement social et de la lutte contre la faim (MDS). L'objectif du PBSM est de promouvoir l'insertion sociale et productive de la population extrêmement pauvre et d'amener à un niveau résiduel le pourcentage de Brésiliens vivant sous le seuil de pauvreté (MDS, 2015). L'article 4 de son décret d'institution énumère les objectifs spécifiques de la façon suivante : i) élever le revenu des ménages vivant dans la pauvreté extrême ; ii) élargir l'accès de la population extrêmement pauvre aux services publics, et iii) permettre l'accès de la population en extrême pauvreté à l'emploi et aux revenus, au moyen d'actions d'insertion dans la production. Trois axes orientent les actions du plan en milieu rural autant qu'urbain : garantie des revenus, accès aux services et insertion dans le monde de la production.

Le volet « garantie des revenus » porte sur des transferts monétaires destinés à l'allègement immédiat des conditions de pauvreté extrême et peut être résumé par les instruments suivants : les programmes *Bolsa Família* et *Brasil Carinhoso*, l'allocation aux personnes âgées et handicapées de l'Assistance sociale. Delgado et Leite (2013 : 134) décrivent deux modifications proposées par le gouvernement pour cet axe : des efforts de recherche active pour compléter le registre unifié et l'ajustement des paramètres du *Bolsa Família*. Selon ces auteurs, la première est un ensemble d'actions destinées à inclure dans le registre unifié les familles restées à l'écart des réseaux de protection et de promotion sociale. La seconde consiste à « accroître le nombre de bénéficiaires (de plus de 800 000 ménages) et à élever la limite des allocations de trois à cinq enfants de manière à inclure dans le programme 1,3 million d'enfants et d'adolescents de moins de 15 ans » (*op. cit.*). Le volet « accès aux services » concerne l'offre ou l'augmentation des services et des actions de

bien-être social par le biais des centres de référence spécialisés en assistance sociale (CREAS), des centres de référence pour la population sans domicile fixe (centres POP), des dispensaires de santé et du programme *Mais Educação*. Enfin, le volet « insertion dans le monde de la production » vise à renforcer l'offre de formation, d'emplois et de revenus. En milieu urbain, le programme réunit le programme national d'accès à l'enseignement technique et à l'emploi (*Pronatec Brasil Sem Miséria*) et le programme national d'accès au monde du travail (*Acessuas Trabalho*). En milieu rural, il inclut le programme national d'assistance technique et vulgarisation rurale (PNATER), le programme de soutien à la production rurale, le programme *Água para Todos*, le programme d'achat d'aliments (PAA), le programme national d'alimentation scolaire (PNAE) et, dans la région Nord, le *Bolsa Verde*⁶.

Toujours selon Delgado et Leite, l'assistance technique et la vulgarisation rurale sont des outils essentiels dans la lutte contre la pauvreté extrême en milieu rural :

L'objectif central du volet d'insertion dans la production rurale est d'augmenter la production des agriculteurs familiaux, grâce à plusieurs instruments dont les principaux sont l'orientation et l'assistance technique et la fourniture de subventions, de semences, d'eau et d'électricité. L'assistance technique est l'un des piliers du plan, qui prévoit d'engager des équipes de formateurs en vue de proposer — et c'est une des marques distinctives du BMSR — une assistance technique directe, continue et individualisée aux familles des exploitants familiaux. L'objectif du programme est que chaque groupe de mille familles dispose de l'assistance d'un technicien supérieur et de dix techniciens de niveau secondaire qui fourniront aux exploitants familiaux les technologies appropriées à chacun, dans un élan de partenariat avec les universités et l'institut brésilien de recherche agromique (EMBRAPA). (MDS, 2011 cité par Delgado, Leite, 2013 : 135)

L'assistance technique et la vulgarisation rurale prévues dans le plan sont destinées à accompagner l'exécution d'un plan d'insertion dans la production, financé par les fonds du plan, comme l'expliquent les deux auteurs :

En ce qui concerne le financement, chaque famille recevra un montant de 2400 BRL (env. 650 €), versé en plusieurs tranches sur deux années, pour lui permettre d'acheter les intrants et le matériel nécessaire. L'objectif du plan est de toucher 250 000 familles d'ici la fin du gouvernement Dilma Rouseff (2014). Outre ces subventions, le plan distribuera des semences de qualité produites par Embrapa. Concernant l'accès à l'eau, le plan BSMR annonce le raccordement de 750 000 foyers ruraux

6. Les outils et les mécanismes de l'axe d'insertion dans la production sont placés sous la tutelle de cinq ministères : Développement agricole, Développement social et Lutte contre la faim, Intégration nationale, Éducation et environnement.

à l'eau potable grâce à la construction de citernes et de réseaux collectifs simplifiés, et celui de 600 000 foyers à de l'eau destinée à la production agricole. Il mentionne aussi l'accès à l'irrigation pour de petites propriétés. Enfin, le programme *Luz para todos* prévoit la fourniture d'électricité à 257 000 ménages extrêmement pauvres. (op. cit., 2013 : 135)

(...) Le BSMR prévoit un appui à la commercialisation des produits cultivés par l'agriculture familiale sous l'égide du plan. Cet appui inclura l'accès aux marchés privés (grandes surfaces, entreprises et restauration) et aux marchés publics ou institutionnels, qui constituent le principal appui prévu : le BSMR annonce l'accroissement, d'ici 2014, du programme d'achats d'aliments (PAA), dont le nombre de bénéficiaires passera de 156 000 à 445 000 familles d'agriculteurs familiaux et de 66 000 à 225 000 familles vivant dans la pauvreté extrême. Le plan prévoit aussi l'augmentation des achats effectués auprès des exploitants familiaux par les institutions publiques et de bienfaisance, tels que les hôpitaux fédéraux, les prisons, les universités et les crèches. (op. cit., 2013 : 135-136)

Les extraits cités décrivent un éventail de stratégies de lutte contre la pauvreté rurale, dont l'axe d'insertion dans la production repose sur l'assistance technique, l'apport d'intrants, de technologie et de subventions. Ensemble, ces instruments d'action publique forment le plan *Brasil sem Miséria Rural*, ou BSM-Rural. Nous allons nous concentrer dans les parties suivantes sur l'un de ces instruments, le programme national d'assistance technique et vulgarisation rurale (PNATER). Nous cherchons à comparer la notion de pauvreté telle qu'elle a été définie pour ce plan avec celle qui a été retenue dans les autres instruments du programme, et les éléments qui sont affichés ou occultés lors de la définition de cette notion.

3 L'externalisation de l'assistance technique et de la vulgarisation rurale et les instruments de l'action publique

Le programme national d'assistance technique et de la vulgarisation rurale (PNATER) est une politique du ministère du Développement agraire (MDA) née en 2003, puis instituée par la loi n° 12.188/2010 et règlementée par le décret n° 7.215/2010, qui prévoit l'externalisation des services d'assistance technique et de la vulgarisation rurale (ATER). La sélection des institutions prestataires est effectuée selon un processus d'appel d'offres stipulant l'objet du marché, le lieu, le nombre de bénéficiaires et le montant prévu pour la rémunération des services. Lors du lancement du Plan, le PNATER était en plein fonctionnement depuis plus d'un an et un ensemble de procédures de fonctionnement existaient déjà, bien que faisant l'objet d'ajustements.

En 2011, trois appels d'offres furent lancés dans le cadre spécifique du BSM-Rural. Les deux premiers étaient intitulés « appel public pour la sélection d'entités prestataires de services d'assistance technique et de la vulgarisation rurale pour l'accompagnement de familles vivant dans la pauvreté extrême », le troisième ayant reçu le nom « d'appel public de la direction des Politiques pour les Femmes rurales et des *Quilombos*⁷ » (DPMRQ). Le tableau 3 en présente les principales caractéristiques :

Appel	Public	Nombre familles	Territoires de la citoyenneté (TC)	Nombre familles	Montant BRL
1 ^{er}	Agriculteurs et agricultrices familiaux/ales *	10 000	Irecê (BA)	4 480	12 803 958,61
			Velho Chico (BA)	3 920	
			Serra Geral (MG)	1 600	
2 ^e	Agriculteurs et agricultrices familiaux/ales *	15 040	Agreste (AL)	1 120	16 519 482,22
			Cariri (CE)	1 680	
			Inhamus Crateús (CE)	1 520	
			Baixo Parnaíba (MA)	2 080	
			Cocais (MA)	1 840	
			Borborema (PB)	1 200	
			Sertão do Araripe (PE)	2 160	
			Vale do Guaribas (PI)	1 840	
			Alto Oeste (RN)	880	
			Alto Sertão (SE)	720	
Appel	Public	Nombre familles	67 communautés de Quilombos dans 6 états	Familles par état	Montant BRL
3 ^e	Familles de Quilombos	5 520	Pará	480	9 195 884,33
			Bahia	2 640	
			Pernambuco	480	
			Maranhão	480	
			Minas Gerais	880	
			Espirito Santo	560	

Source : élaboré par l'auteur sur des données du MDA, septembre 2015.

* Selon la définition de la loi de l'Agriculture familiale n° 11.326/2006.

Les appels d'offres destinés à engager des services d'assistance technique et de vulgarisation rurale en appui aux familles rurales extrêmement pauvres ont spécifié le type de familles et l'espace géographique

7. N.D.T. : Villages nés des campements d'esclaves marrons.

concernés. Dans le cas des deux premiers appels, en date de mai et de juin 2011, les familles extrêmement pauvres bénéficiaires devaient posséder le statut d'exploitants familiaux tel que le définit la loi de l'Agriculture familiale (11.326/2006). Le troisième appel, datant de novembre de la même année, définit plus précisément son public en se référant aux familles des quilombos. Bien que les communautés issues des *quilombos* ruraux et de communautés traditionnelles soient considérées par la loi citée comme des bénéficiaires de la politique nationale d'agriculture familiale (article 3, paragraphe 2, alinéa 6), il n'est plus à démontrer, qu'en plus d'être rurale, la pauvreté est associée à une couleur et un sexe. Les descendants d'Africains et les femmes rurales sont les populations les plus pauvres parmi les pauvres. Cet appel a donc été consacré aux agriculteurs et agricultrices de 67 communautés de descendants d'esclaves marrons, situées dans six états du Brésil. Cette reconnaissance de l'identité en tant que déclencheur de droits apporte une dimension supplémentaire aux stratégies du BSM-Rural et renforce, *a priori*, l'argument en faveur d'une approche multidimensionnelle de la pauvreté extrême visée par le plan.

Ces appels d'offres traduisent aussi un souci de localisation du public du BSM-Rural. En déterminant le nombre de ménages et le montant total disponible, les responsables ont cherché à se rapprocher des lieux de concentration de la pauvreté rurale à une échelle territoriale inférieure à celle de l'état ou de la méso-région. Pour ce faire, ils ont eu recours dans les deux premiers cas à la définition et à la carte des territoires du programme Territoires de la Citoyenneté (PTC)⁸.

Soulignons que le PTC est un dédoublement du programme de Développement durable des territoires ruraux, connu aussi sous le nom de Territoires ruraux d'identité, et placé sous la responsabilité du secrétariat au Développement territorial du ministère du Développement agricole. Delgado et Leite (2011) le décrivent de la façon suivante :

(...) [Le PTC est] une des actions du programme social du gouvernement fédéral destinées à réduire les inégalités. Il vise à « vaincre la pauvreté et à créer des emplois et des revenus dans le milieu rural par le biais d'une stratégie de développement territorial durable ». Plus précisément, le PTC vise à promouvoir l'insertion dans la production des populations pauvres des territoires par la planification et l'intégration des politiques publiques, par un recours accru à la concertation et en garantissant l'universalisation des principaux programmes de citoyenneté. À la fin 2008, le programme concernait 60 territoires, nombre qui a été porté à 120 en 2009. Selon le Message au Parlement 2009, il constituait « la principale stratégie du gouvernement pour réduire les inégalités en milieu rural, grâce à l'intégration des politiques publiques. (Delgado, Leite, 2011 : 95)

8. Voir à ce propos *Política de Desenvolvimento Territorial e enfrentamento da pobreza rural no Brasil*, volume 19, 2013. Parte II.

Les critères de sélection des territoires étaient les suivants : i) faible IDH (indice de développement humain), ii) forte concentration d'exploitants familiaux et de bénéficiaires de la réforme agraire ; iii) forte concentration de *quilombos* et de populations indiennes, iv) nombre élevé de bénéficiaires du programme *Bolsa Família*, v) nombre élevé de communes à faible dynamique économique, vi) forte organisation sociale, et vii) au moins un territoire par état fédéré (Delgado, Leite, 2011). Les territoires de la citoyenneté tiennent compte des dynamiques entre communes limitrophes et sont un outil de localisation des zones d'action prioritaire pour les politiques sociales, comme nous l'avons vu dans le cas des appels d'offres du BSM-Rural concernant l'assistance technique et la vulgarisation rurale.

Les territoires de Velho Chico et d'Irecê, tous deux situés dans l'état de Bahia, possèdent dix mille familles rurales vivant dans des conditions d'extrême pauvreté. Ces familles ont été suivies par des institutions d'ATER gouvernementales et non gouvernementales. Les dix autres territoires du second appel d'offres possèdent plus de 15 000 familles. Dans un premier temps, la définition des territoires a été centrale ; ce choix illustre le souci de tenir compte de la multiplicité des aspects de la pauvreté. Mais en élisant une unité encore plus exigüe que le territoire de la citoyenneté, à savoir les communautés des *quilombos*, le troisième appel d'offres fait appel à une autre forme de territoire, fondé non seulement sur un espace physique, une interaction entre les politiques et/ou des dynamiques sociales, mais aussi sur un territoire défini par l'identité d'un peuple, la diversité des territorialités, le mode de vie et l'appropriation d'un espace propre. Cet appel d'offres apporte sans aucun doute un élément nouveau dans la mosaïque de l'approche multidimensionnelle de la pauvreté adoptée par le plan : la reconnaissance de l'identité culturelle en tant que mobilisateur des droits.

Après avoir examiné la genèse de la notion de pauvreté dans le cadre du plan *Brasil sem Miséria*, de ses instruments et de ses techniques, nous nous penchons dans la partie suivante sur un des micro-dispositifs qui orientent son fonctionnement. Nous prétendons ainsi donner une lecture plurielle des faits et faire varier les niveaux d'observation de la mise en œuvre des politiques publiques, en nous concentrant sur la notion de pauvreté au niveau national (celle des administrateurs à Brasilia). Si nous reconnaissons l'importance de l'échelle locale (c'est-à-dire territoriale) dans la compréhension de la façon dont la notion est effectivement appropriée, il convient de centrer l'analyse également sur ce qui la fonde à l'échelle plus en amont du dispositif.

4 L'identification de la population extrêmement pauvre au Brésil : le registre unifié et la DAP

Bien que le plan *Brasil sem Miséria Rural* soit coordonné par le MDS, le décret 7.644/2011 relatif à la création du programme de subvention (*Programa de Fomento*⁹) a placé ce dernier sous la tutelle d'un groupe de gestion composé par des représentants du MDS, du MDA, du ministère des Finances, du ministère du Plan et du secrétariat général de la Présidence de la République (*Casa Civil*). Cette cellule de gestion du plan a décidé d'identifier les bénéficiaires du programme d'assistance technique et vulgarisation rurale par leur nom et leur numéro de CPF¹⁰. Il a fallu pour cela adjoindre aux critères de mesure de la pauvreté déjà cités un autre registre d'informations, celui de la déclaration d'aptitude au Pronaf, tenu par le MDA. La banque de données de la DAP a été créée en 1995 dans le cadre du programme de renforcement de l'agriculture familiale (Pronaf) en vue de délivrer les déclarations « d'aptitude » à la demande de crédit¹¹.

Il est possible d'extraire du système de DAP le profil des exploitants familiaux ayant effectué un emprunt, par classe de revenus. Le plan a donc pu identifier les agriculteurs du groupe B, bénéficiaires de la ligne de crédit Pronaf B, c'est-à-dire les agriculteurs dont les revenus sont inférieurs à 70 BRL par mois. Dans le Pronaf, le groupe des emprunteurs du Pronaf B est appelé agriculteurs pauvres ou emprunteurs du microcrédit à la production, lequel se trouve, coïncidence ou non, dans la classe des moins de 70 BRL. Le croisement des données de la DAP avec celles du registre unifié a donc permis de constituer une liste des bénéficiaires du plan, par commune, avec les noms et les numéros de CPF.

Selon une coordinatrice du département de promotion de la production et de la structure de production du MDS, la liste a été élaborée à partir de la mise en miroir des deux banques de données en question — DAP et registre unique —, et de l'utilisation d'un script de recherche permettant de retrouver par leur CPF les personnes se trouvant dans les deux banques de données, puis de filtrer celles qui correspondaient aux critères de pauvreté extrême. Cette recherche « passive » et mécanique a permis de constituer les listes du public cible du plan pour les envoyer aux prestataires d'ATER.

Le registre unique a joué un rôle fondamental dans la définition du public du plan. Cependant, les informations qu'il contenait sur les domi-

9. Le programme *Fomento* est un des principaux outils du BSM-Rural, et probablement l'un des plus originaux du fait qu'il a été créé spécifiquement, avec le *Bolsa Verde*, pour les besoins du BSM-Rural.

10. N.D.T. : équivalent du code INSEE français.

11. La DAP a été créée dans l'intention d'orienter les demandes de crédits pour l'agriculture familiale. Elle s'est transformée en un instrument d'identification de l'agriculture familiale et donc de ciblage des politiques publiques.

ciles ruraux étaient fragiles, leur remplissage n'étant pas obligatoire. Le registre de la DAP a permis d'identifier et de localiser les familles par communauté dans toutes les municipalités du Brésil. Le croisement des données des deux banques a permis de rapprocher au maximum les agriculteurs inscrits à la DAP de ceux qui constituaient le public du MDA. Puis une série de filtres qualitatifs ont permis de constituer des listes de priorité fondées sur des critères sanitaires, d'analphabétisme, de nombre d'enfants, d'insécurité alimentaire, mais aussi d'accès à l'eau potable, aux politiques publiques, etc.

Produit du croisement de deux dispositifs de mise en œuvre de politiques publiques, la liste finale matérialise deux mécanismes élaborés par les gestionnaires du plan en vue de garantir i) que les familles extrêmement pauvres des campagnes soient effectivement suivies par le BSM-Rural, et ii) que les familles sélectionnées possèdent un minimum d'aptitude à utiliser les ressources de la subvention, d'où l'importance d'être agriculteur familial selon les critères de la DAP. Selon Delgado et Leite (2013) :

(...) [dans sa conception initiale, le BSM-Rural] incluait des populations extrêmement pauvres disposant d'une forme quelconque d'accès à des terres et d'un minimum de capacité de réponse à travers la production, pour que les instruments d'inclusion conçus pour le plan/programme, associés à un suivi étroit par les équipes d'ATER, débouchent sur une augmentation de la production agricole des bénéficiaires. À cette fin, le BSMR définit deux critères d'éligibilité pour les exploitants familiaux :

— (1) Critères opérationnels de sélection des exploitants familiaux : agriculteurs « dapiens » aux revenus inférieurs à 70 BRL, ces derniers ayant déjà été identifiés par le ministère du Développement agricole (au moyen de la DAP) et déclarés aptes à recevoir des services d'ATER ; familles recevant déjà la *Bolsa Familia*, ce qui leur permet de recevoir la subvention par carte électronique.

— (2) Critères de priorité : familles disposant déjà d'eau pour la production agricole, selon les données du MDS ; familles à jour dans leurs remboursements du crédit du Pronaf ou n'ayant pas bénéficié du crédit rural ; familles disposant d'un revenu mensuel par membre inférieur à 70 BRL et inscrites au registre unique ; familles ayant participé au PAA¹² et au programme *Garantia-Safra*¹³ ; familles les plus nombreuses. (Delgado, Leite, 2013 : 136)

La liste réunit les critères opérationnels et les critères de priorité dans un nouvel instrument, qui n'est ni la DAP ni le registre unique, et qui fournit les noms et les numéros de CPF des agriculteurs. Outre le fait que l'on peut questionner la priorisation en fonction de l'inscription à la

12. Programme d'achat des aliments produits par l'agriculture familiale.

13. Programme de dédommagement des pertes agricoles dues à la sécheresse ou aux inondations.

DAP et de cette classe de revenus, l'accès à une source d'eau permettant la production agricole dissimule lui aussi la réalité. L'accès à l'eau est en effet un facteur favorisant, même parmi les familles pauvres. Si la préoccupation des auteurs du plan était son résultat et l'évaluation de celui-ci, alors les critères ont été bien choisis et le système de la DAP a permis de trouver les bénéficiaires appropriés.

Les institutions d'ATER retenues ont reçu une liste de bénéficiaires potentiels parmi lesquels elles devaient sélectionner celles qui étaient disposées à participer au plan. Ces institutions ont constaté que certaines familles en situation de vulnérabilité sociale élevée ne se trouvaient pas dans les listes, comme dans le cas de populations riveraines du nord de l'état de Minas Gerais. Pour contourner la difficulté — sans néanmoins régler la question — une recherche « active » cette fois a été lancée pour recenser les familles habitant dans le voisinage des familles sélectionnées et en inclure une certaine proportion. Bien que cet effort ait produit un effet, la recherche active a conservé les principes d'orientation du plan : revenu et inscription à la DAP.

Tout en reconnaissant la volonté de faire dialoguer les systèmes d'information de ministères différents et l'engagement de l'État dans l'identification de la population vulnérable afin de l'inclure par des actions d'urgence, il convient de souligner les fragilités inhérentes à ces processus et à ces dispositifs, qui ont pour effet de promouvoir des processus de disjonction. En adoptant des outils provenant d'autres politiques publiques (le registre unifié du Bolsa Familia et la DAP du Pronaf), le plan Brasil sem Miséria Rural a aussi absorbé les faiblesses qu'ils comportaient et a reproduit les mêmes omissions et exclusions.

5 Considérations finales

Ce travail se proposait d'analyser la notion de pauvreté utilisée dans le plan Brasil sem Miséria Rural et la façon dont cette notion avait été reprise, puis traduite en outils et en dispositifs opérationnels, par d'autres stratégies. Nous avons pu observer qu'au critère du revenu, porte d'entrée des programmes de lutte contre la pauvreté rurale, ont été ajoutés des critères relatifs à la santé, l'éducation, l'accès à l'eau et aux politiques publiques, ce qui a contribué à la construction d'un cadre propice à l'approche multidimensionnelle de la pauvreté. Tout en reconnaissant les efforts et l'apprentissage institutionnel qui en a résulté, force est de constater que les vices des dispositifs existants, utilisés pour identifier le public du plan rural, ont favorisé des processus de disjonction et des situations de vulnérabilité sociale. La nécessité de suivre les résultats et de les évaluer de façon fiable a eu pour effet d'écarter certaines familles au profit d'autres présentant des caractéristiques spéci-

fiques et un potentiel de réponse. La notion de pauvreté sous-jacente au plan a néanmoins permis des comparaisons nationales et internationales, et débouché sur la reconnaissance par l'Organisation des Nations unies du fait que le Brésil avait atteint les objectifs du millénaire avant l'heure. Elle a aussi permis d'utiliser des politiques publiques nationales préexistantes, en adjoignant certains critères à celui du revenu. La manière dont est conceptualisée la pauvreté constitue une matrice appropriée par les acteurs dans le processus de territorialisation de la politique publique. Voilà qui invite à prolonger les études sur la façon dont elle est traduite et adaptée aux échelles locales.

Développement territorial et lutte contre la pauvreté au Brésil : politiques d'inclusion, pratiques d'exclusion

Introduction

Depuis 2003, de nouvelles politiques d'inclusion sociale ont été développées au Brésil, pour les secteurs les plus pauvres et marginalisés de la société. Ce fut le cas notamment du programme de transfert conditionnel de revenu, *Bolsa Família* (PBF), sous la responsabilité du Ministère du développement social et de lutte contre la faim (MDS). Dans un autre domaine d'activité, le Programme national de renforcement de l'agriculture familiale (PRONAF) et le Programme de développement durable des territoires ruraux (PRONAT) ont été mis en place par le ministère du développement agricole (MDA).

La définition sociologique de la notion d'inclusion sociale revêt un sens beaucoup plus large que celui généralement utilisé dans l'univers des politiques publiques qui présente un biais d'inclusion au marché ou d'inclusion dans l'action publique (Niederle, 2014). Il appartient alors aux sciences sociales de démontrer l'impact de la mise en œuvre de ces politiques, qui peut être positif ou négatif pour l'inclusion sociale.

Si l'exclusion sociale est comprise comme un phénomène multidimensionnel d'accumulation des désavantages, notamment par la rupture des liens sociaux (Paugam, 1998), nous défendons une vision correspondante de l'inclusion sociale, qui peut trouver dans le recours aux politiques publiques l'opportunité de briser un cercle vicieux de la pauvreté. L'insertion dans les institutions sociales — comme le marché, l'assistance santé ou l'accès aux services de base — est aussi le début d'un processus multidimensionnel d'inclusion sociale qui passe par le renforcement des liens sociaux. Une analyse superficielle ou unidimensionnelle peut masquer les phénomènes d'exclusion pertinents dans ce contexte particulier.

Ainsi, le présent chapitre examine la question des limites des programmes mentionnés ci-dessus en termes d'inclusion sociale, précisément

à travers les mécanismes et les pratiques d'exclusion que peut occasionner leur mise en œuvre. La méthodologie empirique combine des entretiens avec des acteurs clés (gestionnaires, techniciens et bénéficiaires des politiques), de l'analyse d'archives et d'évaluation de ces programmes ou de leurs projets.

Le texte est composé de deux parties : la première présente le cadre théorique de référence et la seconde porte sur l'étude de cas de trois politiques publiques brésiliennes, le PBF, le PRONAF et le PRONAT.

1 Inclusion, exclusion et politiques publiques : quelques références

1.1 Pauvreté, exclusion, inclusion

Bien que souvent confondues, la pauvreté et l'exclusion ne sont pas synonymes d'une même réalité, même si elles interagissent de différentes manières dans des contextes divers : il s'agit de deux notions complémentaires permettant de caractériser une situation complexe qui peut être vécue de différentes manières. Deux points de vue opposés divisent les travaux de recherche sur le sujet : la vision cumulative et la vision compensatoire. La première défend l'existence d'un effet cumulatif entre la pauvreté et l'exclusion : plus on est pauvre, plus on se trouve socialement exclus. La lutte contre la pauvreté est alors non seulement une expression de la solidarité face à des circonstances économiques dans lesquelles la dignité humaine est mise en péril. Elle devient aussi une lutte pour l'inclusion sociale des pauvres, pour leur accès inconditionnel aux droits fondamentaux, au plein exercice de la citoyenneté et à une vie sociale complète. Le second point de vue considère que la précarité matérielle peut également engendrer une intégration sociale, car la pauvreté est souvent compensée par des liens de solidarité. Faire face à l'adversité collectivement peut renforcer les liens familiaux et communautaires, en créant un système de cohésion sociale (Böhnke, 2008).

Enfin la notion d'inclusion recouvre également la participation effective aux divers systèmes fonctionnels, tels que l'économie, la politique, le système d'éducation, le marché du travail, la citoyenneté (Strobl, 2007). L'inclusion peut se traduire par la pertinence des compétences et des actions spécifiques d'un individu dans un système social donné. En effet, l'intégration sociale ne peut se produire que par des mécanismes d'inclusion efficaces. En ce sens, l'exclusion est directement opposée à la citoyenneté et, par conséquent, la protection sociale représente dans ce contexte une proto-citoyenneté de la population la plus pauvre (Lavinias, 2002).

En général, l'utilisation de la notion d'« exclusion » dans le débat sur la pauvreté implique nécessairement de considérer les aspects subjectifs

de cette réalité, comme la stigmatisation, « la perte d'identité, l'échec des liens communautaires et sociaux, résultant en une rétraction des réseaux de sociabilité, avec rupture des mécanismes de solidarité et de réciprocité » (Lavinias 2002, p. 37), vision également partagée par Paugam (1998), condensé dans son concept de *disqualification sociale* et par Castel (1995) qui parle de *désaffiliation sociale*.

Si dans un premier moment, avec l'apogée du capitalisme au milieu du xx^e siècle, la représentation des pauvres en Amérique latine a été associée à un comportement d'auto-exclusion (le refus d'appartenir à la norme productive) cette idée a évolué vers celle d'une forme d'exclusion passive propre à la masse des marginalisés (Levinas, 2002). La notion de *marginalité* est essentielle dans ce contexte pour souligner le caractère d'exclusion intrinsèque dans la formation de la société latino-américaine (Castells, 1971). À la fin du xx^e siècle, émerge la notion de travailleur précaire — déjà établie dans la littérature sociologique européenne et américaine — qui porte l'idée d'une fragile identité de classe.

L'approche multidimensionnelle de l'exclusion est reprise par des organismes internationaux comme l'Organisation Internationale du Travail qui met en relief ses sphères économiques, institutionnelles et culturelles et voit dans la pauvreté des trajectoires d'appauvrissement qui conduisent à la rupture des réseaux sociaux, (Lavinias, 2002). L'articulation de ces sphères inclut les politiques sociales — comme moyen de participation aux formes de régulation de la vie sociale — à l'analyse de l'économie de liens sociaux : comment évoluent les structures de solidarité dans un contexte de transformation de la pauvreté par de nouvelles interventions publiques, avec leurs limites et effets secondaires.

1.2 La question du « non accès » ou du « non recours »

Dans un contexte de marginalisation, l'examen du processus d'accès aux interventions publiques est essentiel à la compréhension des nouvelles formes d'exclusion sociale. Warin (2010a ; 2010b ; 2012) examine la problématique de la non revendication des droits sociaux en France et, de manière plus large, du non accès aux politiques publiques. Cette thématique est apparue avec l'évolution des dispositifs et méthodes d'évaluation des politiques sociales. Par définition, la non revendication ou le « non recours » renvoie à « toute personne qui — en tout état de cause — ne bénéficie pas d'une offre publique, de droits et de services, à laquelle elle pourrait prétendre » (Warin, 2012, p. 3).

Selon Warin (2010b), les trois principales formes de non accès aux droits sociaux ou aux instruments de politiques publiques sont : i) La *non connaissance* (lorsque l'offre n'est pas connue ; ii) La *non demande* (l'offre est connue mais pas demandée) et iii) la *non réception*, (offre connue, demandée mais non obtenue).

La question de l'analyse du non accès ou du non recours aux politiques publiques constitue un enjeu aussi bien en termes d'efficacité des politiques que de leur pertinence. Selon Warin (2010 : 4) la dimension du non recours s'exprime quand celui-ci indique un manque d'intérêt ou d'accord avec la politique proposée ou sous l'effet d'impossibilités d'accès qui peuvent être très diverses. Dans ces différents cas, la question du non recours permet d'interroger la possibilité de « ruptures de citoyenneté » dans la mise en œuvre de l'offre publique.

1.3 L'exclusion politique

À l'échelle macrosociale ou collective des groupes d'intérêt, existent des formes d'inclusion ou d'exclusion aux politiques publiques déterminées par le degré d'ouverture des coalitions qui influencent ou pèsent sur la définition des politiques publiques ou sur celle de leur public cible, y compris les coalitions de cause qui défendent des valeurs ou des priorités sociétales (Sabatier, Jenkins-Smith, 1993¹). Celles-ci correspondent à des formes de lobbies constituées pour influencer la définition, les buts ou les cibles des politiques publiques, non pas uniquement en fonction d'intérêts matériels, mais de causes civiques ou éthiques (peine de mort, droits des minorités, environnement, etc.). Il existe également des formes de réseaux ou de coalitions « non démocratiques » ou « fermées » qui tendent à s'approprier l'élaboration de politiques publiques sectorielles, excluant d'autres catégories d'acteurs pour qu'elles répondent aux intérêts de minorités (Camau, Massardier, 2009).

