



**HAL**  
open science

# Le rôle du Sud dans la fabrique du développement : l'internationalisation des instruments des politiques publiques brésiliennes pour le secteur rural - le cas du Mozambique et des arènes multilatérales

Carolina Milhorce

► **To cite this version:**

Carolina Milhorce. Le rôle du Sud dans la fabrique du développement : l'internationalisation des instruments des politiques publiques brésiliennes pour le secteur rural - le cas du Mozambique et des arènes multilatérales. Science politique. Université Paris Saclay; Universidade de Brasilia, 2016. Français. NNT : 2016SACLS111 . tel-01519897v1

**HAL Id: tel-01519897**

**<https://hal.science/tel-01519897v1>**

Submitted on 9 May 2017 (v1), last revised 12 Jan 2022 (v2)

**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.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0  
International License

THESE DE DOCTORAT

UNIVERSITE PARIS SACLAY ET UNIVERSITE DE BRASILIA

Préparée au Centre de Coopération Internationale en Recherche Agronomique  
pour le Développement (Cirad)

École Doctorale n° 578

Sciences de l'Homme et de la Société/ Université Paris Sud XI

Spécialité de doctorat : Sciences politiques

Par

**Carolina Milhorce de Castro**

***Le rôle du Sud dans la fabrique du développement :  
l'internationalisation des instruments des politiques publiques  
brésiliennes pour le secteur rural***

*le cas du Mozambique et des arènes multilatérales*

Thèse présentée et soutenue à Sceaux, le 29 Juin 2016 :

**Composition du Jury :**

<b>Mme. Cécile BLATRIX</b>	Professeure des Universités/HDR, AgroParisTech	Présidente
<b>Mme. Elsa TULMETS</b>	Chercheuse/HDR, Centre Marc Bloch et IIR	Rapporteuse
<b>M. Christopher ALDEN</b>	Professeur, London School of Economics	Rapporteur
<b>M. Eric SABOURIN</b>	Chercheur/HDR, Cirad et Université de Brasília	Examineur
<b>M. Tancrede VOITURIEZ</b>	Chercheur, Iddri/Sciences Po Paris	Examineur
<b>M. Jean-Jacques GABAS</b>	Maître de conférence/HDR, Université Paris-Sud XI et Cirad	Directeur de thèse
<b>M. Marcel BURSZTYN</b>	Professeur, Université de Brasília	Co-directeur de thèse

## Résumé

La multiplication des mouvements d'exportation et d'importation des modèles de gestion sociale, politique et économique a récemment trouvé un foyer privilégié et peu exploré : celui de l'échange entre acteurs du « Sud ». L'expérience brésilienne de modernisation agricole ou de politiques sociales a attiré l'attention de la communauté internationale dans les années 2000, en manque de réponses politiques face aux défis mondiaux de « lutte contre la pauvreté ». Cet intérêt s'est accru eu égard aux efforts diplomatiques brésiliens pour intensifier la coopération, le commerce et les investissements avec les pays en développement, notamment sur le continent africain. C'est dans le but de saisir le *contenu*, les *processus* et les *implications politiques* de l'internationalisation des instruments des politiques publiques brésiliennes pour le secteur rural que nous réalisons cette étude. Il nous intéresse également d'appréhender de manière plus large les dynamiques de distribution de pouvoir à l'échelle internationale face à l'insertion de nouveaux acteurs et de nouveaux référentiels d'action publique, en tenant compte de la particularité historico-politique des échanges sud-sud. Nous montrerons que l'influence des acteurs brésiliens dans la production et la circulation de normes internationales en matière de développement rural a été plus effective dans le changement organisationnel et normatif au sein des institutions multilatérales telles que la FAO que dans la réorientation des instruments politiques au sein des institutions publiques des pays du Sud, dans notre cas le Mozambique. Cette conclusion repose sur l'idée selon laquelle l'internationalisation d'instruments d'action publique fait l'objet d'un *processus politique* impliquant des réseaux d'acteurs à de multiples niveaux. Nous identifions trois ordres de facteurs influençant les résultats des interactions entre les acteurs brésiliens et les « récepteurs » des normes au niveau multilatéral aussi bien que national : i) les *stratégies d'acteurs* impliquant la redistribution des ressources politiques ; ii) le changement du cadre *cognitif* de la coalition dominante ; et/ou iii) l'altération du *contexte* intérieur ou extérieur au système politique (*structure d'opportunité*). Ces étapes devraient nous permettre de mieux saisir les enjeux de la transformation de l'État dans un contexte de mondialisation et de consolidation de nouvelles recettes mondiales de solutions publiques.

**Mots-clés :** Brésil, Mozambique, organisations internationales, transfert de politiques publiques, normes internationales, échanges sud-sud, développement rural

## Abstract

The proliferation of export and import of social, economic and policy management models has recently found a new arena: that of South-South relations. Brazil gained wide international recognition during the 2000s for its agricultural modernisation and social policies. The country's domestic moves were especially significant in a context of weak political responses to the worldwide challenges of « fight against poverty ». Global interest in Brazil has strengthened in view of its diplomatic efforts to intensify cooperation, trade and investment with developing countries, especially in Africa. This study aims to understand the *content*, the *process* and the *political implications* of the internationalization of Brazil's rural public policy instruments. The study also intends to broadly analyse the dynamics of power distribution at the international level resulting from the emergence of new actors and new public policy frameworks, taking into account the historical and political distinctiveness of South-South exchanges. We show that the influence of Brazilian actors in the production and the circulation of international norms of rural development has been more effective in producing organisational and normative change within multilateral institutions, such as the FAO, than in the reorientation of policy instruments and institutions in the Global South, and in particular in Mozambique which is our case study. This assumption is grounded in the idea that internationalization of policy instruments is subject to a political process involving actors' networks at multiple levels. For our study, we identify three factors influencing the interactions between Brazilian players and the "receivers" of norms at

multilateral and national levels: i) *strategies of the actors* involved in the redistribution of political resources; ii) changes in the *cognitive frame* of the ruling coalition; and/or iii) changes to the internal or external *context* of the political system (*opportunity structure*). This analysis should enable a clearer understanding of the drivers of state transformation in a context of globalisation and the consolidation of new global policy solutions.

**Keywords:** Brazil, Mozambique, International Organisations, policy transfer, international norms, South-South relations, rural development

## Resumo

A multiplicação de movimentos de exportação e importação de modelos de gestão social, política e econômica tem se intensificado a partir de um novo eixo: o das relações entre países do “Sul”. A experiência brasileira de modernização agrícola e de implementação de políticas sociais foi reconhecida pela comunidade internacional nos anos 2000, principalmente num contexto de fragilidade das respostas políticas face aos desafios mundiais de “luta contra a pobreza”. Tal interesse internacional tem se aprofundado diante dos esforços da diplomacia brasileira em intensificar a cooperação, o comércio e os investimentos nos países em desenvolvimento, em particular no continente africano. Neste contexto, este trabalho tem o objetivo de analisar o *conteúdo*, os *processos* e as *implicações políticas* da internacionalização de instrumentos brasileiros de políticas públicas para o setor rural. Ele busca ainda examinar de maneira mais ampla as dinâmicas de distribuição de poder na esfera internacional, como resultado da emergência de novos atores e de novos marcos de políticas públicas, levando-se em conta as particularidades histórico-políticas das relações Sul-Sul. Nós mostraremos que a influência de atores brasileiros na produção e na circulação de normas internacionais em matéria de desenvolvimento rural se mostrou mais efetiva na mudança organizacional e normativa no âmbito das instituições multilaterais, como a FAO, do que na reorientação de instrumentos políticos nas instituições públicas dos países do Sul, em particular em Moçambique que representa no nosso estudo de caso. Tal conclusão baseia-se na ideia de que a internacionalização de instrumentos de políticas públicas representa um *processo político* envolvendo redes de atores em múltiplos níveis de ação. Três principais fatores influenciam os resultados das interações entre atores brasileiros e os “receptores” das normas no âmbito multilateral e nacional: i) as *estratégias dos atores* levando à redistribuição de recursos políticos; ii) a mudança da *estrutura cognitiva* da coalizão dominante; e/ou iii) a alteração do *contexto* interno ou externo ao sistema político (*estrutura de oportunidade*). Esta análise deverá proporcionar uma melhor compreensão do processo de transformação do Estado num contexto de globalização e de consolidação de novas soluções globais de políticas públicas.

**Palavras-chave:** Brasil, Moçambique, Organizações Internacionais, transferência de políticas públicas, normas internacionais, relações Sul-Sul, desenvolvimento rural



---

# Remerciements

Ce travail de thèse a été une expérience extrêmement riche d'échange et de dialogue qui doit beaucoup à de nombreuses personnes, sans lesquelles il aurait été bien difficile de mener cette entreprise. À l'achèvement de ces trois années et demie de recherche, mes premières pensées vont à mes directeurs de thèse, Jean-Jacques Gabas et Marcel Bursztyn. Je tiens à les remercier pour leur soutien tout au long de ce parcours, parfois ardu, pour leur encouragement et pour leurs conseils très pertinents.

Ensuite, j'exprime ma reconnaissance aux membres du jury, pour avoir accepté de participer à la conclusion de ce travail. Je pense en particulier à ceux qui ont contribué à approfondir la réflexion à travers les comités de thèse, Elsa Tulmets, Tancrède Voituriez et Eric Sabourin. Mes pensées vont également aux chercheurs qui ont accepté de relire mes textes et apporter leurs éclairages, Ward Anseeuw, Raphaëlle Ducrot, Folashadé Soulé-Kohndou et les membres du réseau BICAS/ISS. Je souhaite par ailleurs remercier les collègues du Cirad, qui m'ont aidée à différentes étapes de cette recherche, en particulier Valérie Hourmant et Vicent Ribier.

Le séjour effectué au sein de la FAO Mozambique a été fondamental pour mieux comprendre les enjeux de cette thèse. J'adresse ainsi mes sincères remerciements à Felicidade Panguene, Israel Klug, Darana Souza, Lorena Braz, Domingos Ajuda ainsi qu'aux collègues du PAM et de l'ABC, Alfredo Novela, Hitesh Kanakrai, Daisy Vasconcelos. Je tiens à remercier Ana Alves, qui a contribué à rendre plus riche et agréable mon séjour au sein de SAIIA à Johannesburg. Enfin, le séjour au Brésil a bénéficié des échanges et des discussions avec de nombreuses personnes, dont Doris Sayago, Carlos Aguilar, Cibele Oliveira, Iara Leite, Carlos Milani, Alcides Vaz et les membres du Centre de développement durable de l'Université de Brasilia.

Les séjours alternés et les enquêtes de terrain m'ont beaucoup enrichi professionnellement et humainement. Je remercie toutes les personnes qui ont accepté à m'accorder un peu de leur temps pour partager leurs visions et leurs perspectives et toutes les personnes qui ont contribué à mettre en place une partie de ces enquêtes, Eduardo Uziel, Sérgio Chichava, Adrien Delmas et Calisto Ribeiro. J'exprime toute ma

gratitude à Fernanda, sans qui le terrain au Mozambique n'aurait pas été possible, et à Rui, Eduarda, Mie et Matheus qui ont rendu ces séjours encore plus plaisants.

Une spéciale dédicace à toute ma famille qui m'a toujours soutenu, même de loin. *Agradeço aos meus pais, irmãos, avós, tios e primos, que sempre me apoiaram no meu desejo de descobrir outras terras.* Je remercie également ma belle-famille, qui m'a accueillie chaleureusement. Je n'oublie pas non plus les amis qui ont égailé mon quotidien pendant ces années et partagé mes journées de travail au labo, et plus particulièrement, Nathalia, Madhu, Antoine, Lilis, Camila, Aymeric, Mathieu, Greg et mes amies thésardes brésiliennes. Enfin, mes plus vives pensées vont à Renan, qui a rendu ce chemin plus serein et joyeux.