Ces formes d'inclusion ou exclusion peuvent être également déterminées par les inégalités politiques qui font partie des inégalités sociales (Bihl, Pfefferkorn, 2008). Mais ce ne sont pas seulement celles qui seraient liées au traitement des individus en fonction de leur classe sociale ou de leur pouvoir. Il s'agit d'inégalités en termes de distribution du capital social (Bourdieu, 1980) et des capacités d'accès des individus aux ressources politiques (éducation, information, connaissances, réseaux sociaux, compétences, etc.) et, indirectement, aux réseaux de politiques publiques (Massardier, 2008).

Un autre mécanisme d'inclusion et exclusion, qui intègre des différents aspects des idéaux types de nonaccès proposés par Warin (non connaissance, non demande et non réception), est le clientélisme politique. L'im-

1. Pour Sabatier (1993), les coalitions de cause (ou en faveur d'une cause) réunissent autour d'un thème ou d'un secteur particulier, des acteurs d'organisations publiques ou privées ou de la société civile, intéressés par un problème et qui, d'une façon récurrente cherchent à influencer la politique publique de ce secteur ou thématique. Les acteurs d'une coalition de cause partagent un système de croyances qui intègre des valeurs prioritaires, des principes de perception et d'interprétation du problème et de ses causes ainsi que des affirmations quant à l'efficacité des instruments publics pour le résoudre.

précision du terme « clientélisme » résulte de son utilisation souvent indistincte qui lui fait perdre sa valeur scientifique, étant confondu avec des concepts connexes. Dans la plupart de ses définitions classiques, le clientélisme se matérialise au niveau microsociologique, ce qui conduit à préciser son sens. Nous utilisons la définition de Tina Hilgers, qui met en évidence les éléments fondamentaux de ce concept dans sa dimension classique. Selon elle :

En plus d'être un échange dans lequel les individus cherchent à maximiser leurs intérêts, le clientélisme implique longévité, caractère diffus, contact de face-à-face et inégalité. Autrement dit, il est une relation personnelle durable entre personnes de statut socio-politique inégal. L'établissement de ces caractéristiques permet de différencier des concepts tels que l'achat de votes et la corruption et détermine la position analytique du clientélisme au niveau microsociologique. (Hilgers, 2011 : 568, traduction des auteurs)

Médard (1976) considère le clientélisme comme une forme de structuration des relations interpersonnelles, et un facteur décisif pour la compréhension de certains systèmes sociaux, car il contribue à l'intégration sociale. Cette contribution peut être indirecte, amortissant des conflits ou directe, articulant des groupes hétérogènes. Les réseaux clientélistes peuvent ainsi contribuer à la « dé-marginalisation » de certains groupes sociaux (Médard, 1976 : 127).

2 Inclusion et exclusion dans les programmes de Développement territorial de lutte contre la pauvreté

2.1 Le Programme *Bolsa Família* : le clientélisme en question

Les années 1990 ont marqué le début des programmes de réduction de la pauvreté à grande échelle en Amérique latine, notamment au Mexique, en Argentine, au Chili et au Brésil (Barrientos et Sebantibáñez, 2009). Ces nouveaux modèles de programmes d'assistance sociale ont constitué une rupture de la dépendance de la protection sociale au travail formel. Cette transition vers l'intégration sociale des pauvres a été marquée par la création de programmes de transferts conditionnels de revenu. Les programmes de transferts conditionnels de revenu offrent une alternative à l'assistance traditionnelle à court terme, là où la population cible se trouve dans une situation d'instabilité temporaire, comme en temps de crise économique.

Dans ce contexte, le programme *Bolsa Família* (PBF), créé en 2003 au Brésil, constitue actuellement le plus grand programme de transfert conditionnel de revenu au monde (Hall, 2006). L'expansion du PBF en termes de budget et de couverture au fil des ans témoigne de son succès. Depuis son lancement en 2003 jusqu'à 2013, le nombre de familles

bénéficiaires est passé de 3 600 000 à 13 800 000 (MDS, 2015). Ce programme de transfert de revenu aux plus pauvres ne dépendant pas de l'intermédiation des élites politiques locales, a eu une grande influence dans le démantèlement des élites traditionnelles qui ont dominé le milieu rural brésilien, en particulier au nord-est. Il n'en reste pas moins, cependant, un sentiment de gratitude des bénéficiaires qui peut se traduire en appui politique, même s'il ne s'agit pas d'une relation clientélisme stricto sensu (voir la définition utilisée ci-dessus). Ces constats incitent donc à s'interroger sur l'effet réel du PBF en termes d'intégration sociale de ses bénéficiaires, en mettant en évidence les limitations empiriques de la construction de la citoyenneté. Nous nous référons en particulier à l'appropriation du programme par des groupes privilégiés à des fins électorales, situation qui semble courante dans d'autres pays d'Amérique latine (Barrientos et Santibáñez, 2009).

La question de cet effet secondaire électoral du PBF est de plus en plus présente dans la littérature scientifique. Hall (2012), en analysant des données pour le Brésil, a identifié une forte tendance d'augmentation du soutien au gouvernement du Parti des Travailleurs aux élections de 2010 dans les localités comptant plus de familles ayant intégré le PBF dans les 18 mois précédant l'élection. Yoong (2011), dans une étude de cas à Belo Horizonte, conclut que bien que le programme ne soit pas utilisé consciemment comme une stratégie d'achat de votes, il fonctionne comme un élément conditionnant, limitant le choix de vote des bénéficiaires afin de maximiser les chances de continuité du programme. En faisant usage d'entretiens institutionnels, Fenwick (2009) montre comment le PBF a permis le renforcement du pouvoir municipal au détriment de celui de l'État, permettant aux maires — indépendamment de leur appartenance politique — de bénéficier du crédit politique lié à ce programme.

Bursztyn et Chacon (2011) attirent l'attention sur une nouvelle configuration économique liée au PBF constituant un facteur important pour la compréhension de ces phénomènes. Il s'agit du remplacement d'anciennes pratiques liées à « l'industrie de la sécheresse » par les programmes d'assistance sociale, marquant la transition d'un transfert de revenu intermittent à un transfert permanent. Ce nouveau paramètre — même s'il est efficace pour réduire les vulnérabilités fondamentales — n'empêche pas la « rénovation et la continuité des pratiques clientélistes » (Bursztyn et Chacon 2011, p. 34.). Au contraire, la mise en œuvre du PBF est marquée par la permanence de médiateurs des faveurs publiques qui, à travers des mécanismes paternalistes, assurent leur légitimité et entretiennent leur potentiel électoral.

Certaines pratiques bureaucratiques peuvent servir d'indicateur de distinction entre le fait de bénéficier du crédit du programme et des

stratégies clientélistes en soi, qui elles, supposent la restriction d'accès. Il est important de rappeler que les municipalités sont responsables de la mise en œuvre et de la gestion du PBF et notamment de l'établissement des listes de bénéficiaires. Même si les ressources sont issues du niveau fédéral et transférées directement aux bénéficiaires, les secrétariats municipaux d'assistance sociale jouissent d'une grande liberté dans cette gestion.

Le PBF a des règles de fonctionnement, mais des pratiques discrétionnaires sont prévues pour justifier l'inclusion ou l'exclusion des bénéficiaires. Bien que de telles pratiques ne fassent pas officiellement partie du programme — qui devrait fonctionner exclusivement sur la base de l'information auto-déclarée par les familles — elles ne sont pas activement combattues, car le PBF confère aux assistantes sociales une capacité d'évaluation qualitative de la situation familiale. En outre, une pratique courante dans les petites municipalités est de confier le secrétariat ou le département d'assistance sociale à la « première dame », l'épouse du maire. En plus de la personnalisation de l'assistance sociale, on constate le pouvoir effectif des titulaires de ces postes sur les travailleurs sociaux et agents municipaux. Ceux-ci ont des statuts de travail très divers et, en l'absence de réglementation, les contrats temporaires et précaires abondent, sans aucune protection en cas de licenciement injustifié.

Plusieurs études (Bohn, 2011 ; Baez *et al.*, 2011 ; Hunter & Power, 2007) font état d'une relation vaste et complexe entre le PBF — et d'autres programmes similaires dans d'autres pays — et le comportement électoral. La connexion entre ces politiques sociales et les pratiques clientélistes doit encore être développée de façon rigoureuse. Il s'agit notamment de distinguer, d'une part, une réponse économique rationnelle concernant le choix du vote comme rétribution spontanée (ce qui soulève effectivement un certain nombre de questions concernant la relation entre la pauvreté et la citoyenneté) et, d'autre part, les pratiques d'inclusion et d'exclusion liées à la mise en œuvre du programme à des fins politiques. En d'autres termes, si les paramètres discrétionnaires mentionnés ci-dessus sont utilisés pour alimenter les stratégies clientélistes, il y a bien constitution d'un type de barrière pour accéder au programme. Sinon, la corrélation nature du vote/bénéfice gagnerait à être discutée dans un autre champ que celui du clientélisme ou du nonaccès.

2.2 Le Pronaf : une politique ciblée et sélective

Le Programme national de renforcement de l'agriculture familiale (PRONAF) représente une des premières politiques ciblées sur un secteur spécifique au Brésil qui se soit consolidée et ait régulièrement vu ses moyens augmenter d'un gouvernement à l'autre depuis 1995. Le principal instrument du Pronaf est le crédit agricole. Son côté social et d'inclusion

économique vient de sa population cible : le segment majoritaire de l'agriculture familiale (plus de 4 millions d'exploitations). La catégorie a été définie de façon normative pour correspondre à la base sociale de bénéficiaires visés par la politique. Cette définition a été confirmée dix ans plus tard par la Loi de l'Agriculture Familiale votée en 2006 (Brésil, 2006).

L'accès à cette politique est déterminé par l'obtention du Document d'aptitude au PRONAF, le DAP. L'attribution du DAP a été confiée aux Syndicats municipaux de travailleurs ruraux, sur la base de la vérification de ces normes², dans la mesure où ils constituaient la principale forme de représentation de cette catégorie et surtout la plus diffuse sur le territoire. Cependant, la catégorie des travailleurs ruraux salariés qui constituait à l'origine la base sociale de ces syndicats (réunis dans la Confédération des travailleurs de l'agriculture CONTAG) s'est trouvée marginalisée et exclue de l'accès au DAP. Pourtant, il existe au Brésil un grand nombre d'agriculteurs familiaux associant production propre et salariat, au titre des exploitations pluriactives (Schneider et CASSOL, 2013). Les exemples sont multiples et correspondent y compris à des agriculteurs modernes, assurant une production intensive pour le marché, souvent des maraîchers ou métayers minifundistes qui doivent compléter leur revenu par un travail salarié.

Les métayers des grands domaines appelés « *moradores* », pour pouvoir continuer à cultiver sur les terres de leur patron, ont dû signer une carte de travailleur salarié, même s'il s'agit d'un travail très temporaire et peu rémunérateur (parfois un a deux jours par semaine), et se trouvent ainsi exclus du PRONAF. Cette exclusion est d'ailleurs devenue plus grave quand d'autres instruments d'inclusion sociale et économique visant le secteur rural furent attribués également uniquement aux détenteurs du DAP (Programme d'achats d'aliment, Programme national d'alimentation scolaire, Programme de tourisme rural, etc.) (Grisa, Schneider, 2014).

Par ailleurs, à partir de 1999, une révision du PRONAF a élargi le plafond du revenu annuel brut pour l'attribution du crédit bonifié au-delà de 110 000,00 R\$/an (40 000 euros) (Aquino, Schneider, 2010). Ainsi, l'attrait de ce crédit avantageux instaura une concurrence injuste favorisant les exploitations de taille moyenne. La compétence pour l'attribution du DAP a également été attribuée aux Syndicats de producteurs Ruraux qui sont l'expression de l'agriculture patronale et d'entreprise. Il y eut tellement d'abus qu'il fallut faire dépendre l'attribution du DAP d'un visa des services publics de développement agricole (les EMATER).

2. La Loi n° 11.326 de 2006, définit l'agriculteur familial selon 4 critères : une surface agricole utile non supérieure à 4 modules fiscaux (unité agraire minimale calculée pour chaque région du pays), l'utilisation prédominante de la MO de la famille, le revenu familial assuré par la production agricole (au minimum 70 % du revenu total de la famille) et la gestion familiale de l'exploitation.

Mais cette nouvelle intermédiation, a souvent eu pour effet d'en concentrer l'attribution à des profils de producteurs correspondant au modèle idéal selon ces services : à savoir un producteur moderne, intensif et intégré aux filières commerciales traditionnelles (Sabourin, 2014).

2.3 Le PRONAT : avancées et limites de la participation

Le Programme national de développement territorial, PRONAT, également assuré par le MDA a été annoncé comme une politique d'inclusion sociale et économique de l'agriculture familiale. Les premiers territoires objet du PRONAT ont été établis dans des régions associant forte densité d'agriculteurs familiaux et indices de pauvreté rurale élevés.

La principale innovation en relation à la modalité antérieure du PRONAF C/Infrastructure municipale a été l'élargissement de l'expérience participative des Conseils municipaux de développement rural (CMDR) aux Collèges de développement territorial (CODETER), chargés de planifier des projets d'équipements collectifs à l'échelle inter-municipale (MDA, 2003). Le gain en termes de participation était significatif dans la mesure où il permettait aux mouvements sociaux mais également aux services publics régionaux et fédéraux de contourner l'omniprésence des maires qui contrôlaient les CMDR (Sabourin, 2011 ; Schneider et CASSOL, 2013).

Pour autant, l'accès des représentants des divers segments de la société civile à une participation aux Collèges territoriaux aura constitué le premier défi d'inclusion et la première source d'exclusion du PRONAT. Le second défi, même en disposant d'une représentation au collège territorial, était de pouvoir influencer les décisions des projets et surtout de pouvoir peser afin de promouvoir des actions qui bénéficient à sa catégorie ou répondent aux demandes de ses bases sociales.

En ce sens, il y eut un effort considérable du MDA et de son Secrétariat au développement territorial-SDT durant les premières années du PRONAT de façon à former les membres des collèges territoriaux, de réduire l'asymétrie d'information et de ressources entre représentants des agriculteurs familiaux et les autres composantes (services techniques, collectivités locales et municipales et secteur privé). De fait, cet effort a conduit à une rénovation des représentants de l'agriculture familiale au bénéfice des femmes et des jeunes et à l'émergence d'une génération de nouveaux leaders y compris à l'échelle nationale.

Pendant des mécanismes d'exclusion, parfois surprenants, ont été observés en matière d'accès aux collèges territoriaux, y compris au sein de la catégorie « large » de l'agriculture familiale.

Le travail de suivi du fonctionnement des collèges et de l'élaboration des projets dans trois territoires ruraux du pays (Aguas Emendadas au centre ouest, Portal da Amazônia e Baixo Amazonas en Amazonie) a mis

en évidence divers processus d'exclusion de certaines catégories de la société civile rurale (Avila *et al.*, 2011 ; Massardier *et al.*, 2012).

Dans le Territoire Águas Emendadas (DF, GO, MG), il y eut exclusion du Mouvement des travailleurs sans terre (MST). Mais pire encore les projets les plus ambitieux ont surtout bénéficié à de petits entrepreneurs ruraux du District fédéral (DF) qui ont su mobiliser la plupart des ressources pour contrôler le Collège territorial (Massardier *et al.*, 2012). Par ailleurs, on y a observé un contrôle de plusieurs projets par le réseau socio-professionnel des services de vulgarisation agricole et certains détournements des ressources du PRONAT en faveur de leurs institutions plutôt qu'à celles des agriculteurs familiaux (Avila *et al.*, 2011).

Au territoire du Portal da Amazônia (MT) nous avons constaté une exclusion du CODETER des sans terre et des Indiens (CIMI, Funai et organisations indigènes) mais également une « inclusion » atypique de la représentation du Syndicat rural patronal. Dans ce contexte, et même si la réforme agraire et la régularisation foncière apparaissent comme les problèmes prioritaires dans le Plan Territorial Participatif, il semble évident qu'ils risquent fort peu d'être mis à l'agenda du Collège (Sabourin ; Rodrigues, 2009).

Dans le territoire du Baixo Amazonas (PA) les pêcheurs artisanaux et les Indiens ont été exclus dans un premier temps combien même ils avaient participé aux luttes historiques du mouvement social régional de l'agriculture familiale et paysanne. Les pêcheurs ont pu ensuite intégrer le CODETER, mais rapidement, ils ont préféré adhérer à partir de 2010, à la dynamique sectorielle du nouveau ministère de la Pêche qui créa ses propres « Territoires de la pêche » (Polge *et al.*, 2012).

Dans les cas du PRONAF et du PRONAT nous retrouvons deux mécanismes d'exclusion de bénéficiaires légitimes. Le premier correspond aux trois formes de non accès proposées par Warin (2010b) : 1) non accès au PRONAF par manque de connaissance et d'information : C'est le cas des indiens, *quilombolas* et agriculteurs familiaux marginalisés ; 2) non accès pour non demande dans le cas de producteurs n'ayant pas d'identification avec le mouvement social dominant de l'agriculture familiale (pêcheurs, communautés indigènes) ou par opposition radicale au gouvernement dans le cas des sans terre du MST ; et 3) non accès pour non réception dans le cas des petits agriculteurs pluriactifs (moins de 70 % du revenu brut provenant de l'exploitation) en relation au PRONAF et des agriculteurs des municipalités qui ne disposent pas d'accès aux ressources du PRONAT, soit à cause de l'option politique du maire soit parce qu'elles ont perdu leur accréditation pour cause de charges impayées (Avila *et al.*, 2011)

Le second mécanisme d'exclusion est purement sociopolitique : il dépend de la concurrence entre les mouvements sociaux, partis poli-

tiques, syndicats, mais aussi églises, pour les mêmes bases sociales et pour le contrôle de l'accès aux politiques publiques. Ce mécanisme se redouble des effets des inégalités en matière d'accès aux ressources politiques et correspond bien entendu à la carte des inégalités sociales et de l'exclusion sociale en général. Ce mécanisme est souvent le fait de coalitions en concurrence pour le contrôle des bases sociales de l'agriculture familiale, préexistantes à l'existence du PRONAT, dans certains cas, il a été déclenché par la mise en place de ce programme.

Enfin, dans les cas d'Agua Emendadas au DF comme du Portal da Amazônia au Mato Grosso, on se trouve face à des coalitions fermées qui ont été instrumentalisées par le Parti des Travailleurs *via* le MDA-SDT ou à travers des ONG partenaires habilitées comme articulateurs territoriaux (Avila *et al.*, 2011 ; Massardier *et al.*, 2012).

Conclusions

Dagnino et Tatagiba (2010, p. 185) proposent de considérer « la coexistence de matrices culturelles distinctes qui placent côte à côte le discours des droits et la mobilisation des réseaux personnels, l'insistance sur l'autonomie et la pratique du clientélisme » Pour elles, il ne s'agit pas d'une situation d'opposition, « mais d'une combinaison contradictoire et ambivalente qui persiste et oriente l'action des mouvements ».

Dans ce sens de la coexistence des matrices culturelles, Médard (1976, p. 107 et 108) définit le clientélisme comme « une relation de réciprocité ou d'échange réciproque ». Il note que cette réciprocité, même si elle est mutuellement bénéfique aux deux parties est ambiguë, car elle est inégale. Mais, conclut Médard, (1976, p. 109) « la relation de dépendance dans le rapport de clientèle est en réalité fondée sur la réciprocité » ce qui implique l'attente d'un retour du service ou de la faveur par l'adhésion politique ou le vote, mais aussi par la reproduction du lien entre les deux parties. C'est la conjonction entre bilatéralité et inégalité qui fixe le rapport de clientèle, « mais sur cette base peuvent s'édifier des structures plus complexes » (Médard, 1976, p. 114). On peut donc considérer dans la mise en œuvre des politiques publiques au Brésil, la permanence de relations paternalistes de réciprocité inégale, de lien social corporatiste (religieux, militant ou professionnel) qui viennent détourner l'application du droit et l'autonomie d'accès.

De son côté, le gouvernement n'agit pas toujours pour imposer les normes démocratiques, les règles d'application des politiques publiques ou l'ouverture des espaces de négociation à tous les secteurs ou mouvements sociaux (Sabourin, 2011). Les représentants de l'administration fédérale, régionale ou municipale, participent également directement ou indirectement des coalitions de politiques ou des coalitions de cause.

Par option personnelle, militante, idéologique, socio-professionnelle ou bien sous pression ou obligation de leurs supérieurs, les fonctionnaires peuvent manifester options, opinions ou préférences. Ils peuvent également par omission ou passivité ne pas respecter les directives des politiques publiques. Or en situation d'asymétrie de ressources et de pouvoir, il est très difficile, que des agriculteurs familiaux ou des secteurs les plus pauvres de la population puissent les dénoncer. Il est souvent difficile également d'obtenir des preuves empiriques des jeux politiques dans l'application des programmes. Cependant, dans le cas du PRONAF comme du PRONAT au-delà des évidences de passivité des services publics, nous avons pu réunir divers éléments ou preuves de barrières confirmant des mécanismes d'exclusion.

Dans le cas du PRONAT, faute de ressources humaines propres au sein du jeune et modeste MDA, la gestion de la politique au niveau territorial a été confiée à des consultants salariés au travers d'ONG « partenaires » dont la ligne idéologique dans certains cas coïncidait avec celle du MDA voire du même courant au sein du PT. Dans le cas du PBF, la dépendance de la structure bureaucratique municipale et la fragile consolidation des « droits acquis » de la part de bénéficiaires marginalisés, ne laissent aucun doute sur les marges d'utilisation à des fins clientélistes.

Dans les trois cas analysés, on observe une contradiction entre l'expansion des droits et la persistance de divers systèmes d'emprise locaux qui mettent en péril les objectifs mêmes de ces programmes. Il nous semble que les pratiques d'exclusion des politiques sociales et de développement rural au Brésil se propagent sur un terreau fertile. Elles témoignent de la grande capacité de résilience et d'adaptation à la nouveauté des oligarchies locales traditionnelles, des corporatismes bureaucratiques ou militants. Elles illustrent ainsi le cynisme des élites dénoncé par Pedro Demo (DEMO, 2002) dans leur capacité de détournement et de récupération, y compris des politiques publiques d'inclusion destinées aux secteurs les plus défavorisés.

Politiques publiques territorialisées, spatialisation de la pauvreté et effets de lieu. Réflexions à partir du cas brésilien

Introduction

La formation d'un territoire est un débat récurrent en géographie humaine. Pour Haesbaert (2004), société et espace social sont des dimensions jumelles, de sorte que l'on ne saurait définir l'individu, le groupe, la communauté, la société sans en même temps les inscrire dans un contexte géographique donné. L'auteur montre que la discussion sur la (dé)territorialisation a diffusé dans les domaines les plus divers des sciences sociales : depuis la déterritorialisation de la politique (avec ce que l'on appelle la crise de l'état-nation) à la délocalisation des entreprises en économie en passant par la fragilisation des bases territoriales dans la construction des identités culturelles.

Depuis 2003, on a vu se multiplier au Brésil les initiatives visant à réduire la pauvreté et les inégalités sociales et certaines de ces initiatives obéissent à une approche territoriale, comme c'est le cas du Programme national de développement durable des territoires ruraux d'Identité (Pronat) et du Programme territoires de la citoyenneté (P.T.C.). Ces deux politiques publiques ont été mises en œuvre dans un cadre territorial plus large que les communes. Outils mis en place pour assurer la gouvernance territoriale, les Collèges territoriaux révèlent les potentiels et les challenges pour le développement des territoires, en particulier au niveau de la coordination entre différentes politiques publiques (Leite *et al.*, 2013a et b ; Leite et Delgado, 2011 ; Bonnal et Kato, 2011 ; Delgado et Zimmermann, 2010).

Le débat qui sous-tend cette contribution est de savoir quels sont les effets, à la fois spatiaux et sociaux, de la mise en œuvre de ces politiques publiques territorialisées. Pour Leite *et al.* (2012), la territorialisation des politiques publiques dans la lutte contre la pauvreté entraîne des ajustements cognitifs, institutionnels et technologiques qui se traduisent

par une modification des rapports de force entre les acteurs locaux et des relations de gouvernance territoriale à de multiples niveaux. Selon les auteurs, ces ajustements proviennent du fait que les politiques territorialisées supposent de délimiter des contours et de fixer des règles visant à optimiser les résultats des actions publiques. De son côté, Sélیمانovski (2004) insiste sur le fait que certaines politiques publiques, à la fois dans leur conception et leur mise en œuvre, intègrent la dimension géographique du phénomène de pauvreté de manière à prendre en compte les effets de sa concentration dans certains lieux, tout en visant croissance économique et inclusion sociale. Mais l'auteure nous alerte, en même temps, sur le fait que les politiques publiques produisent des catégories et des représentations qui créent une frontière symbolique de la pauvreté.

Au Brésil, les politiques territoriales sont fondées sur le concept de pauvreté élargie et multidimensionnelle (Sen, 2000). Elles sont donc basées sur la notion de *privations relatives*, pour laquelle la pauvreté ne correspond pas seulement à la privation de revenus. Elle englobe également la privation d'autres ressources matérielles et immatérielles liées à l'accès aux services sociaux (santé, éducation, alimentation, nutrition, logement, eau et assainissement) mais aussi à la citoyenneté (Leite *et al.*, 2012 : 11). Partant de cette conception de la pauvreté, et en se basant sur les deux politiques publiques brésiliennes que sont le Pronat et le P.T.C., cette contribution cherche à approfondir les réflexions sur le lien entre, d'un côté, les politiques publiques territorialisées de lutte contre la pauvreté (supposant des jeux d'acteurs et des interactions État/société) et, de l'autre, la spatialisation de la pauvreté et les effets de lieu¹.

Ainsi, on partira ici de la notion de territorialisation pour penser les politiques publiques de lutte contre la pauvreté lesquelles, selon Sélیمانovski (2004), entraînent paradoxalement une spatialisation de la pauvreté. L'auteure affirme que, dans les politiques publiques de lutte contre la pauvreté, c'est d'abord la cohésion sociale qui est visée. Il s'agit de repérer les inégalités entre les individus en situation de pauvreté et les autres membres de la société (inégalités inter et intra groupes) pour ensuite tenter de réduire ces rapports d'inégalités. Bien que de nombreuses politiques publiques s'y emploient, certaines ont pourtant pour effet de creuser la fracture sociale en instituant des mesures d'assistance qui mettent ces groupes sociaux à l'écart de l'ensemble de la société (Sélیمانovski, 2008).

1. Ce texte est le résultat d'un stage de post-doctorat, entre novembre 2013 et janvier 2014, à l'U.M.R. ART-Dev de l'université de Montpellier 3, financé par un programme de coopération CAPES-COFECUB. Je remercie de leur chaleureux accueil l'équipe ART-Dev et du Cirad, notamment Philippe Bonnal, Geneviève Cortes, Corinne Calvet, Christiane Lagarde et Catherine Sélیمانovski. À tous, et tout particulièrement à l'ami Philippe Bonnal, mon immense gratitude. Merci aussi à Maud, Francis, Jean (Papi), Anais et Alexis, qui m'ont accueilli avec beaucoup d'affection et sont devenus « ma famille française ».

C'est dans le prolongement de cette approche que nous chercherons à questionner les politiques brésiliennes de lutte contre la pauvreté. Ce chapitre se structure en trois sections. La première discute les théories sur lesquelles s'appuie l'idée d'une spatialisation de la pauvreté produite ou renforcée par les politiques territorialisées. La deuxième section aborde la conception de la pauvreté et son inclusion dans les politiques territorialisées au Brésil. Elle démontre notamment que le traitement de la pauvreté dans ces politiques apparaît avec le PTC. La troisième section s'attache à la question des facteurs de spatialisation de la pauvreté dans l'espace rural brésilien, à partir notamment des notions de privation et de précarité.

1 Spatialisation de la pauvreté, territorialisation politiques publiques : effets de lieu et de frontières

La spatialisation de la pauvreté peut renvoyer à trois situations : i) la pauvreté en tant qu'objet social et politique ; ii) la pauvreté en tant que frontière vivante ; et iii) la pauvreté en tant que reflet des effets de lieu.

La reconnaissance de la pauvreté en tant qu'objet social et politique implique la compréhension de la frontière interne à la pauvreté, donnée par l'interdépendance entre pauvreté et iniquité sociale (Sélimanovski, 2008). Dans la réflexion de l'auteure, la pauvreté représente une « accumulation d'absences » et une « synthèse sociologique unique » (*op. cit.*). Paugam (1998 ; 2008), de son côté, en référence aux travaux de Simmel, montre qu'être « assisté » est une marque identitaire de la condition de pauvreté, dans la mesure où est fixé un critère de participation sociale attribué à une strate spécifique de la population. La population en situation de pauvreté est alors inévitablement dévalorisée, parce que définie dans un rapport de dépendance vis-à-vis d'autres membres de la société. En ce sens, la pauvreté n'est pas un fait spatial ayant des effets sociologiques, mais « un fait sociologique qui prend une forme spatiale » (Paugam, 2008 : 10).

Envisager la pauvreté en tant que frontière vive, c'est comprendre que les actions de lutte contre la pauvreté entraînent un repli sur soi des individus (Sélimanovski, 2008). Pour l'auteure, dans les espaces habités par les personnes en situation de pauvreté se mêlent deux processus constitutifs de la disqualification sociale : l'un est le blocage des migrations résidentielles qui délimitent (et ferment) les espaces des pratiques sociales ; l'autre est l'affaiblissement de la mobilité des individus qui réduit l'espace des pratiques quotidiennes. Les conditions précaires dans lesquelles ils vivent, le sous-emploi, la dépendance vis-à-vis de la famille ou encore les situations de squats, disqualifient les individus et les reconnaît dans la

condition de pauvres, sans qu'ils aient les moyens de franchir la frontière de la pauvreté.

Toujours selon Selimanovski, c'est à partir de ces situations que se construit la ségrégation, marquée par l'appropriation du territoire, celui-ci devenant du même coup l'identité même des individus qui y vivent. Les beaux et les mauvais quartiers exposent les contours imaginaires et symboliques des territoires de la pauvreté, indiquant une pauvreté ancrée dans le lieu de résidence (Selimanovski, 2008). Les effets de lieu de la pauvreté donnent une cartographie des espaces de précarité. Pour l'auteure, ces lieux concentrent la population que ciblent les politiques publiques et ils peuvent être identifiés par le croisement des données des bénéficiaires de différentes politiques d'assistance et de sécurité sociale (chômeurs, personnes ayant des besoins particuliers, personnes âgées, femmes chefs de famille, etc.).

Cette intrication du social et du spatial, comme le rappelle Selimanovski, avait déjà été soulignée par les travaux de Bourdieu (1993). Selon l'auteur, le lieu, comme dimension de l'espace géographique, a aussi un effet sur la dimension sociale des individus. L'espace physique et l'espace social que les individus occupent dans la société sont interactions permanentes. C'est par le déplacement des corps (physiques) que les structures sociales s'organisent, qu'elles sont naturalisées, qu'elles se qualifient socialement et qu'elles sont converties à l'ascension ou au déclin, entraînant une qualification sociale de l'espace (Bourdieu, 1993). Cela détermine la distribution du pouvoir (symbolique) dans ces espaces et détermine les luttes pour l'appropriation de l'espace.

Ce cadre théorique d'interprétation nous aide à penser la spatialisation de la pauvreté et les effets de lieux dans le contexte du monde rural au Brésil. Examinons au préalable, cependant, le mode d'inclusion de la question de la pauvreté dans les politiques publiques brésiliennes.

2 L'inclusion de la pauvreté dans les politiques territorialisées au Brésil

La définition de politiques territorialisées au Brésil est source de débat dans d'innombrables travaux (Bonnal, 2013 ; Leite *et al.*, 2013 a et b ; Leite et Delgado, 2011). Sans rentrer dans le détail de ces débats, on essaiera toutefois de se pencher sur la conception de la pauvreté qui les sous-tend. Car, on l'a dit, c'est sur la base de conceptions et de catégorisations que les politiques publiques définissent les espaces et les lieux-cibles de leurs interventions.