---

# Table des matières

<i>Liste des figures</i> .....	<i>x</i>
<i>Liste des tableaux</i> .....	<i>xii</i>
<i>Liste d'acronymes</i> .....	<i>xiii</i>
<b>Introduction générale</b> .....	<b>1</b>
1. Construction de l'objet d'étude.....	4
1.1. <i>Le cas de l'internationalisation des politiques rurales brésiliennes</i> .....	4
1.2. <i>Questionnements et hypothèses</i> .....	8
2. Démarche analytique.....	11
3. Sources multiples .....	15
3.1. <i>Choix des zones d'étude et durée du terrain</i> .....	15
3.2. <i>Entretiens semi-directifs et groupes de discussion</i> .....	19
3.3. <i>Observation participante</i> .....	19
3.4. <i>Consultations d'archives et de données institutionnelles</i> .....	21
3.5. <i>Littérature académique</i> .....	21
4. Annonce du plan.....	22
<b>Chapitre 1 - Contextualisation de l'objet d'étude : attributs de l'émergence et méandres de l'intégration du Sud</b> .....	<b>26</b>
1. Définition empirique de l'émergence : croissance économique et diplomatie réformiste 27	
1.1. <i>Expansion de l'économie de marché et redéfinition du rôle de l'État</i> .....	28
1.2. <i>Activisme politique instrumentalisé pour une réforme de l'ordre international</i> .....	42
2. Assises intellectuelles : la pauvreté définit-elle l'émergence? .....	50
2.1. <i>Les pays émergents et les quiproquos d'un développement inachevé</i> .....	50
2.2. <i>Conceptions contestées du développement : perspectives critiques en Amérique latine</i> ...	55
3. Relance des relations sud-sud : une nouvelle dynamique d'échange? .....	63
3.1. <i>L'évolution sinueuse de l'intégration du Sud</i> .....	64
3.2. <i>Implications analytiques de l'objet d'étude</i> .....	76
4. Conclusion du chapitre.....	78

<b>Chapitre 2 - L'internationalisation de solutions d'action publique : cadre d'analyse.....</b>	<b>80</b>
1. Identification du contenu des instruments internationalisés .....	81
1.1. Sources internes et internationales de la décision politique .....	82
1.2. Recours aux réseaux d'action publique .....	86
2. Analyse du processus circulaire d'internationalisation de cadres d'action.....	91
2.1. Au-delà de la dualité agent-structure : mise en perspective théorique.....	93
2.2. Pour une approche interactionniste de la circulation des normes .....	99
3. Conceptualisation des effets du « partage d'expériences » : localisation et changement politique.....	104
3.1. Limites de l'apprentissage pour analyser l'appropriation .....	105
3.2. Modalités du changement par les normes du Sud .....	107
3.3. Déterminants du changement par les normes du Sud .....	110
3.4. Détour méthodologique : analyse de réseaux .....	115
4. Application empirique.....	121
5. Conclusion du chapitre.....	122
<b>Chapitre 3 - Trajectoires des politiques rurales au Brésil : des conflits nationaux à la scène internationale .....</b>	<b>126</b>
1. Sociogenèse des politiques rurales et agricoles au Brésil.....	127
1.1. Sur le pas de la modernisation : intégration internationale et services publics sélectifs.....	128
1.2. Transition démocratique et pluralité d'agendas pour l'agriculture.....	139
2. De Lula à nos jours : stratégie de conciliation ou de segmentation ?.....	146
2.1. Ajustement des forces politiques et segmentation des agendas.....	146
2.2. Priorisation politique de la lutte contre la faim .....	151
2.3. Maintien des mécanismes asymétriques d'appui à l'agrobusiness .....	156
3. Mécanismes et médiateurs de l'internationalisation des solutions d'action publique brésiliennes.....	162
3.1. L'Afrique dans la politique brésilienne pour le Sud.....	163
3.2. Projection internationale des instruments du secteur rural brésilien : acteurs, ressources et arènes .....	169
3.3. L'action internationale des coalitions du secteur rural.....	185
4. Conclusion du chapitre.....	189
<b>Chapitre 4 - Institutions multilatérales : espaces de production et de socialisation de normes .....</b>	<b>192</b>
1. Le système multilatéral face aux nouvelles dynamiques internationales.....	194
1.1. Précisions théoriques sur la production des normes au sein des OI .....	194
1.2. Transformations de l'environnement international : légitimité contestée des institutions multilatérales.....	197
1.3. La coopération triangulaire et les nouveaux partenariats stratégiques.....	203
2. Reconfigurations des procédures de gestion au sein de la FAO et de la CPLP .....	206
2.1. Institutionnalisation de la « participation sociale » dans les instances de décision de la CPLP.....	207
2.2. Politisation des procédures de décision et de mise en œuvre des initiatives de coopération triangulaire .....	212
3. Renouveau des « bonnes pratiques » en matière de lutte contre la faim et la pauvreté.....	217
3.1. Échanges d'expériences en matière de sécurité alimentaire à la CPLP .....	218

3.2. Mobilisation politique pour l'agriculture familiale et la protection sociale à la FAO.....	225
3.3. Tentative d'ouverture des instances de la gouvernance globale .....	238
3.4. Cartographie des acteurs brésiliens dans les arènes multilatérales de gouvernance de la sécurité alimentaire.....	243
4. Conclusion du chapitre.....	245

## **Chapitre 5 - Trajectoires des politiques rurales au Mozambique : accent sur la modernisation agricole.....**

<b>1. Construction des politiques publiques dans l'État postindépendance.....</b>	<b>251</b>
1.1. Ruptures et continuités dans la structure agraire coloniale et postcoloniale .....	251
1.2. Résistance nationale et régionale contre le projet du Frelimo.....	257
1.3. Libéralisation économique et décentralisation administrative : allégeances internationales et intérêts nationaux .....	259
1.4. Maintien de la propriété étatique de la terre.....	262
1.5. Mise en perspective avec le cas brésilien .....	264
<b>2. Multiplication des stratégies nationales au nom de la lutte contre la pauvreté.....</b>	<b>266</b>
2.1. Politiques publiques contemporaines pour le secteur rural .....	266
2.2. De l'économie de service à l'économie extractive .....	275
<b>3. L'action publique au Mozambique vis-à-vis des injonctions internationales .....</b>	<b>281</b>
3.1. Reconfigurations récentes du secteur rural mozambicain : acteurs, ressources, arènes .....	282
3.2. Politiser « l'appropriation » de l'aide : l'imbrication internationale des coalitions du secteur rural .....	301
4. Conclusion du chapitre.....	308

## **Chapitre 6 - La portée des solutions brésiliennes au Mozambique : consolidation d'un « modèle extractif » .....**

<b>1. ProSavana et Vale : modernisation agricole et attraction d'investissements.....</b>	<b>312</b>
1.1. Les objectifs d'augmentation de la productivité et de promotion du secteur privé .....	312
1.2. La comparaison avec le modèle du Prodecer .....	314
1.3. Les origines lointaines d'un complexe « agrobusiness-infrastructures » dans le nord du Mozambique .....	315
1.4. L'intégration entre le ProSavana et les infrastructures de la Vale .....	319
<b>2. Changement incrémental des politiques publiques au Mozambique.....</b>	<b>322</b>
2.1. Cohérence avec les cadres cognitifs et d'action dominants dans le secteur rural.....	323
2.2. Contexte national et international favorable aux investissements agricoles .....	331
2.3. Stratégies des acteurs dans la consolidation du ProSavana et d'un modèle extractif.....	337
<b>3. Territorialisation et conséquences des investissements brésiliens au niveau local.....</b>	<b>351</b>
3.1. Ancrage territorial de la Vale : alliances stratégiques avec les acteurs locaux .....	351
3.2. Arrivée du ProSavana dans les territoires du corridor : des résultats mitigés .....	356
3.3. Confluence d'investissements agricoles dans le corridor de Nacala.....	360
3.4. Contestation sociale à l'épreuve du territoire : critique différenciée du ProSavana à l'échelle du corridor .....	366
4. Conclusion du chapitre.....	372

<b>Chapitre 7- La portée des solutions brésiliennes au Mozambique : dissonance autour du rôle de l'État.....</b>	<b>375</b>
1. Réception des instruments de protection sociale et de soutien à l'agriculture familiale	376
1.1. <i>Le Pronae et l'institutionnalisation de l'alimentation scolaire .....</i>	<i>376</i>
1.2. <i>Le P4P et le renforcement des achats locaux au sein du PAM.....</i>	<i>380</i>
1.3. <i>La PAA Afrique et l'accent sur la production agricole .....</i>	<i>381</i>
1.4. <i>Programme Plus d'Aliments : des « intérêts mutuels » de développement économique.....</i>	<i>386</i>
2. Institutionnalisation des instruments brésiliens sans réorientation des politiques publiques au Mozambique.....	388
2.1. <i>Institutionnalisation et changement politique : des liens indirects .....</i>	<i>388</i>
2.2. <i>Écarts et convergences avec les cadres cognitifs et d'action du secteur rural.....</i>	<i>390</i>
2.3. <i>Perspective de changement du contexte .....</i>	<i>403</i>
2.4. <i>Stratégies des acteurs dans l'adoption des instruments de protection sociale et de soutien à l'agriculture familiale : quel potentiel de changement politique ? .....</i>	<i>405</i>
2.5. <i>Le cas du Malawi : priorité donnée à l'alimentation scolaire et aux achats locaux .....</i>	<i>416</i>
3. Territorialisation et conséquences des achats publics locaux au niveau local .....	419
3.1. <i>Divergences régionales dans la promotion de la production agricole .....</i>	<i>420</i>
3.2. <i>Organisation locale face aux obstacles institutionnels pour la consolidation des marchés publics d'aliments .....</i>	<i>424</i>
3.3. <i>Faible participation de la société civile dans la province de Tete .....</i>	<i>431</i>
4. Conclusion du chapitre.....	436
<b>Conclusion générale .....</b>	<b>438</b>
<b>Bibliographie.....</b>	<b>448</b>
<b>Annexes.....</b>	<b>485</b>

---

# Liste des figures

Figure 1.1: Volume des exportations de biens et de services (variations annuelles en pourcentage), 2000-2015 .....	31
Figure 1.2 : Flux IDE entrants (en milliards US courants) .....	31
Figure 1.3: Flux d'IDE sortants annuels, 2000-2014 (en milliards USD courants).....	32
Figure 1.4: Stocks d'IDE sortants annuels, 2000-2014 (en milliards USD courants) .....	32
Figure 1.5 : PIB des pays BASIC rapporté au PIB des États-Unis en PPA, % (USD courants) .	35
Figure 1.6 : Ratio de pauvreté à 3,10 USD par jour (2011 PPA) (% de la population) .....	40
Figure 1.7 : Importations et exportations du Brésil de et vers la Chine, par catégorie de produit, 2014 (en milliards USD).....	72
Figure 2.1 : Schéma de la démarche analytique.....	111
Figure 2.2 : Représentation matricielle du réseau X.....	119
Figure 2.3 : Représentation en graphe de la structure d'un réseau X .....	119
Figure 2.4: Représentation du système d'interactions des organisations directement ou indirectement liées à la circulation internationale d'instruments brésiliens de politiques publiques .....	120
Figure 3.1 : Évolution du crédit rural au Brésil, 1970-1996 (montants en milliards BRL, prix constants).....	132
Figure 3.2 : Régions administratives du Brésil et extension du <i>cerrado</i> .....	136
Figure 3.3 : Appui public à l'agriculture familiale et à l' <i>agrobusiness</i> , 2003-2014 .....	157
Figure 3.4 : Production agricole du Brésil, 1990-2013.....	159
Figure 3.5 : Exports brésiliens de soja, par destination, 2000-2014 (milliards USD) .....	160
Figure 3.6 : Voyages présidentiels en Afrique de Lula da Silva et Rousseff (2003, 2014).....	169
Figure 3.7: Évolution de l'exécution budgétaire de l'ABC, par région, 2003-2014 (montants en millions USD)	179
Figure 3.8 : Représentation des réseaux inter-organisationnels des acteurs impliqués dans l'internationalisation de solutions brésiliennes pour le secteur rural .....	188
Figure 4.1 : Représentation du réseau d'acteurs de construction du cadre de sécurité alimentaire et nutritionnelle au sein de la CPLP (2008-2015).....	224
Figure 4.2 : Représentation du réseau d'acteurs de consolidation des cadres de l'agriculture familiale au sein de la FAO (2008-2015).....	237
Figure 4.3 : Représentation du réseau d'acteurs brésiliens engagés au CSA (2009-2015) .....	242

Figure 4.4 : Principaux cadres institutionnels adoptés par la FAO, le CSA et la CPLP dans le domaine de la sécurité alimentaire et nutritionnelle, en lien avec les cadres cognitifs et d'action brésiliens (2003-2015) .....	244
Figure 4.5 : Représentation du réseau d'acteurs brésiliens engagés dans les institutions multilatérales dans le domaine de la sécurité alimentaire.....	245
Figure 5.1 : Régions administratives du Mozambique.....	253
Figure 5.2 : Indice de production net per capita (2004-2006 = 100) .....	268
Figure 5.3 : Corridors de développement au Mozambique et filières prioritaires du Pedsa .	273
Figure 5.4 : IDE au Mozambique par secteur (USD millions), 2002-2015.....	277
Figure 5.5 : Montants de l'aide du Comité d'aide au développement (CAD/OCDE) et des organisations multilatérales au Mozambique en % du revenu national brut (versements USD millions USD), 1975-2012.....	278
Figure 5.6 : Aide publique au développement au Mozambique, bailleurs du CAD et multilatéraux (Versements bruts en milliards USD).....	284
Figure 5.7 : Aide publique au développement pour le secteur agricole au Mozambique, bailleurs du CAD et multilatéraux (Proportions des versements bruts) .....	284
Figure 6.1 : Montants des échanges commerciaux du Brésil avec le Mozambique (en millions USD), 2000-2015 .....	297
Figure 6.2: Top 10 des produits du commerce brésilien échangés avec le Mozambique (montants en millions USD), 2015 .....	297
Figure 6.3: IDE au Mozambique (en milliards USD), Top 10 pays, 2004-2015.....	299
Figure 5.8 : Représentation des réseaux inter-organisationnels des acteurs du secteur rural mozambicain.....	307
Figure 6.4 : Provinces couvertes par le ProSavana et le chemin de fer de Nacala au Mozambique et au Malawi.....	321
Figure 6.5 : Représentation des coalitions d'acteurs brésiliens, mozambicains et internationaux.....	338
Figure 6.6 : Principaux investissements agricoles et conflits existants dans le corridor de Nacala, 2015.....	364
Figure 6.7 : Représentation des coalitions d'acteurs brésiliens, mozambicains et internationaux.....	370
Figure 7.1 : Localisation des initiatives-pilotes PAA Afrique et Pronae au Mozambique et au Malawi .....	384
Figure 7.2 : Composante opérationnelle du PAA Afrique et du P4P en lien avec le Pronae, province de Tete, Mozambique .....	385
Figure 7.4 : Réseau du <i>sous-système</i> d'internationalisation des instruments brésiliens à la FAO, à la CPLP et au Mozambique.....	408
Figure 7.5 : Réseau du <i>sous-système</i> d'internationalisation des instruments brésiliens à la FAO, à la CPLP et au Mozambique.....	413
Figure 7.3 : Localisation des initiatives-pilotes du PAA Afrique au Mozambique et au Malawi .....	418



---

# Liste des tableaux

Tableau 0.1: Description des enquêtes de terrain .....	16
Tableau 0.2: Districts des enquêtes de terrain menées au Mozambique et au Malawi, 2013-2015 .....	17
Tableau 1.1: Indicateurs économiques des pays émergents sélectionnés, 2013 .....	29
Tableau 1.2 : Indicateurs de développement humain et d'inégalités, 2014 .....	40
Tableau 3.1: Caractéristiques générales des principales formes d'agriculture.....	143
Tableau 3.2 : Principales <i>coalitions de cause</i> brésiliennes impliquées dans l'internationalisation de solutions d'action publique.....	186
Tableau 5.1 : Niveau d'urbanisation au Mozambique, par province et région (Index d'agglomération en %) .....	267
Tableau 5.2: Tendances de l'IDH au Mozambique, 1980-2014 .....	267
Tableau 5.3: PIB par secteur du Mozambique (pourcentage du PIB à prix courants), 2009 et 2013 .....	279
Tableau 6.1: Principales initiatives de coopération technique brésilienne avec le Mozambique dans le secteur rural.....	300
Tableau 5.4 : Principales <i>coalitions de cause</i> du secteur rural et minier au Mozambique .....	305
Tableau 6.2 : Top 10 des pays investisseurs et cibles d'acquisitions foncières à grande échelle, 2016 (conclues et prévues).....	332
Tableau 6.3 : Profil de la production de soja dans le district de Gúrù, 2012.....	362
Tableau 7.1 : Bailleurs de l'alimentation scolaire au Mozambique .....	378
Tableau 7.2 : Conditions de crédits du programme Plus d'Aliments International .....	386
Tableau 7.3 : Facteurs pour la classification des exploitations agricoles au Mozambique .....	394
Tableau 7.4 : Exploitations agricoles par catégorie et par province : nombre (n°) et surface cultivée (ha) en 2010 .....	394
Tableau 7.5 : Importance relative de l'agriculture familiale au Brésil et au Mozambique .....	394
Tableau 7.6 : Modalités de mise en œuvre de l'alimentation scolaire au Mozambique et au Malawi .....	418
Tableau 7.7 : Modalités d'achats publics de produits alimentaires au Mozambique .....	430

---

# Liste d'acronymes

AAJC	Association d'aide juridique aux communautés
ABAG	Association brésilienne d'agrobusiness
ABC	Agence brésilienne de coopération
Abong	Association brésilienne d'organisations non-gouvernementales
Adecru	Action académique pour le développement des communautés rurales
ADPP	Ajuda de desenvolvimento de povo para povo
ADRA	Action pour le développement rural et l'environnement à Angola
AFD	Agence française de développement
AgDevCo	Compagnie de développement de l'agriculture africaine
AGNU	Assemblée générale des Nations Unies
AGRA	Alliance pour la révolution verte
AgriFuturo	Agribusiness Competitiveness in Mozambique
AIAF	Année internationale de l'agriculture familiale
Anater	Agence nationale pour assistance technique et la vulgarisation rurale
Apex-Brasil	Agence brésilienne de promotion des exportations
Attac	Association pour la taxation des transactions financières pour aide aux citoyens
BAD	Banque africaine de développement
BASIC	Brésil, Afrique du Sud, Inde et Chine
BEE	Black Economic Empowerment
BID	Banque interarméricaine de développement
Bndes	Banque nationale de développement économique et social
BPRL	Bharat Petro Resources Limited
BRICS	Brésil, Russie, Inde, Chine, Afrique du Sud
CAD	Comité d'aide au développement
Camex	Chambre de commerce extérieur
Cepal	Commission économique des Nations Unies pour Amérique latine

CGFome	Coordination générale de lutte contre la faim du Ministère des Relations extérieures
CGIAR	Groupe consultatif de la recherche agricole international
CIMMYT	International Center for the Improvement of Maize and Wheat
CIP	Centre d'intégrité publique
Clusa	Ligue étatsunienne de coopératives
CNA	Confédération nationale de l'agriculture
CNBB	Conférence nationale des évêques du Brésil
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
Conab	Compagnie nationale d'approvisionnement agricole
Condraf	Conseil national de développement rural durable
Consan	Conseil de sécurité alimentaire et nutritionnelle de la CPLP
Consea	Conseil national de sécurité alimentaire
Contag	Confédération nationale de travailleurs ruraux
Coprofam	Coordination des organisations de producteurs familiaux du Mercosur
CPLP	Communauté des Pays de Langue Portugaise
CPT	Commission pastorale de la terre
CSA	Comité de la sécurité alimentaire mondiale
Duat	Droits d'usage et d'exploitation de la terre
Embrapa	Entreprise brésilienne de recherche agronomique
Embrater	Entreprise brésilienne de vulgarisation rurale
Ende	Stratégie nationale de développement
Esan	Stratégie nationale de sécurité alimentaire
FAO	Organisation de Nations Unies pour l'agriculture et l'alimentation
Fase	Fédération des organes pour assistance sociale et éducationnelle
FBSSAN	Forum brésilien de souveraineté et sécurité alimentaire et nutritionnelle
FDA	Fonds de développement agricole
FDD	Fonds de développement du district
Fetraf	Fédération des travailleurs de l'agriculture familiale
FGV	Fondation Getúlio Vargas
FIAN	Food First Information and Action Network
FIDA	Fonds international de développement agricole
FMI	Fonds monétaire international
FNDE	Fonds national pour éducation
Focac	Forum sur la coopération sino-africaine
Frelimo	Front de libération du Mozambique
FRM	Forum rural mondial

G77	Groupe des 77
GATT	Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce
GTEX África	Groupe de travail Afrique
IBAS	Inde, Brésil, Afrique du Sud
Ibase	Institut brésilien d'analyses sociales et économiques
Icrisat	Crop Research Institute for the Semi-Arid Tropics
ICVL	International Coal Ventures Pvt. Limited
IDA	Institutions de la Banque mondiale
IDE	Investissements directs étrangers
IDH	Index de développement humain
IFDC	International Fertilizer Development Center
IFPRI	International Food Policy Research Institute
IFSN	International Food Security Network
IIAM	Institut d'investigation agraire du Mozambique
IICA	Institut interaméricain de coopération pour agriculture
IITA	Institut international pour l'agriculture tropicale
ILRI	International Livestock Research Institute
Inesc	Institut d'études socioéconomiques
IPCCs	Institution de participation et de consultation communautaire
IPC-IG	Centre international de politiques pour la croissance inclusive
Ipea	Institut public de recherche économique appliquée
IRRI	International Rice Research Institute
Itamaraty	Ministère des Relations extérieures du Brésil
iTC	Initiative pour les terres communautaires
IWMI	International Water Management Institute
JA !	Justice Environnementale
Jica	Agence japonaise de coopération internationale
Kulima	Organisation mozambicaine pour le développement socio-économique intégré
LDH	Ligue des droits de l'homme au Mozambique
MAPA	Ministère de l'Agriculture, de l'élevage et de l'alimentation du Brésil
MASA	Ministère de l'Agriculture et de la sécurité alimentaire du Mozambique
MAV	Mouvement des populations impactées par la Vale
MCC	Millenium Challenge Corporation
MDA	Ministère du Développement agraire du Brésil
MDIC	Ministère de l'Industrie et du commerce du Brésil
MDS	Ministère du Développement social et de lutte contre la faim du Brésil

MEPF	Ministère extraordinaire de politique foncière du Brésil
Mercosur	Marché commun du Sud
MIC	Ministère du Commerce du Mozambique
MINEDH	Ministère de l'Éducation et du développement humain du Mozambique
MMC	Mouvement de femmes paysannes
MPA	Mouvement des petits agriculteurs
MRE	Ministère des Relations extérieures du Brésil
MST	Mouvement des sans terres
MSU	Michigan State University
Nepad	Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique
Norfund	Fonds d'investissement de la Norvège
OCB	Organisation des coopératives du Brésil
OCDE	Organisation de coopération et développement économique
ODD	Objectifs du développement durable
ODM	Objectifs de développement du millénaire
OI	Organisations internationales
OIL	Oil India Limited
OJM	Organisation de la jeunesse mozambicaine
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMM	Organisation de la femme mozambicaine
OMR	Observatoire du milieu rural
ONG	Organisation non-gouvernementale
Onumuz	Mission de paix des Nations Unies au Mozambique
Oram	Association rurale d'aide mutuelle
OVL	ONGC Videsh Limited
P4P	Programme « Achats pour le progrès »
PAA	Programme Acquisition d'Aliments
PAA Afrique	Purchase from Africa for Africans
PAM	Programme alimentaire mondial
PAMRDC	Plan d'action multisectorielle de réduction de la malnutrition aigüe
PAP	Programme aid partners
Parpa	Plan d'action de réduction de la pauvreté absolue
PCB	Parti communiste brésilien
Pedec	Projet des stratégies de développement économique du Corridor de Nacala
Pedsa	Plan stratégique de développement du secteur agricole
PGPM	Politique de Garantie des Prix Minimums
PIAIT	Plateforme pour la recherche agricole et l'innovation technologique

PMDB	Parti du mouvement démocratique brésilien
PNAE	Programme national d'alimentation scolaire
Pnisa	Plan national d'investissements dans le secteur agricole
Pnud	Programme des Nations Unies pour le développement
PONGs	Plateforme d'ONG du Cap Vert
PPA	Parité des pouvoirs d'achat
PPOSC-N	Plateforme de la société civile de Nampula
Proagri	Programme national pour le développement du secteur agricole
Prodecer	Programme de coopération nippo-brésilienne de développement des cerrados
Proex	Programme de financement des exportations
Pronae	Programme national d'alimentation scolaire
Pronaf	Programme national de renforcement de agriculture familiale
ProSavana	Programme de coopération tripartite pour le développement agricole de la savane tropical au Mozambique
PT	Parti des travailleurs
QIP	Projets d'impact rapide
REAF	Réunion spécialisée du Mercosur sur agriculture familiale
Rebrip	Réseau brésilien pour l'intégration des peuples
Redsan	Réseau régional de la société civile pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle de la CPLP
Renamo	Résistance nationale mozambicaine
RESCSAN-	Réseau de la société civile pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle de
STP	Sao Tome-et-Principe
RESSAN-GB	Réseau de la société civile pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle de Guinée Bissau
RNB	Revenu national brut
ROSA	Réseau des organisations pour la sécurité alimentaire
SACU	Union douanière d'Afrique australe
SAE-PR	Secrétariat des affaires stratégiques de la présidence
SAF	Secrétariat de l'agriculture familiale
SDT	Secrétariat du développement territorial
Setsan	Secrétariat technique de sécurité alimentaire et nutritionnelle
SFI	Société financière internationale
SNA	Société nationale de l'agriculture
SNCR	Système national de crédit rural
SNV	Organisation néerlandaise de développement

SRA	Secrétariat de réorganisation agraire
UCA	Union de coopératives de Lichinga
UDR	Union démocratique ruraliste
UE	Union européenne
UF	University of Florida
Unac	Union nationale des paysans
UPCN	Union des paysans du Nyassa
UPCT	Union des paysans de Tete
Usaid	Agence étatsunienne de développement international
WWF	Fond mondial pour la nature
ZEE	Zones économiques spéciales
ZLEA	Zone de libre-échange des Amériques

---

# Introduction générale

La multiplication des mouvements d'exportation et d'importation des modèles de gestion sociale, politique et économique est au cœur des politiques de coopération et de dérégulation depuis des décennies. La guerre des « modèles de développement » a constitué l'autre face des mirages aussi bien capitalistes que socialistes, conduisant à un scepticisme quant aux processus de transferts institutionnels et à l'élaboration de formules modernisatrices (Darbon 2009a; Badie 2014). Si l'idée même de développement est parfois remise en cause (Rist 2002), la circulation internationale de ces modèles – ainsi que de leur contestation – ne cesse pourtant de s'intensifier. Ce processus a récemment trouvé un foyer privilégié et peu exploré : **celui de l'échange entre acteurs du « Sud »**<sup>1</sup>. Les organismes internationaux ainsi que les agences des pays du Nord ne sont plus les seuls initiateurs des cadres intellectuels et pratiques : certains des acteurs du Sud jouent un rôle de plus en plus marquant dans la conception – mais aussi dans la mise en œuvre – de projets de développement, consolidant la diffusion de normes comme un processus complexe qui ne se résume pas à des flux nord-sud (ou vers l'est).

Des pays comme le Brésil se sont récemment positionnés comme des acteurs de référence dans la « lutte mondiale contre la pauvreté », profitant de cette reconnaissance

---

<sup>1</sup> La notion de « Sud » mobilisée au cours de cette thèse renvoie à une compréhension politico-géographique du monde en rapport avec la notion de « développement ». Comme le rappellent Gabas et Losch (2008, p. 26–27), la catégorie de départ est celle des « pays sous-développés » de l'après Seconde Guerre mondiale, à laquelle a fait suite celle de « Tiers Monde » manifestant l'affirmation d'une posture de revendication politique dans le contexte du monde bipolaire. Cette catégorie a ensuite été remplacée par la notion de « Sud », politiquement plus neutre et proposant une illusoire unité géographique, mais qui repose sur une approche binaire, en opposition au « Nord » et aux « pays développés ». Cependant, au-delà d'un ensemble d'États nationaux, le Sud désigne une identité qui est fondée sur des trajectoires historiques de marginalisation et que mobilisent les acteurs diplomatiques ainsi que les sociétés qui contestent la domination dans la sphère internationale. Ces questions seront détaillées dans le Chapitre 1 de cette thèse.



pour relancer ou développer des liens économiques et politiques avec d'autres pays du Sud (Hirst 2011; McEwan & Mawdsley 2012; Lídia Cabral et al. 2013; Costa Leite et al. 2013; F.M. Pierri 2013; Fraundorfer 2013). L'expérience brésilienne de modernisation agricole ou de mise en place de politiques sociales, par exemple sous l'égide du Programme Faim Zéro, attire de plus en plus l'attention de la communauté internationale, en manque de réponses politiques face aux défis mondiaux. Cet intérêt s'est accru dans les années 2000, eu égard aux efforts diplomatiques pour intensifier la coopération, le commerce et les investissements avec les partenaires du Sud ; il a également promis une approche plus *horizontale* des relations internationales, ainsi que des solutions plus *adaptables* et *durables* de développement. Le renforcement des liens avec les pays latino-américains et africains est devenu la principale référence symbolique de ces intérêts stratégiques.