On rappellera tout d'abord que la conception de la pauvreté dans les politiques territorialisées ne naît pas avec le Pronat, mais avec la mise

en place du P.T.C. Le Pronat et le P.T.C. sont apparus à des moments différents dans l'histoire politique du pays, illustrant par là même ses avancées sur une trajectoire de ciblage des actions de lutte contre la pauvreté au Brésil. Le Pronat, créé en 2003, a été le programme précurseur de ces politiques territorialisées. Il a défini les contours de la notion de territoire, officiellement adoptée depuis dans les deux politiques publiques analysées. Pour sa mise en œuvre, le Secrétariat au développement territorial (S.D.T.), rattaché au ministère du Développement agraire (M.D.A.) avait énuméré une série de critères permettant d'identifier les territoires ruraux : i) un ensemble de communes avec une moyenne maximum de cinquante mille habitants ; ii) des communes affichant une densité démographique inférieure à 80 habitants/km² ; iii) une concentration du public prioritaire du M.D.A. (paysans en exploitation familiale, installés sur un lot de terres par la réforme agraire, *quilombolas* descendants d'esclaves évadés, etc.) ; iv) ensemble de communes associées dans le cadre des Consortiums de sécurité alimentaire et de développement local (Consads) du ministère du Développement social (M.D.S.), et des *mésorégions* du ministère de l'Intégration nationale (Delgado et Leite, 2011). Ces critères ont permis d'identifier 60 territoires, puis 120 territoires ruraux, pour atteindre un total de 239 territoires ruraux d'identité en 2013.

Au regard des critères du S.D.T., il est permis de penser qu'il n'y a pas de corrélation particulière entre le Pronat et la situation de pauvreté des territoires ruraux. Toutefois, les études ayant visé à identifier les territoires ruraux d'identité ont montré que certains territoires étaient économiquement plus fragilisés que d'autres, et demandaient donc un effort urgent, avec des actions coordonnées dans le cadre des politiques publiques. C'est ainsi qu'est né le P.T.C., en 2008, sur les mêmes bases référentielles que le Pronat, mais dont la gestion était bien plus complexe dans la mesure où y étaient coordonnées les actions de plus de vingt ministères. La priorité était d'intervenir dans les territoires ruraux d'identité qui affichaient à la fois un faible niveau d'accès aux services essentiels, des indices de création de richesse en stagnation, un manque de politiques intégrées et durables en vue d'une autonomie économique à moyen terme (Leite *et al.*, 2012).

Ainsi, sur l'ensemble des territoires ruraux d'identité, 120 ont été sélectionnés pour devenir des territoires de la citoyenneté et, à partir de 2009, accueillir des actions et des programmes d'éradication de la pauvreté et de création d'emplois et de revenus. Le P.T.C. a eu pour objectif majeur d'assurer l'universalisation des programmes de base de la citoyenneté et la promotion de l'insertion sociale dans la production des populations pauvres des territoires, au moyen de la planification et de l'intégration des politiques publiques. L'objectif du P.T.C. n'est pas tant de mettre sur pied des actions publiques innovantes, mais d'améliorer

l'articulation entre les nombreuses politiques existantes dans le but de créer des synergies territoriales (Leite *et al.*, 2012).

Comme le signale Bonnal (2013 : 35), le Pronat et le P.T.C. représentent des démarches différentes et complémentaires à l'égard de la réduction de la pauvreté rurale. L'auteur ajoute cependant que la lutte contre la pauvreté rurale ne figure pas parmi les objectifs directs du Pronat ; il y fait référence de façon indirecte à travers l'objectif de diversification des activités économiques et de la dynamisation de la solidarité entre les acteurs des territoires. En revanche, souligne Bonnal (2013), le P.T.C. se propose d'affronter directement les causes de la stagnation socio-économique, dont la pauvreté et les inégalités sont parmi les manifestations les plus visibles. Bien que différents au niveau normatif, autant le Pronat que le P.T.C. ont capacité à agir sur la pauvreté rurale par le biais de mécanismes complémentaires à l'action de programmes sectoriels, d'effets synergiques de l'articulation de programmes, de l'incitation à la participation sociale, de la décentralisation des politiques publiques, du renforcement de la cohésion sociale et des mécanismes de solidarité (Bonnal, 2013).

Dans les deux politiques publiques en question, on sait que l'approche territoriale est apparue en premier lieu avec le Pronat, comme un outil permettant de penser le développement *via* l'identité territoriale. Ceci étant, la lutte contre la pauvreté dans les territoires a démarré avec la mise en œuvre du P.T.C. Or l'approche territoriale n'a pas servi à penser la condition de pauvreté dans les territoires, ou plus spécifiquement à expliquer pourquoi certains territoires ruraux d'identité étaient aussi identifiés comme des territoires d'expression du phénomène de la pauvreté. Elle n'a pas non plus été utilisée pour problématiser les raisons ou les facteurs de localisation de la pauvreté dans ces espaces.

D'une manière générale, la reconnaissance de la condition de pauvreté dans les territoires s'est faite sur des critères de niveau d'accès aux services essentiels, indices de stagnation de la création de richesses et de manque de politiques intégrées et durables visant l'autonomie économique à moyen terme. On peut donc dire que la conception de la pauvreté présente dans le P.T.C. repose sur l'accès aux services publics essentiels.

Dans leur étude sur le Programme *Bolsa Familia*, politique sociale brésilienne bien connue, Rego et Pinzani (2013 : 27) critiquent le fait que la plupart des politiques publiques destinées à la lutte contre la pauvreté s'appuient presque exclusivement sur des données statistiques, quantitatives ou macroéconomiques et que, dans cette conception, le pauvre est considéré comme un simple objet et non comme le « sujet » des politiques publiques. Ce constat met en évidence le décalage entre les définitions, d'un côté, du phénomène de la pauvreté et, de l'autre, de l'identité de qui est pauvre.

On perçoit également le manque de problématisation des effets de lieu de la pauvreté dans les politiques publiques brésiliennes, et de réflexions sur la façon dont le lieu spatial détermine le lieu social (et *vice versa*) des individus. Ces lieux placent une part significative de la société brésilienne en situation d'exclusion. L'historicité et la permanence de celle-ci bloquent les mobilités spatiale et sociale des individus. Ces questions ne sont prises en compte ni par le Pronat, ni par le P.T.C.

3 L'espace rural brésilien, la spatialisation de la pauvreté et les effets de lieu

D'une manière générale, on constate que les réflexions sur la spatialisation de la pauvreté n'en sont qu'à leurs balbutiements dans les recherches brésiliennes. On les trouve surtout dans des études sur des problématiques liées au territoire urbain. Par exemple, Ribeiro, Cruz et Marbela (2014) et Ribeiro (2008) mobilisent l'approche des effets de lieu pour analyser la proximité territoriale et la distance sociale à Rio de Janeiro. Les auteurs suggèrent ainsi que la ville s'organise selon un système de distances et d'oppositions qui inscrit les groupes sociaux dans l'espace social ; dans ce contexte, les classes détentrices des capitaux économiques, sociaux et symboliques dominent la zone sud et une partie de la zone nord, en opposition aux classes populaires fortement représentées dans les espaces populaires de la périphérie de l'agglomération et des favelas cariocas. Madruga (2011 : 20), lorsqu'il analyse la production des espaces des pauvres urbains, l'effet de lieu et la question du logement à Porto Alegre, constate que l'existence d'une politique publique locale n'entraîne pas une intégration des activités et un dialogue entre les populations de la ville. Paradoxalement, les politiques publiques augmentent la distance sociale entre ces populations.

Les travaux sur la spatialisation et les « frontières » de la pauvreté en milieu rural brésilien ont été moins nombreux. Pourtant, l'espace rural brésilien est historiquement perçu comme « le lieu du retard », de la pauvreté et de l'exclusion (Medeiros, Quintans et Zimmermann, 2014 ; Wanderley et Favareto, 2013 ; Silva, 2001). Parmi les facteurs qui déterminent l'espace physique, économique et social de la pauvreté dans le Brésil rural, l'absence d'infrastructures (eau potable, assainissement, routes, etc.) et l'insuffisance des revenus ont été largement pointés du doigt. Plusieurs études récentes sur la pauvreté rurale au Brésil insistent, cependant, sur d'autres éléments.

La première étude s'intitule : « *A Nova Cara da Pobreza Rural no Brasil* » [Le nouveau visage de la pauvreté rurale au Brésil] (Miranda et Tiburcio, 2012). Les auteurs critiquent le caractère insuffisant du critère du revenu

pour identifier la pauvreté, dans la mesure où celle-ci doit être envisagée comme une situation plus globale de privation et de vulnérabilité matérielle et humaine. Le second travail porte sur « Les politiques de développement territorial et la lutte contre la pauvreté rurale au Brésil » (Leite, 2013a et b), qui réunit des études de cas menés dans six territoires de la citoyenneté. Celles-ci montrent que parmi les facteurs de spatialisation de la pauvreté dans le Brésil rural figure la difficulté de l'accès à la terre, aux biens et aux services publics, mais aussi la pression exercée par les grands projets d'aménagement et l'extension des latifundios (d'élevage, de grains, d'horticulture ou d'exploitation forestière, etc.).

Pour Mattei et Tecchio (2013), qui ont analysé la caractérisation et l'évolution de la pauvreté dans six territoires de la citoyenneté au Brésil², la pauvreté est un phénomène construit historiquement par le modèle de développement adopté au cours des diverses périodes de l'histoire nationale. Analysant plusieurs indicateurs structurels et conjoncturels dans les six territoires de la citoyenneté, sous l'angle de l'approche multidimensionnelle de la pauvreté, les auteurs signalent que le contexte historique de formation des espaces géographiques renvoie à divers éléments structurels qui sont intervenus et/ou interviennent encore dans les territoires, pour maintenir la pauvreté à des niveaux élevés par rapport à d'autres régions du pays (Mattei et Tecchio, 2013 : 216). Pour les auteurs, bien que situés dans différentes grandes régions géographiques du pays, les six territoires étudiés présentent plusieurs caractéristiques communes à l'égard de la pauvreté : la privation de l'accès à la terre, au crédit à taux bonifié, à la recherche agronomique et à l'assistance technique, aux infrastructures adéquates de logement et de loisirs, aux marchés régionaux et autres conditions de production susceptibles de garantir les revenus du travailleur ou de l'exploitant rural.

Penchons-nous plus précisément sur la question foncière et de l'accès à l'eau. D'après Mattei et Tecchio (2013 : 226), les taux de concentration élevés de la propriété foncière au Brésil sont l'une des conséquences majeures du processus historique de privation des populations de l'accès à la terre, à l'origine de grand nombre des conflits agraires sur l'espace géographique national. Les auteurs mentionnent l'exemple du Territoire Meio-Oeste Contestado, dans l'état de Santa Catarina, où une partie de la terre a été subtilisée aux populations traditionnelles (indiens, *caboclos* et métis) pour être destinée aux grandes sociétés de colonisation et aux entreprises qui ont construit le chemin de fer São Paulo — Rio Grande do Sul. Ils citent également le processus d'occupation du territoire Sudeste Paraense, dans l'état du Pará, où on assiste à des conflits

2. Ils ont analysé les territoires de Meio Oeste Contestado (Santa Catarina), Serra Geral (Minas Gerais), Irecê (Bahia), Sertão Ocidental (Sergipe), Sudeste Paraense (Pará) et le territoire indien de Raposa Serra do Sol e São Marcos (Roraima) (Leite, 2013b).

intenses entre populations traditionnelles et sociétés de la filière minière en particulier. Selon eux, les problèmes fonciers contribuent à la formation de contingents importants de populations pauvres, puisque c'est bien aux frontières des grandes exploitations de monoculture que la pauvreté apparaît de façon plus marquée (Mattei et Tecchio, 2013 : 214).

Pour Helfand et Pereira (2012), comme pour Valadares *et al.* (2012), la question foncière est aussi au cœur des facteurs qui jouent sur la formation des revenus des ménages ruraux (revenus agricoles et non agricoles) et qui déterminent la pauvreté rurale. Le nonaccès ou l'accès précaire à la terre, caractéristique des catégories de « producteur sans terre », « partenaire » et « métayer » très présentes dans l'univers de l'agriculture familiale brésilienne, contribuent à ce qu'il y ait en 2006, 565 000 exploitations précaires dans la région Nordeste (Valadares *et al.*, 2012 : 267).

La privation d'accès à l'eau est un autre facteur déterminant qui perpétue historiquement la condition de pauvreté dans laquelle vit la plus grande partie de la population des petites villes des territoires ruraux, en particulier dans le Nordeste (Mattei et Tecchio, 2013 : 236). D'après ces travaux, trois territoires — Serra Geral (Minas Gerais), Irecê (Bahia) et Sertão Ocidental (Sergipe) — se situent dans la grande région du semi-aride, périodiquement victime de longues périodes de sécheresse.

Pour Valadares *et al.* (2012 : 276), l'accès à l'eau et à l'assainissement doivent être associés aux politiques d'accès au foncier, car adopter des stratégies de lutte contre la pauvreté, dissociées du contexte social et territorial des ménages ruraux, ne suffit pas à permettre leur permanence à la campagne.

La pression qu'exercent les grands latifundios et la monoculture représente un problème évident dans les conditions de l'accès au foncier au Brésil. Gomes et Miranda (2013) signalent trois régions dans le Nordeste brésilien et leurs situations de pauvreté : i) la filière sucre-alcool dans la Zona da Mata ; ii) les pôles de fruiticulture irriguée et la spécialisation des cultures pour l'exportation dans les vallées humides du semi-aride et ; iii) la configuration agricole du Cerrado (la savane) du Nordeste. Les populations les plus défavorisées qui vivent aux abords des grands latifundios sont sous pression et sont le plus souvent contraintes à l'exode rural. Outre le fait qu'elles sont très sélectives en termes d'emploi pour les populations locales défavorisées, ces grandes exploitations (d'élevage extensif, de fruiticulture irriguée, de monoculture d'eucalyptus, minières ou de grandes agro-industries, etc.) dynamisent peu les économies locales, ce qui réduit d'autant les possibilités d'insertion sociale des populations pauvres (Mattei et Tecchio, 2013 : 219).

Pour Giradi et Fernandes (2009 : 341), la question agricole brésilienne révèle une lutte entre territoires : le territoire de la paysannerie et les

territoires du latifundio ou de l'agro-business. Dans cette logique, le territoire de l'agro-business présente des aspects excluants qui mobilisent la grande propriété, la spéculation immobilière, les grands impacts environnementaux, la surproduction, la surexploitation et la concentration du pouvoir politique et économique. Ces territoires produisent un latifundio qui exclut par l'improductivité et la spéculation immobilière, privant ainsi les paysans d'accès à la terre. Pour les auteurs, l'agro-business exclut par la production à grande échelle et par une intense spatialisation du latifundio.

Ainsi, penser la spatialisation, les effets de lieux et les frontières (physiques et symboliques) de la pauvreté rurale suppose de s'intéresser à la manière dont les politiques, au fil de l'histoire, ont donné (ou non) accès à la terre et dont elles ont contribué à « localiser » les populations les plus fragilisées. D'un côté, on peut dire que la privation de certaines populations d'un accès aux politiques publiques a contribué à la spatialisation de la pauvreté rurale. De l'autre, la précarité de certaines politiques publiques, par exemple celles destinées aux colonies de la réforme agraire, a pu amener des populations à s'installer dans des zones où l'accès au marché, aux soins médicaux, à l'enseignement public, aux transports ou aux centres administratifs est difficile. Ces politiques publiques ont contribué, en ce sens, à spatialiser la pauvreté rurale. S'ajoute à cela la pression que subissent les ruraux pauvres face à la privation d'accès aux prêts bonifiés, à la recherche agronomique, à l'assistance technique, aux marchés régionaux, etc. L'existence de politiques publiques précaires, mais aussi tout simplement la privation de politiques publiques, contribue historiquement à la spatialisation de la pauvreté rurale au Brésil.

Les questions de la privation et de la précarité apparaissent donc ici fondamentales. Pour Sen (2001), la privation est directement liée aux libertés constitutives et instrumentales des individus. Ce sont ces libertés qui attestent les *entitlements* et, par conséquent, le développement des capacités des individus. Les privations entravent la liberté des individus, et dépasser les privations est une responsabilité de l'État en charge de la garantie du développement humain, social et économique des populations. Cependant, c'est aussi dans la précarité économique et sociale que se trouvent les pauvres (Paugam et Duvoux, 2008). Pour ces auteurs, la précarité renvoie à une certaine dépendance aux services et politiques publiques, qui ne suffisent pas à faire sortir les individus et les groupes sociaux de leur condition de pauvreté.

Considérations finales

Notre objectif était d'appliquer à la réalité brésilienne les apports théoriques de la sociologie ou de la géographie sociale sur la spatialisation de la pauvreté et les effets de lieu liés aux politiques territorialisées. Dans le contexte brésilien, il est apparu fondamental de comprendre la manière dont le Pronat et le P.T.C. s'inscrivent dans une trajectoire historique ayant produit les facteurs de la pauvreté rurale. La mise en place de mécanismes capables de surmonter les facteurs historiques de spatialisation de la pauvreté est un des enjeux des politiques mises en place au cours des dix dernières années. Mais il est tout aussi important de confirmer la prégnance d'effets de lieu maintenus ou induits par ces mêmes politiques territorialisés, dans la mesure où ni le Pronat, ni le P.T.C. ne problématisent la question.

Dans notre réflexion sur les effets des politiques publiques sur la concentration spatiale de la pauvreté, il convient de souligner la notion de précarité, au-delà du débat sur les privations. En effet, l'absence de politiques publiques, mais aussi l'existence de politiques publiques productrices de conditions précaires, contribuent à maintenir la situation de pauvreté des populations, qu'elles soient urbaines ou rurales.

Enfin, il conviendrait de se pencher sur la façon dont les responsables des politiques publiques envisagent la pauvreté. Dans son travail sur la pauvreté rurale en France, dans le département de l'Ain, Bonerandi-Richard (2010) a mis en lumière l'existence d'un espace de la précarité dans la zone étudiée. Mais elle a pu observer au sein de cet espace des « territoires visibles et des territoires masqués » de pauvreté dans la vision des responsables publics. Selon l'auteure, les politiques publiques et leurs instruments impliquent une certaine conscience spatiale de la pauvreté révélée, dans une certaine mesure, par les points de vue des responsables intervenant dans les politiques publiques. L'institutionnalisation de la perception de la pauvreté dans un territoire donné est donc déterminante dans la construction des politiques publiques, et par conséquent, dans la manière dont elles peuvent contribuer à spatialiser la pauvreté et produire des effets de lieu.

Agriculture familiale, pauvreté et avenir des territoires ruraux — les réussites et les impasses de l’agenda actuel¹

Introduction

Si les années 1990 ont vu l’émergence, puis la pérennisation de l’agriculture familiale comme objectif spécifique de politiques publiques, on peut dire que les années 2000 ont été une période de consolidation et d’essor des programmes et des moyens financiers destinés à ce secteur. Nous présenterons au long de ce texte plusieurs chiffres à l’appui d’une telle affirmation. Ce constat établi, deux voies sont possibles : l’une consiste à s’en tenir à l’adage selon lequel « on ne change pas une équipe qui gagne » : ainsi, pour les années à venir, il suffirait de s’inscrire dans la continuité de la démarche actuelle. L’autre attitude reconnaît et se félicite des progrès obtenus tout en considérant que, dans les politiques publiques, il faut toujours innover, car les problèmes changent de niveau et parce que le contexte social et économique évolue et oblige à rénover les discours et les démarches, sous peine de voir les outils qui jusqu’à hier donnaient des résultats plutôt positifs s’écarter peu à peu de la nouvelle réalité. Les propos développés dans cette contribution obéissent à la seconde posture. Il s’agira de démontrer que c’est bien parce que la stratégie mise en œuvre au cours de la décennie précédente a porté ses fruits qu’une partie des problèmes de l’agriculture familiale et du monde rural brésilien demande aujourd’hui une nouvelle génération de politiques, sans lesquelles il sera impossible de continuer à produire les effets positifs jusqu’ici observés².

1. Ce texte est une version sous forme de notes de deux communications présentées par l’auteur en novembre 2014. L’une d’elles, lors du séminaire sur les politiques territoriales et la pauvreté à la campagne et à la ville, organisé par l’Observatoire des politiques publiques pour l’agriculture, de l’université fédérale rurale de Rio de Janeiro dans le cadre du programme CAPES-COFECUB Sh-786 13. Et l’autre, au cours du IX^e Forum international de développement territorial, organisé par l’Institut interaméricain de coopération agricole — IICA, à Fortaleza.

2. Quand les deux communications à l’origine de ces notes ont été présentées en novembre 2014, on ne connaissait pas encore les chiffres qui allaient révéler la situation

Pour démontrer cette idée centrale le texte est organisé en quatre parties. La première présente quelques chiffres venant corroborer et souligner les dernières avancées de la démarche politique engagée par l'État brésilien. En revanche, la seconde expose les contradictions et les problèmes auxquels ce même éventail de politiques et de programmes n'est pas en mesure de faire face et qui exigent donc d'innover dans la conception des actions. La troisième partie montre quels sont les deux discours qui s'affrontent comme alternative pour ce nouvel agenda potentiel. Enfin, la quatrième partie se risque à proposer des pistes pour concevoir une nouvelle génération de politiques et de programmes préservant et approfondissant les acquis de ces dernières années, tout en indiquant des formes innovantes de traitement des questions les plus sensibles qui se posent à l'heure actuelle.

1 Une décennie d'avancées

La page du ministère du Développement agricole sur internet offre une série d'informations permettant de constater que les moyens et les programmes destinés à l'agriculture familiale ont considérablement augmenté au cours des dernières années. Ainsi, les chiffres publiés montrent que les fonds alloués au titre du Pronaf — Programme national de renforcement de l'agriculture familiale — sont passés de 2,3 milliards de reais d'engagements en 2002/2003, à 11,5 milliards en 2010, et 24 milliards en 2014/2015 (MDA, 2014). Grâce au Programme « Lumière pour tous », le pourcentage de ménages ruraux raccordés au réseau électrique est passé de 81 % à 97 %. D'après Neri *et al.* (2012), la décennie a vu une croissance de 70 % de ce qu'ils appellent « la classe moyenne rurale ». Le réseau de protection sociale s'est également élargi. Le fait que le système de retraite rurale touche 8 millions de bénéficiaires est plus important que des programmes tels que le *Bolsa Familia*.

Par ailleurs, plusieurs autres de ces programmes ont ouvert de nouveaux débouchés à la production de l'agriculture familiale, comme le Programme national d'alimentation scolaire (PNAE), ou le Programme

délicate des indicateurs macroéconomiques du pays et qui allaient entraîner un changement de cap de l'État brésilien, au début 2015, avec l'adoption de mesures d'austérité comprenant des coupes claires dans les dépenses et les investissements et le relèvement des taux d'intérêts. Nous avons choisi de maintenir cette version pour conserver le ton original des notes parce que, à notre point de vue, le tableau de crise dévoilé quelques semaines seulement après les deux séminaires renforce l'hypothèse centrale ici développée, à savoir : l'impérieuse nécessité de réviser l'agenda pour les prochaines années, dans la mesure où le cycle précédent est arrivé en fin de course. La nouvelle situation n'ôte rien de leur validité aux considérations ici présentées autour de la politique de développement rural, de ses avancées et de ses contraintes.

d'achat d'aliments (PAA). D'autres encore se sont employés à renforcer l'infrastructure de production des exploitations familiales, comme le programme « Plus d'aliments ». Diverses mesures visaient à diminuer la vulnérabilité aux phénomènes climatiques extrêmes, comme la « garantie récolte ». On pourrait citer bien d'autres exemples, comme le programme national de production et d'utilisation du biodiesel, la politique nationale d'assistance technique et de formation continue en milieu rural. Le panorama n'est pas exhaustif mais il permet d'illustrer comment l'espace institutionnel consacré à l'agriculture familiale est aujourd'hui sensiblement différent d'il y a vingt ans.

Quand il s'agit d'analyser les indicateurs de développement, les chiffres des années 2000-2010 (IBGE, 2012) sont déjà bien connus et point n'est besoin de les répéter ici. Il suffit de rappeler qu'après deux décennies de quasi-stagnation (les années quatre-vingts et quatre-vingt-dix), le pays a renoué avec la croissance économique à un rythme moyen de près de 4 % par an. La pauvreté a été réduite de façon expressive et les inégalités ont diminué comme jamais. Presque tous les indicateurs sociaux ont enregistré des progrès, même si cela s'est fait à des intensités variables (Favareto *et al.* 2014). Et l'indice de développement humain des villes s'est amélioré dans presque tout le pays, avec de rares communes dans la fourchette la plus basse du classement de l'IDH. Pour toutes ces raisons, on peut parler d'une décennie d'avancées.

Cela étant, l'indice de développement humain indique une forte variation selon les régions au Brésil et toutes les municipalités n'ont pas connu le même niveau d'amélioration de l'IDH. La différenciation historique entre nord et sud du Brésil reste prégnante. C'est encore plus vrai pour l'indicateur relatif aux inégalités de revenus. Dans 1 359 villes où vivent environ 44 millions de brésiliens, ces inégalités ont augmenté. Or ces communes se concentrent dans les régions du Nord et du Nordeste du Brésil. Autrement dit, les inégalités y sont plus résistantes que la pauvreté, et la question des disparités régionales reste d'actualité pour l'agenda futur du pays.

Ce panorama ici brièvement tracé peut suggérer que les résultats ont été positifs, il n'y aurait plus, pour les années à venir, qu'à conserver la même démarche, avec le même éventail de politiques. La traduction spatiale inégale des bons indicateurs, par exemple ceux du développement humain ou des inégalités, serait suffisante pour donner un peu de sel à cette affirmation. La prochaine partie apportera de nouveaux éléments indiquant que pour les prochaines années, outre le maintien de certaines priorités, comme la lutte contre la pauvreté, il faudra mettre à jour toute une série d'outils de politiques publiques pour préserver et consolider les acquis.

2 Il faut continuer d'innover dans les politiques publiques

Une des raisons expliquant la difficulté à aller plus loin dans la réduction des inégalités au Brésil est liée à la concentration du patrimoine. En effet, les politiques sociales — au sens large, ce qui inclut, outre les transferts monétaires conditionnels, la revalorisation du salaire minimum, l'expansion de l'accès au système public de retraites — favorisent la redistribution ; mais les moyens de la création des richesses et la production matérielle elle-même demeurent excessivement concentrés. C'est le cas, par exemple, de la propriété foncière où le *statu quo* sur la distribution des terres se maintient, malgré le nombre non négligeable de terres attribuées à des paysans au titre de la réforme agraire au cours des dernières décennies (IBGE, 2008).

Le modèle de développement brésilien de 2002 à 2015 a permis de déployer une double stratégie, contradictoire pour les uns, complémentaire pour les autres. D'un côté, elle a favorisé un modèle concentré de production, dont l'un des exemples les plus emblématiques est l'accent mis sur le secteur primaire, en particulier l'agriculture d'entreprise, dont la part dans les exportations du pays a plus que triplé dans la même période, et la politique d'appui aux grandes sociétés nationales, par l'entremise de la BNDES (Banque nationale de développement économique et social). Par ailleurs, la politique des taux d'intérêt élevés, intégrée dans le « trépied » macroéconomique, a stimulé les profits dans le secteur financier. Enfin, le retour de l'État à son rôle d'inducteur du développement — avec une politique de grands chantiers, comme le Programme d'accélération de la croissance qui, grâce à l'offre de crédit — a dynamisé l'investissement public et privé. Même si cette politique s'est quelque peu essoufflée au cours des dernières années de la décennie passée, c'est elle qui a entraîné la croissance économique à laquelle on a assisté pendant cette période. D'un autre côté, la politique de revalorisation du salaire minimum, les programmes de lutte contre la pauvreté et l'aide à la consommation ont contribué à renforcer le poids du marché interne. En parallèle, on a vu une expansion généralisée de l'offre d'emploi et un essor de la demande de biens et de services.

Sur le court terme, comme on l'a déjà dit plus haut, les résultats ont été extrêmement positifs : on a enregistré une réduction significative de la pauvreté et des inégalités et une croissance économique continue. Aujourd'hui se pose une grande question, avec les résultats timides du PIB et la diminution du rythme de la baisse de la pauvreté et des inégalités (IBGE, 2014 ; IPEA, 2014) — pour les uns, difficultés momentanées et reflet du contexte international défavorable, pour les autres, fruit des limites de la stratégie des années précédentes. Pour l'avenir, il convient d'analyser comment évolue le profil économique des différentes régions brésiliennes.

Au cours des dernières décennies, la dynamique brésilienne a entraîné une spécialisation des économies régionales. Une partie significative du PIB est assurée par le secteur industriel, mais il se concentre dans les régions sud-est et sud du pays, ainsi que dans les capitales et les grandes agglomérations des autres États. Les régions où l'agriculture joue un rôle important dans la production locale se trouvent principalement dans le centre-ouest, le sud-est et le sud du pays. Enfin, les économies des autres régions, le Nord et surtout le Nordeste, s'appuient avant tout sur le secteur du commerce et des services. Autrement dit, on observe un certain niveau de diversification de l'économie dans le Sud et le Sud-Est, alors que le centre-ouest se spécialise dans l'agriculture et que les économies du Nord et du Nordeste deviennent dépendantes du secteur tertiaire.

Qu'est-ce que cela signifie ? Qu'il faudrait approfondir l'analyse des effets de la dynamique économique de la décennie passée sur les régions de l'intérieur du Brésil. Sans aucun doute, la revalorisation du salaire minimum et l'expansion des politiques sociales ont amélioré le bien-être des populations les plus défavorisées. Plusieurs travaux (Pereira *et al.*, 2014) ont montré, il y a quelques années, que les prestations de la *Bolsa Familia*, par exemple, étaient réinvesties dans cinq types de biens : alimentation, vêtements, matériel scolaire, matériel de construction et électroménager, tous liés au bien-être. Cela suffirait à justifier la dépense publique. Il faut pourtant bien noter que cet ensemble d'articles n'est que rarement produit dans les régions Nordeste ou nord du pays, exception faite de la nourriture. Mais d'autres études (Reinaldo, 2015) révèlent une évolution des habitudes de consommation alimentaire avec un poids croissant des produits industrialisés. Résultat (dit de façon très schématique) : les fonds redistribués par l'État arrivent en province, améliorent la vie des gens et repartent sous forme d'importation des produits venant des zones de production, sans modifier, donc, le profil de la production régionale, si ce n'est une dynamisation du commerce et des services. Première conséquence : pour que ces indicateurs continuent de s'améliorer, il faut que le flux de redistribution continue d'augmenter ; si ce flux redistributif se maintient stable, l'amélioration des indicateurs elle aussi se stabilise, asphyxiant les récentes avancées. Seconde conséquence : une éventuelle interruption de cet effort de redistribution (en fonction de changements politiques ou de difficultés économiques) peut avoir pour effet une inversion des avancées récentes.

Ce risque est d'autant plus évident quand on considère la part du secteur public dans la formation du PIB des villes et le taux de dépendance des villes à l'égard des fonds fédéraux. Une partie significative des économies provinciales ou hors agglomérations du pays dépend fortement aujourd'hui des transferts de fonds constitutionnels ou gouvernementaux. On ne suggère aucunement qu'il y a « trop d'État » dans ces régions.

Il est évident que cela résulte d'un processus historique qui a relégué ces régions à la périphérie et concentré la richesse dans les régions les plus dynamiques. Pour cette raison, des compensations sous la forme de transferts et autres crédits d'État sont indispensables. Par ailleurs, l'exclusion structurelle s'inscrit dans la dynamique du capitalisme contemporain, entraînant l'élimination de l'emploi en vertu de la modernisation technologique, générant ainsi plus encore pauvreté et inégalités. Ainsi, s'intéresser aux régions les moins dynamiques ne saurait constituer une démarche transitoire. Il faudra toujours des programmes de lutte contre la pauvreté. Mais ce que l'on suggère ici, c'est que parallèlement à ces transferts, une nouvelle phase doit être proposée, engageant des changements substantiels et des processus de restructuration des économies locales, en tirant parti de l'élan donné par ces redistributions de fonds. Cela permettrait d'endogénéiser les circuits économiques aujourd'hui activés grâce à ces financements et, par là même, de diminuer la vulnérabilité d'économies locales largement dépendantes des subsides du gouvernement fédéral, elles-mêmes soumises aux fluctuations des politiques publiques.

Les achats publics sont une illustration parfaite de ces enjeux : pour les uns, il s'agit d'un horizon d'insertion dans la production et d'une condition suffisante ; pour les autres, d'une simple plateforme servant à stimuler la reprise ou la stabilisation de la production des petits paysans pauvres, à partir de laquelle on pourrait avoir accès à d'autres marchés, surtout non gouvernementaux. Il est vrai que pour bon nombre de paysans, les contraintes au niveau de la terre, du travail et de la technologie interdisent un volume de production et une régularité permettant d'accéder à des marchés dynamiques dans le secteur privé. Les débouchés que leur offrent les achats publics, comme le PNAE et le PAA suffisent à engendrer un revenu complémentaire de la production destinée à l'autoconsommation. D'autres voient cependant dans le plafond d'achat (justifiable) de ces programmes, un frein à une insertion dans la production plus autonome. Dans de tels cas, l'alternative consisterait à compléter ces formes de commercialisation par l'accès à des marchés plus dynamiques. On ne dispose toutefois d'aucune politique en ce sens.

L'expérience du programme national de production et d'utilisation du biodiesel a tenté de mettre en place des aides de ce type, favorisant la structuration du secteur grâce à l'approvisionnement en matière première auprès des exploitants familiaux les plus pauvres. Le bilan (Kawamura, 2012) montre que l'agriculture familiale en a effectivement profité, même si une part importante de la matière première est fournie par des agriculteurs qui ne peuvent pas être considérés comme pauvres : le soja s'est imposé comme matière première rentable, plutôt que le ricin, expérimenté au début. Malgré tout, le programme a capi-

talisé une grande expérience dont on pourrait tirer meilleur parti pour ouvrir de nouveaux débouchés à l'agriculture familiale. Tous les changements intervenus dans les provinces sont des atouts à employer dans de nouveaux modes d'insertion économique de ces paysans : les nouvelles formes de production d'énergie (pas seulement les biocarburants, mais aussi l'éolien, par exemple), l'expansion des chaînes de supermarchés qui pourraient constituer des réseaux de fournisseurs avec l'agriculture familiale, la croissance d'un grand nombre de villes moyennes, avec leurs consommateurs potentiels. On peut encore faire beaucoup pour innover et améliorer l'insertion dans la production (pour éviter le mauvais jargon des programmes sociaux qui parle de « porte de sortie »). Et les bons résultats obtenus jusqu'ici permettent d'envisager une nouvelle phase.

Même dans les programmes qui ont le mieux réussi, comme c'est le cas du Pronaf, le besoin d'innover se fait sentir. Des travaux récents (Castro, Resende & Pires, 2014) signalent la concentration des crédits dans les régions sud et sud-est du Brésil. Après une période de déconcentration, marquée par une explosion des contrats dans le Nordeste, au milieu de la décennie passée, le mouvement s'est essoufflé. L'endettement des exploitants est aussi un sujet d'inquiétude dans les régions les plus pauvres.

Après toutes ces pondérations, la question que l'on devrait se poser serait de savoir si ces problèmes sont dans le radar des concepteurs et des responsables des politiques publiques ou des mouvements sociaux qui devraient faire pression sur l'État pour exiger des changements ? La prochaine partie de ce texte n'y répondra pas, car il faudrait une étude plus poussée des bilans et des plans gouvernementaux ou des stratégies et de l'agenda des mouvements sociaux ruraux. Nous proposons plutôt de montrer quelles sont les positions aujourd'hui prédominantes dans la société brésilienne sur la structure et le sens des changements en milieu rural, dans la mesure où ils influencent de façon décisive la formation des discours et la perception des choix susceptibles d'induire le développement des régions rurales brésiliennes. Nous examinons également, quel est, dans ce cadre, le rôle de l'agriculture familiale.

3 Deux visions sur l'agriculture familiale et le développement des régions rurales

Il ne serait pas faux de dire que deux discours polarisent les manières d'appréhender le rôle et le potentiel de l'agriculture familiale et les pistes de développement possibles pour les régions rurales. Ce n'est pas un hasard si, au cours des deux dernières années, deux livres réunissant des articles de chercheurs brésiliens sur ce thème ont été publiés,

lesquels peuvent être considérés comme très représentatifs de ces deux points de vue.

Le premier s'intitule « Le monde rural au Brésil du XXI^e siècle » (Buainain, Navarro, Alves et Silveira, 2014). Il réunit des dizaines d'articles écrits par un grand nombre de chercheurs. Il a pour base l'article polémique publié l'année précédente par les coordinateurs de l'ouvrage, sous le titre de « Sept thèses sur le monde rural brésilien ». Quelques rares chapitres de l'ouvrage remettent en cause les points de vue défendus par les auteurs, et beaucoup les reprennent pour les développer autour des thèmes les plus variés. En résumé, le livre, et principalement les sept thèses à son origine, présente une vision selon laquelle le développement rural est synonyme de développement agricole.

Ainsi, la seule voie d'amélioration des conditions économiques et sociales des régions rurales serait la modernisation et le développement de l'agriculture au moyen de la technologie comme variable clé et l'augmentation de la productivité comme critère de réussite. Le livre signale une tendance à la concentration de la production, dont les gains croissants de productivité rendraient pratiquement obsolètes une bonne partie des exploitations familiales au Brésil, en particulier celles qui ne parviennent pas à accompagner le niveau d'investissement et de technologie nécessaires pour rester dans la compétition. C'est de là que vient l'argument qui veut que de nombreuses exploitations familiales ne seraient pas « rentables » et ne devraient donc faire l'objet d'aucune politique agricole. Or il n'est pas exact de dire que dans une telle optique l'agriculture familiale n'a pas sa place. Il serait plus correct de dire que pour les auteurs une partie de l'agriculture familiale est rentable : celle qui peut être réalisée ou traitée comme un agrobusiness³. Le corollaire de telles thèses est que le Brésil se trouverait engagé dans un processus « d'argentinsation » : un changement rapide et structurel de l'agriculture et des espaces ruraux brésiliens, marqué à la fois par la concentration dans de grandes exploitations, par la modernisation de la production et le dépeuplement des zones rurales découlant de la croissante technification des processus de production, façonnant un paysage semblable aux campagnes typiques du pays voisin.

L'un des articles du livre (Helfand *et al.*, 2014) contredit l'idée sous-jacente à ces thèses, qui ne voit de supériorité technique rentable que dans les grandes exploitations. Son auteur montre qu'un segment important des grandes propriétés affiche une très faible productivité. Et, de la

3. La position des auteurs des sept thèses n'est pas univoque sur le sens de l'agriculture familiale. L'un d'eux, Antonio M. Buainain, emploie l'idée d'agriculture familiale dans ses travaux et a consacré une partie de sa production à l'étude de ce segment. L'autre, Zander Navarro, a publié plusieurs textes dans lesquels il défend l'idée qu'il n'y a aucun sens à affirmer l'existence d'une agriculture à base familiale.

même manière, il est évident qu'un segment de l'agriculture familiale atteint des niveaux de productivité et de rendement similaires à ceux des meilleures exploitations entrepreneuriales. Le problème ne se situe donc pas dans un segment ou dans l'autre mais à leurs extrêmes : le segment réalisant les meilleures performances serait le segment intermédiaire, qui recouvre autant l'agriculture familiale que d'entreprise. Il n'y a donc pas de fatalisme quant à ces formes sociales de production.

Un autre article (Favareto, 2014) remet en cause le lien que font les auteurs des sept thèses entre développement agricole et développement rural. Alors que la première catégorie est sectorielle et productive, la seconde est une catégorie spatiale. Si pendant longtemps appréhender les espaces ruraux exclusivement à partir de ce qui se passait dans son secteur primaire avait du sens, cela est devenu impossible au Brésil depuis le dernier quart de siècle. Regardons les travaux menés par José Graziano da Silva dans les années quatre-vingt-dix, démontrant l'importance de ce qu'on appelle les revenus non-agricoles dans la structure des revenus des ménages ruraux. Rappelons les études de Ricardo Abramovay et de José Eli da Veiga à la même époque qui attireraient notre attention sur le fait qu'une bonne partie des emplois et de l'activité économique des régions rurales n'est plus dans l'agriculture. Rappelons les travaux récents de Nelson Delgado et de Sergio Leite montrant comment dans la plupart des expériences internationales, on se soucie aujourd'hui de créer des cadres institutionnels et des formes de définition du rural qui se caractérisent justement par leur intersectorialité. Rappelons-nous enfin, des travaux de Maria Nazareth Wanderley qui révèlent la complexité entourant les rapports entre les groupes familiaux et leurs formes d'appropriation de l'espace, qui font du rural non seulement un lieu de production, mais aussi d'habitat et de vie.

On retrouve ce point de vue dans un second livre qui se situe en quelque sorte à l'opposé des sept thèses. Il a pour titre « Conceptions de la ruralité contemporaine : les singularités brésiliennes » (Miranda et Silva, 2013). Ici, le développement rural inclut le développement agricole, mais il va au-delà, et les dimensions sociales et environnementales y ont un contenu explicatif. L'agriculture familiale (et la terre) a d'autres fonctions à remplir vis-à-vis de la société que d'être simplement le lieu de la production agricole. Cela permet d'envisager les régions rurales au-delà de leur rôle d'exportatrices de biens primaires. Les multiples formes d'interdépendance avec le monde urbain et le besoin d'expansion du bien-être sont les vrais critères de la réussite. Dans cette conception, l'unité de planification doit être élargie : il faut penser l'unité des rapports entre les campagnes et les villes, l'agriculture familiale et ce qui l'entoure. Les politiques agricoles destinées aux exploitations familiales trouvent leur justification dans pratiquement tous les segments,

car la production agricole s'inscrit dans les stratégies de reproduction sociale de ces familles. Et leur maintien est crucial pour la constitution d'un tissu social et économique dans les régions rurales, sans lequel c'est le dynamisme même de la vie locale qui perd de sa vitalité. Qui plus est, dans les régions où le développement agricole avance le plus, le nombre d'emplois dans ce secteur est inférieur. Dit autrement, il y a un rapport inverse entre développement agricole et inclusion des individus par le travail agricole. Cela rend évident le besoin de constituer un éventail plus large de politiques pour ces régions, sous peine d'en faire des régions de production dynamique, mais hautement spécialisée, et de stériliser leur vie sociale.

Aujourd'hui, les politiques concernant les régions rurales brésiliennes représentent un ensemble extrêmement important de programmes et d'actions. L'étude *Territorial Review — Brazil* (OCDE, 2013) le reconnaît et souligne que l'enjeu de la prochaine décennie ne se situe probablement pas dans la création de nouveaux outils mais plutôt et surtout dans l'intégration de ceux qui existent aujourd'hui. D'un côté, comme l'indique l'œuvre d'Amartya Sen, la pauvreté est avant tout une condition de privation de capacités à prendre part à la vie sociale et à choisir le meilleur pour soi. D'un autre côté, une partie des chances ne peut être créée par les individus eux-mêmes, celles-ci dépendent d'un environnement favorable. Par exemple, il ne suffit pas d'être un travailleur qualifié, encore faut-il qu'il y ait une offre d'emploi et un environnement capables d'absorber ce travail qualifié. De la même manière, les investissements en agriculture familiale doivent être accompagnés d'aides à la restructuration de la production des régions rurales où se trouvent ces exploitations. Actuellement, ce type de combinaison est plutôt rare. Mais les expériences récentes comme le Programme Brésil sans misère montrent qu'un plus grand rapprochement entre politiques et structures ministérielles reste possible, à condition de devenir une priorité et de suivre une stratégie claire, comme c'est le cas de ce programme. La prochaine partie se risque à formuler quelques propositions en ce sens.

4 Quelles politiques, pour quel développement rural ?

Où en est-on donc de la gestation de l'ensemble des innovations capables de conforter et d'amplifier les résultats atteints dans la décennie passée ? Wanderley et Favareto (2014) ébauchent quelques idées visant à donner corps à un nouveau cycle de développement rural. Ils nous indiquent quelques principes-guides et plusieurs axes d'intervention.

Un nouveau cycle de politiques pourrait s'appuyer sur quatre grands principes :

- Le développement ce n'est pas la même chose que la croissance de l'économie (agricole ou du pays) — Les politiques autour de la production doivent être combinées aux politiques sociales et de promotion du bien-être, ce qui, dans un certain sens, est déjà le cas ; le principal enjeu à l'avenir est justement de créer des façons de changer le style de développement adopté, en déconcentrant et en diversifiant la structure de production dans les régions rurales.
- Il faut reconnaître la spécificité du rural, non pas pour l'éloigner de l'urbain mais pour l'intégrer de manière complémentaire — La planification des zones rurales doit se rapprocher de la planification urbaine et de la planification environnementale ; il existe aujourd'hui des structures distinctes de planification dans ces trois secteurs et il faut les associer, de façon à favoriser les convergences entre le rural et l'urbain, entre la campagne et la ville, et à encourager de nouvelles utilisations des ressources naturelles.
- La reconnaissance de la diversité du rural brésilien et des diverses voies d'insertion de ces espaces dans les dynamiques de développement du pays — Les multiples fonctions que les espaces ruraux ont vocation à remplir pour la société doivent former une stratégie unique, au-delà du privilège actuel et quasi-absolu accordé à la fonction de production de matières premières et d'aliments.
- Les inégalités spatiales constituent une des formes les plus perverses de restriction des chances — Aujourd'hui, un individu né dans certaines régions rurales est pratiquement condamné à un revenu très inférieur à un autre, né dans des zones urbaines plus dynamiques. Ce même individu est condamné à être scolarisé moins longtemps ou à être exposé au risque de la morbidité précoce. Il faut bien comprendre que les inégalités de revenus ne sont pas la seule forme d'inégalité. Souvent les inégalités spatiales sont autant, si ce n'est plus importantes. Pour cela même, elles doivent faire l'objet d'intervention dans le cadre d'une stratégie qui s'inscrit dans la cohésion territoriale.

Ces principes de base pourraient devenir la référence de trois axes d'intervention, brièvement présentés ci-après :

- Un pacte pour la parité entre le Brésil rural et le Brésil urbain — Les organisations sociales représentatives des populations rurales devraient exiger de l'État l'engagement de faire en sorte que, en une génération, un habitant de la campagne ait accès au même ensemble de services et d'équipements publics qu'un citoyen. Il ne peut y avoir dans le Brésil du XXI^e siècle des citoyens de première et de seconde catégorie, en fonction du lieu où ils vivent. Bien entendu, certains indicateurs et certains services seront toujours

supérieurs en ville, pour une question d'échelle, conséquence de la concentration de population. Mais les éléments les plus essentiels et élémentaires doivent être au même niveau dans les deux espaces. Cela doit être fait au moyen d'un pacte, par lequel l'État et la société s'engagent sur la cohésion territoriale.

- Un nouveau cadre institutionnel — Le principal cadre de régulation pour le Brésil rural reste le Statut de la Terre, qui a un demi-siècle d'existence. Depuis sa rédaction, la réalité des zones rurales et leurs formes d'insertion dans l'économie et la société brésilienne ont drastiquement évolué. Il faut élaborer un nouveau cadre, quelque chose comme un statut du Brésil rural, en cohérence avec les fonctions que ces zones doivent remplir au XXI^e siècle.
- Une nouvelle stratégie nationale de développement pour les régions rurales — Il s'agit d'unifier au sein d'une stratégie cohérente et coordonnée la riche gamme de politiques et de programmes aujourd'hui existants. Cela doit être fait dans un sens qui favorise la restructuration de la production des régions rurales, afin d'internaliser les potentialités de développement impulsées par la dynamique récente du pays. Le Plan national de développement rural lancé il y a peu est un point de départ. Mais son contenu est encore beaucoup trop pulvérisé et organisé autour de trop de principes. Ces principes devraient donner lieu à une véritable stratégie, avec des priorités claires et qui indiquent des changements, comme la réforme des institutions et des organisations intervenant dans le développement rural, la réforme d'outils aujourd'hui existants, comme les Fonds constitutionnels, le renforcement d'outils encore embryonnaires, comme le Zonage écologique et économique, ou la combinaison d'initiatives publiques et privées, autant pour des marchés que pour des plans et projets de développement territorial.

Conclusion

L'argument central organisant les données empiriques présentées dans ce chapitre considère qu'en dépit des avancées indiscutables de l'expérience brésilienne au long des années 2000-2010, il ne sera pas suffisant pour les prochaines années de maintenir ce mix de politiques et programmes publics ; une nouvelle génération d'initiatives pour la promotion du développement rural est nécessaire.

Les résultats positifs obtenus sont connus : revalorisation des salaires, innovation dans la conception des politiques sociales et de l'appui à l'agri-

culture familiale, avec en conséquence une réduction significative de la pauvreté. Mais des limites sont également perceptibles : peu de transformations productives et forte dépendance des transferts de fonds publics dans les régions les plus pauvres (Amazonie et Nordeste Semi-aride où l'agriculture familiale est plus fragile), concentration de la production dans des zones d'agriculture de grande entreprise ou d'agrobusiness (centre-sud du pays), ce qui explique, en grande partie, la persistance de fortes inégalités, tant entre groupes sociaux qu'entre régions. En conclusion il s'est agi d'un modèle de développement ambigu, voire en partie schizophrénique. Car, d'un côté il a produit des richesses avec l'agrobusiness, mais très concentrées socialement et spatialement, et de l'autre, il a cherché à compenser ces effets négatifs par une politique sociale innovante et inclusive.

Ce modèle a fonctionné tant que la hausse des prix des *commodities* sur les marchés internationaux a permis de maintenir une trajectoire d'expansion des dépenses publiques finançant les deux grands agendas, le social et le développement. À partir de 2007/2008, avec la crise financière internationale, les prix ont commencé à chuter entraînant l'impossibilité de maintenir cet équilibre fragile. Le résultat fut la crise économique qui s'est manifestée dès les années 2010 conduisant à l'interruption de cet agenda, conventionnellement qualifié de social-développementiste. Le cycle s'est terminé et le pays a connu depuis une contre-offensive libérale dont les effets seront probablement un retour de la croissance de la pauvreté et l'approfondissement des inégalités sociales et spatiales.

Au moins quatre défis se posent pour penser le futur des régions rurales au Brésil. Premièrement, les politiques productives ayant été « territorialement aveugles » — c'est-à-dire non orientées vers des transformations inclusives de leurs espaces de mise en œuvre —, elles ont approfondi les fractures entre l'agriculture familiale des régions plus pauvres et l'agrobusiness des régions plus riches. Il y a donc besoin d'un nouveau style de croissance économique : non pas basé uniquement sur la production à grande échelle de *commodités*, mais fondé sur des formes de production plus déconcentrées, de nouvelles modalités d'utilisation des ressources naturelles et sur des investissements sociaux associés à des finalités productives. Il s'agirait là d'une approche économique qui puisse réconcilier, selon une nouvelle configuration, les relations entre économie, société et nature et, ainsi, rompre les dichotomies non durables comme celles qui séparent l'agenda de la relance économique de l'agenda social, ou celui de la conservation de l'environnement de celui de la production. Comme on peut le voir, la question territoriale s'impose à nouveau car les régions brésiliennes qui comptent les plus grandes réserves de biodiversité et de ressources forestières sont précisément celles où se trouvent les populations rurales les plus pauvres.

Deuxièmement, le pays a besoin de faire face à la question du financement du modèle de développement. La nouvelle situation après la crise financière internationale, approfondie par la crise économique du Brésil, a rendu le modèle antérieur impossible. L'imposition des plus riches et des produits d'exportation, aujourd'hui privilégiés par la législation fiscale doit être débattue par la société.

Troisièmement, tout ceci demande une nouvelle architecture institutionnelle, avec la réforme des normes de régulation des politiques sociales, environnementales, productives et fiscales. L'agenda pour le développement rural au Brésil ne peut plus être essentiellement sectoriel.

Quatrièmement, il convient de débattre du type de coalition de forces sociales qui peut porter un nouvel agenda dans la direction indiquée ci-dessus. Le modèle de la décennie passée s'est maintenu quelque temps parce qu'il correspondait à une tentative d'accommoder les intérêts d'un large spectre de groupes d'intérêt et de classes sociales autour d'un agenda qui cherchait à répondre à tous : les travailleurs, les exclus, l'agrobusiness, le capital industriel, le secteur financier. Après la crise, quand il a fallu distribuer inégalement les coûts et les priorités de l'État, cette coalition large s'est progressivement défaits et a conduit à la perte de la base politique des gouvernements du Parti des Travailleurs.

Il reste à savoir quelle est la nouvelle coalition de forces sociales qui pourra s'organiser pour appuyer un nouveau cycle de croissance économique du Brésil associant élargissement du bien-être et durabilité environnementale. Définir quels sont les groupes sociaux qui gagnent et qui perdent avec un nouvel agenda déterminera également le lieu de l'agriculture familiale et des territoires ruraux dans le développement du Brésil de demain.

La double figure du pauvre a-territorial et hyper territorialisé dans la ville néolibérale.

L'exemple de Montpellier

Introduction

La compétition inter urbaine, l'internationalisation des villes et la globalisation grandissante des projets urbains participent depuis plus de deux décennies à la définition de nouveaux référentiels de l'action publique. Ces derniers, inscrits dans une dynamique néo-libérale¹, produisent des formes inédites de territorialisation des politiques urbaines. Dans une perspective de géographie sociale, nous entendons par territorialisation des politiques urbaines les processus d'appropriation, de contrôle, de transformation physique et symbolique de l'espace et considérons celui-ci dans sa dimension politique (Lefebvre ; Di Méo, Buléon, 2005). L'espace est un objet de luttes et de domination sur lequel s'exercent des pouvoirs, des idéologies et des intérêts cherchant à s'affirmer, se renforcer ou se maintenir en se territorialisant. Notre hypothèse principale est que la territorialisation des politiques urbaines néo-libérales se réalise aux dépens d'autres formes de territorialisation, la territorialisation par les pratiques et les représentations des citoyens les plus vulnérables, ceux des quartiers populaires (Berry-Chikhaoui, Deboulet, Roulleau-Berger, 2007). Nous défendons la thèse d'une conception urbaine sous-tendue

1. Nous faisons nôtre la définition de la ville néo-libérale proposée par Hackworth (2007) pour qui il s'agit d'une ville dans laquelle les modes de gouvernance, la structure sociale et le développement spatial reflètent la vision néolibérale d'un libre marché urbain. En suivant Peck, Theodore et Brenner (2009), on considère que le néolibéralisme — davantage qu'une « nouvelle » forme de politique économique — est un élément constitutif du capitalisme globalisé avancé qui trouve dans les villes son lieu privilégié d'expression. Les politiques urbaines néolibérales mises en œuvre valorisent l'entrepreneuriat urbain, la compétition inter et intra urbaine, la privatisation des modes de gouvernance et la marchandisation des aménités urbaines (logement social, éducation, espaces publics, etc.). Ces politiques valorisent le libre choix, les partenariats-publics privés, la construction d'équipements et d'infrastructures en faveur de la croissance économique et l'adoption de règles favorables au marché.

par des visées néo-libérales autour d'un projet de ville internationale, compétitive et performante s'incarnant dans des « processus de destruction créative » (Harvey, 2011) : la création de nouvelles territorialités citadines dans les espaces de la (re)conquête néo-libérale au détriment des espaces et des formes de territorialisation des habitants pauvres.

La territorialisation des politiques urbaines néo-libérales vise à adapter villes et métropoles aux conditions du capitalisme dans un contexte de globalisation économique (Hackworth, 2007 ; Harvey, 2014 ; Peck, Theodore, Brenner, 2009). Cette territorialisation prend la forme d'un double mouvement qui tend à articuler deux figures de la ville néo-libérale : la ville internationale et la ville socialement mixte. D'un côté, les stratégies de développement économique déployées cherchent à attirer capitaux, entreprises internationales et salariés les plus qualifiés dans des espaces urbains compatibles avec les critères de la compétition économique mondiale. Les centres villes et les espaces supposés attractifs (fronts d'eau, quartiers historiques) font ainsi l'objet d'aménagements donnant la part belle aux mégaprojets et aux opérations dans l'immobilier d'affaires, résidentiel et touristique. De l'autre, dans cette adaptation des espaces urbains à la compétition mondiale, il s'agit de rendre conforme les espaces de la pauvreté aux conditions de la globalisation (Wilson, 2007), notamment par l'éviction et la dispersion des habitants pauvres. Les politiques mises en œuvre relèvent plus largement d'une restructuration de l'État providence et de ses outils traditionnellement à l'œuvre dans la gestion et l'aménagement des quartiers pauvres. En France, la politique de la ville² a fait l'objet d'importants changements avec la Loi Borloo (2003)³, introduisant les principes de la rénovation urbaine et de la mixité sociale des quartiers dits « sensibles », euphémisation et stigmatisation des quartiers pauvres. Elle participe d'abord d'une reconfiguration institutionnelle et territoriale des modalités d'intervention de l'action publique dans « les quartiers » (Epstein, 2005). Elle considère ensuite les pauvres de façon paradoxale au travers de la double figure du « pauvre a-territorial » (les habitants pauvres représentés à partir d'indicateurs socio-économiques) et du « pauvre hyper territorialisé » (figure fondée sur des représentations fantasmées des pauvres et de leur enfermement dans des quartiers « sensibles »). Cette double acception du « pauvre » élude la question pourtant centrale de la complexité des rapports à l'espace urbain et à la citoyenneté. Ce double déni interroge la place et la voix des pauvres dans les politiques urbaines contemporaines et le poids des représentations à l'œuvre.

2. La politique de la ville désigne en France depuis les années quatre-vingts un ensemble de politiques sectorielles dédiées au traitement urbanistique et social des grands ensembles des banlieues françaises (Jaillet, 2003).

3. Loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine.

Derrière ces interrogations, il s'agit de questionner l'urbanisme comme idéologie et instrument dans la construction des rapports territorialisés de domination et la reproduction d'intérêts et de valeurs de classes dans le contexte de la mondialisation néo-libérale et simultanément d'une compétition accrue entre les territoires urbains (Smith, 2002). Nos propos se situent dans le courant d'une géographie sociale française renouvelée (Séchet, Veschambres, 2006) qui, à l'instar de géographes anglo-saxons (Harvey, Smith, Marcuse), se veut « radicale » en intégrant une dimension critique dans l'analyse des rapports espace/pouvoir/sociétés. Nous situons aussi le débat sur un plan éthique à travers le réinvestissement de la notion de « droit à la ville » qui, depuis Henri Lefebvre et ses écrits dans les années soixante-soixante-dix, n'a pas perdu de son actualité ni de sa force scientifiques (Harvey, 2015), et celle de « luttes urbaines » travaillée par Manuel Castells (1973). Le « droit à la ville » se manifeste dans des luttes qui expriment à la fois « l'exigence sociale historiquement définie d'une série de droits à la vie (logement, équipement, santé, culture, etc.) » (Castells, 1973), une demande de reconnaissance des formes et rythmes de la vie quotidienne souvent bouleversés sous couvert d'aménagement ou d'organisation de l'espace, et une revendication pour un « droit collectif de produire la ville pour les besoins du peuple et non la dépossession quotidienne par les politiques urbaines menées par l'État et les classes dominantes à leur profit » (Clerval, 2011). Cela pose d'une manière plus générale la question de l'habitabilité du monde, d'un monde humainement habitable, dont l'une des conditions premières passe par la reconnaissance des pauvres en tant qu'habitants et citoyens de ce monde.

Pour répondre à ces questionnements, nous proposons une analyse en trois temps. Nous aborderons en premier lieu les représentations des pauvres qui sous-tendent les politiques urbaines à travers l'analyse des catégorisations à l'œuvre. Puis nous verrons que ces catégorisations s'expriment tout aussi bien dans le projet de la ville internationale (« Montpellier la surdouée ») que dans celui de la ville socialement mixte. Nous terminerons en illustrant nos propos à travers l'exemple du projet urbain de la ville de Montpellier, qui s'affiche comme une figure syncrétique de la ville internationale et performante (« Montpellier la surdouée ») et de la ville socialement mixte et solidaire. Double affichage certes, mais notre hypothèse est que le projet de la ville socialement mixte (et son bras armé la mixité sociale) sert en premier lieu celui de la ville internationale.

1 La double figure du pauvre a-territorial et hyperterritorialisé

De manière paradoxale, les politiques urbaines considèrent les pauvres à partir de deux figures opposées, celle du pauvre a-territorial et celle du pauvre hyperterritorialisé.

Dans le cas de la figure du « pauvre a-territorial », l'approche de la pauvreté est statistique et quantitative à partir d'« indicateurs socio-économiques clés » (chômage, niveau de revenus, etc.). Cette approche conduit, dans le cadre des politiques sociales de droit commun, à identifier des individus ou des ménages pauvres indifféremment de leur lieu de résidence et de leurs espaces de vie. Dans celui de la politique de la ville en France, fondée sur une géographie prioritaire⁴, ce sont des « périmètres » qui sont identifiés à partir de ces critères en vue de l'intervention urbaine. Cette politique n'en évince pas moins l'idée de possibles formes de territorialisation par les pauvres. Le « quartier prioritaire » est d'abord statistique, il n'est aucunement approché comme un espace social ordinaire et familier, d'appropriations, construit au quotidien à travers des relations de proximité, d'interconnaissances, des sociabilités, des formes d'attachement et des appartenances, qualifié par l'habiter des hommes et des femmes qui y vivent. « Le pauvre » y est mécaniquement appréhendé sans ancrages, a-territorial.

La figure du pauvre hyperterritorialisé est particulièrement opérante en France dans la politique de la ville depuis les années quatre-vingt-dix et est largement mobilisée dans la rhétorique des projets de rénovation urbaine. Elle repose sur des représentations simplifiées et fantasmées des habitants des quartiers populaires, largement prégnantes à travers toute une « dramaturgie politique et médiatique » (Vieillard-Baron, 2011). Les quartiers populaires, et en particulier les grands ensembles d'habitat collectif édifiés dans les années soixante-soixante-dix, sont perçus avant tout comme des espaces d'enfermement, de pratiques captives, de repli sur soi. L'enfermement social (associé à un enfermement culturel et « ethnique » dans des quartiers fortement marqués par l'immigration) serait renforcé par un « enclavement spatial », dans une vision spatialisante qui déduit le social des formes urbaines de manière mécanique et déterministe : en l'occurrence ici, un urbanisme de tours et de barres qui enclaveraient le quartier et partant ses populations. Soyons clair, il ne s'agit pas de nier les ségrégations territoriales, mais de sortir de la figure de l'enclavement qui sous-tend largement l'action urbaine dans les quartiers populaires. Pour cela, il importe d'interroger d'une part la production institutionnelle des discriminations sociale et « ethnique » produisant ces ségrégations (Valérie Sala-Pala, 2005, 2013), et d'autre part les amalgames prégnants dans les représentations communes et opérant dans l'action urbaine, qui donnent une large visibilité aux cités de banlieue en les stigmatisant et « s'oppose(nt) largement à l'intelligibilité » (Vieillard-Baron, 2011, p. 39).

4. Dans le cadre de la politique de la ville, la géographie prioritaire désigne un périmètre d'actions identifiées sur lequel opère une intervention publique ciblée en vue de réduire les inégalités sociales et les écarts de développement dans les quartiers défavorisés (Estèbe, 2001).

Ces représentations ont largement à voir avec l'ethnisation des populations issues de l'immigration postcoloniale (Benbessa, 2010). Représentations communes qui réduisent dans un même mouvement habitants et quartiers pauvres à une ethnicité territoriale supposée (Lorcerie, 2009) et dangereuse pour la république française. Nombre de stéréotypes assignent les immigrés post-coloniaux et leurs descendants au rôle d'assisté, de famille à problème, de jeune violent, de terroriste en puissance, de femme voilée et opprimée (Guénif-Souilamas, 2010). La figure du ghetto, instrumentalisée dans les politiques urbaines de manière généralement ambiguë, à profusion et à contre-emploi, syncrétise l'enclavement à la fois social, ethnique et spatial (Wacquant, 2007). Elle trouve un écho dans une autre figure de plus en plus en vogue et banalisée dans le langage politique, les médias et l'action urbaine, celle du « communautarisme » (Nancy, 2002 ; Targuieff, 2008). Cette figure associe le ghetto à un potentiel de dangerosité lié à une volonté des habitants des quartiers populaires de se dissocier du reste de la société autour de valeurs renvoyant à un islam radical justifiant en creux les stratégies d'entre soi des classes moyennes.