Le paradigme sud-sud s'appuie sur le langage de l'*horizontalité* ainsi que sur des principes tels que la *souveraineté*, l'*intérêt mutuel* et la *non-conditionnalité politique* (The South Commission 1990) et met en avant la convergence entre les vecteurs de la coopération, du commerce et des investissements comme éléments légitimes de promotion du développement. Mais c'est notamment sous le signe du « **partage d'expériences** » que les acteurs brésiliens intensifient leur présence dans les arènes internationales et participent à l'internationalisation des solutions identifiées avec leur trajectoire de développement. Dans le vocabulaire politique national on retrouve souvent le terme « technologie sociale » pour caractériser des techniques ou processus *réplicables*, représentant de « solutions de transformation sociale » (Rodrigues & Barbieri 2008). Le discours diplomatique fait usage de ce terme pour caractériser le capital politique brésilien face aux enjeux du développement international.

Ce mouvement va de pair avec les dynamiques de croissance économique et d'activisme diplomatique qui ont marqué l'action des puissances dites « émergentes »<sup>2</sup> dans la première moitié des années 2000. L'attention des médias, des milieux académiques et des institutions internationales s'est ainsi focalisée sur l'arrivée de ce groupe non homogène de pays industrialisés, à fort poids démographique et à forte croissance, tels que la Chine, le Brésil ou l'Inde. Alors même que s'est construit un récit de marginalisation historique de ces pays depuis le rendez-vous de Bandung<sup>3</sup>, ce sont pourtant des stratégies *réformistes* de démocratisation des processus de décision

---

<sup>2</sup> Cette notion mouvante et sans définition standard sera analysée dans le Chapitre 1 à partir de ses aspects empiriques et conceptuels.

<sup>3</sup> La Conférence de Bandung en 1955 donne naissance au Mouvement des Non-Alignés, lancé pendant la Conférence de Belgrade en 1962, dans le contexte bipolaire de la Guerre froide. Nous y reviendrons dans le Chapitre 1.

internationale et de participation à la production de normes qui sous-tendent leur action internationale (Hurrell 2012; Soulé-Kohndou 2014; Badie 2014; Cunliffe & Kenkel 2016). Ces échanges sont actuellement marqués par une densification matérielle plus importante que celle des vagues précédentes (Brun 2012), mais ils demeurent ancrés dans des discours souverainistes et de contestation (Hurrell 2012; Cunliffe & Kenkel 2016). Malgré ces traits communs, ils se distinguent par la réalité concrète de la rencontre sud-sud. Nous nous intéresserons ainsi à cette *rencontre* entre des acteurs brésiliens et d'autres interlocuteurs dans le Sud, fondée sur le partage de normes et de pratiques de développement.

Il convient à ce stade de noter qu'en dépit de l'intérêt académique pour les stratégies des acteurs émergents, en particulier pour leur action envers le continent africain (Alden 2007; Cabral 2011; Gabas & Chaponnière 2012), les analyses ont moins mis l'accent sur le rôle de ces acteurs dans la circulation internationale de recettes d'action publique et sur la réception de ces recettes au niveau national. Nous en savons encore peu sur **les usages ainsi que sur les luttes nationales et internationales dans lesquelles ces modèles s'inscrivent, mais aussi sur les conséquences de ce mouvement.** C'est donc dans le but de **saisir le contenu, les processus et les implications politiques de l'internationalisation** des instruments des politiques publiques brésiliennes que nous réalisons cette étude. Il nous intéresse également d'appréhender de manière plus large les dynamiques de distribution de pouvoir à l'échelle internationale face à l'insertion de nouveaux acteurs et de nouveaux référentiels d'action publique. Nous envisageons enfin d'esquisser des éléments d'analyse concernant la capacité des modèles brésiliens à établir de nouvelles relations politiques et des réponses à des défis partagés ou s'ils constituent des sources de tensions et de nouvelles marginalisations.

Afin d'atteindre ces **objectifs généraux**, nous nous pencherons sur le cas de l'internationalisation des politiques brésiliennes dans le secteur rural et agricole, avec un accent particulier sur le processus ayant lieu au sein des institutions multilatérales telles que l'Organisation des Nations unies pour l'agriculture et l'alimentation (FAO) et la Communauté de Pays de Langue Portugaise (CPLP) et au niveau des institutions nationales du Mozambique.

# 1. Construction de l'objet d'étude

## 1.1. Le cas de l'internationalisation des politiques rurales brésiliennes

L'action extérieure du Brésil durant le XX<sup>e</sup> siècle a été orientée par un ensemble d'idées et de valeurs qui définissent « l'autonomie » comme le principal objectif à atteindre et le « développement économique » comme le moyen privilégié pour y parvenir (Pinheiro 2004). À partir du début des années 2000, on observe une quête de reconnaissance dans les arènes internationales qui repose sur une diplomatie économique pragmatique, un dialogue politique affirmatif et un fort biais d'échanges de pratiques. L'une des sources les plus stables de la crédibilité internationale du Brésil a trait à la capacité de ce pays à agir en tant que modèle en matière de développement et de politiques rurales (Hirst 2010; Costa Leite et al. 2013; F.M. Pierri 2013). Cela a été à plusieurs reprises reconnu par les institutions multilatérales au sein desquelles le Brésil revendique une position plus importante. Sa stratégie de « lutte contre la faim et la pauvreté » manifeste en effet une ambition internationale dès les premières étapes de sa mise en œuvre. Avant même le lancement du programme Faim Zéro, certaines organisations internationales s'y sont intéressées (Takagi 2006). Une série d'acteurs nationaux a par ailleurs mené une campagne active afin de faire connaître ce programme à l'échelle mondiale.

Plus tard, alors que la volatilité des prix des denrées alimentaires s'est installée sur les marchés mondiaux et que de nombreuses régions ont vécu une pénurie alimentaire critique à la fin des années 2000, le Brésil a augmenté sa production agricole et ses exportations de produits alimentaires, en faisant preuve en parallèle d'une réduction significative de ses niveaux d'insécurité alimentaire<sup>4</sup>. Les acteurs brésiliens saisissent l'opportunité créée par les conditions nationales aussi bien qu'internationales pour mettre en avant leur vision et participer à l'internationalisation de ses instruments de politiques publiques. Mais comment a-t-on assemblé et formaté l'exportation de cet ensemble précis d'idées ? Comment cet ensemble d'instruments s'est-il défait de ses idiosyncrasies locales et contextuelles pour se convertir en un format standard ? Et, surtout, quelle est la portée de ces instruments dans le changement normatif et

---

<sup>4</sup> Selon la FAO, la *sécurité alimentaire* est la « situation dans laquelle chacun a, à tout moment, un accès matériel, social et économique à une nourriture suffisante, saine et nutritive de nature à satisfaire ses besoins et préférences alimentaires et peut ainsi mener une vie saine et active. Partant de cette définition, il est possible de dégager les quatre dimensions de la sécurité alimentaire suivantes : disponibilités alimentaires, accès économique et matériel à la nourriture, utilisation des aliments et stabilité dans le temps » (FAO, FIDA, et al. 2015a, p. 58).

opérationnel au niveau international ? Cela repose en effet sur un processus de co-construction de normes avec la FAO et d'autres organisations internationales, qui fera l'objet d'un examen approfondi dans cette étude.

Les acteurs brésiliens s'engagent parallèlement dans la consolidation d'un axe d'échange sud-sud qui repose sur l'idée de familiarité des acteurs du Sud face aux enjeux du développement et de leur capacité à proposer des solutions. L'agriculture a été officiellement identifiée comme un domaine prioritaire d'échange avec les pays africains lors du « Dialogue Brésil-Afrique en sécurité alimentaire, de lutte contre la faim et de développement rural », qui s'est tenu à Brasilia en 2010. Mais, bien avant cela, des échanges dans le domaine de la modernisation agricole avaient eu lieu entre les fonctionnaires brésiliens et africains, notamment ceux du Mozambique.

Nous avons choisi ce pays lusophone comme cas d'étude, dans la mesure où il représente l'un des principaux partenaires du Brésil en sol africain. Il concentre une majorité des interventions brésiliennes en termes de nombre de projets bilatéraux et trilatéraux, ainsi qu'en termes de ressources financières investies, et attire l'intérêt des entreprises brésiliennes, notamment dans les secteurs agricole, minier et de la construction civile<sup>5</sup>. Les relations diplomatiques datent des années postindépendance mozambicaine, mais les échanges officiels sont restés faibles, alors que plusieurs exilés du régime militaire brésilien ont trouvé refuge au Mozambique. Ces liens se sont pourtant intensifiés de manière significative dans les années 2000, s'étendant aux domaines économiques, politiques et sociaux, grâce à un soutien accru du gouvernement brésilien.

Le pays représente une destination privilégiée des initiatives de coopération technique, accueillant des projets de long terme, désignés comme « projets structurants », particulièrement orientés vers le secteur rural. Les investissements s'amplifient, mais ils restent très concentrés sur les opérations de l'entreprise d'extraction minière Vale, qui incluent la recherche minière, l'exploitation des mines de charbon dans la province de Tete et les projets de réhabilitation des chemins de fer. La présence brésilienne accrue, publique comme privée, a incité le rapprochement entre les acteurs de la société civile, notamment les ONG et les mouvements agraires, qui intensifient ainsi leurs liens de partage d'expérience, mais aussi de contestation des initiatives du gouvernement.

A certains égards, ces deux pays ont des trajectoires parallèles quant à leurs politiques rurales, notamment en ce qui concerne l'objectif de modernisation technique et les réformes libéralisatrices. Mais, malgré des objectifs communs affichés de « lutte

---

<sup>5</sup> Ces aspects seront détaillés lors du Chapitre 5.

contre la pauvreté », ce projet politique suit des chemins distincts dans les deux pays : au Brésil, il implique par exemple la mise en place de politiques de protection sociale liées à la production agricole et de nature *développementaliste*, alors qu'au Mozambique, ce projet est devenu un emblème national et regroupe une multitude d'instruments politiques universalistes et de bailleurs internationaux, reposant essentiellement sur la promotion des investissements étrangers et l'accès des paysans aux marchés capitalistes. Plusieurs initiatives inspirées des politiques internes brésiliennes ont été lancées au Mozambique dans les années 2000, légitimées par leur « potentiel » de contribuer au développement rural et à la réduction de la pauvreté.

Ces initiatives suivent en ligne générale les principes de *non-conditionnalité politique* et d'*échanges mutuels* particuliers au paradigme sud-sud. En l'absence de capacités militaires, politiques ou financières comparables aux acteurs européens et nord-américains présents au Mozambique, ou même à d'autres « émergents » tels que la Chine, le Brésil s'appuie sur l'exercice d'un « **pouvoir doux** » (*soft power*)<sup>6</sup> **fondé sur la valorisation de son expérience de développement et sur sa capacité de partage**. L'aspect unificateur de ces formules de développement recouvre pourtant des politiques hétérogènes, menées par des acteurs très divers et au nom d'ambitions et d'objectifs bien souvent contradictoires, qui s'inscrivent dans les luttes politiques du contexte brésilien et d'autres arènes internationales. C'est pourquoi il importe d'aller au-delà des notions classiques de *puissance* des États et d'affiner l'analyse du *soft power* brésilien pour examiner les réseaux d'influence consolidés à de multiples niveaux et impliqués dans les initiatives d'intégration sud-sud. Dans le cas mozambicain, nous examinerons les initiatives suivantes :

- Le *Programme de coopération tripartite pour le développement agricole de la savane tropicale au Mozambique (ProSavana)*, une initiative tripartite des gouvernements du Japon, du Brésil et du Mozambique, qui s'est inspiré du *Programme brésilien d'appui aux cerrados* (Prodecet). Cette initiative correspond au plus grand programme du portefeuille de l'Agence brésilienne de coopération, et est portée sur la modernisation agricole à grande échelle et la promotion des investissements privés. Elle est mise en œuvre dans la région nord du Mozambique désignée comme le corridor de Nacala (voir *Figure 0.1*, page 16)
- L'initiative financée par la société brésilienne Vale de *réhabilitation et expansion du chemin de fer le long de corridor de Nacala* est prévue pour transporter le charbon extrait dans les mines de Moatize dans la province de Tete jusqu'au port de Nacala. Le potentiel d'utilisation de ce corridor logistique pour le transport des denrées agricoles du corridor de Nacala a été l'élément-clé dans

<sup>6</sup> Cette modalité de « pouvoir doux » (ou « mou ») renvoie à la capacité de séduction et de persuasion d'autres acteurs par la légitimité des positions diplomatiques adoptées, de ses politiques et de ses valeurs (Nye 1990).

l'élaboration d'autres initiatives comme celle du ProSavana. La connexion de cette initiative avec les plans d'investissements agricoles en plus des risques d'impacts sur les questions foncières et sur la production paysanne locale justifient la prise en compte de cette initiative dans une analyse du secteur rural.