2 Derrière le pauvre, l'habitant et le citoyen

Alors qu'elles paraissent paradoxales, ces deux représentations du pauvre, a-territorial ou hyperterritorialisé, aboutissent à un même résultat : l'invisibilisation de *l'habitant et du citoyen*.

Nous donnons à la notion d'habitant une force théorique alors qu'elle en est souvent dépourvue (l'habitant comme « coquille vide », Neveu citée par Lafaye, 2001) en la rapportant à la notion de *l'habiter*. Rappelons que dans les années soixante Henri Lefebvre s'est fait le passeur de cette notion de la philosophie (Heidegger, Bachelard) vers les sciences sociales (Paquot, Lussault, Younès, 2007) dans une critique de l'urbanisme fonctionnaliste des trente glorieuses qu'il conçoit comme une forme d'urbanisme d'État au service des intérêts capitalistes (« le jouet d'un pouvoir centralisateur ») et aux dépens de la vie quotidienne (Gintrac, 2012). Expression primordiale constitutive de l'être humain, *l'habiter* ne peut se réduire à des actes fonctionnels (résider, travailler, se déplacer, se récréer). Cette notion a depuis été largement investie par la géographie sociale dans son interrogation sur les pratiques et les représentations de l'espace, privé ou public, du domicile au monde, en explorant les multiples dimensions de l'habiter (sociales, matérielles, temporelles, identitaires, affectives, mémorielles ou encore sensibles). La géographie humaine anglo-saxonne interroge plus spécifiquement la dimension d'intimité des rapports à l'espace, définissant le *lieu* comme « une condition existentielle de l'expérience humaine », « homologue et

constitutif de soi », impliquant à la fois « la capacité subjective de participer d'un environnement et la capacité objective de pouvoir observer un environnement comme étant externe et séparé de soi (...) » (Entrikin, 2003, p. 556).

L'invisibilisation des pauvres en tant qu'habitants peut être interrogée en termes de *déni de l'habiter*. Elle revient à occulter les significations qualifiantes que les habitants pauvres confèrent à leurs espaces de vie — et plus globalement aux espaces urbains — et la hiérarchisation de leurs attentes et de leurs priorités. Invisibiliser les *habitants* pauvres, c'est donc nier la complexité de leur habiter et nier leur territorialité. Mais simultanément c'est aussi les nier dans leur droit. Cette question du droit peut être considérée plus globalement en convoquant la notion de « droit à la ville » déclinée dans ses trois dimensions : 1 — « droit à la vie » renvoyant aux conditions matérielles de l'existence (logement, équipement, santé, culture, etc.) (Castells, 1973) ; 2 — « droit à l'habiter » pour reprendre l'expression de Michel Sivignon (1993) qu'il interprète comme un *droit au lieu* (« celui de continuer à vivre dans la terre où on est né et avec laquelle on nourrit des liens matériels et symboliques ») mais qui pose plus largement la question de la reconnaissance des formes et rythmes de la vie quotidienne (Lefebvre, Castells) ; 3 — « droit collectif de produire la ville pour les besoins du peuple » et non pour les besoins du capitalisme, des classes dominantes et leur reproduction (Lefebvre). Poser la question du droit des habitants pauvres revient ainsi à poser la question de leur reconnaissance en tant que citoyen à part entière, dans leur « conscience » et leur « compétence » d'habitants » (Raymond *et al.*, 1966). C'est ainsi poser la question de leur expression politique et de leur participation à la conception des politiques urbaines (Giband, Siino, 2013).

3 La représentation des pauvres dans la ville internationale et la ville socialement mixte

Les politiques urbaines croisent deux figures, celle de la ville internationale et celle de la ville socialement mixte, dans lesquelles les deux représentations du pauvre a-territorial et hyper-territorialisé sont opérantes. Et c'est au profit d'une autre figure imaginaire, celle de l'habitant moyen et éduqué, que les politiques urbaines occultent les citadins pauvres, dans leur habiter et leur citoyenneté.

Dans la ville internationale, les espaces des habitants pauvres sont des *espaces concédés*, on les y tolère jusqu'à ce que ces espaces deviennent stratégiques dans la mise en œuvre de la compétition urbaine hissée au rang d'intérêt général. Ces espaces sont alors soumis à un urbanisme

de reconquête, qu'il s'agisse de quartiers centraux ou péri-centraux, ou encore de zones de friches industrielles, portuaires, urbaines... L'habitant pauvre n'a pas de place dans le projet de la ville internationale, il y est perçu comme un handicap et un risque pour la ville et ses ambitions de rayonnement et de développement économique dans le contexte d'une mondialisation néo-libérale. Dans ces politiques, *l'habitant convoqué* appartient, au moins pour les pays occidentaux, à une classe moyenne « blanche », éduquée et considérée comme homogène dans ses aspirations, ses pratiques et ses représentations. L'habitant moyen devient un enjeu comme producteur, consommateur, spectateur et supporter de la ville néo-libérale en train de se faire (Tomas, 1995) : il y adhérerait sans équivoque. Du reste, à la fois imposable et salarié qualifié, considéré comme un acteur de l'innovation et de la croissance économique de la ville (selon la théorie de la « classe créative » développée par Richard Florida, 2002), les aménageurs cherchent à l'attirer en faisant de la qualité du cadre de vie un des enjeux majeurs de l'action urbaine et en créant des espaces qui seraient conformes à leurs attentes : quartiers centraux réhabilités et patrimonialisés, éco-quartiers, nature en ville, transports doux, espaces publics esthétisés, grands équipements culturels, technopôles réservées à l'économie du savoir et de la connaissance.

Dans ce projet de ville, la promotion de la figure de l'habitant moyen vertueux ne se contente pas d'invisibiliser les pauvres, elle renforce les conditions d'exclusion des habitants les plus en difficultés. Voilà le profil de l'habitant convoité que la ville de Nîmes a rédigé dans son dossier de candidature (2013) pour le concours national du label national « écocité » :

Six heures, Maxime se réveille. Enseignant chercheur en poste à l'université de Nîmes depuis deux ans, il a trouvé à se loger dans ce quartier du centre ville à deux pas de l'université, ce qui lui laisse le temps d'aller faire son jogging avant le démarrage de la journée [...] Martine s'apprête à partir avec sa fille aînée. Elle travaille à Montpellier dans une petite maison d'édition.

Loin de la réalité d'une ville marquée, avant tout, par la pauvreté et l'exclusion.

Dans la ville socialement mixte, on pourrait penser que le projet urbain est en total décalage avec celui de la ville internationale. En effet, il affiche une intention de solidarité urbaine à travers l'enjeu de mixité sociale (cohabitation des catégories populaires et moyennes) et donc celui d'une ville pour tous et intégratrice. La mixité sociale est considérée comme vertueuse parce qu'elle permet aux habitants pauvres de côtoyer les classes moyennes éduquées. L'impact serait triple : 1 — l'éducation des classes populaires au contact des classes moyennes (« blanches ») qui incarnent le modèle d'habiter conforme au projet de ville internationale

(mobilité, ouverture, consommation, culture.) ; 2 — l'accès à la ressource que représenterait ces mêmes catégories sociales pour les habitants les moins aptes à s'intégrer, en particulier l'accès à l'emploi grâce à leur médiation ; et 3 — l'assurance d'une cohésion sociale.

Dans ce projet de la ville socialement mixte, le quartier populaire est perçu comme un ghetto, incarnant à la fois l'exclusion sociale et économique, des conditions de vie forcément désastreuses, une forte insécurité, les violences urbaines, et faisant peser un risque sur la société toute entière. L'intervention urbaine vise à y introduire la mixité sociale ; elle prend la forme d'actions de normalisation spatiale pour les rendre séduisants et attractifs auprès des classes moyennes et pour organiser leur accueil (ce que R. Epstein, 2005, qualifie de « mise à la moyenne »). À travers des programmes de réhabilitation de l'habitat ancien (opérations incitatives et coercitives) dans des centres-villes aujourd'hui élargis aux faubourgs des débuts du xx^e siècle, combinées à des actions patrimoniales. Ce sont ici plutôt les classes moyennes supérieures qui sont visées. Dans les grands ensembles d'habitat collectif des années soixante-soixante-dix, l'intervention urbaine prend la forme de programmes de démolition et de diversification de l'habitat. Et dans les deux cas, ces opérations impliquent la relocalisation des habitants pauvres, avec ou sans relogement, qui s'apparente souvent à une éviction sous contrainte.

En France, la « refondation » en 2003 de la politique de la ville, avec le programme national pour la rénovation urbaine (loi « Borloo »), s'est accompagnée de l'affirmation du discours, porté par le ministre même de la ville, autour de l'ambition de « casser les ghettos », de les casser physiquement pour en casser l'image négative, celle d'un modèle urbanistique daté mais surtout stigmatisé parce qu'il est associé aux catégories populaires issues des immigrations post-coloniales. Il s'agit de « casser » plutôt que d'interroger comme dysfonctionnement la production institutionnelle et médiatique de ces images. Une vision largement partagée à droite comme à gauche, Marie-Noëlle Lienemann, nommée en 2001 secrétaire d'État au Logement, dans un gouvernement de gauche, avait déjà affirmé la nécessité de démolir les logements sociaux dans un appel radical à « casser les ghettos » (Houard, 2012, 36) ; récemment, après les attentats de janvier 2015 en France, c'est la même litanie du ghetto qu'il faut casser qui est martelée par le gouvernement de Manuel Valls.

Cette vision stigmatisante de l'enclavement fait tout autant consensus auprès des élus locaux qui adhèrent largement au programme national et le mettent en œuvre dans leur commune, expliquant sans doute le succès de la rénovation urbaine des quartiers populaires en France, autant que l'inscription du programme dans une logique managériale et de course au financement auprès d'un guichet unique et centralisé (l'agence nationale pour la rénovation urbaine) (Epstein, 2005). Dans ce cadre institu-

tionnel nouvellement défini en 2003, la gestion de la « diversité culturelle » (euphémisation de la réalité socio-ethnique), appréciée sous les oriflammes de « la ville cosmopolite », apparaît comme un objectif vertueux de villes aux ambitions internationales, autant qu'un atout pour la « bonne gestion » du « vivre ensemble » ; euphémisation désignant une vision pacifiée des rapports sociaux dans l'espace urbain.

En France, l'heure n'est plus, au titre de la politique de la ville, à établir les conditions du développement social urbain mais, depuis la loi Borloo de 2003, à effectuer un « traitement radical » des territoires de la relégation pour lutter contre des processus de « ghettoïsation » et faciliter « le vivre et le faire ensemble ». Dit en d'autres termes, l'obsession du traitement du spatial supplée l'incapacité à penser le social. Accaparé par les politiques de gauche comme de droite, le vivre ensemble est devenue une injonction floue, politiquement correcte, à laquelle on associe des mots valises aux vertus rarement interrogées : proximité, mixité, cohésion sociale, démocratie locale (Giband, 2011). Dans cette dévotion pour la proximité, la mixité ou la cohésion sociale, l'habitant est partout et nulle part, désignant des collectivités imprécises (cité, quartier, communauté) et sert de métaphores au traitement incertain du local. De droite ou de gauche, l'injonction peine à masquer l'indigence des procédures et l'incapacité des acteurs de la politique de la ville à aborder la réalité des changements sociaux et culturels dans ces « territoires de la relégation », particulièrement depuis les émeutes urbaines de 2005. Celles-ci apparaissent à l'analyse comme le symptôme violent d'une inaptitude à comprendre et à agir sur la réalité des changements d'une partie de la société urbaine qui se sent exclue du pacte républicain (Mucchielli et Le Goaziou, 2006).

On voit bien que la ville socialement mixte, présentée comme gage de solidarité et moyen d'améliorer les conditions de vie des pauvres en ville, s'apparente au projet d'une ville « moyennisée » sous lequel affleure l'enjeu de la ville internationale compétitive, à la fois ville pacifiée, sécurisée et performante. L'image et le marketing urbain dans ce projet de ville comptent au premier plan puisque la performance y est associée à l'attractivité et au rayonnement métropolitains. Les pauvres et leurs quartiers ne peuvent y avoir de place, sinon invisibilisés ou comme faire-valoir d'un cosmopolitisme urbain à travers une mixité sociale qui serait mécaniquement vertueuse et garante de cohésion sociale. Au final, la « moyennisation » de la ville passe par un lissage des différences socio-culturelles aux dépens des habitants pauvres. Ce faisant, le « bien vivre ensemble » prôné dans le modèle de la ville « moyennisée », renvoie à la figure paradoxale d'une citoyenneté pacifiée.

Double paradoxe puisque la mise en œuvre des politiques urbaines dans les quartiers populaires se réalise sans y associer les habitants, et

sans les associer plus globalement à la construction collective d'un projet de ville (le « droit à la ville » au sens d'Henry Lefebvre). Les habitants pauvres ne sont pas écoutés quand ils sont en colère, mobilisés et politisés face à des projets de rénovation urbaine en décalage avec leurs attentes (Deboulet, 2010). Les mobilisations valorisées sont celles qui s'inscrivent dans des actions sans heurts, cadrées et financées par la politique de la ville. La « maîtrise d'usage » de l'habitant (mais aussi l'« expertise populaire », l'« expertise d'usage », ou les « compétences d'usage », Comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU, 2008, 2010) est quelques fois convoquée pour identifier des dysfonctionnements ponctuels (voirie, poubelles, etc.) ou concevoir des aménagements temporaires. Des actions mémorielles sont également conduites dans le cadre d'associations intégrées au processus de rénovation urbaine mais déconnectées de la sphère du logement pour mettre en récit l'histoire du quartier ouvrier ou de sa trajectoire migratoire. Mais les habitants ne sont nullement entendus sur les principes mêmes de la rénovation urbaine : à savoir la démolition et le relogement (au nom de la mixité sociale) qui sont pourtant au centre des préoccupations dans la mesure où ils impactent fortement leurs existences et leurs lieux de vie. La logique de la « participation » institutionnelle dans la rénovation urbaine consiste au final en une « mise en acceptation » des projets pour éviter les blocages et avancer dans les programmes (Noyer Jacques et Raoul Bruno, 2008).

4 Le projet urbain contre les pauvres ? Montpellier, figure synchrétique de la ville internationale et performante et de la ville socialement mixte

Montpellier est un exemple intéressant en France et en Europe d'une ville qui, depuis le milieu des années soixante, s'est engagée dans un processus d'internationalisation *via* son projet urbain tout en affirmant une ambition de mixité sociale. La construction d'un projet de ville internationale, socialement vertueuse, se met en place dès 1977 avec l'arrivée d'une coalition de gauche qui articule le développement des industries à haute technologie (comme IBM puis DELL), l'attraction de travailleurs du savoir et des « classes créatives », à un projet urbain ambitieux reposant sur des stratégies de marketing élaborées couvrant trois décennies ; modèle en quelque sorte de ville idéale qui cumule les attraits d'une *Sunbelt city* à la française et les caractéristiques d'une ville du savoir (Jones A., Williams L., Lee N., Coats D. & Cowling M. 2006), ville surdouée (comme l'indiquait son slogan dans les années 1980) pour les sciences, la recherche, la culture, l'urbanisme ou encore la qualité de vie.

Montpellier peut d'abord être appréciée comme une ville paradoxale. Classée seconde en France pour son taux de croissance démographique et

première pour l'attraction des travailleurs du savoir (ingénieurs, créatifs, universitaires, artistes, etc.), la ville est également l'une des plus pauvres de France (5^e parmi les agglomérations de plus de 300 000 habitants) et l'une dans lesquelles les inégalités sociales sont élevées. En 2010, 25 % de la population vivait sous le seuil de pauvreté (INSEE, 2010), le taux de chômage des 25-64 ans y est quasiment le double de la moyenne nationale (19,1 %). Les cartes de la répartition des revenus aux échelles municipales et intercommunales donnent à lire une forte segmentation sociale entre riches et pauvres. L'écart entre les plus riches et les plus pauvres y est de 1 à 11 (Algoé, 2012) contre une moyenne nationale de 1 à 8. Ce projet au long cours de ville internationale (aux appellations diverses et changeantes au gré des modes urbanistiques et politiques) articule deux processus inter reliés : un imaginaire politique et un urbanisme narratif. Ces deux processus participent d'une même stratégie qui vise depuis le mi-temps des années soixante-dix à attirer les investisseurs, à répondre aux besoins de ce que Scott qualifie de « capitalisme culturel cognitif » (Scott, 2014), c'est-à-dire un mode de développement capitaliste qui repose sur le développement des emplois hautement qualifiés et sur la croissance de secteurs cognitifs (privés : informatique, pharmaceutique, biomédical, etc., et public : recherche, enseignement supérieur, arts, culture) mêlant haute technologie, recherche publique et secteurs culturels.

Cette stratégie de ville internationale inscrit les habitants pauvres de Montpellier dans un double processus alternant mise en visibilité et en invisibilité au gré des enjeux du projet urbain et économique.

L'invisibilité tout d'abord. L'articulation forte, dès 1983, d'un projet urbain aux techniques du marketing territorial (« Montpellier ville surdouée » qui tient lieu de proclamation et d'autocélébration) marque une accélération dans le processus d'internationalisation. Le projet de « Montpellier ville surdouée » inaugure un agenda politique dans lequel la place de la culture, en plus de la recherche et de la haute technologie, devient un élément moteur de la fabrique de la ville ; au moment où les travailleurs du savoir constituent une part significative de la population et de l'électorat de la ville. La construction ou la rénovation de grands équipements culturels (opéra, musée Fabre, le Corum, école des beaux-arts), la transformation du centre historique, la mise en place d'un réseau de tramway associant technologie verte et design (par le recours à de grands couturiers et à des créatifs), la multiplication des éco-quartiers, le projet d'éco-cité⁵, etc., participent d'une même ambition de « métropolisation » par recours à la transformation des espaces de la ville et

5. Projet qui vise à reconquérir les espaces périurbains entre Montpellier et la mer à partir du développement de quartiers durables, connectés et intelligents : la *smart city* de Montpellier.

à l'attraction de nouveaux résidents. Mais le projet ne se contente pas d'attirer une population de cadres, de chercheurs ou de créatifs, il s'agit de promouvoir *via* un urbanisme narratif (misant autant sur les réalisations que sur les outils de promotion et de communication à valeur imagée à partir d'un projet urbain scénarisé) un imaginaire urbain (celui d'une ville toujours en devenir dans laquelle « les architectes ne dorment jamais ») où l'on promet de nouvelles figures de citoyens. Celles de citoyens éduqués et connectés, ouverts à la diversité culturelle, vecteur d'images positives : tolérance, durabilité, culture, innovation, création, etc. (proche de la figure du gentrifieur, Hamnett, 1996-97).

Les valeurs socialement fortes portées par les différents projets urbains (valeurs de proximité véhiculées par la reconquête des espaces publics, de durabilité des transports en commun, ou de créativité des équipements culturels) construisent depuis près de 30 ans un imaginaire singulier autour de figures d'habitants plutôt jeunes (ville étudiante), branchés, dynamiques dans une ville toujours en mouvement ; soit des images très éloignées de la réalité sociale d'une ville dont un quart de la population est pauvre, stigmatisée dans des quartiers de relégation (La Paillade, Le Petit Bard) et souvent inaudible malgré les conflits et les mobilisations populaires. Cette focalisation sur des figures types de l'habitant (l'étudiant, le chercheur, le créatif, le jeune actif, l'artiste, etc.), politiquement et urbanistiquement construites dans et par un projet urbain, invisibilise les pauvres et les populations considérées comme inaptes à s'intégrer ou simplement à adhérer à un tel projet d'une ville a-conflictuelle. L'utilisation d'outils modernes de communication participe d'un renforcement des formes d'exclusion pour les plus pauvres, notamment celles développées au nom du développement durable : *smart grids*, écocité, écoquartier, utilisation des téléphones cellulaires pour gérer la domotique ou l'accès aux transports en commun, etc. minorent leur place dans le développement urbain de la ville comme leur capacité collective à s'y projeter. Plus qu'un déni de citoyenneté, c'est-à-dire d'un droit à vivre et utiliser la ville (et ses ressources, y compris les plus technicisées), c'est aussi en creux un déni de citoyenneté en tant que capacité d'un groupe à se projeter dans l'imaginaire et le devenir collectif de la cité ; imaginaire et devenir qui s'ancrent dans ce qui relève davantage d'une rationalité entrepreneuriale des acteurs publics.

La mise en visibilité ensuit. La ville internationale dans le projet urbain montpelliérain repose également pour partie sur un discours et un imaginaire promouvant la cohésion, la mixité sociale et la concertation. Cette ambition n'est pas exclusive de celle visant à la transformation des espaces urbains au gré des besoins du capitalisme culturel cognitif. Au contraire, les deux s'additionnent dans un même mouvement visant tantôt à reconquérir des espaces stratégiques au regard du projet urbain

(quartiers centraux populaires à gentrifier dans le cadre de l'opération Grand Cœur du centre historique), tantôt à montrer l'action sociale en train de se faire dans les quartiers de relégation de type grand ensemble de banlieue (politique de rénovation urbaine des cités d'habitat social de La Paillade).

Dans le premier cas, discours et rhétoriques mobilisent un argumentaire se référant à la mixité sociale. Le pauvre est ainsi apprécié dans son « authenticité urbaine », celui de quartiers centraux de cultures populaires compatibles avec le développement d'une économie créative, ancrés dans une épaisseur historique redécouverte. La mixité sociale y est définie comme un vecteur de brassage des identités et du cosmopolitisme urbain. Il s'agit de conserver la place du pauvre (mise en place de ratios et de quotas : 25 % de logements sociaux, quotas de prêts d'accès sociale à la propriété) dans un environnement « nouvellement authentique » où la requalification du patrimoine historique facilite la gentrification de certains quartiers du centre (quartier nord Écusson). Le pauvre (ou plutôt la figure idéalisée du quartier populaire) devient en quelque sorte compatible avec l'artiste ou avec le gentrifieur ! Le pauvre est dès lors réduit à certains attributs spatiaux (quartiers historiques, pittoresque des ruelles de certains quartiers, paysages urbains, etc.).

Dans le second cas, celui des opérations de rénovation urbaine dans les grands ensembles périphériques, c'est à la figure de « l'habitant mobilisé » à l'occasion de procédures de participation et de concertation des opérations de démolition/reconstruction/réhabilitation que l'on a à faire. Figure également vertueuse de l'habitant, mobilisé, impliqué et engagé aux côtés des acteurs du projet urbain. Figure définie à l'échelon national dans le cadre du PNRU (programme national pour la rénovation urbaine), et reproduite localement dans les opérations de rénovation urbaine financées par l'ANRU (agence nationale pour la rénovation urbaine). Cette figure erronée occulte en grande partie la réalité de la contestation sociale et de l'opposition souvent virulente des habitants à ces projets de rénovation urbaine, comme dans le quartier du Petit Bard (Berry-Chikhaoui, Médina, 2010), qui déstructurent les modes d'habiter, les solidarités de voisinage et ne répondent pas aux problèmes sociaux des habitants (chômage, exclusion, etc.). En donnant l'impression d'agir socialement, ces politiques questionnent la place des pauvres dans la ville internationale et compétitive. Non seulement l'exclusion se décline dans une dimension sociale et ethnique concernant principalement les populations issues de l'immigration (postcoloniale) et les foyers parentaux féminins ; mais elle est aussi politique. La dénonciation par les Verts (parti écologiste) du tracé de deux lignes de tramway (pourtant présentées comme un outil de cohésion sociale) comme un vecteur d'inégalités est reléguée à une vision ringarde, étroite d'esprit de l'urbanisme

montpellierain. Quant aux contestations des habitants des cités, on tente de les contenir dans les pratiques de médiation et de concertation de la rénovation urbaine. Pauvres et habitants des quartiers de relégation participent bien malgré eux d'un urbanisme narratif, construit sur un script urbain qui recèle son lot de pensées bienveillantes (concertation, mixité sociale, authenticité), d'imaginaires urbains (*smart city*, *creative city*, *green city*,...) et de politiques sociales régressives sous les auspices du bien-être collectif.

Conclusion : La territorialisation des politiques urbaines néolibérales ou la part des représentations sociales

L'exemple de Montpellier n'est évidemment pas un cas isolé dans le concert des villes compétitives et créatives. Toutefois, il recèle des enseignements encore peu abordés dans la littérature consacrée aux effets de la territorialisation des politiques urbaines néo-libérales vis-à-vis des habitants pauvres.

Tout d'abord, il renseigne sur la diffusion et la banalisation des projets urbains néo-libéraux à destination des villes moyennes et jusque-là apantage des métropoles. Ensuite, il renvoie la question de la territorialisation des politiques publiques (en charge du développement urbain comme de la pauvreté) à celles des représentations sociales et de leurs effets. Ces effets sociaux majeurs, dont l'éviction résidentielle, éviction des « haut-lieux de la vie ordinaire » (de la Soudière, cité par Le Floch, Candau et Deuffic, 2002), recouvrent, au nom de la compétition territoriale dans une économie néolibérale et globalisée, et sous des appellations diverses et sans cesse changeantes (*smart city*, *green city*, *creative city*, etc.), un même projet socialement et politiquement neutralisant pour ces populations pauvres assignées à des territoires invisibilisés de la relégation ou dispersées dans l'espace urbain. Ces représentations permettent de déplacer les pauvres sans que cela soit un problème dans la mesure où leur habiter est occulté ou impensé. Les représentations sociales dominantes, les discours politiques et médiatiques, l'action urbaine font écran à ce qui définit d'abord le lieu (tel qu'il est vécu de l'intérieur) : le quotidien, le routinier, les habitudes, les familiarités, la force et la dimension ordinaire de la communauté et du quartier (solidarités, pratiques sociales, convivialité, consommation...) et les gens qui y vivent, dans leur diversité, d'hommes et de femmes, de jeunes et de vieux, dans la diversité de leurs représentations et de leurs pratiques, et dans leur humanité. Dans ce contexte, les injonctions à « vivre ensemble », régulièrement portées aux échelles nationale et locale, ne sont-elles pas que des simulacres à penser et à panser la réalité sociale de ces territoires urbains ?

Mais les projets de ville internationale, *via* la valorisation des activités créatives ou liées à l'économie du savoir, ne produisent pas seulement de l'invisibilisation. Elles tendent à recréer une figure type de l'habitant, comme on l'observe à Montpellier : éduqué, créatif, tolérant, durable, pour une ville à l'image « moyennisée » : ni classe supérieure ni prolétaire ! Il s'agit d'une projection renouvelée de la figure du *yuppie*, du Bobo (Bourgeois-Bohème) qui, plus que tout autre habitant, par les valeurs et représentations qu'il porte, renforce l'invisibilisation de l'habitant pauvre. Ces représentations des pauvres s'articulent ainsi avec celles du citoyen idéalisé de la ville internationale et socialement mixte, magnifiées dans la figure (largement imaginaire) de l'habitant moyen producteur et supporter de la ville internationale qui serait au final autant un mythe que l'habitant pauvre a-territorial ou hyperterritorialisé. Ces représentations participent aussi d'une occultation de la diversité des pratiques et des représentations au sein de la catégorie moyenne, catégorie qui n'a pas de réalité homogène. Ne peut-on pas voir dans la construction de la figure de « l'habitant moyen » par le projet urbain une forme d'instrumentalisation des classes moyennes pour légitimer et justifier un projet urbain présenté comme une réponse à leurs aspirations, pratiques et de représentations mais satisfaisant avant tout des logiques économiques néo-libérales ?

Bibliographie

- ABIOVE, *The Soy Moratorium will be renewed for another year*, 2013, www.abiove.com.br/english/sustent/abiove_release_moratoria_13out11_us.pdf.
- ABRAMOVAY R., *Agricultura familiar e desenvolvimento territorial*. Brasília : MDA/NEAD/Consultoria IICA 940/98, 1998.
- ABRAMOVAY R., *O futuro das regiões rurais*. Porto Alegre, Editora da UFRGS, 2003, 149 p.
- ABRAMOVAY R. et VEIGA J.E., *Novas instituições para o desenvolvimento rural : o caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)*, Brasília (DF) : IPEA, Texto para Discussão, 1999, 641 p.
- ALBALADÉJO C., « Cycle de vie des familles et évolution de la frontière agraire de Misiones en Argentine », dans C. ALBALADEJO, X. ARNAULD DE SARTRE (eds.), *La construction sociale locale du territoire dans les régions du Sud en profonde mutation*, Université de Toulouse le Mirail, Toulouse, 2003, 146p.
- ALDHUY J., « Au-delà du territoire, la territorialité ? », *Géodoc*, n° 55, 2008, p. 35-42.
- ALGOÉ CONSULTANTS, *Ville de Montpellier, Projet urbain, fiches projets*, 2012, 13 p.
- ALMENDÁREZ R. S., *Consejos del Poder Ciudadano y Gestión pública en Nicaragua*, Managua, Nicaragua, Centro de Estudios y Análisis Político, EDISA, 2009, 101 p.
- ALSTON L. J., MELO M. A., MUELLER B., PEREIRA C., “Political institutions, policymaking processes and policy outcomes in Brazil”, *Latin American Research Network Working Paper no. R-509*, Washington D.C.: Inter-American Development Bank, 2005, 89 p.
- AMILHAT SZARY A. L., « La prise de position des acteurs privés dans la gouvernance territoriale : enjeux, opportunités, risques. “Territorial share-

- taking” en Amérique Latine », dans A. L. AMILHAT SZARY, (coord.), *Les acteurs privés dans la gouvernance en Amérique Latine : firme et territoire en Amérique latine*, Institut de recherche et débat sur la gouvernance, mars 2010, p. 6-16.
- ANRU, *Rénovation urbaine 2004-2008. Quels moyens pour quels résultats ?*, Paris, la documentation française, 2008.
- ANRU, *La rénovation urbaine à l'épreuve des faits*, Rapport 2009 d'évaluation, Paris, la documentation française, 2010.
- ANTHEAUME B. et GIRAUT F., « Les marges au cœur de l'innovation territoriale ? Regards croisés sur les confins administratifs (Afrique du Sud, France, Maroc, Niger, Togo) », dans F. BART, J. BONVALLOT et R. POURTIER, (éd.), *Historiens et géographes*, HS, *Regards sur l'Afrique*, 2002, p. 39-58.
- AQUINO J. et SCHNEIDER S., *12 anos da política de crédito do PRONAF no Brasil (1996-2008) : uma reflexão crítica*, Congresso Latinoamericano de Sociologia Rural, Porto de Galinhas, ALASRU, 2010, 15 p.
- ARNAULD DE SARTRE X. et SÉBILLE P., « Diversité des itinéraires migratoires des colons d'un front pionnier amazonien », *Confins*, n° 4, 2008, [En ligne], <http://journals.openedition.org/confins/4403> ; DOI : 10.4000/confins.4403.
- ARRETCHE M.T.S. *A descentralização como condição de governabilidade : solução ou miragem ?*, Seminário Políticas Econômicas e mudanças estruturais na América Latina, Salvador, 1991, 212 p.
- ARRIBARD L., *Production agricole et préservation des ressources naturelles au Nicaragua. Analyse diagnostic du système agricole à l'ouest du massif de Peñas Blancas*. Master 2 Dynamique comparée des développements, AgroParisTech, Université Paris Ouest Nanterre, 2013, 123 p.
- AUGÉ M., *Non-Lieux. Introduction à une anthropologie de la surmodernité*, Paris, Le Seuil, 1992, 155 p.
- ÁVILA M. L., SABOURIN E., DUARTE G. L. M. et MASSARDIER G., « ATER e desenvolvimento territorial : uma análise crítica », *Revista de Extensão e Estudos Rurais*, vol. 1, n° 2, 2011, p. 427-448.
- AVSF, *Quinoa y territorio. Experiencias de acompañamiento a la gestión del territorio y a la autogestión comunal en la zona Intersalar del altiplano boliviano*, Ed. Plural, La Paz, 2009, 156 p.
- BABY COLLIN V., CORTES G. et FARET L., « Remittances and development. A comparison analyse of Bolivia and Mexico », dans T.V. NAERSEN et A. ZOMMERS (éd.), *Global Migration and Development*, CERES International Migration series, Routledge, Hollande, 2007, p. 211-235.