- Le *Programme Plus d'Aliments International* renvoie à une initiative de même nom opérant au Brésil depuis 2008 qui conditionne des crédits concessionnels à l'achat de machines et d'équipements adaptés pour l'agriculture familiale. Au Mozambique, ce programme est pris en compte comme une source supplémentaire de ressources pour la mise en œuvre de la stratégie de modernisation agricole, malgré son objectif complémentaire d'institutionnaliser la vulgarisation agricole dans le système public du pays.
- Le *Programme national d'alimentation scolaire (Pronae)* a été inspiré d'une initiative de même nom au Brésil, dont le but est de développer les cantines scolaires par le biais des achats publics de l'agriculture familiale. Ce programme a été approuvé en 2013 par le Conseil des ministres du Mozambique et une expérience pilote a été mise en œuvre dans douze écoles du pays par le Ministère mozambicain de l'Éducation, soutenu par l'Agence brésilienne de coopération, par le Fond brésilien de développement de l'éducation et par le Programme alimentaire mondial (PAM).
- La *Programme PAA Afrique* a suivi la vision de base du Programme Acquisition d'Aliments (PAA) au Brésil. Ses objectifs de structuration des marchés publics pour l'agriculture familiale et d'approvisionnement des réseaux de protection sociale au Mozambique ont été alignés sur ceux du Pronae, mettant l'accent sur l'appui à la production agricole et au renforcement des associations de producteurs. Le programme est financé par les gouvernements du Brésil et du Royaume-Uni, et il est mis en œuvre par la FAO et le PAM.
- Parallèlement aux investissements privés et aux programmes de coopération gouvernementale, un **réseau d'acteurs de la société civile organisée** (ONG et mouvements agraires) au Brésil et au Mozambique s'est formé. Avec l'appui financier et politique de certaines ONG internationales, ces organisations se sont progressivement engagées dans les initiatives de partage d'expériences concernant l'agriculture paysanne et dans des campagnes de plaidoyer visant à influencer les résultats des projets publics et privés brésiliens. D'autres organisations se sont parallèlement impliquées aux côtés des acteurs gouvernementaux dans les forums multilatéraux afin de participer à la formulation de normes internationales dans le domaine de la sécurité alimentaire.

Dans ce contexte, les **voies d'internationalisation** d'instruments de politiques rurales brésiliennes que nous allons observer dans cette thèse comprennent : i) l'engagement d'acteurs nationaux au sein des organisations internationales ; ii) la mise en œuvre de projets de coopération et d'investissements privés; et iii) les réseaux plus au moins informels de militants politiques. Au-delà des changements institutionnels et politiques entraînés par l'internationalisation des instruments politiques et du cadre cognitif qui les accompagnent, il nous intéresse de voir comment des modèles (politiquement concurrents) peuvent être réinterprétés par les acteurs récepteurs et comment ils peuvent faire l'objet d'hybridation ou de rejet. Notre réflexion portera ainsi

sur les facteurs à l'origine du choix des modèles, sur les acteurs qui en bénéficient, sur les ressources mobilisées, ainsi que sur les impacts de ces changements sur l'environnement socio-politique dans le contexte dans lequel ils interviennent.

Il convient de noter que les initiatives prises en compte sont récentes, entamées pour la plupart à la fin des années 2000, malgré des origines lointaines dans les cas des investissements de la Vale et de l'élaboration du programme ProSavana. De même, l'engagement des acteurs brésiliens au sein de la FAO et d'autres instances multilatérales afin de diffuser les instruments de protection sociale et de soutien à l'agriculture familiale s'est intensifié après la crise alimentaire mondiale de 2008. Par conséquent, l'objet d'analyse de cette thèse renvoie à un **processus naissant et en évolution**. Nous considérerons de manière plus large la période qui va du début des années 2000 à l'année 2015, cependant les initiatives concrètes examinées n'ont démarré qu'à la fin de la décennie, période sur laquelle nous concentrons nos efforts d'analyse.

Il semble aussi utile de souligner que les conditions économiques et politiques du Brésil ont drastiquement changé au cours de la période analysée. Si, dans un premier temps, le pays a été classé par les institutions financières internationales comme l'une des principales « économies émergentes », faisant parti de « clubs diplomatiques » (Soulé-Kohndou 2014) comme les BRICS (Brésil, Inde, Chine, Afrique du Sud) et le Forum IBAS (Inde, Brésil, Afrique du Sud), dans un deuxième temps, sa situation économique s'est fortement détériorée. Par ailleurs, une crise politique interne s'est approfondie notamment à partir de 2014, avec un impact important sur l'activisme diplomatique et sur la politique de coopération du pays. Ce contexte instable, aux contours pour l'heure malaisés à définir, est pris en compte dans notre thèse, mais il vient ajouter une complexité supplémentaire aux difficultés conceptuelles et analytiques propres à notre objet d'étude. Celui-ci a dû être complètement modifié au cours des travaux de recherche pour s'adapter à cette nouvelle réalité. Notre but est donc de fournir une *image* de ce processus initial de projection internationale des solutions brésiliennes pour le secteur rural, en essayant de saisir ses dynamiques d'acteurs et ses premières implications, tout en ayant conscience des limites de cette analyse pour les généralisations de long terme.

## 1.2. Questionnements et hypothèses

Cette thèse rejoint de manière plus large les questionnements constructivistes interrogeant les raisons pour lesquelles certaines idées et certaines normes

transnationales trouvent une plus grande acceptation dans un lieu particulier plutôt que dans d'autres. Et plus précisément quant à notre cas d'étude orienté sur les acteurs du Sud, elle questionne les raisons pour lesquelles et la manière dont ces acteurs créent et diffusent des normes capables de réguler les relations entre eux et avec d'autres acteurs internationaux (Acharya 2014, p. 217). Les cadres théoriques existants offrent donc une grille d'analyse de la diffusion et de l'adoption de normes par les acteurs du Sud, mais ils ne proposent pas d'outils permettant d'identifier les différents émetteurs de ces normes et d'examiner les implications politiques de leur adoption.

Ainsi, de manière plus concrète, notre étude s'interroge sur **la capacité des coalitions d'acteurs ancrés dans le contexte brésilien à influencer le *changement politique* (*policy change*) au sein des institutions multilatérales et nationales du Sud à partir de la production et de la projection internationale de normes**. Or, l'engagement international des acteurs publics et privés brésiliens est fondé sur des principes de *non-conditionnalité politique* et fait face à des contraintes matérielles et politiques importantes. Par conséquent, nous souhaitons vérifier si, malgré les contraintes politico-économiques et idéationnelles de l'insertion internationale de ces acteurs, ils sont en mesure d'influencer la *formulation* et la *mise en œuvre* de normes internationales en matière de développement. Nous souhaitons également examiner quelles sont les *implications politiques* de ce processus de production et de circulation de normes du Sud. Face à ces interrogations, notre hypothèse empirique est que les acteurs brésiliens se sont progressivement affirmés en tant que producteurs et promoteurs de normes internationales en matière de développement rural, mais que l'influence de ces normes a été plus consistante dans le changement organisationnel et normatif au sein des institutions multilatérales que dans la réorientation des instruments politiques au sein des institutions publiques des pays du Sud (où le changement a été d'ordre incrémental).

Cette hypothèse empirique renvoie à un questionnement plus spécifique, à savoir : pourquoi le paradigme sud-sud porté par les acteurs brésiliens a-t-il été plus influent dans la formulation et la mise en œuvre de normes au sein des instances multilatérales, considérées comme peu démocratiques par ces mêmes acteurs, que dans l'intégration symbolique et/ou matérielle des acteurs du Sud (dans notre cas, le Mozambique) ? Nous proposons à cet égard l'hypothèse selon laquelle **la projection internationale, soutenue par le paradigme sud-sud, des instruments de politiques publiques brésiliennes consolide de nouvelles normes internationales en matière de développement rural, mais la mise en œuvre de ces normes et leur capacité à opérer le changement au sein d'autres systèmes politiques dépend des mécanismes d'interaction avec les acteurs récepteurs au niveau multilatéral aussi bien que**



**national.** En nous appuyant sur les cadres constructivistes des relations internationales et cognitifs de l'analyse de politiques publiques, nous identifions trois ordres de facteurs influençant les résultats de ces interactions : i) les *stratégies d'acteurs* impliquant la redistribution des ressources politiques à l'intérieur du système politique ; ii) le changement du cadre *cognitif* de la coalition dominante ; et/ou iii) l'altération du *contexte* intérieur ou extérieur au système politique (*structure d'opportunité*).

L'internationalisation d'instruments d'action publique fait donc l'objet d'un **processus politique** impliquant des réseaux d'acteurs à de multiples niveaux. Nous nous démarquons ainsi des cadres analytiques qui visent à expliquer l'*innovation politique* et l'*adoption de normes internationales* à travers les facteurs externes — émulation, pression normative, coercition par conditionnalité — ou à travers les facteurs internes à chaque juridiction — idéationnels, sociaux, politiques et économiques (Berry & Berry 2014; Acharya 2014) — pour mettre en lumière *les interactions* entre les réseaux d'acteurs des différents systèmes politiques (Brésil, Mozambique, FAO, CPLP). Nous préférons les envisager selon la perspective de ce que Diallo (2013) a désigné comme la « gouvernance hybride » entre exportateurs et importateurs de solutions d'action publique.

Malgré l'influence des acteurs et des instruments brésiliens dans les processus de changement au niveau multilatéral onusien comme national mozambicain, cette recherche contribue à montrer que ce sont des coalitions distinctes d'acteurs sous-tendant des projets politiques particuliers (et parfois concurrents) qui s'engagent dans ces processus de changement. Par conséquent, l'une des ambitions de ce travail est de montrer que les dynamiques de distribution du pouvoir à l'échelle internationale sont appréhendées plus concrètement à partir de l'examen des coalitions d'acteurs connectées internationalement que de l'examen des relations entre blocs d'États nationaux, sans toutefois négliger les liens de ces coalitions avec les objectifs de politique étrangère. La question est donc de savoir qui peut bénéficier de l'internationalisation d'instruments de politiques publiques et sous quelles formes. Plus qu'un changement de niveau d'analyse, nous proposons de prendre en compte les stratégies des coalitions connectant des acteurs et des arènes politiques à de multiples niveaux autour d'un noyau plutôt stable d'idées.

Cette étude intègre par ailleurs l'*historicité*, liée au processus de marginalisation politique qu'ont vécue les acteurs du Sud et qui est très présente dans leur engagement politique. Le cadre d'analyse cherche à « faire entendre la voix » des acteurs du Sud et des récepteurs de normes internationales, tout en évitant les risques de renforcement des cadres « exceptionnalistes » ou « culturalistes ». Comme le remarque Acharya (2014, p. 254), « tout comme le monde non occidental ne peut pas être analysé uniquement comme une extension des normes et des institutions de la société internationale européenne, l'ordre régional

ne peut pas être conçu uniquement en fonction de son passé et de sa matrice géographique et culturelle ». **Il s'agit donc de concevoir la marge de manœuvre (agency) de ces acteurs ainsi que les dynamiques de distribution du pouvoir au sein des échanges sud-sud (ou structurées par ce paradigme) en tenant compte de leur particularité historico-politique dans le système international.** Ce ne sont pas seulement les ressources matérielles et formelles (militaires et institutionnelles) qui structurent la circulation de normes à partir de et entre les acteurs du Sud, mais les ressources *relationnelles* et de *légitimité*, qui seront détaillées au cours de thèse.

Cette étude montrera ainsi l'influence des instruments brésiliens dans le cadrage de nouvelles normes internationales au sein de la FAO et de la CPLP (« protection sociale liée à la production locale » et « achats publics de l'agriculture familiale ») grâce au déploiement de *ressources de légitimité* de ces acteurs dans un *contexte* de crise alimentaire et de contestation politique des institutions onusiennes. Ces mêmes normes n'ont pourtant pas eu la même emprise au niveau des systèmes politiques du Sud : on verra que leur institutionnalisation au Mozambique a certes contribué à mettre à l'agenda des instruments alternatifs de développement rural, mais elle n'a pas été suffisante pour altérer le *cadre cognitif dominant* auprès des élites administratives et internationales, ni pour déployer de manière adéquate des *ressources matérielles et de légitimité* auprès des acteurs qui les soutiennent. Au contraire, les instruments brésiliens qui ont montré une plus grande influence au Mozambique sont ceux qui ont contribué à consolider les politiques existantes (modernisation agricole à travers les investissements étrangers et la contractualisation de l'agriculture), ce qui a caractérisé un changement de type incrémental.

## 2. Démarche analytique

Afin de répondre aux questionnements présentés ci-dessus, nous mobiliserons les outils analytiques des relations internationales et ceux des politiques publiques, en particulier les approches qui rendent compte des **aspects cognitifs** dans la compréhension de l'action collective<sup>7</sup>. Les théories de relations internationales ont récemment tenu compte de la diversité des acteurs – y compris sous-nationaux – et des lieux d'autorité au sein du système international. Parallèlement, les théories des

---

<sup>7</sup> L'action collective résulte d'un ensemble de choix et de croyances individuelles qui peuvent être stratégiques (Massimo et al. 2005, p. 5).

politiques publiques ont aussi remis en cause la distinction entre l'interne et l'international, à partir d'un changement majeur du niveau d'action publique (Lascoumes & Le Galès 2004; Hassenteufel 2011).

Dans les deux champs, les approches à dominante cognitive reposent sur la variable des **idées** et celle des **acteurs** dans l'analyse du changement politique, et notamment quant au rôle des normes dans la constitution des intérêts des acteurs. À cet égard, notre travail s'inscrit dans une démarche sociologique et contextualisée de l'action publique, résultant des interactions pluri-acteurs au prisme de leurs *systèmes de croyances* respectifs, des *ressources* dont ils disposent et des *intérêts* qu'ils poursuivent. Il convient de noter que nous utiliserons de manière interchangeable les notions de normes « molles », « bonnes pratiques »<sup>8</sup>, solutions d'action publique et d'instruments de politiques publiques. Nous détaillerons ces concepts ainsi que le cadre d'analyse de la thèse dans les deux premiers chapitres, mais il semble utile de retenir à ce stade que l'analyse met l'accent sur les interactions concrètes qui sont à l'œuvre au sein des **réseaux** d'internationalisation de recettes d'action publique.

Par processus d'*internationalisation*, nous entendons l'expansion des relations sociales et politiques au-delà des frontières nationales, alors que les États demeurent des unités nationales discrètes au sein des frontières définies et mutuellement exclusives. Ce processus se démarque de celui de mondialisation, qui selon Alden et Aran (2012, p. 87–89), est accompagné du changement de la structure politique des relations sociales. Les études portant sur les mouvements sociaux transnationaux nous ont montré que même dans le domaine du militantisme transnational, les pratiques et les stratégies locales sont importantes. Ces travaux soulignent que toute activité politique, y compris à l'international, est localisée ; c'est-à-dire que l'action collective à l'échelle internationale doit être contextualisée dans ses conditions sociales et matérielles (Siméant et al. 2015, p. 18). Par conséquent, la manipulation de symboles et de solutions de développement est profondément enracinée dans les milieux socio-politiques dans lesquels ils s'inscrivent. Nous nous concentrerons ainsi sur le processus de production et de circulation internationale des normes qui renvoient au contexte socio-politique de ces normes. La discussion autour du changement structurel du système international informe nos analyses, mais elle ne constitue pas son objet central.

Notre démarche analytique repose sur trois axes principaux : i) l'analyse du *contenu* (cadres cognitifs et d'action) des instruments brésiliens qui seront internationalisés ; ii) l'analyse du *processus* de projection internationale de ces

---

<sup>8</sup> La notion de « bonnes pratiques » est entendue par Klein *et al.* (2015) comme un outil de régulation souple qui renvoie à un construit social, sujet à évolutions et à débats.

instruments ; et iii) l'analyse de leur *réception* par les acteurs au niveau multilatéral et mozambicain. Le premier axe consiste à analyser les réseaux d'acteurs connectés internationalement, leurs idées et stratégies d'interaction. A partir de l'approche par les *coalitions de cause* (*advocacy coalition framework*)<sup>9</sup>, nous pouvons identifier les principales *coalitions* d'acteurs qui participent à l'internationalisation d'instruments brésiliens de politiques rurales, ainsi que leurs *systèmes de croyances* (*belief systems*) respectifs. Cette approche a été, à l'origine, appliquée aux processus politiques nationaux. Son recours pour l'examen de phénomènes internationaux s'avère possible dans la mesure où nous mobilisons la notion de *traduction*<sup>10</sup>, renvoyant aux transformations successives des référentiels politiques au sein des réseaux. Cette notion nous permet de mettre en exergue les processus d'interprétations multiples dans la *socialisation* de normes à l'échelle internationale.

Cette démarche nous amène à nous intéresser, dans le deuxième axe, aux agents *traducteurs* qui se mobilisent et négocient avec d'autres acteurs pour introduire des changements dans l'action publique, mais aussi aux *ressources* qui déterminent le degré de mobilisation de ces agents et aux *arènes* au sein desquelles les interactions ont lieu. Les interactions entre et intra-coalitions d'acteurs seront particulièrement saisies à travers les outils d'**analyse de réseaux**. Ces outils s'inscrivent dans une approche néo-structurale, qui part de l'observation des interdépendances (fonctionnelles, cognitives, relationnelles, etc.) entre les membres d'un acteur collectif ou d'un système politique, afin d'identifier les ressources sociales et politiques ainsi que les différentiels de pouvoir entre les acteurs (Lazega 2014). Enfin, l'analyse du processus de l'internationalisation repose sur l'identification des principaux **mécanismes** qui le sous-tendent : *certification, décontextualisation, socialisation et traduction*.

---

<sup>9</sup> Le cadre des *coalitions de cause* a été développé à partir des années 1980, notamment par Paul Sabatier afin de dépasser les approches « top-down » ou « bottom-up » dans les processus politiques (Jenkins-Smith et al. 2014, p. 184). Il cherche à expliquer les changements de l'action publique sur des périodes de dix ans ou plus et met l'accent sur les systèmes de croyances normatives et causales (*belief systems*) entraînant la défense de causes par les acteurs qui cherchent à influencer la décision politique. Les acteurs sont regroupés en une ou plusieurs, dont les membres partagent un ensemble de croyances normatives et de perceptions du monde, et qu'ils agissent de concert afin de traduire leurs croyances en une politique publique. Les fondements de ce cadre analytique seront détaillés dans le Chapitre 2.

<sup>10</sup> Ce concept est inspiré de la sociologie de la traduction, notamment les travaux de Michel Serres et de Bruno Latour.

En effet, les *dynamiques de pouvoir ou d'influence*<sup>11</sup> sont conçues en termes relationnels dans les approches constructivistes et cognitives – et non en termes de *capacités matérielles* comme le présupposent les travaux de base rationaliste. Ainsi, en s'appuyant sur cette sociologie néo-structurale et sur les écrits de Badie (2007; 2013), notre thèse propose de dépasser les notions classiques de *puissance* des États, afin de prendre en compte la dimension relationnelle, mobilisant à la fois des acteurs étatiques et non étatiques structurés en réseau.

Dans le troisième axe, la question de la réception des recettes étrangères requiert une définition plus stricte du *changement politique*, qui fera l'objet du deuxième chapitre. Il convient de noter que la question de « l'aide internationale » pose inmanquablement la problématique de la dépendance de l'État récipiendaire, comme dans le cas du Mozambique (Rodney 1972; Davidson 1995). Néanmoins, l'adoption ou non des normes internationales dans ces pays ne repose pas nécessairement sur le pouvoir d'influence des bailleurs internationaux. Au Mozambique, le gouvernement met en œuvre une politique étrangère pragmatique capable de gérer les relations complexes avec diverses agences internationales, tout en conservant le soutien politique interne (De Renzio & Hanlon 2007, p. 5; Lalbahadur & Otto 2013, p. 6). Comme le soutient Castel-Branco (2011a), l'appropriation (*ownership*) des projets et normes internationales constitue le résultat des interactions sociales et politiques – ou des dynamiques de concurrence, coalition et conflit – face aux choix de développement national. Par ailleurs, les travaux de Acharya (2004; 2007; 2011; 2014) avancent la notion de « subsidiarité » pour caractériser le processus selon lequel les acteurs du Sud créent des règles afin de préserver leur autonomie face à l'ingérence. Nous reviendrons ainsi aux *interactions* entre acteurs exportateurs et importateurs de solutions d'action publique, tenant compte des particularités du processus d'adoption des normes internationales par les acteurs du Sud.

L'approche par les *coalitions de cause* s'avère ainsi utile pour comprendre la projection internationale des instruments brésiliens ainsi que l'adoption ou le rejet des réformes proposées par ces instruments, en étant capable d'intégrer à l'analyse les conflits et les interactions entre acteurs. Il convient, en outre, de noter que notre objet d'analyse ne relève pas du régime international de « l'aide », de ses conventions ou de ses principes. Les projets de coopération ne constituent que l'une des voies de

---

<sup>11</sup> La définition de pouvoir retenue par Strange (1988) comporte deux composantes. Premièrement elle définit le pouvoir comme étant la capacité d'une personne ou d'un groupe de personnes d'influencer l'état des choses de telle sorte que ses préférences aient la priorité sur la préférence des autres. Par ailleurs, l'auteur précise que le pouvoir repose sur la structure de la sécurité, la structure de la production, la structure financière et la structure des savoirs, ce qui permet d'élargir la réflexion à plusieurs types d'acteurs du système international.

l'internationalisation d'instruments brésiliens, comme nous l'avons précisé plus haut, donc ce système apparaît simplement en toile de fond de cette étude. Enfin, notre cadre analytique repose sur une démarche sociologique et inductive qui s'intéresse aux acteurs, mécanismes et arènes de circulation des cadres cognitifs. Nos conclusions s'appuieront sur les observations du terrain empirique, une méthode nécessaire du fait du caractère très limité de l'état de l'art en la matière.

### 3. Sources multiples

Le choix d'un objet d'étude récent et en constante évolution implique d'importants défis analytiques. Faisant face à un état de l'art limité, la collecte de données primaires de terrain et d'archives s'est imposée comme une option prioritaire dans la construction de cette thèse. La limitation des sources scientifiques disponibles et d'une mémoire institutionnelle accessible a confirmé la nécessité d'une démarche empirique dès les premiers pas de l'étude. Cette démarche a pu enrichir l'analyse avec des informations de première main, cependant elle complexifie le travail du chercheur. La rigueur de la *démarche qualitative* requiert une délimitation stricte des sources mobilisées à travers des entretiens semi-directifs et des données d'archives ainsi qu'une analyse critique du processus d'observation participante au sein des institutions de mise en œuvre des initiatives étudiées.

Par ailleurs, la mise en place d'un terrain de longue durée dans les capitales brésiliennes, européennes, mozambicaines et malawiennes ainsi que dans les zones rurales du Mozambique et du Malawi a requis un effort considérable de repérage des acteurs, d'organisation logistique et de mobilisation de sources de financement. Tous ces éléments — combinés au départ aux connaissances fragiles d'une partie des terrains — nous ont amené à faire preuve d'une attitude très ouverte vis-à-vis des interlocuteurs et à mettre en place une étape initiale de recherche exploratoire, afin de mieux préciser les zones d'étude.

#### 3.1. Choix des zones d'étude et durée du terrain

Les enquêtes de terrain ont été menées prioritairement au Brésil et au Mozambique, mais elles comprennent également des entretiens au siège des organisations onusiennes pour le secteur agricole basées à Rome, notamment la FAO et

le PAM, ainsi que des entretiens avec les interlocuteurs des initiatives brésiliennes au Malawi. Ces enquêtes complémentaires au Malawi ont permis de mettre en perspective les résultats d'initiatives comparables à celles effectuées au Mozambique. Le cas d'étude du Mozambique a été choisi, comme nous l'avons précisé plus haut, du fait de l'importance de ce pays dans les relations sud-sud brésiliennes sur le continent africain. Ce choix a été confirmé à la suite d'une période d'enquêtes exploratoires dans le pays, où nous avons pu identifier les initiatives prioritaires devant être analysées de même que les zones spécifiques d'étude. La démarche s'est donc structurée en trois étapes détaillées dans le *Tableau 0.1* ci-dessous.

**Tableau 0.1: Description des enquêtes de terrain**

Phase	Date	Durée	Pays	Localisation	Activités principales
<b>Étape 1 : recherche exploratoire</b>	Mars 2012	1 mois	Brésil	Brasilia	<ul style="list-style-type: none"> <li>Entretiens téléphoniques et questionnaires menés lors de la préparation du mémoire de master à Sciences Po Paris<sup>12</sup> ;</li> </ul>
	Mars 2013	1 mois	Afrique du Sud, Mozambique	Johannesburg, Durban, Maputo, Nampula ;	<ul style="list-style-type: none"> <li>Entretiens auprès des acteurs gouvernementaux, privés et de la société civile au Mozambique et en Afrique du Sud ;</li> <li>Participation au Forum de haut niveau des BRICS ;</li> </ul>
<b>Étape 2 : recherche approfondie et observation participante</b>	Avril à Août 2013	5 mois	Brésil	Brasilia, Rio de Janeiro, São Paulo ;	<ul style="list-style-type: none"> <li>Entretiens auprès des acteurs gouvernementaux, privés et de la société civile brésilienne ;</li> <li>Échanges approfondis avec les chercheurs (cotutelle de thèse avec le Centre de développement durable de l'Université de Brasilia) ;</li> </ul>
	Mars 2014	1 mois	Afrique du Sud	Johannesburg, Le Cap ;	<ul style="list-style-type: none"> <li>Entretiens auprès des acteurs sud-africains (gouvernement et privé), brésiliens (Bndes, Ambassade) et des institutions régionales (Nepad) ;</li> <li>Entretiens après des universitaires en Afrique du Sud ;</li> <li>Échanges approfondis avec les chercheurs (en tant que chercheuse associée du think tank <i>South African Institute of International Affairs</i>, SAIIA, à l'Université de Witwatersrand) ;</li> </ul>
	Avril à Sept 2014	6 mois	Mozambique	Maputo, Corridor de Nacala, Province de Tete ;	<ul style="list-style-type: none"> <li>Entretiens auprès des acteurs gouvernementaux, privés, de la société civile et des agences internationales basées au Mozambique ;</li> <li>Entretiens et groupes de discussions auprès des membres des associations de producteurs dans le Corridor de Nacala et dans la province de Tete et les intervenants des écoles bénéficiant du programme d'alimentation scolaire ;</li> <li>Mission de stage pour la FAO – rapports et facilitation du groupe technique du programme PAA Afrique ;</li> </ul>
	Avril 2014	2 sem.	Malawi	Lilongwe, Mangochi ;	<ul style="list-style-type: none"> <li>Entretiens avec les acteurs gouvernementaux, privés, de la société civile et des agences internationales basées au Malawi ;</li> </ul>
	Oct 2014	1 sem.	Italie	Rome ;	<ul style="list-style-type: none"> <li>Entretiens au siège de la FAO et du PAM</li> </ul>

<sup>12</sup> Les entretiens réalisés lors du mémoire de master ne sont pas comptabilisés dans la liste finale. La prise en compte de cette étape considère la définition des contours du sujet de recherche uniquement.