- BACELAR T. (éd), *Gestão social dos territórios*. Série Desenvolvimento Rural Sustentável, vol. 10, IICA, Brasília, 2009, 227 p.
- BADIE, B. *La fin des territoires : essai sur le désordre international et sur l'utilité sociale du respect*, Paris, Fayard, 1995, 278 p.
- BAEZ J., CAMACHO A., CONOVER E. et ZÁRATE R. A. « Conditional Cash Transfers, Political Participation, and Voting Behavior », *Policy Research Working Paper*, n° 6215, World Bank, Washington, DC, 2012. World Bank, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/12049>
License : CC BY 3.0 IGO.
- BAHOKEN F. et RAIMBAULT N., « La périurbanisation singulière de l'immobilier logistique du bassin parisien », *M@ppemonde*, vol. 106, 2, 2012, p. 1-25.
- BAILLY A.S., AYDALOT P., GODBOUT J., HUSSY C., RAFFESTIN C. et TURCO A., « La marginalité : réflexions conceptuelles et perspectives en géographie, sociologie et économie », *Géotopiques*, 1, 1983, p. 73-115.
- BARATIER A., *Territorialisation et gestion environnementale au Nicaragua. Analyse croisée de tentatives de gouvernance territoriale dans le Massif de Peñas Blancas*. Master 2 « Espaces ruraux et développement local », université Paul-Valéry Montpellier 3, 2012.
- BARRIENTOS A. et SANTIBÁÑEZ C. « New Forms of Social Assistance and the Evolution of Social Protection in Latin America », *Journal of Latin American Studies*, 41(01), 2009, p. 1-26.
- BATCHELOR C. H., *Water governance literature assessment*. Report contributing to the scoping exercise managed by IIED to help develop a DFID research programme on water ecosystems and poverty reduction under climate change. London, England, IIED : 18, 2007.
- BATHFIELD B., GASSELIN P., GARCÍA-BARRIOS L., VANDAME R. et LÓPEZ-RIDAURA S., « Understanding the long-term strategies of vulnerable small-scale farmers dealing with markets' uncertainty », *The geographical journal*, 2015, p. 165-177.
- BAZILE D., BERTERO D. et NIÉTO C. (éd.), *Estado del arte de la quinua en el mundo en 2013*. FAO (Santiago du Chili) et Cirad (Montpellier), 2014, 724 p.
- BEAU J.-P., FERRIER J.-P., GIRARD N. et RICHEZ J., « Fos-sur-Mer : un espace clé pour la compréhension des changements de la société française, » *Méditerranée*, vol. 34, n° 4, 1978, p. 27-44.
- BECK U., GIDDENS A. et LASCH S., *Reflexive Modernization, Politics, Tradition and Aesthetics in the Modern Social Order*, Polity Press, Blackwell Publishers, 1994, 225 p.

- BÉHAR, D., « Les nouveaux territoires de l'action publique », dans D. PAGÈS, N. PELISSIER (dir.), *Territoires sous influence*, Paris, L'Harmattan, 2000, p. 2-12.
- BÉHAR, D., « Faut-il vraiment territorialiser la politique de l'habitat ? », *Habitat & Société, Revue de l'Union sociale pour l'habitat*, n° 59, 2010, p. 16-18.
- BENBASSA E., *Dictionnaire des racismes, de l'exclusion et des discriminations*, Paris, Larousse, 2010, 728 p.
- BENSON P. et KIRSCH S., « Capitalism and the politics of resignation », *Current Anthropology*, vol. 51, n° 4, august 2010, p. 459-486.
- BERRY-CHIKHAOUI I. et LAVAUD-LETILLEUL V., « Habiter à proximité de la zone industrialo-portuaire de Fos ? », dans V. LAVAUD LETILLEUL (dir.), *Développement industrialoportuaire, enjeux socio-environnementaux et gestion durable des territoires dans les ports de commerce. Réalités françaises, comparaisons internationales*, programme PISTE, Rapport final, 2013, p. 469-498.
- BERRY-CHIKHAOUI I. et MÉDINA L., « Sentiment d'injustice, lutte pour la citoyenneté et la reconnaissance du quartier. Le cas de la copropriété dégradée du Petit Bard à Montpellier », dans A. DEBOULET (coord.), *La rénovation urbaine entre enjeux citoyens et engagements citoyens*, coord., rapport de recherche PUCA, avril, 2010, p. 27-68, en ligne.
- BERRY-CHIKHAOUI I., DEBOULET A. et ROULLEAU-BERGER L. (dir.), *Villes internationales. Entre tensions et réactions des habitants*, Paris, La Découverte, coll. « Recherches », 2007.
- BERTONCELLO B. et DUBOIS J., *Marseille Euroméditerranée. Accélérateur de Métropole*, Marseille, éd. Parenthèses, 2010, 272 p.
- BEYER A., « La politique européenne des transports procède-t-elle d'une logique territoriale ? », *L'Information géographique*, 1 (vol. 79), 2015, p. 8-22.
- BEZERRA G., « A Poluência de Magé », dans H. ACSELRAD (org.) *Conflito social e meio ambiente no estado do Rio de Janeiro*, Relume Dumará, Rio de Janeiro, 2004, p. 227-238.
- BIHR A. et PFEFFERKORN R., *Le système des inégalités*, éditions La Découverte, collection « Repères sociologie », Paris, 2008, 122 p.
- BIRKNER W. M., « Intervenções governamentais nos processos decisórios para a promoção do desenvolvimento regional : um estudo de caso das secretarias de desenvolvimento regional de Santa Catarina — SDR », *Revista Redes*, vol. 10 n° 2, maio/ago, 2006, p. 181-195.

- BLEITRACH D. et CHÉNU A., « L'aménagement : régulation ou approfondissement des contradictions sociales ? Un exemple : Fos-Sur-Mer et l'aire métropolitaine Marseillaise », *Environment and Planning A*, vol. 7, issue 4, 1975, p. 367-391.
- BOHN S. R. « Social Policy and Vote in Brazil : Bolsa Família and the Shifts in Lula's Electoral Base », *Latin American Research Review*, vol. 46, n° 1, 2011, p. 54-79.
- BÖHNKE P., « Are the poor socially integrated ? The link between poverty and social support in different welfare regimes », *Journal of European Social Policy*, vol. 18, n° 2, 2008, p. 133-150.
- BONERANDI-RICHARD E., *Pauvreté — Précarité dans l'Ain. État des lieux*. 2010, www.unaf.fr/IMG/pdf/ALFA3A_synthese_enquete_pauvrete-precarite-ain.pdf.
- BONNAL P., *Evolução e funcionamento do desenvolvimento territorial na França*, II^e Fórum internacional : desenvolvimento territorial, articulação de políticas públicas e atores sociais, Brasília, IICA, 2007, 70 p.
- BONNAL, P. « Referências e considerações para o estudo e a atuação dos programas de desenvolvimento territorial : (PRONAT e PTC) na perspectiva da redução da pobreza em territórios rurais », dans C. MIRANDA, B. TOBURCIO (coord.). *Políticas de desenvolvimento territorial e enfrentamento da pobreza rural no Brasil*, vol. 19. ed. Brasília : IICA, 2013, p. 33-56.
- BONNAL P. et KATO K. « O processo contemporâneo de territorialização de políticas e ações públicas no meio rural brasileiro », dans N.G. DELGADO, S.P. LEITE, *Políticas públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil*. Brasília : IICA, Série Desenvolvimento Rural Sustentável, vol. 14, 2011, p. 61-88.
- BONNAL P. et MALUF R., « Políticas de desenvolvimento territorial e multifuncionalidade da agricultura familiar no Brasil », dans A. CAZELLA, P. BONNAL et R. MALUF, *Agricultura familiar : multifuncionalidade e desenvolvimento territorial no Brasil*, Rio de Janeiro : Mauad X, 2009, p. 71-110.
- BONNAL P., DELGADO N.G. et CAZELLA A.A., « Subsídios metodológicos ao estudo do desenvolvimento territorial rural », dans N.G DELGADO, S.P. LEITE, *Políticas públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil*. Brasília : IICA, série Desenvolvimento Rural Sustentável, vol. 14, 2011, p. 35-60.
- BONNAL P., MICHEL S. et PONCET C., *Le processus d'hybridation des politiques territoriales ; une lecture institutionnelle*, Actes du colloque Canal 2013 Montpellier, 22-23 Mars, 2013.

- BONNAL, P., CHEVALIER P., DÉDEIRE M. et SOURISSEAU J.-M. (coord.), *Production et circulation des normes pour l'action territoriale*, Montpellier, Presses universitaires de la Méditerranée, collection « Territoires en mutation », 2016.
- BONNEMAISON, J., « Viagem em Torno do Território », dans Z. ROSENDHAL, R. L. CORREA, *Geografia Cultural : um século*, Rio de Janeiro, EDUERJ, 2002, p. 83-131.
- BONNEMAISON J. et CAMBRÉZY L., « Le lien territorial : entre frontières et identités », dans J. BONNEMAISON, L. CAMBRÉZY et L. BOURGEOIS (éd.). *Le Territoire*, Paris, L'Harmattan, coll. « Géographie et Cultures », 1996, p. 7-18.
- BONNERANDI-RICHARD E. et BOULINEAU E. (dir.), *La pauvreté en Europe. Une approche géographique*, coll. « Géographie sociale », Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2014, 260 p.
- BONNEUIL C. et FRIOUX S., « Les « Trente Ravageuses » ? L'impact environnemental et sanitaire des décennies de haute croissance », dans C. PESSIS, S. TOPÇU et C. BONNEUIL (dir.), *Une autre histoire des « Trente Glorieuses ». Modernisation, contestations et pollutions dans la France d'après-guerre*, Paris, La Découverte, 2013, p. 41-59.
- BOSC J.-M., SOURISSEAU J.-M., BONNAL P., GASSELIN P., VALETTE E. et BÉLIÈRES J.-F. (coord.), *Diversité des agricultures familiales. Exister, se transformer, devenir*, édition Quae, collection « Nature et Société », 2015, 383 p.
- BOURDIEU P., « Le capital social : notes provisoires », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 31, 1980, p. 2-3.
- BOURDIEU P. (dir.), *La misère du monde*, coll. « Libre examen », Seuil, Paris, 1993, 961 p.
- BOURDIEU P., « La main gauche et la main droite de l'État », *Contre-Feux. Propos pour servir à la résistance contre l'invasion néo-libérale*, Paris, Liber Raison d'Agir, 1998, p. 9-17.
- BOURDIEU, P., *O Poder Simbólico*, Rio de Janeiro, Bertand Brasil, 1999.
- BRANNSTROM C. et BRANDÃO P.R.B., « Two hundred hectares of good business : Brazilian agriculture in a themed space », *Geographical Review*, 102, 4, 2012, p. 465-85.
- BRASIL, *Territórios da cidadania : relatório e informações do programa*, Brasília, 2014, www.territoriosdacidadania.gov.br/dotlrn/clubs/territorios-rurais/xowiki/portlets/territorios/pages/historico_do_programa2013?sdt_code=>.

- BRENNER N., « Beyond State-Centrism ? Space, Territoriality, and Geographical Scale in Globalization Studies », *Theory and Society*, vol. 28, n° 1, 1999, p. 39-78.
- BRENNER, N., *New States Spaces. Urban Governance and the Rescaling of Statehood*, Oxford University Press, Oxford, 2004.
- BRENNER N. et THEODORE N., « Cities and the Geographies of Actually Existing Neoliberalism », *Antipode*, 34 :3, 2002, p. 349-379.
- BRESIL, Lei da agricultura familiar, n° 11.326 du 24/07/2006, Brasília, Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para assuntos jurídicos, 2006. www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11326.htm.
- BRONDIZIO E. S., « Agriculture intensification, economic identity, and shared invisibility in Amazonian peasantry : caboclos and colonists in comparative perspective », dans C. ADAMS, R.S.S. MURRIETA, W.A. NEVES et M. HARRIS (éd.), *Amazonian Historical Peasants : Invisibility in a Changing Environment*. Dordrecht, NE : Springer Publishers, 2008, p. 181-214.
- BUAINAIN A. M., ALVES E., SILVEIRA J.M. DA et NAVARRO Z., « Sete teses sobre o mundo rural brasileiro », *Revista de Política Agrícola*, Ano XXI, n° 2, Abril/Junho, 2013, p. 105-121.
- BUAINAIN A. M., ALVES E. R., SILVEIRA J. M. DA et NAVARRO Z. (Eds), *O mundo rural no Brasil do século XXI — a formação de um novo padrão agrário e agrícola*, Brasília/Campinas, Embrapa/Instituto de Economia da Unicamp, 2014, 1182 p.
- BURZSTYN M. et CHACON S. S., « Ligações perigosas : proteção social e clientelismo no Semiárido Nordeste », *Estudos, Sociedade e Agricultura*, vol. 19, n° 1, 2011, p. 30-61.
- BUTZKE L., *O papel das associações de municípios na dinâmica do planejamento regional e urbano em Santa Catarina : estudo de caso sobre a trajetória da AMAVI*, Florianópolis, Dissertação (Mestrado em Sociologia Política.) — Programa de Pós-graduação em Sociologia Política, Universidade Federal de Santa Catarina, 2007.
- CAMAU M. et MASSARDIER G. (éd), *Démocraties et autoritarismes : fragmentation et hybridation des régimes*. Ed. Karthala, Association française de science politique, Paris, 2009, 364 p.
- CANIELLO M., PIRAUX M. Et BASTOS V.V.S., « Ideias e práticas na Gestão Social dos Territórios da Cidadania. O caso do Território da Borborema, Paraíba », *Sustentabilidade em Debate*, vol. 4, n°2, 2013, p. 19-40.

- CARDOSO DE OLIVEIRA R., *A Sociología do Brasil Indígena*, Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1978.
- CARON P., VALETTE E., VASSENAAR T., COPPENS EECKENBRUGGE G. et PAPAIZIAN V. (coord.), *Des territoires vivants pour transformer le monde*, éd. Quae, 2017.
- CARREL M., ION J. et NEVEU C. (dir.), *Les intermittences de la démocratie. Formes d'action et visibilités citoyennes dans la ville*, Paris, L'Harmattan, 2009.
- CASTEL R., *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, Fayard, Paris, 1995, 496 p.
- CASTEL R., *L'insécurité sociale. Qu'est-ce qu'être protégé ?*, coll. « La République des Idées », Seuil, Paris, 2003, 96 p.
- CASTELLS M., « La sociologie et la question urbaine », *L'architecture d'aujourd'hui*, septembre 1971, p. 91-100.
- CASTELLS M., 1973, *Luttes urbaines*, Paris, Maspero.
- CASTELLS M. et GODARD F., *Monopolville. Analyse des rapports entre l'entreprise, l'État et l'urbain à partir d'une enquête sur la croissance industrielle et urbaine de la région de Dunkerque*, Paris, Mouton, 1974, 495 p.
- CASTILLO E. et BOLT A., Castillo M., *Plan de manejo de la reserva natural macizo de Peñas Blancas - Reserva de biosfera Bosawàs*. Borrador final para revisión y dictamen. Managua, Nicaragua, Centro de Entendimiento para la Naturaleza. The Natural Conservancy. MARENA, 2011.
- CASTORIADIS C., « Le régime social de la Russie », *Esprit*, n° 7-8, 1978, p. 6-23.
- CASTRO C., RESENDE G. et PIRES M. *Avaliação dos impactos regionais do Programa da Agricultura Familiar*, Texto para Discussão IPEA, n° 1974, Brasília, IPEA, 2014.
- CASTRO I.E., GOMES P.C., CORREA R. L. « Território e (des)territorialização », dans M. J. L. SOUZA (coord), *Os conceitos fundamentais da pesquisa sócio-espacial*. Rio de Janeiro Brasil, : Bertand, 2013, p. 64-76.
- CASTRO M. H. G., « Descentralização e Política Social no Brasil : as perspectivas dos anos 90 », *Revista Espaço & Debate*, São Paulo, n° 32, 1991, p. 80-87.
- CAZELLA, A. A. et BÚRIGO, F. L., « O desenvolvimento territorial no planalto catarinense : o difícil caminho da intersectorialidade », *Revista de Extensão Rural*, vol. 15, 2008, p. 5-30.

- CAZELLA A., MATEI L. et DELGADO N. A., « Gestão do PRONAF, infraestrutura e serviços pelos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural : evidências sobre o estado de Santa Catarina », *Congresso Brasileiro de Economia, Administração e Sociologia Rural*, 40, Passo Fundo (RS), SOBER, 2002, 15 p.
- CHALAS Y., SOUBEYRAN O., « Incertitude, environnement, aménagement. Quelle rupture ? », chapitre VII, dans Y. CHALAS, C. GILBERT, D. VINCK (dir.), *Comment les acteurs s'arrangent avec l'incertitude*, Paris, éditions des archives contemporaines, 2009, p. 135-157.
- CHAMBORÉDON J.-C. et LEMAIRE M., « Proximité spatiale et distance sociale. Les grands ensembles et leur peuplement », *Revue française de sociologie*, Paris, vol. XI, 1970, p. 37-48.
- CHEVALLIER J., « Intérêt général », dans I. CASILLO., R. BARBIER, L. BLONDIAUX, F. CHATEAURAYNAUD, J.-M. FOURNIAU, R. LEFEBVRE, C. NEVEU et D. SALLES (dir.), *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*, Paris, GIS Démocratie et participation, 2013, www.dicopart.fr/es/dico/interet-general.
- CIDELL J., « Concentration and Decentralisation : the New Geography of Freight Distribution in US Metropolitan Areas », *Journal of Transport Geography* 18, 2010, p. 363-371.
- CLAVAL, P., « O Território na Transição da Pós-Modernidade », *Geographia*. ano I, n° 2, 1999, p. 7-26.
- CLERVAL A., « David Harvey et le matérialisme historico-géographique », *Espaces et sociétés*, 4, n° 147, 2011, p. 173-185.
- COELHO C.N., « 70 Anos de política agrícola no Brasil (1931-2001) », *Revista de Política Agrícola*, 10 : 3, 2001, p. 3-58.
- COMMISSARIAT GÉNÉRAL AU DÉVELOPPPEMENT DURABLE, *Les entrepôts et leur activité. Chiffres et statistiques*, 2012, 334 p.
- COMMONS J. R., « Institutional economics », *The American Economic Review*, vol. XXI, n° 4, 1931, p. 648-657.
- CONAB, *Séries Históricas Relativas às Safras de 1976/77 a 2013/14*, 2013, www.conab.gov.br/conteudos.php?a=1252&t=2&Pagina_objcmsconteudos=3#A_objcmsconteudos [accessed January 3, 2014].
- CONSELHO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTAVEL, BRASIL, *Resolução nº 27 de 28 de novembro de 2001. 2001*. Acesso em 25 de julho de 2018.
- CORTES G., « Migrations, systèmes de mobilité, espaces de vie : à la recherche de modèles », *L'espace Géographique*, tome 27, n° 3, 1998, p. 265-275.

- COURLET C. et PECQUEUR B., *L'économie territoriale*, Presses universitaires de Grenoble, Grenoble, 2014.
- CRUZ V.C., « Das Lutas por Redistribuição de Terra às Lutas pelo Reconhecimento de Territórios : uma nova gramática das lutas sociais ? », dans H. ACSELRAD (coord.), *Cartografia social, terra e território*, 1^{re} ed. Rio de Janeiro : IPPUR/UFRJ, vol. 1, 2013, p. 119-176.
- CRUZ V.C., « Movimentos sociais, identidades coletivas e lutas pelo direito ao território na Amazônia », dans O. ARAÚJO DA SILVA, E. MOREIRA CARNEIRO SANTOS, A. SOUZA COELHO NETO (coord.), *Identidade, Território e Resistência*, 1^a ed. Rio de Janeiro, Consequência, vol. 1, 2014, p. 37-72.
- DABLANC L. et ANDRIANKAJA D., « Desserrement logistique en Île-de-France : la fuite silencieuse en banlieue des terminaux de fret », *Flux*, vol. 85-86, n° 3, 2011, p. 72-88.
- DABLANC L. et ROSS C., « Atlanta : a mega logistics center in the Piedmont Atlantic Megaregion (PAM) », *Journal of transport geography*, 24, 2012, p. 432-442.
- DAGNINO E., TATAGIBA L., « Mouvements sociaux et participation institutionnelle, répertoires d'action collective et dynamiques culturelles dans la difficile construction de la démocratie brésilienne », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 17, n° 3, 2010, p. 167-186.
- DALLABRIDA V. R., BRIKNER W. M. K. et COGO E. L., « Gestão territorial e desenvolvimento : avanços e desafios dos processos de descentralização político-administrativa no Brasil », *Scripta Nova*, Barcelona, vol. 1, 2013, p. 1-25.
- DEBARDIEUX B., « Le lieu, le territoire et trois figures de rhétorique », *L'Espace géographique*, volume 24, n° 2, 1995, p. 97-112.
- DEBARBIEUX B., « Territoire-Territorialité-Territorialisation : aujourd'hui encore, et bien moins que demain... », dans M. VANIER (dir), *Territoires, territorialité, territorialisation. Controverses et perspectives*, Rennes, PUR, 2009, p. 75-89.
- DEBOULET A. (coord.), *La rénovation urbaine entre enjeux citoyens et engagements citoyens*, rapport de recherche PUCA, 2010, en ligne.
- DE CERTEAU M., *L'invention du quotidien. Arts de faire*, Union générale d'édition, Paris, 1980.
- DELAPLACE M., *Histoires d'innovation dans l'espace : de l'émergence des innovations fondées sur la science à l'appropriation d'une innovation de service de transport*, Mémoire d'Habilitation à diriger des recherches, université de Reims-Champagne-Ardenne, 2009.

- DELEUZE G. et GUATTARI F., *Mil Platôs*. São Paulo, Editora 34, 1997.
- DELEUZE G. et GUATTARI F., *O Anti-Édipo : Capitalismo e Esquizofrenia*. Rio de Janeiro, Editora 34, 2010.
- DELGADO N. G. et GRISA C., « Institucionalidades, Governança e Projetos Territoriais na Política de Desenvolvimento Rural no Brasil », dans S.P. LEITE (coord.), *Políticas de Desenvolvimento Territorial e Enfrentamento da Pobreza Rural no Brasil*, Brasília, IICA, Série Desenvolvimento Rural Sustentável, vol. 19, 2013, p. 239-288.
- DELGADO N.G. et LEITE S. P., « Gestão social e novas institucionalidades no âmbito da política de desenvolvimento territorial », dans S.P. LEITE et N.G. DELGADO (comp.), *Políticas Públicas, Atores Sociais e Desenvolvimento Territorial no Brasil*. Brasília : IICA, 2011. p. 89-120.
- DELGADO N.G. et LEITE S.P., *Políticas Públicas, Atores Sociais e Desenvolvimento Territorial no Brasil*. Série Desenvolvimento Rural Sustentável, vol. 14. Brasília : IICA, 2011, 236 p.
- DELGADO N.G. et LEITE S.P. « Atualização das políticas de desenvolvimento territorial no meio rural brasileiro », dans C. MIRANDA et B. TIBURCIO (org.), *Políticas de desenvolvimento territorial e enfrentamento da pobreza rural no Brasil*, vol. 19. ed. Brasília : IICA, 2013, Cap. 4. p. 125-148.
- DELGADO N.G. et LEITE S.P., « O PRONAT e o PTC : possibilidades, limites e desafios das políticas territoriais para o desenvolvimento rural », dans C. GRISA et S. SCHNEIDER (coord.), *Políticas Públicas de Desenvolvimento Rural no Brasil*, Porto Alegre : Editora da UFRGS, 2015, p. 239-259.
- DELGADO N.G., LEITE S.P., SCHMITT C.J., GRISA C., KATO C. et WESZ J.R. V., « Concepções de ruralidade e políticas públicas na América Latina e Europa : análise comparativa de países selecionados », dans C. MIRANDA et H. SILVA, *Concepções da ruralidade contemporânea : as singularidades brasileiras*, vol. 21, Brasília (DF), IICA, Série Desenvolvimento Rural Sustentável, 2013a, p. 149-412.
- DELGADO N.G., LEITE S.P., SCHMITT C.J., GRISA C., KATO C. et WESZ J.R. V., « Tipologias de ruralidade em agências multilaterais e organismos internacionais selecionados », dans C. MIRANDA et H. SILVA, *Concepções da ruralidade contemporânea : as singularidades brasileiras*, vol. 21, Brasília (DF) : IICA, Série Desenvolvimento Rural Sustentável, 2013b, p. 77-145.
- DELGADO N.G. et ZIMMERMANN S. A., « Gestão de políticas públicas de desenvolvimento rural no contexto das novas institucionalidades », *Relatório 4 : Território de Cidadania Baixo Amazonas-PA*, Rio

- de Janeiro, OPPA/CPDA/UFRRJ, Brasília, IICA, jul., 2010, 53 p. (mimeo).
- DEMO P., *Solidariedade como Efeito de Poder*, Cortez, São Paulo, 2002.
- DEMUCA, *Territorialización de Políticas Públicas : coordinación interinstitucional local en Centroamérica y República Dominicana*. San José C.R., Fundación DEMUCA, 2011, 265 p.
- DE RUFFRAY S., « De la marginalité territoriale à la recomposition territoriale marginale », *Revue géographique de l'Est*, 40 (4), 2000, <http://journals.openedition.org/rge/4061>.
- DI MÉO G., *Géographie sociale et territoire*, collection « Fac Géographie », Nathan Université, Paris, 1998, 317 p.
- DI MÉO, G., *Géographie sociale et territoire*, Paris, Nathan Université, 2000.
- DI MÉO G., « Que voulons-nous dire quand nous parlons d'espace ? », dans J. LÉVY et M. LUSSAULT (dir.), *Logiques de l'espace*, Paris, Belin, coll. « Mappemonde », 2000, p. 37-48.
- DI MÉO G., *Introduction à la géographie sociale*, Nathan, Paris, 2014.
- DI MÉO G. et BULÉON P., *L'espace social. Lecture géographique des sociétés*, Armand Colin, Paris, 2005.
- DOUAY N., « Aix-Marseille-Provence : accouchement d'une métropole dans la douleur », *Métropolitiques*, 18 décembre 2013. www.metropolitiques.eu/Aix-Marseille-Provence.html.
- DOUILLET A.-C., « Les élus ruraux face à la territorialisation de l'action publique », *Revue française de science politique*, 4, vol. 53, 2003, p. 583-606.
- DUBRESSON A. et JAGLIN S., « Gouvernance, régulation et territorialisation des espaces urbanisés. Approches et méthodes », dans B. ANTHEAUME et F. GIRAUT (éd). *Le territoire est mort. Vive les territoires*, IRD éditions, Paris, 2005, p. 337-352.
- DUCHESNE J. et MÜLLER P., « Sociologie politique et analyse de l'action publique : représentations croisées de l'État et des citoyens », dans P. FAVRE, J. HAYWARD et Y. SCHEMEIL (eds.), *Être gouverné. Études en l'honneur de Jean Leca*, chap. 1, Paris, Presses de Sciences Po, 2003, p. 35-51.
- DURAN P., « Territorialisation », dans A. COLE, S. GUIGNER et R. PASQUIER, *Dictionnaire des politiques territoriales*, Paris, Presses de Science-Po, 2011, p. 475-482.
- DURAN P. et THOENIG J. C., « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, vol. 46, n° 5, 1996, p. 580-623.

- ECHEVERRI R., *Identidade e território no Brasil*. Brasília : IICA, 2009.
- ELOY L., AUBERTIN C., TONI F., LÚCIO S.L.B. et BOSGIRAUD M., « On the margins of soy farms : traditional populations and selective environmental policies in the Brazilian Cerrado ». *The Journal of Peasant Studies*, 4, 2016, p. 494-516.
- ELOY L., AUBERTIN C., TONI F., LÚCIO S.L.B. et BOSGIRAUD M., « On the margins of soy farms : traditional populations and selective environmental policies in the Brazilian Cerrado », *The Journal of Peasant Studies*, 43 (2), 2016, 494-516.
- ELOY L., MÉRAL P., LUDEWIGS T., PINHEIRO G., SINGER B., « Payments for Ecosystem Services in Amazonia. The challenge of land use heterogeneity in agricultural frontiers near Cruzeiro do Sul (Acre, Brazil) ». *Journal of Environmental Planning and Management*, vol. 55, n° 6, 2012, p. 685-703.
- ENTRIKIN N., « Lieu », dans J. LÉVY et M. LUSSAULT (dir.), *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Paris, Belin, 2003, p. 557-560.
- EPSTEIN R., « Gouverner à distance. Quand l'État se retire des territoires », *Esprit*, 2005, p. 96-111.
- ESTÈBE P., « Instruments et fondements de la géographie prioritaire de la politique de la ville », *Revue française des affaires sociales*, 3, 3, 2001, p. 23-38.
- FALCÃO T. et COSTA P. V., « A linha de extrema pobreza e o público-alvo do Plano Brasil Sem Miséria », dans T. CAMPELLO, T. FALCÃO et P. V. COSTA, *O Brasil sem miséria*, Brasília, MDS, 2014.
- FALLETI, T., « Efeitos da descentralização nas relações intergovernamentais : o Brasil em perspectiva comparada », *Sociologias*, n° 16, 2006, p. 46-85.
- FAURE A., « Territoires/Territorialisation », dans L. BOUSSAGUET, S. JACQUOT et P. RAVINET (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.), coll. « Références », 2010, p. 623-632.
- FAURE A. et DOUILLET C. (dir.), *Les politiques publiques et la question territoriale*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, coll. « Symposium », 2005.
- FAURE A. et NÉGRIER E., *Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale : critiques de la territorialisation*, Paris, L'Harmattan, 2007.
- FAVARETO A.S., *Paradigmas do desenvolvimento rural em questão — do agrário ao territorial*, Tese (Doutorado), Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental, Universidade de São Paulo, 2006.

- FAVARETO A.S., *Paradigmas do desenvolvimento rural em questão*, São Paulo, Iglú Editora, Fapesp, 2007.
- FAVARETO A.S., «A abordagem territorial do desenvolvimento rural-mudança institucional ou “inovação por adição” ?», *Estudos Avançados*, vol. 24, n° 68, São Paulo, 2010, p. 299-319.
- FAVARETO A.S., « Um balanço das políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil — uma década de experimentações », dans G. CLICHE (coord.), *Territorios en movimineto, hacia um desarrollo inclusivo*, Teseo, 2014, p. 121-144.
- FAVARETO A.S., « Um contraponto à tese da “argentinização” do desenvolvimento rural brasileiro », dans A. M. BUAINAIN, E. R. ALVES, J.M. SILVEIRA da, Z. NAVARRO (éd.), *O mundo rural no Brasil do século XXI — a formação de um novo padrão agrário e agrícola*, Brasília/Campinas, Embrapa/Instituto de Economia da Unicamp, 2014, p. 1101-1123.
- FAVARETO A.S. et SEIFER P., *Nova ruralidade e desenvolvimento territorial — problemas de definição e implicações para o desenho de políticas*, 2011, 45 p. Relatório de pesquisa (mimeo).
- FAVARETO A.S., GALVANESE C., BARUFI A. M. et SEIFER P., « A dimensão territorial do desenvolvimento brasileiro recente (2000-2010) », *Serie Documentos de Trabajo*, Santiago de Chile, Rimisp, 2014, www.rimisp.org/wp-content/files_mf/14024192532_014_FavaretoEtAlrelatorio_RIMISP_Mapas_Versao19Fevereiro.pdf.
- FENWICK T. B., « Avoiding Governors : The Success of Bolsa Família », *Latin American Research Review*, vol. 44, n° 1, 2009, p. 102-131.
- FERNANDEZ Claudio, « O Estado é o responsável pela eclosão do custo indígena », *Revista Custo Brasil, Modal Informática*, Rio de Janeiro, 2009, www.revistacustobrasil.com.br/pdf/06/Rep%2003.pdf, accès le 10/5/2010.
- FERRIER J.-P., *La géographie, ça sert d'abord à parler du territoire ou le métier de géographe*, Aix, Édisud, 1984.
- FISCHER A. et MALÉZIEUX J., « La crise de l'industrialisation portuaire en Europe occidentale », dans A. FISCHER et J. MALÉZIEUX (éd.), *Industrie et aménagement*, Paris, L'Harmattan, 1999, p. 83-96.
- FLEXOR G., « A economia política da construção institucional do mercado de biodiesel no Brasil », dans P. BONNAL et S.P. LEITE (coord.), *Análise comparada de políticas agrícolas : uma agenda em transformação*. Rio de Janeiro, Mauad X, 2011, p. 363-387.
- FLORIDA R., *The Rise of the Creative Class. And How It's transforming Work, Leisure and Everyday Life*, New York, Basic Books, 2002.