Phase	Date	Durée	Pays	Localisation	Activités principales
Étape 3 : mise à jour et discussions approfondies	Déc 2014	2 sem.	Brésil	Brasilia, Rio de Janeiro ;	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Entretiens renouvelés auprès des acteurs clés interviewés en 2013 ;</li> <li>• Participation à des groupes de discussion multi-acteurs autour de la politique brésilienne de coopération ;</li> </ul>
	Fév 2015 ; Nov 2015	2,5 mois	Mozambique	Maputo, province de Tete	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mission de consultation pour l'ONG Oxfam – évaluation des impacts du ProSavana (1 mois <i>home-based</i>)</li> <li>• Mission de consultation pour la FAO – évaluation qualitative du programme PAA Afrique (1 mois basée au bureau de la FAO au Mozambique et mission de terrain dans les districts de Tete)</li> <li>• Organisation de l'atelier d'échanges de pratiques entre le Mozambique et le Malawi sur les achats publics de l'agriculture familiale (Tete, Novembre 2015)</li> </ul>
<b>Total</b>		<b>18 mois</b>	<b>Brésil, Mozambique, FAO/PAM ;</b> Afrique du Sud, Malawi		<b>280 Entretiens ;</b> <b>5 mois observation participante</b>

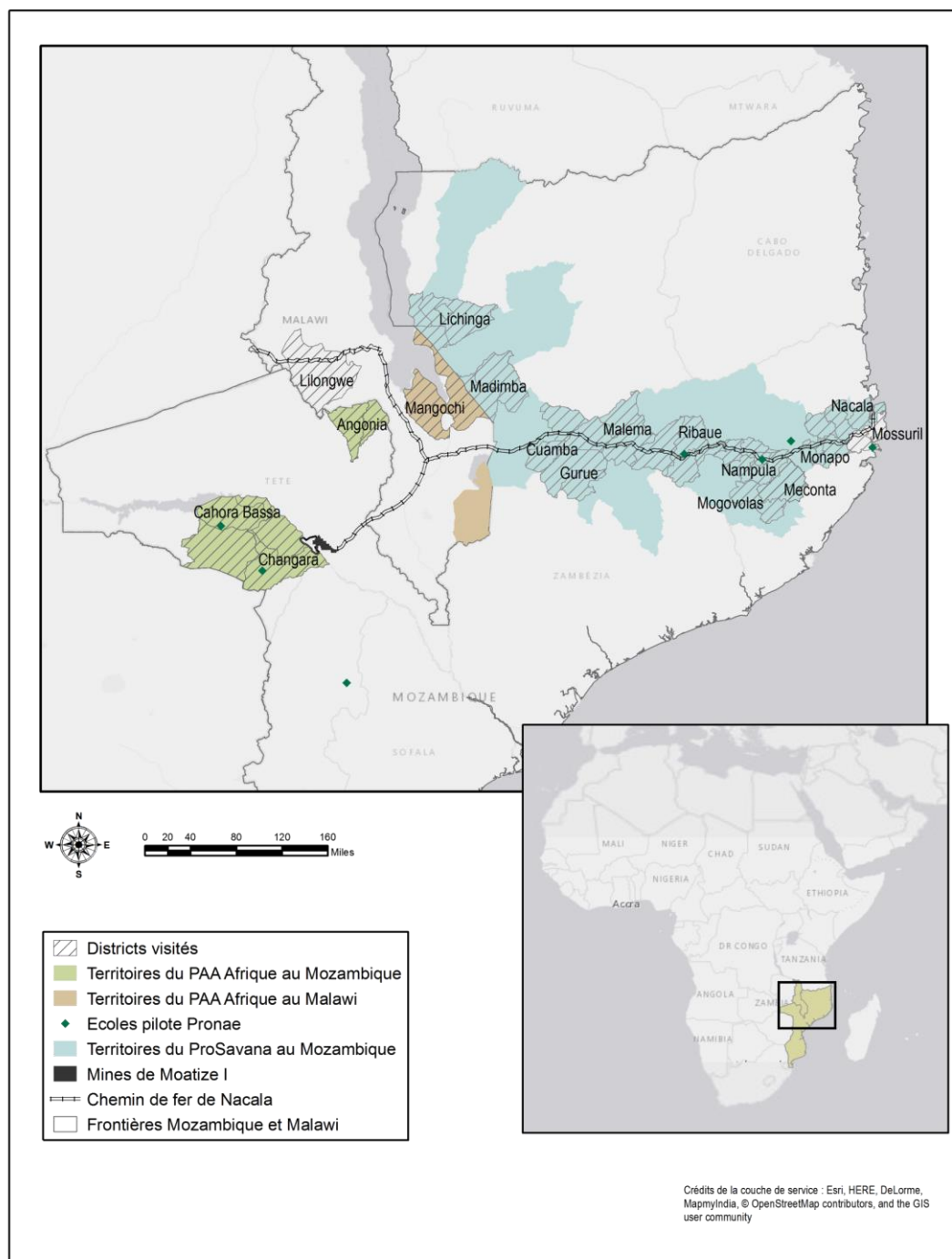
Outre les capitales, un important travail de terrain a été déployé dans les zones rurales du nord du Mozambique, mais aussi du Sud du Malawi. Presque 6 000 kilomètres ont été parcourus par voie routière entre ces deux pays, dont les principaux districts sont présentés dans le *Tableau 0.2* et illustrés sur la *Figure 0.1*.

**Tableau 0.2: Districts des enquêtes de terrain menées au Mozambique et au Malawi, 2013-2015**

Pays	Province	District
Mozambique	Tete	Angónia, Changara, Cahora Bassa, ville de Tete
	Nampula	Nacala, Nacala-à-Velha, Monapo, Meconta, Mogovolas, Mossuril, Nampula, Rapale, Rubaue, Malema
	Zambèzie	Gúrue, Cuamba
	Nyassa	Madimba, Lichinga
	Maputo	Ville de Maputo
Malawi	-	Ville de Lilongwe
	-	Mangochi



Figure 0.1: Localisation des enquêtes de terrain au Mozambique et au Malawi, 2013-2015



Source : Élaboré par l'auteur avec Esri

## 3.2. Entretiens semi-directifs et groupes de discussion

Les **entretiens semi-directifs** ont représenté une partie centrale des enquêtes de terrain. La diversité des interlocuteurs a fait l'intérêt de l'étude et a demandé une importante capacité d'adaptation dans les processus d'enquêtes : ambassadeurs et hauts fonctionnaires ; représentants des secteurs privé, public et du milieu associatif ; personnel des organisations internationales ; ainsi que membres d'associations de producteurs situés dans les différents pays. Cela étant, le guide d'entretiens est resté très large et adaptable à chaque groupe d'acteurs. Un total de 280 entretiens d'une durée approximative d'une heure a constitué notre base qualitative d'analyse<sup>13</sup>. La réalisation d'un nombre élevé d'entretiens s'est avérée nécessaire face au caractère multi-acteur et politisé des processus analysés et face à la limitation des sources institutionnelles.

Le matériel recueilli lors des entretiens est présenté sous trois formes principales : i) les citations des témoignages des personnes interviewées ; ii) les informations précises concernant les projets ; et iii) la base de données pour *l'analyse de réseaux*. Ce large échantillonnage « *en boule de neige* » nous a permis de mettre les différents récits en perspective, de confronter les faits et les points de vue énoncés afin d'identifier les contrastes et les divergences autour d'éléments invariants. Par ailleurs, les conditions d'accès au terrain sont variées – entre chercheuse/doctorante et consultante indépendante de la FAO – ce qui aurait pu influencer les informations fournies et conclusions tirées si un échantillon plus faible avait été étudié. Enfin, la participation aux groupes de discussion tels que les séminaires, ateliers et réunions restreintes au Brésil et au Mozambique<sup>14</sup> a pu compléter la démarche empirique.

## 3.3. Observation participante

Une deuxième technique privilégiée a été l'**observation participante** comme méthode complémentaire. Cette démarche avait pour but de mieux comprendre le fonctionnement interne des institutions de la coopération brésilienne et du processus de mise en œuvre des projets étudiés. L'observation participante s'est déroulée en trois périodes distinctes : i) un stage de cinq mois au sein de la FAO Mozambique dont les

---

<sup>13</sup> La liste des affiliations des interviewées et des dates des entretiens se trouve en annexe de cette thèse. Leurs noms ont été omis afin de préserver leurs identités. Les entretiens ont été en partie enregistrés et en partie retranscrits. Cette méthode nous a semblé judicieuse, dans la mesure où les personnes enquêtées semblaient parfois peu à l'aise avec l'idée d'être enregistrées.

<sup>14</sup> Voir la liste en annexe.

activités principales comprenaient l'identification des interlocuteurs clés de la société civile pour le programme PAA Afrique, la rédaction de rapports pour la construction d'une stratégie nationale d'achats publics, ainsi que l'animation du groupe technique multi-acteurs du programme ; ii) une mission d'un mois pour l'ONG Oxfam Mozambique afin d'évaluer les impacts potentiels du programme ProSavana sur l'agriculture paysanne ; et iii) une mission de deux mois au sein de la FAO Mozambique afin de réaliser une évaluation qualitative du programme PAA Afrique et d'organiser le séminaire d'échanges d'expériences entre le Mozambique et le Malawi sur les achats publics de l'agriculture familiale.

Ces missions nous ont permis de mieux comprendre les pratiques et les représentations des acteurs du terrain et de rompre avec les catégories de sens commun, tout en ayant gardé du recul et une distance critique (Crozier & Friedberg 2014). L'observation participante « ouverte » – fondée sur un accord préalable – impose des risques de changements artificiels de comportements dont j'étais consciente. Cependant, la position d'observatrice « externe » justifiée par les postes de *consultante indépendante* pour des missions à durée déterminée et par les activités « d'évaluation qualitative » ou d'« animation » nous a permis de garder une distance nécessaire vis-à-vis des processus en cours tout en ayant un accès privilégié à des informations peu accessibles, ainsi que de mieux comprendre certains fonctionnements difficilement observables de l'extérieur. Par exemple, l'organisation des réunions du groupe technique du programme PAA Afrique et des réunions avec les représentants de la société civile mozambicaine ont été fondamentales pour mieux saisir les visions et les intérêts de chaque acteur ainsi que pour identifier les points de blocage dans l'incorporation de l'instrument des achats publics au Mozambique.

L'observation entraîne des relations de proximité avec les acteurs du terrain, mais elle présuppose aussi de garder une distance objectivée par la prise de conscience des effets de l'enquête. Cette démarche a assuré la multiplication d'entretiens informels, qui ne sont pas pris en compte dans les citations au cours de la thèse ou comptabilisés dans la liste d'entretiens, mais qui ont permis d'appréhender certains enjeux de manière plus prégnante. Encore une fois, l'association de méthodes qualitatives et d'un échantillon assez large permet une analyse rigoureuse des données recueillies, complétés par un travail d'archives et une mise en perspective avec la littérature académique.

### 3.4. Consultations d'archives et de données institutionnelles

Les entretiens auprès de « dirigeants » habitués à être interrogés sur leur opinion ou non autorisés à les exprimer ouvertement (dans notre cas, les hauts fonctionnaires et les diplomates) ont fait l'objet de défis supplémentaires qui caractérisent les interactions avec des « imposants » (Chamboderon et al. 1994; Cohen 1999) et qui créent le risque de recueillir des discours préconstruits. Dans ce contexte, les entretiens et l'observation ont été complétés par un travail d'archives au sein du ministère brésilien des Affaires étrangères (Itamaraty), ce qui requiert une autorisation préalable pour une consultation sur place et des critères spécifiques d'accès aux documents uniquement non classifiés. D'autres informations institutionnelles des ministères brésiliens du Développement agricole (MDA) et du Développement social (MDS) ont été étudiées par les dispositifs bureaucratiques de l'accès aux informations publiques. Au Mozambique, les missions au sein de la FAO ont assuré un accès plus direct aux sources ciblées et aux documents internes. Parallèlement, les rapports institutionnels disponibles en ligne ont été largement utilisés afin de compléter la base de données construite pour les analyses des réseaux.

### 3.5. Littérature académique

Comme présenté dans la section 2, cette thèse mobilise les littératures des relations internationales et de l'analyse de politiques publiques, ainsi que les travaux plus récents sur la thématique de la politique sud-sud brésilienne. On évoque une préoccupation identifiée de mobilisation de travaux académiques produits non seulement dans les centres universitaires européens et nord-américains, mais aussi africains et latino-américains de manière générale (et plus particulièrement brésiliens et mozambicains). Par ailleurs, la thèse fait référence à une dizaine d'articles publiés (ou en cours de publication) pendant les travaux de recherche de cette thèse<sup>15</sup>.

<sup>15</sup> MILHORANCE & SOULE-KOHNDOU. « South-South Co-operation and Transformational Change in International Organisations ». *Global Governance*, à paraître; MILHORANCE & BURSZTYN. « South-South Civil Society Partnerships: Increasing Ties of Political Contention and Policy Building ». *Development Policy Review*, à paraître; ZANELLA & MILHORANCE « Cerrado meets savannah, family farmers meet peasants: The political economy of Brazil's agricultural cooperation with Mozambique ». *Food Policy* 58 (2016): 70-81; MILHORANCE. « Apprehending Policy Change in the Internationalization of Public Policies ». In *The Micro-Dynamics and Macro-Effects of Policy Transfers: Beg, Borrow, Steal, or Swallow?*, édité par Magdaléna Hadjiiski, Leslie A. Pal, et Christopher Walker. New Horizons Public Policy Series. London: Edward Elgar Publishers, à paraître; MILHORANCE « Brazil's Cooperation with Sub-Saharan Africa in the Rural Sector the International Circulation of Instruments of Public Policy ». *Latin American Perspectives* 41, n° 5 (2014): 75-93;

## 4. Annonce du plan

Ce travail s'articulera en trois parties organisées en sept chapitres. Dans une *première partie*, nous présenterons les bases contextuelles et conceptuelles de notre thèse. Cette partie sera divisée en deux chapitres permettant dans un premier temps de revenir sur les bases matérielles et symboliques de « l'émergence » afin de caractériser le processus actuel de la projection internationale du Brésil et de son mouvement envers le Sud. Ce **premier chapitre** permettra de montrer que la notion « d'émergence » constitue une catégorie de représentation politique qui va au-delà des critères économiques et qui repose sur des aspects idéationnels, liés notamment aux notions de « développement » et de « pauvreté ». Notre argument est que les organismes internationaux ne sont plus les seuls initiateurs des cadres intellectuels et pratiques qui régissent le développement et que le Brésil se positionne progressivement comme un acteur privilégié dans ce domaine, en se projetant à travers les récits du partage d'expériences. Dans le prolongement de cette contextualisation, le **deuxième chapitre** définit le concept d'internationalisation de politiques publiques. Ce chapitre présentera le cadre théorique construit pour cette thèse afin de saisir le *contenu*, les *mécanismes* et les *effets* de ce processus. Notre démarche présente des innovations par rapport à la littérature existante dans la mesure où elle propose une approche par les *coalitions de cause* et propose, en outre, une définition précise du *changement politique*, afin d'évaluer les effets de l'adoption de normes internationales selon une approche moins mécaniciste que celle d'*apprentissage*, largement utilisée dans la littérature.