- FONTAINE J. et HASSENTEUFEL P. (eds.), *To change or not to change ? Les changements de l'action publique à l'épreuve du terrain*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2002.
- FOUCAULT M., *Surveiller et punir, naissance de la prison*. Paris, Gallimard, 1975.
- FOUCAULT M., *Microfísica do Poder*. 6 ed. Rio de Janeiro : Edições Graal, 1979.
- FOUCAULT M., *História da Sexualidade I : A vontade de saber*, 13 ed. Rio de Janeiro, Edições Graal, 1988.
- FOUILLEUX E., « Analyser a mudança : políticas públicas e debates num sistema em diferentes níveis de governança », *Estudos sociedade e agricultura*, vol. 19, n° 1, 2011, p. 88-125.
- FRÉGUIN-GRESH S., HUYBRECHS F. et PEREZ F. J., « Modelos de gobernanza ambiental local participativa en Nicaragua : un estudio empírico acerca de la Comisión Ambiental Municipal de El Cuá », dans A. BEUF et P. RINCÓN AVELLANEDA (éd.), *Ordenar los territorios. Perspectivas desde America Latina*. Universidad de los Andes, Universidad Nacional de Colombia, Bogota, 2016, p. 422-441.
- FRÉGUIN GRESH S., CORTES G., TROUSSELLE A., GUÉTAT H. et SOURISSEAU J.-M., « Le système familial multi-localisé. Proposition analytique et méthodologique pour interroger les liens entre migrations rurales et développement au Sud », *Revue monde en développement*, n° 172/4, 2015, p. 13-32.
- FRÉGUIN-GRESH S., MÜLLER-OPORTA P. E., WILSON-WHITE C., FLORES-LOPÉZ J.-C., MANZANARES D., HUYBRECHS F. et PÉREZ F. J., *Regulations on Access and Property Rights to Natural Resources in Nicaragua and Honduras : Literature review for institutional mapping of the N-H Sentinel Landscape*. Managua, Nicaragua, CIRAD, UCA-Nitlapan, CATIE, ICRAF, 35, 2013.
- FRÉGUIN-GRESH, S., WILSON WHITE C., FLORES LÓPEZ J. C., MÜLLER OPORTA P. E., HUYBRECHS F., PIKITLE A., MARCHENA WILLIAMS R. et MANZANARES D., *Mapping institutions that govern access and uses of natural resources in the Nicaragua-Honduras sentinel landscape : Revealing the complexity, issues, and challenges of natural resource governance*, CIRAD-ICRAF-CATIE- NITLAPAN, 126, 2014.
- FRÉMONT A. « Regional planning in France : theory and practice », *L'Espace géographique*, n° 1984, 1993, p. 33-46.
- FRÉMONT A., CHEVALIER J., HÉRIN R. et RENARD J., *Géographie sociale*, Paris, Masson, 1984.

- FRESSOZ J.-B., *L'Apocalypse joyeuse. Une histoire du risque technologique*, Paris, Seuil, 2012.
- GATES Robert, « A Balanced Strategy : Reprogramming the Pentagon for a New Age », *Foreign Affairs*, Janeiro-Fevereiro, 2009, www.foreignaffairs.com/articles/63717/robert-m-gates/a-balanced-strategy.
- GIBAND D., *Les villes de la diversité. Territoires du vivre ensemble*, Paris, Anthropos/Economica, coll. « Géographie », 2011.
- GIBAND D. et SIINO C., « La citoyenneté urbaine pour penser les transformations de la ville », *Annales de géographie*, 6, 694, 2013, p. 664-691.
- GIDDENS A., *La constitution de la société*, Paris, Puf, 1987, 474 p.
- GILLY J.-P. et WALLET F. « Enchevêtrement des espaces de régulation et gouvernance territoriale. Les processus d'innovation institutionnelle dans la politique des pays en France », *Revue d'économie régionale et urbaine*, 5, 2005, p. 699-722.
- GINTRAC C., « *Henri Lefebvre : penser dans la jungle des villes* », 2012, www.les-lettres-francaises.fr/tag/cecile-gintrac/.
- GIRARD N., « Géographie et problèmes municipaux : l'évolution récente de la commune de Martigues », *Méditerranée*, Vol. 16, n° 1, 1974, p. 3-24.
- GIRARDI E. P. Et FERNANDES B. M., « Geografia da conflitualidade no campo brasileiro », dans B. M.FERNANDES, L. S. MEDEIROS et M. I. PAULO (orgs.), *Lutas camponesas contemporâneas : condições, dilemas e conquistas*, vol. 2. São Paulo : Editora Unesp ; Brasília, DF : Nead, 2009, p. 339-365.
- GIRAUT F., « Préface. Innovation et territoires. Les effets contradictoires de la marginalité », *Revue de géographie alpine*, 2009, 97, (1), <http://journals.openedition.org/rga/783>.
- GISLAIN J.-J., « Causalité institutionnelle. La futurité chez J. R. Commons », *Economie et Institutions* n° 1, semestre 2, 2002, p. 47-66.
- GOMES R. A. et MIRANDA R. S. « Dinâmicas agrícolas, estratégias econômicas e pobreza rural no nordeste do Brasil : especificidades regionais nos casos da cana-de-açúcar, da fruticultura irrigada e da soja », dans R. S. MIRANDA et B. TIBURCIO, (orgs.), *A Nova Cara da Pobreza Rural : desenvolvimento e a questão regional*. Série Desenvolvimento Rural Sustentável, vol. 17, 2013, p. 183-215.
- GONÇALVES C.W.P.A. « Da Geografia às Geo-Grafias — Um Mundo em Busca de Novas Territorialidades », dans E. SADER et A.E. CECENA (coord.) *La Guerra Infinita-Hegemonia y Terror Mundial*. Buenos Aires : CLACSO, 2002, p. 121-145.

- GORDILLO DE ANDA G., *Reestructuración institucional y revalorización de los vínculos institucionales*, Santiago (Chile), 1997, 19 p.
- GORENSTEIN S., «Da Região ao Território : uma análise estilizada sobre abordagens, debates e novos desafios do desenvolvimento urbano-regional », *Revista Política e Planejamento Regional*, vol. 1, n° 1, janeiro/julho, 2014, p. 21-36.
- GORZ A., « L'idéologie sociale de la bagnole », *Le Sauvage*, septembre-octobre, 1973, p. 1-8.
- GOTTMAN J.A., A evolução do conceito de território, *Boletim Campineiro de Geografia*, vol. 3, n° 2, 2013, p. 523-545.
- GOULARTI FILHO Alcides, « O planejamento estadual em Santa Catarina de 1995 a 2002 », *Ensaio FEE*, Porto Alegre, vol. 26, n° 1, jun, 2005, p. 627-660.
- GOULARTI Juliano Giassi, « As secretarias regionais e a política de desenvolvimento regional em Santa Catarina », Florianópolis, *NECAT-UFSC, Texto para Discussão* n° 011, 2014.
- GOUX D. et MAURIN E. « La persistance du lien entre pauvreté et échec scolaire », dans INSEE (ed.) *France portrait social, 2000-2001*, Paris, 2000, p. 87-98.
- GRAMAGLIA C., PINEL C.P.C., DANIAU C., KERMAREC F. et SALVIO C., « Mobiliser la sociologie pour une intervention de santé publique attentive au contexte local », *Environnement, risques, santé*, vol. 14, n° 6, 2015, p. 490-501.
- GRAMSCI A., *Cadernos do Cãrcere*, Rio de Janeiro : Civilização Brasileira, vol. 1, 3 e 5, 2004, 332 p.
- GRAVEL N., *Géographie de l'Amérique Latine : une culture de l'incertitude*, Presses universitaires du Québec, Collection « Géographie contemporaine », 2009, 339 p.
- GRISA C., « Projetos estratégicos e ações para o desenvolvimento territorial : uma análise do PRONAT e do Programa Territórios da Cidadania », dans S.P. LEITE (coord), *Políticas de Desenvolvimento Territorial e enfrentamento da pobreza rural no Brasil*. Brasília : IICA, 2013, p. 149-177.
- GRISA C. et SCHNEIDER S., « Brasil : Das décadas de Políticas públicas para la agricultura familiar », dans E SABOURIN, M. SAMPER et O. SOTOMAYOR (org.), *Políticas públicas y agriculturas familiares en América Latina y el Caribe : nuevas perspectivas*. San José, C Rica : IICA, CEPAL, Red PP-AL, CIRAD, 2015, p. 77-111.
- GROSFUGUEL R., « Para descolonizar os estudos de economia política e os estudos pós-coloniais : transmodernidade, pensamento de

- fronteira e colonialidade global », dans B.S. SANTOS, M.P. MENESES (coord.), *Epistemologias do Sul*, São Paulo, Cortez, 2010, p. 115-147.
- GUÉNIF-SOUILAMAS N., « Le beur, la beurette et le garçon arabe, de nouveaux mythes nationaux ? », dans E. BENBASSA, *Dictionnaire des racismes, de l'exclusion et des discriminations*, Paris, Larousse, 2010, p. 37-41.
- GUERMONT Y., « L'identité territoriale : l'ambiguïté d'un concept géographique », *L'Espace géographique*, vol. 35, 2006, p. 291-297.
- GUMUCHIAN H. et PECQUEUR B., *La ressource territoriale*, éd. Économica, Paris, 2007, 252 p.
- HACKWORTH, J., *The neoliberal city. Governance, ideology, and development in American urbanism*. Ithaca, New York : Cornell University Press, 2007.
- HAESBAERT R., *Territórios Alternativos*, Niterói, Contexto, 2002.
- HAESBAERT R., *O Mito da Desterritorialização : do fim dos territórios a multiterritorialidade*, Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 2004.
- HAESBAERT R., « Dilemas dos conceitos espaço-território e contenção territorial », dans M.A. SAQUET et E. SPOSITO (coord.), *Territórios e territorialidades : teorias, processos e conflitos*. São Paulo : Expressão Popular, 2009, p. 95-120.
- HAESBAERT R., *Viver no limite : território e multi/transterritorialidade em tempos de in-segurança et contenção*. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 2014.
- HALL A., « From Fome Zero to Bolsa Família-Social Policies and Poverty Alleviation under Lula », *Journal of Latin American Studies*, vol. 38, 2006, p. 689-709.
- HALL A., « The Last Shall be First : Political Dimensions of Conditional Cash Transfers in Brazil », *Journal of Policy Practice*, vol. 11, n° 1-2, 2012, p. 25-41.
- HALL P.A., « Policy paradigms, social learning end the State ». *Comparative politics*, vol. 25, n° 3, 1993, p. 275-296.
- HAMNETT C., « Les aveugles et l'éléphant : l'explication de la gentrification », *Strates Matériaux pour la recherche en sciences sociales*, n° 9, 1997, p. 1-26.
- HARVEY D., *Spaces of Capital : Towards a Critical Geography*, Oxford, Blackwell, 2001.
- HARVEY D., *Le capitalisme contre le droit à la ville. Néolibéralisme, urbanisation, résistances*, Paris, éditions Amsterdam, 2011.

- HARVEY D., *Brève histoire du néo-libéralisme*, Paris, Les prairies ordinaires, 2014.
- HATZFELD H., *Les légitimités ordinaires. Au nom de quoi devrions-nous nous taire ?*, Paris, L'Harmattan/Adels, 2011.
- HEADQUARTERS, DEPARTMENT OF THE ARMY (EU), « Stability Operations », *Field Manual*, 3-07, October, 2008. <http://usacac.army.mil/cac2/Repository/FM307/FM3-07.pdf>.
- HELFAND S. M. et PEREIRA V. F., « Determinantes da pobreza rural e implicações para as políticas públicas no Brasil », dans C. MIRANDA et B. TIBURCIO (orgs.), *A Nova Cara da Pobreza Rural : desafios para as políticas públicas*, Série Desenvolvimento Rural Sustentável, vol. 16, 2012, p. 121-160.
- HELFAND S., PEREIRA V. et SOARES W., « Pequenos e médios produtores na agricultura brasileira : situação atual e perspectivas », dans A. M. BUAINAIN, E. R. ALVES, J.M. SILVEIRA da, Z. NAVARRO (orgs.), *O mundo rural no Brasil do século XXI — a formação de um novo padrão agrário e agrícola*, Brasília/Campinas, Embrapa/Instituto de Economia da Unicamp, 2014, p. 533-558.
- HÉRAN F., La seconde nature de l'habitus. Tradition philosophique et sens commun dans le langage sociologique. *Revue française de sociologie*, 28-3, 1987, p. 385-416.
- HERBERT S., *Policing space. Territoriality and the Los Angeles Police Department*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 1996, p. 328.
- HESSE, M., « Land for logistics : locational dynamics, real estates markets and political regulation of regional distribution complexes », *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, vol. 95, 2, 2004, p. 162-173.
- HESSE, M., « The system of flows and the restructuring of space. Elements of geography of distribution », *Erdkunde*, 2007, Jan-Mar, p. 2-12.
- HESSE M. et RODRIGUE J.P. « The transport geography of logistics and freight distribution », *Journal of Transport Geography*, 12, 2004, p. 171-184.
- HESSE M. et RODRIGUE J.P., « Global production networks and the role of logistics and transportation », *Growth and change*, vol. 37, 4, 2006, p. 499-509.
- HILGERS T., « Clientelism and conceptual stretching : differentiating among concepts and among analytical levels », *Theory and Society*, vol. 40, n° 5, 2011, p. 567-588.

- HODGSON G. M., « Economics and institutions », *Journal of Economic Issues*, vol. XL, n° 1, 2006, p. 1-23.
- HODGSON G. M., « On defining institutions : rules *versus* equilibria », *Journal of Institutional Economics*, 1-9, 2015, p. 497-505.
- HOUARD N., « Au nom de la mixité sociale », dans J. DONZELOT (coord.), *À quoi sert la rénovation urbaine ?*, Paris, PUF, 2012, p. 25-38.
- HUNTER W. et POWER T. J., « Rewarding Lula : Executive Power, Social Policy, and the Brazilian Elections of 2006 », *Latin American Politics and Society*, vol. 49, n° 1, 2007, p. 1-30.
- IBCE, « La quinoa boliviana traspasa las fronteras para el consumo mundial », *Revista Comercio Exterior*, n° 210, año 21, marzo, Santa Cruz, 2013, <http://ibce.org.bo/publicaciones-descarga.php?id=213>.
- IBGE, *Censo agropecuario, Brasil, 2008*, 2010, www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/agropecuaria/censoagro/2006/.
- IBGE, *Censo demográfico, Brasil, 2010*, 2012, www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/default_resultados_universo.shtm.
- IPEA, « Desenvolvimento Rural », *Boletim de Políticas Sociais : acompanhamento e analyses*, Capítulo 7, Brasília, DF, 2012, p. 247-311.
- IPEA, *Chiffres sur la pauvreté tirés du Recensement national par échantillon des ménages*, PNAD, 2014, www.ipeadata.gov.br.
- JACOBSEN S. E., « The situation for quinoa and its production in southern Bolivia : From economic success to environmental disaster », *Journal of Agronomy and Crop Science*, 197 (5), 2011, p. 390-399.
- JAILLET M.-C., « La politique de la ville en France : histoire et bilan », *Revue Regards sur l'actualité*, n° 296, La Documentation Française, 2003, p. 5-23.
- JARQUÍN, M. J., *Reforma institucional en Nicaragua : un reto permanente*. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panama city, Panama, 2003.
- JONES A., WILLIAMS L., LEE N., COATS D. et COWLING M., *Ideopolis : knowledge city-regions*, London, The Work Foundation, rapport de recherche, 2006.
- JONES C., *An introduction to the study of public policy*, Belmont : Duxbury Press, 1970.
- KAWAMURA Y., *Por que é difícil criar mercados sustentáveis ?*, Tese de Doutorado, Programa de Pós-Graduação em Energia, UFABC, Santo André, UFABC, 2012.

- KERSSEN T. M., « Food sovereignty and the quinoa boom : challenges to sustainable re-peasantisation in the southern Altiplano of Bolivia », *Third World Quarterly*, 36 :3, 2015, p. 489-507.
- KINGDON J., *Agendas, alternatives and public policies*, Boston (Mass) : Little, Brown and Co, 1984.
- KRUGMAN P., *Geografia y Comercio*, Barcelona, Antoni Bosch Editor, 1992.
- KUKLIŃSKI A., « Regional development, regional policies and regional planning. Problems and issues », *Regional Studies*, vol. 4, 1970, p. 269-278.
- KUNRATH S. M. et MORUZZI MARQUES P.E., « Democratização e políticas públicas de desenvolvimento rural », dans S. SCHNEIDER, S. M. KUNRATH et P.E. MORUZZI MARQUES (coord.), *Políticas públicas e participação social no Brasil rural*, Porto Alegre, éd. UFRGS, 2004, p. 9-20.
- KYTLE B. et RUGGIE J., « Corporate social responsibility as risk management : A model for multinationals », *Corporate social responsibility initiative*, Working paper n° 10. Cambridge, MA : John F. Kennedy School of Government, Harvard University, 2005, p. 1-17.
- LACHEROY C., « Guerre révolutionnaire et arme psychologique », Conferência, Paris, 1957, www.cobaye.in/Exclu-Conference-de-Lachero-y-de, accès le 10/4/2014.
- LAFAYE C., « La figure de l'habitant et du citoyen dans les dispositifs de participation dunkerquois », dans *Actes du séminaire Cadre de vie, environnement et dynamiques associatives*, Paris, PUCA, 2001.
- LAJARGE R., « Le développement territorial ou comment satisfaire le besoin grandissant de territorialités multiples », Communication au colloque « Fonder les sciences du territoire », 23-25 novembre 2011, Paris, 2011.
- LAJARGE R., *Territorialités en développement. Contribution aux sciences territoriales*, Habilitation à diriger des recherches, tome 1, université Joseph-Fourier, Grenoble, 2012, 339 p.
- LANDER, E., « Ciências sociais : saberes coloniais e eurocêntricos », dans E. LANDER (coord.), *A Colonialidade do Saber : eurocentrismo e ciências sociais latino-americanas*, Buenos Aires, Clacso, 2005, p. 21-53.
- LAVINAS L., « Pobreza e exclusão : traduções regionais de duas categorias da prática » *Econômica*, vol. 4, n° 1, 2002, jun, p. 25-59.
- LE COQ J.-F., FRÉGUIN-GRESH S., SAÉNZ SEGURA F. et PÉREZ F. J., « Transfert de la notion de développement durable dans les politiques publiques

- centroaméricaines : Lecture croisée des évolutions de r@férentiels et des trajectoires de politiques rurales au Costa Rica et au Nicaragua », dans P. BONNAL, P. CHEVALIER, M. DEDEIRE et J.-M. SOURISSEAU (coord.), *Production et circulation des normes pour l'action territoriale*, Montpellier, Presses universitaires de la Méditerranée, collection « Territoires en mutation », 2016, p. 24.
- LE FLOCH S., CANDAU J. et DEUFFIC P., « Aménité : qualité des relations sociales, qualités d'un lieu », *Ingénieries*, n° spécial, 2002, p. 25-33.
- LE FLOCH S., CANDAU J. et DEUFFIC P., « Aménité : qualité des relations sociales, qualités d'un lieu », *Ingénieries*, n° spécial, 2002, p. 25-33.
- LEFEBVRE, H., *Le droit à la ville*, Paris, Anthropos, 1968.
- LEFEBVRE H., *La production de l'espace*, Paris, Anthropos, 1974.
- LEITE S.P. (coord.) *Projeto Detalhado Edital CAPES — COFECUB 2012 : Território, pobreza e políticas públicas, uma abordagem pela territorialização*, Rio de Janeiro. Impresso, 2012. LEITE S.P. « Introdução », dans C. MIRANDA et B. TIBURCIO (org.), *Políticas de desenvolvimento territorial e enfrentamento da pobreza rural no Brasil*, vol. 19, ed. Brasília : IICA, cap. 4, 2013, p. 27-32.
- LEITE S.P. (coord.), *Políticas de Desenvolvimento Territorial e Enfrentamento da Pobreza Rural no Brasil, Estudos de casos*, Brasília : IICA, Série Desenvolvimento Rural Sustentável, vol. 20, 2013b, 259 p.
- LEITE S.P. et DELGADO N.G. (coord.), *Políticas públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil*, Brasília, IICA, Série desenvolvimento sustentável, vol. 14., 2011, 235 p.
- LEITE S.P., DELGADO N.G., BONNAL P. et KATO K. « Políticas públicas, desenvolvimento territorial e atores sociais no meio rural brasileiro », dans N.G DELGADO (coord.), *Brasil em Debate. Coletânea de Artigos*, Brasília, DF : MDA/Condraf, 2010, p. 319-362.
- LELOUP F., MOYART L. et PECQUEUR B. « La gouvernance territoriale comme nouveau mode de coordination territoriale », *Géographie Économie Société*, vol. 7, 4, 2005, p. 321-332.
- LEÓN LEIVA K., *Identidad territorial como contribución a los procesos de gobernanza territorial. Un análisis del contexto socio institucional en la zona del Macizo Peñas Blancas, Nicaragua*, Maestría en Práctica del Desarrollo, CATIE, 2014.
- LÉVI-STRAUSS C., *La pensée sauvage*. Plon, Paris, 1962.
- LEY D. et CYBRIWSKY R., « Urban graffiti as territorial markers », *Annals of the Association of American Geographers*, 64, 4, 1974, p. 491-505.

- LINDBLOM, C. E., «The Science of Muddling Through », *Public Administration Review*, 19(2), 1959, p. 79-88.
- LINDBLOM C. E., «Still Mudding. Not Yet Through », *Public Administration Review*, 39(6), 1979, p. 517-526.
- LITTLE P. E. « Territórios Sociais e Povos Tradicionais no Brasil : por uma antropologia da territorialidade », *Série Antropologia*, UNB, n° 322 (Digital), 2003, 32 p.
- LOPES E.A., DELGADO N.G et GRISA C., « Desenvolvimento territorial, políticas públicas e enfrentamento da pobreza no Território Sertão Ocidental (SE) », dans S.P. LEITE (coord), *Políticas de Desenvolvimento Territorial e enfrentamento da pobreza rural no Brasil : estudos de caso*, Brasília, IICA, 2013, p. 139-170.
- LORCERIE F., « Fractures sociales, fractures territoriales. L'école, son territoire et l'ethnicité », *Projet*, 5, 312, 2009, p. 64-71.
- MADRUGA A. P., *A produção dos Espaços dos pobres urbanos, o Efeito de lugar e a questão da moradia, de 1990 a 2010 em Porto Alegre/RS*. Anais do XIV Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional — ANPUR, Rio de Janeiro, de 23 a 27 de maio de 2011, www.ufrgs.br/gpit/wp-content/uploads/2011/04/madruga-ana-paula-a-produc3a7c3a30-dos-espac3a70s-dos-pobres.pdf.
- MAHONEY J. « Path-dependent explanations of regime change : Central America in comparative perspective », *Studies in comparative international development*, vol. 36, n° 1, 2001, p. 111-141.
- MARTINAIS E., « Citoyens en danger contre riverains responsables. La mobilisation habitante engendrée par l'élaboration des PPRT », *Cahiers de la sécurité industrielle*, Toulouse, Fondation pour une culture de sécurité industrielle, 2015, 48 p.
- MASSARDIER G., *Politiques et actions publiques*, Paris, Armand Colin, 2008.
- MASSARDIER G., SABOURIN E., LECUYER L. et AVILA M.-L., « La démocratie participative comme structure d'opportunité et de renforcement de la notabilité sectorielle. Le cas des agriculteurs familiaux dans le Programme de développement durable des territoires ruraux au Brésil, territoire Aguas Emendadas », *Participations*, vol. 1, n° 2, 2012, p. 78-102.
- MASSON S., *Interactions transport-logistique et territoire : analyse et rôle des politiques publiques*, Mémoire d'habilitation à diriger des recherches, université de Perpignan Via Domitia, 2013a.

- MASSON S., « Logistique et territoire : dynamiques, gouvernance et rôle des pouvoirs publics », *50^e Colloque de l'ASRDLF*, Mons, 8-10 juillet, 2013b.
- MASSON S., « La gouvernance territoriale de la production des espaces logistiques : enjeux, rôle des innovations territoriales et limites. Réflexions à partir de l'exemple français », *Canadian Journal of Regional Science/Revue canadienne des sciences régionales* 40 (2), 2017a, p. 165-173.
- MASSON, S., « La régulation des implantations logistiques en France : des démarches territoriales en passe d'être institutionnalisées ? », *Logistique et management*, vol. 25, 3, 2017b, p. 180-197.
- MASSON S. et PETIOT P., « Attractivité territoriale, infrastructures logistiques et développement durable », *Les Cahiers scientifiques du transport*, vol. 61, 12, 2012, p. 63-90.
- MASSON S. et PETIOT R., « Logistique et territoire : multiplicité des interactions et forces de régulation », *Géographie, Économie, Société*, 15, 2013, p. 385-412.
- MASSON S. et PETIOT R., *Dynamiques spatiales des activités logistiques d'entrepôt et économies d'agglomération*, 51^e colloque de l'Association de science régionale de langue française, Marne-la-Vallée, 7-9 juillet 2014, 2014.
- MATTEDI M.A. et RUDNICK, L.T., « Uma análise da política de descentralização administrativa em Sanata Catarina, 2003-2009 », *Revista NECAT*, ano 2, n^o 4, 2014, p. 25-44.
- MATTEI L., *Institucionalidade e protagonismo político : os 10 anos do CONDRAF*, Brasília : CONDRAF, 2010, 161 p.
- MATTEI L., « Pobreza e política de desenvolvimento territorial : noções, metodologias de mensuração e estratégias de enfrentamento do problema », dans C. MIRANDA et B. TIBURCIO, (org.), *Políticas de desenvolvimento territorial e enfrentamento da pobreza rural no Brasil*, vol. 19, ed. Brasília, IICA, cap. 3, 2013, p. 89-124.
- MATTEI L. et TECCHIO A. « Caracterização e evolução da pobreza nos seis territórios da cidadania selecionados » dans S.P. LEITE (org.), *Políticas de Desenvolvimento Territorial e Enfrentamento da Pobreza Rural no Brasil : estudos de caso*, Série Desenvolvimento Rural Sustentável, vol. 20, Brasília, IICA, 2013, p. 213-238.
- MCKINNON A, « The present and future land requirements of logistical activities », *Land Use Policy*, 26, 2009, p. 293-301.

- MDA, MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO, *Referências para um desenvolvimento territorial sustentável*, Brasília : MDA-SDT-CONDRAF, 2003.
- MDA, *Plano Safra 2014/2015*, 2014, www.mda.gov.br.
- MDA/SDT, *Referências para uma estratégia de desenvolvimento rural sustentável no Brasil*, Documentos institucionais, 1, 2005.
- MDS, MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL, www.mds.gov.br/sagi >.
- MÉDARD J. F., « Le rapport de clientèle : du phénomène social à l'analyse politique », *Revue française de science politique*, vol. 26, n° 1, 1976, p. 103-131.
- MEDEIROS L. et DIAS M.M., « Marco jurídico-normativo para o desenvolvimento rural com enfoque territorial », dans S.P. LEITE et N.G. DELGADO (coord.), *Políticas Públicas, Atores Sociais e Desenvolvimento Territorial no Brasil*, Série Desenvolvimento Rural Sustentável, vol. 14. Brasília, IICA, 2011, p. 197-230.
- MEDEIROS L., QUINTANS M. T. et ZIMMERMANN S. A., « Rural e urbano no Brasil : marcos legais e estratégias políticas. Contemporânea », *Revista de Sociologia da UFSCar.*, vol. 4, n° 1, jan-jun, São Carlos DS e PPGS-UFSCar, 2014, p. 118-129.
- MELÉ P., « Identifier un régime de territorialité réflexive », dans M. VANIER (éd.), *Territoire, territorialité, territorialisation ; controverses et perspectives*, Rennes, PUR, 2009, p. 45-55.
- MÉNARD I. et PLASSARD F., « Faut-il démolir les banlieues ? », *Geocarrefour*, vol. 75, n° 2, Lyon, 2000, p. 165-172.
- MÉNY Y., « La greffe et le rejet », dans Y. MÉNY (dir.), *Les politiques du mimétisme institutionnel. La greffe et le rejet*, Paris, L'Harmattan, 1993, 286 p.
- MÉRENNE-SCHOUMAKER B., « La localisation des grandes zones de logistique », *Bulletin de la Société géographique de Liège*, vol. 49, 2007, p. 31-40.
- MIGNOLO W., *Histórias Locais/Projetos Globais : colonialidade, saberes subalternos e pensamento liminar*, Belo Horizonte, Editora UFMG, 2003.
- MILEWSKI F., « Pourquoi les politiques publiques sont-elles si peu suivies d'effet ? », *Revue de l'OFCE*, 2010, p. 291-318.
- MINISTERIO DA DEFENSA EXÉRCITO BRASILEIRO, COMANDO DE OPERAÇÕES TERRESTRES, *Caderno de Instrução*, s/1, 2009.

- MINISTERIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, *Conferência nacional de desenvolvimento regional: texto referência (resumo executivo)*, Brasília : MIN, 2012, www.mi.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=6700cd7d-7994-4f97-ac9b-a11af83adbfb&groupId=10157.
- MINISTERIO DE DESARROLLO RURAL Y TIERRAS (MDRyT), *Política y estrategia nacional de la quinoa*, 2009, 99p.
- MINISTERIO DE DESENVOLVIMENTO AGRARIO, BRASIL, *Sistema de Informações Territoriais. Síntese Brasil e Territórios*, s.d., <http://sit.mda.gov.br/territorio.php?menu=territorio&base=1>.
- MINISTERIO DE DESENVOLVIMENTO AGRARIO, BRASIL, *Referências para o desenvolvimento territorial sustentável*, Série Textos para a Discussão 3, Brasília (DF) : SDT/MDA, 2003, 35 p.
- MINISTERIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO (MDA), *Marco referencial para apoio ao desenvolvimento de territórios rurais*, Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), Brasília, 2005, www.proterritorios.net/sites/documentos/biblioteca/DI9.pdf.
- MINISTERIO DE DESENVOLVIMENTO AGRARIO, BRASIL, *Referências para a gestão social dos territórios rurais : Guia para a organização social*, Documento de apoio nº 3, Brasília (DF) : SDT, 2006, 56 p.
- MINISTERIO DE DESENVOLVIMENTO AGRARIO, BRASIL, *Colegiados territoriais : guia para a organização social dos territórios*, Documento de apoio 05, Brasília (DF), SDT, 2010, 47 p.
- MINISTERIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME, *Plano Brasil Sem Miséria*, Caderno de Resultados 2011/2014, Brasília : MDS, 2015, 42 p.
- MIRANDA C. et SILVA H., *Concepções da ruralidade contemporânea : as singularidades brasileiras*, Série Desenvolvimento Rural Sustentável, vol. 21, Brasília (DF), IICA, 2013, 473 p.
- MIRANDA C. et TIBURCIO B. (orgs.), *A Nova Cara da Pobreza Rural : desafios para as políticas públicas*, Série Desenvolvimento Rural Sustentável, vol. 16, Brasília : IICA, 2012, 534 p.
- MIRANDA C. et TIBURCIO B. (orgs.), *A Nova Cara da Pobreza Rural : desenvolvimento e a questão regional*, Série Desenvolvimento Rural Sustentável, vol. 17, Brasília : IICA, 2013, 536 p.
- MMA, *Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento e das Queimadas no Cerrado (PPCerrado)*, MMA : Brasília, 2011, 188 p.
- MONTENEGRO J., « Conflitos pela Terra e pelo Território no Âmbito do Desenvolvimento Rural : uma leitura do (sem)sentido do desenvol-

- vimento », *Projeto Cartografia social, terra e território*, IPPUR/UFRJ, Rio de Janeiro, mimeo, 2013.
- MULLER P., *Les politiques publiques*, 7^e éd., Paris, PUF, 2008.
- NANCY J.-L., *La communauté qui vient*, Paris, Le Seuil, 2002.
- NERI M. C., COUTINHO DE MELO L. C. et SACRAMENTE MONTE S., *Superação da pobreza e a nova classe média no campo*, Brasília/Rio de Janeiro : NEAD/FGV, 2012.
- NIEDERLE P.A., « Afinal, que inclusão produtiva ? A contribuição dos novos mercados alimentares », dans G. DELGADO et S. BERGAMASCO (org.), *Agricultura familiar brasileira : desafios e perspectivas de futuro*, Brasília : NEAD, 2017, p. 166-194.
- NOGUEIRA M.C.R., *Gerais a dentro e a fora : identidade e territorialidade entre Geraizeiros do Norte de Minas Gerais*, Universidade de Brasília, Brasília, 2009.
- NORTH D. C., *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge : Cambridge University Press, 1990.
- NOYER J. et BRUNO R., « Concertation et “figures de l’habitant” dans le discours des projets de renouvellement urbain », *Études de communication*, 31, 2008, p. 111-130.
- OATES WE, « An essay on fiscal federalism », *Journal of economic Literature*, 37, 1999, p. 1120-1149.
- OCDE, *Territorial review — Brazil*, Paris, 2013. www.oecd.org.
- OFFE C., « A atual transição da história e algumas opções básicas para as instituições da sociedade », dans L.C. BRESSER PEREIRA, J. WILHEIM et L. SOLA (coord.), *Sociedade e Estado em transformação*, São Paulo e Brasília : Ed. UNESP e ENAP, 2001, p. 119-145.
- OFFEN K. H., «The Territorial Turn : making black territories in Pacific Colombia”, *Journal of Latin American Geography* 2(1), 2003, p. 43-73.
- OFFNER J.-M., « Les territoires de l’action publique locale. Fausses pertinences et jeux d’écart », *Revue française de science politique*, 56 (1), 2006, p. 27-47.
- OFSTEHAGE A., « Nusta Juirá’s Gift of Quinoa : Peasants, Trademarks, and Intermediaries in the Transformation of a Bolivian Commodity Economy », *Anthropology of Work Review*, volume XXXII, number 2, 2011, p. 101-114.
- OGANAUSKAS FILHO V. *Descentralização administrativa do estado de Santa Catarina: caracterização e resultados (2003-2015).*, Florianópolis,

- 155f. Dissertação (Mestrado em Agroecossistemas) — Programa de Pós-graduação em Agroecossistemas, Universidade Federal de Santa Catarina, 2016.
- OLIVEIRA G., « The geopolitics of Brazilian soybeans », *The Journal of Peasant Studies*, 43 :2, 2015, p. 1-25.
- OLIVEIRA G. et HECHT S., « Sacred groves, sacrifice zones and soy production : globalization, intensification and neo-nature in South America », *The Journal of Peasant Studies*, 43 (2), 2016, p. 251-285.
- OSTROM E. *Understanding Institutional Diversity*, Cambridge, Princeton University Press, 2005.
- OSTROM E., *Governing the Commons : The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge university press, 1990.
- PAILLARD B., *La damnation de Fos*, Seuil, Paris, 1981.
- PADIOLEAU J.-G., *Quand la France s'enferme. La politique sidérurgique de la France depuis 1945*, Paris, PUF, 1981.
- PALIER, B., « La référence au territoire dans les nouvelles politiques sociales », *Politiques et management public*, 16, 3, 1998, p. 13-41.
- PALIER B., SUREL Y., « Les “trois I” et l’analyse de l’État en action », *Revue française de science politique*, vol. 55, n° 1, 2005, p. 7-32.
- PAQUOT T., LUSSAULT M. et YOUNÈS C. (dir.), *Habiter, le propre de l’humain*, Paris, La Découverte, 2007, 390 p.
- PAQUOT T., LUSSAULT M. et YOUNÈS C., *Habiter, le propre de l’humain. Villes, territoires et philosophie*, Paris, La Découverte, 2007.
- PARR J.B., « Growth-pole Strategies in Regional Economic Planning : A Retrospective View, Part 1. Origins and Advocacy », *Urban Studies*, vol. 36, n° 7, 1999, p. 1195-1215.
- PAUGAM S., *La disqualification sociale : essai sur la nouvelle pauvreté*, coll. « Sociologies », PUF, Paris, 1993, 254 p.
- PAUGAM S., « Les formes contemporaines de la pauvreté et de l’exclusion. Le point de vue sociologique », *Genèses*, vol. 31, n° 1, 1998, p. 138-159.
- PAUGAM S., *Les formes élémentaires de la pauvreté*, coll. « Le lien social », PUF, Paris, 2005, 278 p.
- PAUGAM S., « Introduction », dans C. SELIMANOVSKI, *La frontière de la pauvreté*, Presses universitaires de Rennes, 2008, p. 9-12.
- PAUGAM S. *Le lien social*, PUF, Paris, 2008.

- PAUGAM S. et SCHULTHESIS F., « Introduction » dans G. SIMMEL, *Les pauvres*, troisième éd. PUF, Paris, 1998, 102 p.
- PECK J., THEODORE N. et BRENNER N., « Neoliberal urbanism : Models, moments, mutations », *SAIS Review*, 29(1), 2009, p. 49-66.
- PEREIRA L., PACHECO SANTOS L. M., DANTAS SOARES M., DOS SANTOS HENRIQUE F. C., COSTA GUADAGNIN S. et CHAVES DOS SANTOS S. M., « Efeitos do Programa Bolsa Família nas condições de vida de beneficiários em municípios de muito baixo IDH », *IPCIG Publications*, 2014, www.ipcig.org/publication/mds/33M.pdf.
- PESSIS C., TOPÇU S. et BONNEUIL C., *Une autre histoire des « Trente Glorieuses »*. *Modernisation, contestations et pollutions dans la France d'après-guerre*, Paris, La Découverte, 2013, 312 p.
- PESSÔA E. et BONELLI R., « O papel do estado na pesquisa agrícola no Brasil », *Cadernos de Ciência & Tecnologia*, 14 :1, 1997, p. 9-56.
- PFLIEGER G., *De la ville aux réseaux/dialogues avec Manuel Castells*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, 2006, 326p.
- PIERSON P., « Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics », *American Political Science Review*, 94 (2), 2000, p. 251-267.
- PIERSON P., *Public policies as institutions*, Yale Conference on Crafting and Operating Institutions, New Haven : Yale University, 2003.
- PNUD, *Índice de desenvolvimento humano dos municípios*, Brasília, 2014, www.pnud.org.
- POLGE E., PIRAUX M. et TORRE A., « Un modèle de développement territorial innovant au regard de l'économie de proximité : le cas des Territoires de la citoyenneté en Amazonie brésilienne », Symposium PSDR 3, Les chemins du développement territorial, Clermont-Ferrand, France, 19-21 juin 2012, 2012.
- PROST B., « Marge et dynamique territoriale », *Géocarrefour*, 79, (2), 2004, p. 175-182.
- PRUNIER D., *De nouvelles ruralités en Amérique Latine ? Dynamiques de mobilité, ressources et organisations familiales*. Thèse de doctorat de géographie, université Paris Diderot, 2013, 471 p.
- PUTMAN R. D., *Comunidade e democracia : a experiência da Itália moderna*. 5^a ed. Rio de Janeiro, FGV, 1996.
- RAFFESTIN C., *Pour une géographie du pouvoir*, Paris, LITEC, 1980.
- RAFFESTIN C., « Ecosystème territorial et territorialité », dans F. AURIAC et R. BRUNET (éd.), *Espaces, jeux et enjeux*, Paris, Fayard, 1986, p. 173-185.

- RAFFESTIN C., *Por uma geografia do Poder*, São Paulo : Ática, 1993.
- RAIMBAULT N., « Le développement logistique des grandes périphéries métropolitaines : régimes (péri)urbains et privatisation silencieuse de la production des espaces logistiques », *Métropoles* [En ligne], 21, 2017, <http://journals.openedition.org/metropoles/5564>.
- RAIMBAULT N., « Les firmes de l'immobilier logistique — 1 », *Flux*, 92, 2013, p. 62-74.
- RAIMBAULT N., DOUET M. et FRÉMONT A., « Les implantations logistiques entre réseaux et territoires », *L'Espace géographique*, 1, tome 42, 2013, p. 32-43.
- RANCIÈRE Jacques, *Aux bords du politique*, éd. Gallimard, Paris, 2004.
- RATZEL F., « A relação entre o solo e o Estado, o Estado como organismo ligado ao solo », *GEOSP : Espaço e Tempo*, São Paulo : FFLCH-USP, n° 29, 2011, p. 51-58.
- RAYMOND H., RAYMOND M.-G., HAUMONT N. et HAUMONT A., *L'habitat pavillonnaire*, Paris, Centre George-Pompidou, 1966.
- REBORATTI C. (ed.), *Se fue a volver. Seminario sobre las migraciones temporales en América Latina*, Pispal Ciudad-Cenep : Mexico, 1986.
- REGO W. D. L. et PINZANI A., *As vozes do Bolsa Família : autonomia, dinheiro e cidadania*, São Paulo, Editora UNESP, 2013.
- REINALDO E., DA SILVA M., NARDOTO G. et GARAVELLE M. E., « Mudanças de hábitos alimentares em comunidades rurais do Semiárido do Nordeste do Brasil », *Interciências*, vol. 40, n° 5, Maio, 2015, p. 330-336.
- RÉTAILLÉ D., « L'impératif territorial (partie 1) », *Cultures & Conflits*, n° 21-22, 1996, p. 21-40.
- RÉTAILLÉ D., « Malaise dans la géographie : l'espace est mobile », dans M. VANIER (dir.), *Territoires, territorialité, territorialisation. Controverses et perspectives*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2009, 101 p.
- REYNAUD A., *Société, espace et justice*, Paris, PUF, 1981.
- REZENDE G.C., *Ocupação Agrícola e Estrutura Agrária no Cerrado : o Papel do Preço da Terra, dos Recursos Naturais e da Tecnologia*, IPEA, Rio de Janeiro, 2002.
- RIBEIRO L. C. Q., « Proximidade Territorial e Distância Social : reflexões sobre o efeito do lugar a partir de um enclave urbano », *Revista Vera-Cidade*, Ano 3, n° 3, Maio, 2008, p. 113-127.

- RIBEIRO L. C. Q., CRUZ G. R. C. et MARBELA J. E. C., *Proximidade territorial e distância social : reflexões sobre o efeito do lugar à partir de um enclave urbano. A Cruzada São Sebastião no Rio de Janeiro*, 2014, www.observatoriodasmetroplites.ufrj.br/download/texto_lcqr_cruzada.pdf.
- RIBEIRO, E.M., *História dos gerais*, Editora da UFMG, Belo Horizonte, 2010.
- RIBEIRO, R.F., « Da Amazônia para o Cerrado : as reservas extrativistas como estratégias socioambientais de conservação », *Sinapse Ambiental*, 5 :1, 2008, p. 12-32.
- RICARD G., *Marseille-sur-Fos ou la conquête de l'ouest*, Marseille, CCIM, 1989.
- RIGOUSTE M., « Le langage des médias sur les “cités”. Représenter l'espace, légitimer le contrôle », *Hommes et migrations*, n° 1252, novembre-décembre, Paris, 2004, p. 74-81.
- RONCAYOLO M., *L'imaginaire de Marseille. Port, ville, pôle*, Lyon, ENS, 2014.
- ROSANVALLON P., *L'État en France de 1789 à nos jours*, Le Seuil, 1990.
- ROYO RODRIGUEZ-PINERO L., « La OIT y los pueblos indígenas en el derecho internacional. Del colonialismo al multiculturalismo », *Trace* 46, diciembre, CEMCA, México, 2004, p. 59-81.
- RUFIN C., PARADA P. et SERRA E., « O Paradoxo das estratégias multidomésticas num mundo global : testemunho das estratégias de “não-mercado” nos países em desenvolvimento », *Revista Brasileira de Gestão dos Negócio*, vol. 10, n° 26, jan-mar., 2008, p. 63-65.
- SABATIER P. et JENKINS-SMITH H. (éd.) *Policy Change and Learning : an Advocacy Coalition Approach*, Boulder, CO Westview Press, 1993.
- SABATIER A. et JENKINS-SMITH H.C., « The advocacy coalition framework : an assessment », dans P.A. SABATIER (coord), *Theories of the policy process*, Westview Press, 1999, p. 117-166.
- SABOURIN E., *Camponeses do Brasil : entre a troca mercantil e a reciprocidade*, Rio de Janeiro, Garamond U, coll. « Terra Mater », 2009, 328 p.
- SABOURIN E., « Paternalismo e clientelismo como efeitos da conjunção entre opressão paternalista e exploração capitalista », *Estudos Sociedade e Agricultura*, vol. 19, n° 1, 2011, p. 5-29.
- SABOURIN E. et EIRÓ F., *Políticas públicas sociais e de desenvolvimento territorial no Brasil : inclusão e exclusão*, Seminário Territórios, Pobreza e políticas públicas, Rio de Janeiro, Projeto CAPES/COFECUB, CPDA/UFRRJ, 2014.

- SABOURIN E. et RODRIGUES J. A., « Interação entre políticas públicas e dinâmicas locais da agricultura familiar no Território Portal da Amazônia-MT » dans WWF, CIRAD, ICV, IPAM, CDS, EU, *Desenvolvimento Territorial, Diretrizes para a região da BR 163*, volume 2, Projeto Diálogos (éd) Brasília, 2009, p. 45-81.
- SABOURIN E., MARZIN J., LE COQ J.-F., MASSARDIER G., FRÉGUIN-GRESCH S., SAMPER M., GISCLARD M. et SOTOMAYOR O., « Agricultures familiales en Amérique latine. Émergence, avancées et limites des politiques ciblées », *Revue Tiers Monde*, vol. 4, n° 4, 2014, p. 23-41.
- SACK R. D., *Human territoriality : its theory and history*, Cambridge, Cambridge University, 1986.
- SACK R. D., « O significado de territorialidade », dans L. C. DIAS, M. FERRARI (coord.), *Territorialidades humanas e redes sociais*, Florianópolis, Insular, 2011, p. 63-89.
- SALA-PALA V., *Politique du logement social et construction des frontières ethniques. Une comparaison franco-britannique*, Thèse de doctorat en science politique, université de Rennes 1, novembre 2005.
- SALA-PALA V., *Discriminations ethniques. Les politiques du logement social en France et au Royaume-Uni*, Presses universitaires de Rennes, Rennes, 2013.
- SALDOMANDO A., *Situación de la Descentralización en Nicaragua*, Managua, Nicaragua, Centro de Investigación de la Comunicación CINCO, Universidad Americana de Nicaragua, 2011.
- SANTA CATARINA, *Lei Complementar n° 243, de 30 de janeiro de 2003*, www.spg.sc.gov.br.
- SANTA CATARINA, *Lei Complementar n° 284, de 28 de fevereiro de 2005*, www.spg.sc.gov.br.
- SANTA CATARINA, *Lei Complementar n° 381, de 07 de maio de 2007*, www.spg.sc.gov.br.
- SANTOS M. A., *Natureza do Espaço : técnica tempo, razão e emoção*, São Paulo, Hucitec, 1996.
- SAQUET M.A. et SPOSITO E., *Viver no limite : território e multi/trans-territorialidade em tempos de in-segurança e contenção*, Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 2014.
- SAVY M., *Logistique et territoire*, La Documentation française, Paris, 2006.
- SAWYER D.R. et SOUZA LOBO A.D., « O Papel da Sociedade no Estabelecimento de Políticas Públicas para as Savanas », dans F. G. FALEIRO et A. L. FARIAS NETO (éd.) *Savanas : desafios e estratégias para o*

- equilíbrio entre sociedade, agronegócio e recursos naturais*. EMBRAPA — Cerrados, Planaltina, 2008, 30 p.
- SCHINDLER S., « Understanding Urban Processes in Flint, Michigan : Approaching “Subaltern Urbanism” Inductively », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 38, n° 3, 2014, p. 791-804.
- SCHNEIDER S. et CASSOL A., « A agricultura familiar no Brasil. Reporte sobre la agricultura familiar en América Latina », *Projeto de Análisis de pobreza y desigualdad rural en América Latina*, Porto Alegre, FIDA/RIMISP, 2013, 69 p.
- SCOTT James C., *The Moral economy of the peasant. Rebellion and Subsistence in Southeast Asia*, Yale University, New Haven and London, 1977.
- SÉCHET R. et VESCHAMBRE, V. (dir.), *Penser et faire la géographie sociale. Contributions à une épistémologie de la géographie sociale*, Presses universitaires de Rennes, Rennes, 2006.
- SÉLIMANOVSKI C., *Les politiques publiques de traitement de la pauvreté à l'épreuve du territoire*, Rennes, 21-22 octobre 2004, Colloque « Espaces et sociétés aujourd'hui la géographie sociale dans les sciences sociales et dans l'action », atelier 8, 2004.
- SÉLIMANOVSKI C., « Les politiques publiques de traitement de la pauvreté à l'épreuve du territoire », dans R. DODIER, A. ROUYER, R. SÉCHET (dir.), *Territoires en action et dans l'action*, coll. « Géographie sociale », Presses universitaires de Rennes, Rennes, 2007, p. 285-301.
- SÉLIMANOVSKI C., *La frontière de la pauvreté*, coll. « Géographie sociale », Presses universitaires de Rennes, Rennes, 2008, 296 p.
- SEN A., *Desenvolvimento como liberdade*, São Paulo, Companhia das Letras, 2000, 409 p.
- SHIKI S., DA SILVA J.G. et ORTEGA A.C., *Agricultura, meio ambiente e sustentabilidade do cerrado brasileiro*, Centro de Documentação e Pesquisa Sócio-econômica, departamento de Economia e Departamento de Geografia da Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 1997.
- SILVA C. A., BERNARDES J. A., CARVALHO R. A et RIBEIRO A.C. T., *Formas em crise, utopias necessárias*, Rio de Janeiro, Arquimedes Edições, 2005.
- SILVA J. G., « Velhos e novos mitos do rural brasileiro », *Revista Estudos Avançados*, 15 (43) 2001, [en ligne] <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142001000300005>.

- SILVA L., « O Papel do Estado do Processo de Ocupação das Áreas de Cerrado entre as Décadas de 60 e 80 », *Caminhos de Geografia*, 1 : 2, 2000, p. 24-36.
- SILVA S. P., *Avanços e limites na implementação de políticas públicas nacionais sob a abordagem territorial no Brasil* – IPEA, Texto para discussão, Rio de Janeiro/ Brasília, n° 1898, nov. 2013, 97 p.
- SIMMEL G., *Les pauvres*, 3^e ed., Paris, PUF, 1998, 102 p.
- SIVIGNON M., « Du verbe habiter et de son amère actualité », *Revue de géographie de Lyon*, n° 4, 1993, p. 215-217.
- SMITH N., « New globalism, New Urbanism : Gentrification as global urban strategy », *Antipode*, 34(3), 2002, p. 427-450.
- SMITH N., « Scale Bending and the Fate of the National », in *Scale and Geographic Inquiry : Nature, Society, and Method* (eds E. Sheppard and R. B. McMaster), Blackwell Publishing Ltd, Malden, MA, 2004.
- SOUSA I.S. et BUSCH L., « Networks and agricultural development : the case of soybean production and consumption in Brazil », *Rural Sociology*, 63 : 3, 1998, p. 349-371.
- SOUSA SANTOS B., *Gramática do Tempo : por uma nova cultura política*, São Paulo Cortez, 2006.
- SOUZA M. L., « O território : sobre espaço e poder. Autonomia e desenvolvimento », dans I.E. CASTRO, P.C. GOMES et R. L. CORREA (org.), *Geografia : conceitos e temas*. Rio de Janeiro : Bertrand Brasil, 1995, p. 77-116.
- SOUZA M. L., « Território da divergência (e da confusão) : em torno de imprecisas fronteiras de um conceito fundamental », dans M.A. SAQUET, et E. SPOSITO (coord.), *Territórios e territorialidades : teorias, processos e conflitos*, São Paulo, Expressão Popular, 2009, p. 57-72.
- STRALE M., *La logistique : localisation des activités et impacts territoriaux*, thèse de doctorat de géographie, Université libre de Bruxelles, 2013.
- STROBL R., « Social Integration and Inclusion », dans G. RITZER (ed.), *Blackwell Encyclopedia of Sociology*, Blackwell Publishing, 2007.
- SUBRA P., *Géopolitique de l'aménagement du territoire*, 2^e éd., Paris, Armand Colin, 2014.
- TAGUIEFF P.-A., *La République enlisée. Pluralisme, communautarisme et citoyenneté*, Paris, éd. des Syrtes, 2008.
- TECCHIO A., *Políticas públicas de desenvolvimento territorial e superação da pobreza no meio rural brasileiro : estudo de caso no Território Meio*

- Oeste Contestado* (SC). Dissertação de Mestrado (Programa de Pós Graduação em Agroecossistemas). Florianópolis : UFSC, 2012.
- TERRA-AFP, *Soja é responsável indireta pelo desmatamento no Brasil*, 17/09, 2013.
- THELEN K., « Historical institutionalism in comparative politics », *Annual review of political science*, n° 2, 1999, p. 369-404.
- THOMPSON E. P., « La Economía moral de la multitud en la Inglaterra del siglo XVIII », dans E.P. THOMPSON (coord.), *Tradicón, revuelta y conciencia de clase. Estudios sobre la crisis de la sociedad pré-industrial*, Barcelona, Editorial Crítica, 1979, p. 62- 134.
- TOMAS F., 1995, « Projets urbains et projet de ville. La nouvelle culture urbaine a vingt ans », *Les annales de la recherche urbaine*, 1968-1969, p. 135-143.
- TORRE A., « Théorie du développement territorial », *Géographie, économie, société*, vol. 7, n° 3, 2015, p. 273-288.
- URBINA R., *Inventario de Políticas Agroambientales en Nicaragua*. Managua, Nicaragua, IICA, Oficina de Nicaragua, 37, 2005.
- VALADARES A. A., TEIXEIRA FILHO A., FERREIRA B. et ALVES F., « A questão agrária e a pobreza rural no Brasil », dans C. MIRANDA et B. TIBURCIO (org.), *A Nova Cara da Pobreza Rural : desafios para as políticas públicas*, Série Desenvolvimento Rural Sustentável. vol. 16. Brasília : IICA, 2012, p. 259-286.
- VAN DEN HEUVEL F.P., DE LANGEN P.W., VAN DONSELAAR K.H. et FRANSOO J.C., « Regional logistics land allocation policies : Stimulating spatial concentration of logistics firms ». *Transport Policy*, 30, 2013b, p. 275-282.
- VAN DEN HEUVEL F.P., DE LANGEN P.W., VAN DONSELAAR K.H. et FRANSOO J.C., « Spatial concentration and location dynamics in logistics : the case of a Dutch province », *Journal of Transport Geography*, 28, 2013a, p. 39-48.
- VANIER, M., *Le pouvoir des territoires : Essai sur l'interterritorialité*, éd. Economica-Anthropos, Paris, 2008.
- VANIER, M. (coord.), *Territoires, territorialité, territorialisation : controverses et perspectives*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2009.
- VANT A. (dir.), *Marginalité sociale, marginalité spatiale*, Éditions du C.N.R.S., Paris, 1986, 266 p.
- VARIN P., « Une approche de la pauvreté par le non-recours aux droits sociaux », *Lien social et politiques*, n° 61, 2009, p. 137-146.

- VASSAS TORAL A., *Partir et cultiver. Essor de la quinoa, mobilités et recompositions rurales en Bolivie*, IRD-Plural Éditions, 2015, 308 p.
- VEIGA J.E., « A face territorial do desenvolvimento », *Revista Internacional de Desenvolvimento Local*, vol. 3, n° 5, 2002a, p. 5-19.
- VEIGA J.E., *Cidades Imaginárias : o Brasil é menos urbano do que se calcula*, Campinas : Editora Autores Associados, 2002b.
- VELTZ P., « Temps de l'Économie, Temps de la Ville : les dynamiques », dans A. OBADIA (coord.), *Entreprendre la Ville. Nouvelles temporalités, nouveaux services*, éd. L'Aube, 1997, p. 389-399. (Traduction en portugais dans ACSELRAD H., *A Duração das Cidades*, DP&A Ed., Rio de Janeiro, 1999).
- VIANNA A., « Destinação de terras públicas devolutas e terras comunitárias na Amazônia », dans P. LACERDA (coord.), *Mobilização social na Amazônia, - a "luta" por justiça e por educação* Rio de Janeiro, Epapers/ LACED, 2014, p. 109-118.
- VIEILLARD-BARON H., *Banlieues et périphéries. Des singularités françaises aux réalités mondiales*, Paris, Hachette, 2001.
- VIGARIÉ A., « Évolution et avenir des zones industrialo-portuaires », *L'Information géographique*, 1980, p. 145-153.
- WACQUANT L., *Parias urbains. Ghetto, banlieues, État*, Paris, Éditions La Découverte, 2006, 332 p.
- WANDERLEI M. N. et FAVARETO A., « A singularidade do rural brasileiro : as implicações para as tipologias territoriais e a elaboração de políticas públicas », dans C. MIRANDA et H. SILVA, *Concepções da ruralidade contemporânea : as singularidades brasileiras*, Série Desenvolvimento Rural Sustentável, vol. 21, Brasília (DF), IICA, 2013, p. 413-472.
- WARIN P., « Les politiques publiques face à la non-demande sociale », dans O. BORRAZ et GUIRAUDON V. (coord.), *Politiques publiques. T. II, Changer la société*, Paris, Presses de Science Po, 2010, p. 287-312.
- WARIN P., « Qu'est-ce que le non-recours aux droits sociaux ? », *La Vie des idées*, 2010, www.laviedesidees.fr/Qu-est-ce-que-le-non-recours-aux.html.
- WARIN P., « Le non-recours aux droits », *SociologieS* [online], Théories et recherches, nov. 2012. <http://sociologies.revues.org/4103>.
- WILSON D., *Cities and race : America's new black ghetto*, New York, Routledge, 2007.

- WINKEL T., BERTERO H. D., BOMMEL P., BOURLIAUD J., CHEVARRA LAZO M., CORTES G. et VIEIRA PAK M., « The sustainability of quinoa production in south Bolivia : From misrepresentations to questionable solutions. Comment on Jacobsen », *Journal of Agronomy and Crop Science*, 198, 2012, p. 314-319.
- WOESSNER R., « La territorialisation : proposition pour la compréhension du phénomène par une entrée systémique », *Revue d'économie régionale et urbaine*, 4, 2010, p. 669-685.
- YOONG P. S., « Buying Out the Poor ? Bolsa Familia and the 2010 Elections in Brazil », Middlab, 2011, p. 1-44, <http://middlab.middlebury.edu/files/2111/05/Final.pdf>.

« Territoires en mutation »

TITRES DÉJÀ PARUS DANS LA MÊME COLLECTION

Les communs, un nouveau regard sur l'économie sociale et solidaire? Cyrille FERRATON, Delphine VALLADE, 2019.

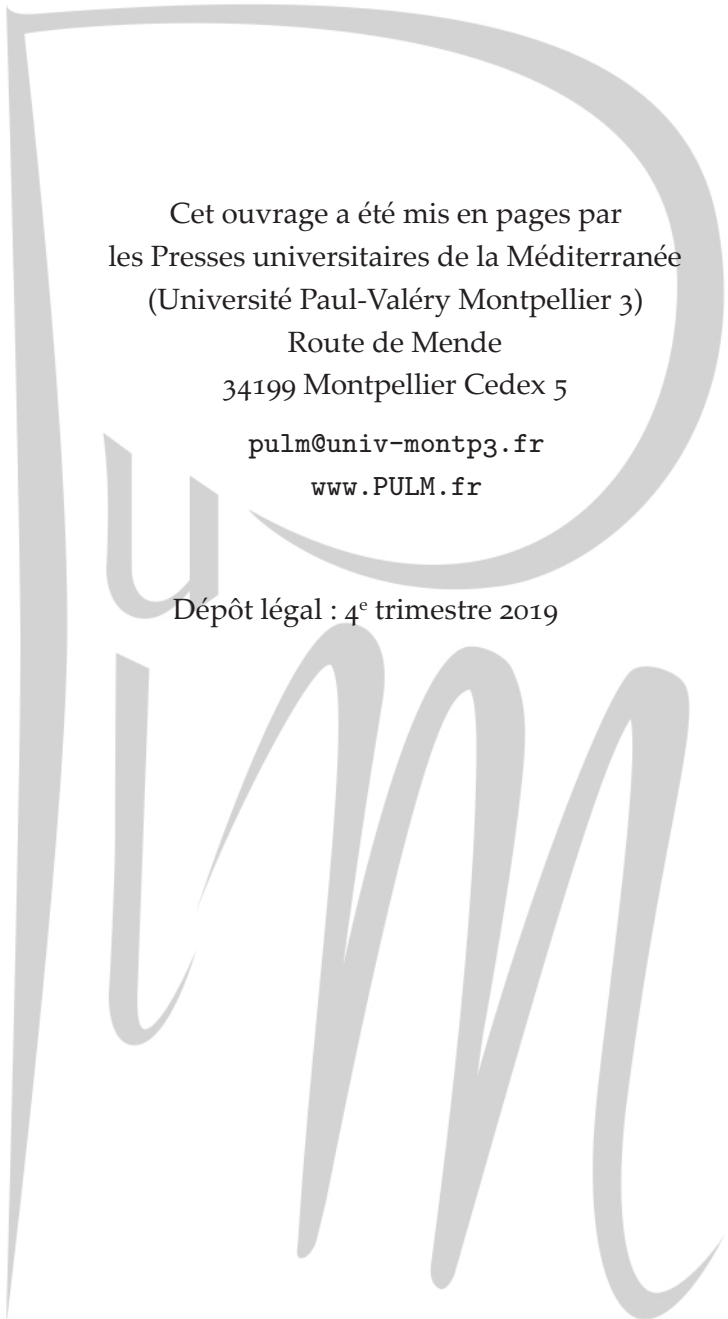
Les sentiers du développement, de l'art à la manière, Karim KADIR, Marème NIANG NDIAYE, Anaïs TROUSSELLE, 2017.

Géopolitique des frontières de la Pologne. Les effets de l'adhésion à l'Union européenne et leurs origines historiques, Quentin MACKRÉ, 2017.

Production et circulation des normes pour l'action territoriale, sous la direction de Philippe BONNAL, Pascal CHEVALIER, Marc DEDEIRE et Jean-Michel SOURISSEAU, 2016.

Pratiques cynégétiques, transformation territoriales et régulations sociales. Vers une gestion concertée des populations de sangliers dans le Sud de la France, Jean-Claude RAYNAL, 2009.

Imaginaire, territoires, sociétés. Contribution à un déploiement transdisciplinaire de la géographie sociale, sous la direction de Laurent VIALA et Stéphane VILLEPONTOUX, 2007.



Cet ouvrage a été mis en pages par
les Presses universitaires de la Méditerranée
(Université Paul-Valéry Montpellier 3)

Route de Mende
34199 Montpellier Cedex 5

pulm@univ-montp3.fr

www.PULM.fr

Dépôt légal : 4^e trimestre 2019