La *deuxième partie* de cette thèse sera dès lors consacrée à la définition du contenu des solutions brésiliennes d'action publiques internationalisées ainsi que des voies et des mécanismes de ce processus. Le **troisième chapitre** montrera comment l'action internationale du Brésil a été façonnée par les dynamiques politiques et socio-historiques nationales et détaillera les stratégies des coalitions d'acteurs du secteur rural brésilien.

---

MILHORANCE. « Emerging Trends in Global Commodities Markets: The Role of Brazil and China in Contemporary Agrarian Transformations ». Working Paper. **BRICS Initiatives in Critical Agrarian Studies (BICAS)**. The Hague: International Institute of Social Studies, 2015; MILHORANCE. « Economias emergentes e instituições nacionais: debate sobre a presença brasileira no Malawi e em Moçambique ». In **Desafios para Moçambique** 2015, 417-38. Maputo: Instituto de Estudos Sociais e Económicos, 2015; MILHORANCE. « The Durban BRICS Summit: Advancing Cooperation among Emerging Sovereign Powers ». **Mondes en développement**, n° 1 (2014): 37-50 ; MILHORANCE. « La politique extérieure Sud-Sud du Brésil de l'après-Lula: Quelle place pour l'Afrique ? » **Afrique contemporaine** 248, n° 4 (2013): 45; MILHORANCE. « A política de cooperação do Brasil com a África Subsaariana no setor rural: transferência e inovação na difusão de políticas públicas. » **Revista Brasileira de Política Internacional** 56, n° 2 (2013); MILHORANCE & GOULET. « L'essor des coopérations Sud-Sud: le Brésil en Afrique et le cas du secteur agricole ». **Techniques Financières et Développement**, n° 105 (2011).

Ce chapitre nous permettra de montrer que des instruments politiquement divergents sont internationalisés par des coalitions d'acteurs concurrentes, qui disposent de ressources asymétriques et qui interagissent de manière distincte avec les acteurs internationaux. Malgré la convergence entre les coalitions distinctes d'acteurs brésiliens dans la manipulation des « symboles du Sud », leurs stratégies et leurs *systèmes de croyances* ne font pas l'objet d'un ensemble unifié.

A partir de là, nous montrerons dans le **quatrième chapitre** comment une *coalition de cause* composée d'acteurs du gouvernement et de certains mouvements sociaux brésiliens s'engage dans les instances multilatérales, notamment la FAO, la CPLP et le Comité de la sécurité alimentaire mondiale (CSA), en produisant des changements opérationnels et normatifs au sein de ces organisations. Ce chapitre nous permettra de mettre en évidence la portée des instruments brésiliens de politiques publiques pour la sécurité alimentaire et l'agriculture familiale dans le cadrage de normes internationales et de « bonnes pratiques » de développement rural. Ces instances représentent à la fois des *intermédiaires* de la *socialisation* de normes et des *arènes* de la production de ces normes à partir de l'interaction entre les acteurs brésiliens, les fonctionnaires de ces institutions et d'autres acteurs internationaux. La socialisation de ces normes au niveau multilatéral a bénéficié de la *structure d'opportunité* créée par la relance du paradigme sud-sud et par la perte progressive de légitimité des solutions préconisées par les agences internationales du développement. Elle a des impacts importants du point de vue normatif, mais elle contribue également à influencer les cadres politiques au niveau national, comme nous le verrons dans le cas du Mozambique.

Enfin, la *troisième partie* de cette thèse analysera les effets de l'internationalisation de solutions d'action publique brésiliennes sur les systèmes politiques nationaux, en mettant en lumière le cas du Mozambique. Ainsi, le **cinquième chapitre** retracera, de manière analogue au troisième chapitre portant sur le Brésil, les trajectoires sociohistoriques des politiques rurales au Mozambique et l'interaction des acteurs mozambicains avec ceux de la « communauté internationale », afin de contextualiser « l'arrivée » des bailleurs émergents comme le Brésil et les conséquences de l'adoption d'instruments brésiliens de politiques publiques. Nous discuterons dans ce chapitre du rôle de l'État mozambicain dans la modernisation agricole et dans la promotion des investissements étrangers, afin de comprendre ensuite le rôle des élites administratives dans l'importation de modèles étrangers qui consolident ces objectifs politico-économiques. Cet effort nous permettra d'identifier les principales coalitions d'acteurs du secteur rural mozambicain qui s'activent dans la réception des normes internationales.

Enfin, le **sixième et le septième chapitre** présenteront des données détaillées du terrain mozambicain, en contrepoint du terrain malawien, afin d'appréhender les effets – ou la portée – des instruments brésiliens dans le secteur rural au Mozambique. Le but sera ici de comprendre comment des acteurs mettant en avant des notions distinctes de développement rural interagissent avec les acteurs situés au Mozambique et avec la capacité, propre à chaque coalition, d'entreprendre le changement politique au niveau national et local. Le **sixième chapitre** examinera plus particulièrement le processus de *changement incrémental* à travers la promotion des instruments de modernisation agricole et de contractualisation de l'agriculture liées à des investissements étrangers à grande échelle. Ce chapitre se focalise sur le programme ProSavana et les investissements privés de la Vale et examine l'influence de ces initiatives dans le renforcement d'un modèle de développement « extractif » créateur de devises, où l'État acquiert un rôle de facilitateur du secteur privé. Malgré la contestation de ce modèle par des groupes d'ONG et de mouvements sociaux, la coalition dominante du secteur rural mozambicain bénéficie de l'appui brésilien pour consolider son projet politico-économique.

Ensuite, le **septième chapitre** évaluera le potentiel de réorientation politique des stratégies nationales pour le secteur rural du Mozambique à travers la mise en œuvre d'initiatives telles que le Pronae et le programme PAA Afrique et le programme Plus d'Aliments, qui promeuvent le renforcement du rôle de l'État dans la sécurisation des marchés et dans l'appui technique pour l'agriculture familiale. Nous montrerons que la faible institutionnalisation du Pronae signalait à priori l'intérêt de l'État mozambicain pour les achats publics locaux et les objectifs de protection sociale, cependant il n'a pas représenté un changement politique. La « subsidiarité » dans l'adoption des normes internationales atteste ici d'une réponse des élites administratives aux attentes des bailleurs sans que l'État mozambicain se responsabilise de la continuité des réformes. Dans ce chapitre, comme dans le précédent, nous montrerons en outre que les aspects matériels et historiques de l'organisation sociale au niveau des territoires ont caractérisé le processus d'adoption de ces réformes localement.

Ces étapes devraient nous permettre d'éclairer les dynamiques de la circulation des idées d'action publique, en mettant l'accent sur le rôle renouvelé des acteurs du Sud et de remettre ainsi en question les ressorts de la distribution et de la reproduction des relations de pouvoir dans l'espace international. Elles devraient également nous permettre de mieux saisir les enjeux de la transformation de l'État dans un contexte de mondialisation et de consolidation de nouvelles recettes mondiales de solutions publiques.

# **Partie I**

---

## **Aspects analytiques et conceptuels**



# Contextualisation de l'objet d'étude : attributs de l'émergence et méandres de l'intégration du Sud

Il y a-t-il des particularités dans la production et la circulation internationale de normes par les acteurs du « Sud »<sup>1</sup> ? Peut-on parler d'une nouvelle phase d'intégration entre les États et les sociétés du Sud à partir des années 2000 ? Quel est le rôle des puissances dites « émergentes » dans ce processus d'intégration et comment définir cette catégorie de pays ? Ces questionnements orienteront ce chapitre de contextualisation de notre objet d'étude, à savoir, le *changement politique* lié à la production et à la circulation d'instruments de politiques de développement rural fondées sur le paradigme sud-sud.

Nous nous pencherons dans un premier temps sur la notion « d'émergence » dans les relations internationales, et commencerons par retracer les critères économiques et politiques qui la définissent. L'arrivée sur la scène internationale d'un groupe non homogène de pays industrialisés au fort poids démographique et à la croissance importante, tels que la Chine, le Brésil ou l'Inde, ainsi que leur affirmation dans les années 2000, ont marqué l'histoire économique récente. Leur diplomatie revendicative et active dans les contextes régionaux et multilatéraux a favorisé la négociation de leur

---

<sup>1</sup> La notion de « Sud » mobilisée au cours de cette thèse renvoie à une compréhension politico-géographique du monde en rapport avec la notion de « développement ». Cette notion a été présentée dans l'introduction générale et sera discuté au cours du présent chapitre. L'utilisation de guillemets propose un exercice de problématisation des notions de « Sud », de « puissances émergentes », entre autres, mais il ne sera fait que dans la première apparition de chaque concept afin de rendre la lecture plus fluide.

statut politique et a renforcé leur engagement dans la promotion de changements normatifs et opérationnels du système international.

Cependant, les critères politico-économiques ne suffisent pas à concevoir la notion d'émergence, qui demeure remarquablement mouvante. Les trajectoires historiques d'exclusion de ces pays sont la clé du façonnement de leur identité et de leurs comportements actuels. L'intensification des échanges entre ces pays et d'autres dans le Sud comprend en outre la réhabilitation d'un aspect identitaire. Nous reviendrons ainsi dans un deuxième temps sur les fondements symboliques du concept d'émergence, en lien notamment avec les notions de « développement » et de « pauvreté ». L'aspect idéationnel fait partie intégrante de notre analyse qui questionne si la production et la circulation de normes prend une dimension particulière lorsque les acteurs du Sud sont impliqués. Il ne s'agit pas, bien évidemment, de reconstituer toutes les étapes des « savoirs sur le développement », trop riches pour un seul chapitre, mais d'identifier les principaux aspects influant sur les dynamiques actuelles.

Enfin, nous serons amenés dans un troisième temps à discuter des conditions de la « rencontre » entre les pays émergents et leurs interlocuteurs du Sud, afin de concevoir le contexte récent de densification des liens entre ces pays comme une *structure d'opportunité*<sup>2</sup> pour la production et la circulation de normes. Nous nous concentrerons sur le cas du Brésil, cœur de cette thèse, en faisant éventuellement référence à d'autres émergents, avec pour objectif la mise en perspective par rapport au cas brésilien.

## **1. Définition empirique de l'émergence : croissance économique et diplomatie réformiste**

Afin de mieux saisir la notion d'émergence, cette section s'intéresse aux conditions économiques et politiques de l'affirmation internationale de pays tels que la Chine, le Brésil, l'Inde et l'Afrique du Sud. L'effort de caractérisation des puissances émergentes repose sur les conditions principalement empiriques de ce phénomène et pose encore des défis analytiques. De l'intégration accrue aux marchés internationaux à

---

<sup>2</sup> La notion de *structure d'opportunité* politique a été appliquée à plusieurs domaines des sciences sociales afin de qualifier les événements plus larges et externes aux processus politiques étudiés. Dans la littérature des mouvements sociaux, ce concept a été mobilisé pour expliquer l'émergence et le façonnement des mouvements transnationaux (Tarrow 2005, p. 3). Dans les textes de politiques publiques, notamment le *cadre des coalitions de cause*, ce concept conçoit les opportunités et les contraintes façonnant le *sous-système politique* de manière plus large, ou les événements externes à ce *sous-système* (Jenkins-Smith et al. 2014, p. 187).

l'activisme diplomatique, ces pays attirent de plus en plus l'attention des analystes et soulèvent des doutes concernant la durabilité de ce mouvement et de leurs modèles de développement<sup>3</sup>.

## 1.1. Expansion de l'économie de marché et redéfinition du rôle de l'État

### 1.1.1. *Prégnance du critère de croissance économique*

Les « **économies à marché émergent** » ont désigné dans les années 1980 les pays à transition rapide, en cours d'industrialisation et présentant des opportunités d'investissement du fait de leur croissance et de leurs systèmes financiers ainsi que des risques rémunérateurs des investissements, tels que les « tigres »<sup>4</sup> ou les « dragons »<sup>5</sup> asiatiques. L'expression a été forgée par un économiste à la Société financière internationale (SFI), filiale de la Banque mondiale, qui a voulu démontrer qu'à l'inverse de la pensée de l'époque, le centre de gravité économique du monde basculait progressivement vers un nombre de pays en voie de développement. Ces pays bénéficiaient de taux de croissance importants et présentaient un ensemble d'entreprises prometteuses pour l'investissement étranger qui étaient jusque-là ignorées. C'est ainsi que le *Fonds d'investissement pour le Tiers-monde* proposé par la SFI devient le *Fonds de croissance pour les marchés émergents* : « *En me cassant la tête je suis arrivé à un terme qui sonnait plus positif et dynamique : marchés émergents. Tiers-monde suggérait stagnation ; marché émergent suggérait progrès* » (van Agtmael 2007, p. 5).

Ces « nouveaux pays industrialisés » d'Asie faisaient preuve d'un poids croissant dans l'économie mondiale, poids attesté par l'augmentation des exportations ainsi que par l'attrait pour les investisseurs étrangers. D'autres économies emboîtent toutefois leur pas, dont celles de la Chine, du Brésil et de l'Inde à partir des années 2000. Tout en partageant des facteurs comme la relative stabilité institutionnelle capable d'assurer la régulation des marchés (Jaffrelot 2008, p. 14), ces économies sont profondément

<sup>3</sup> Afin d'éviter les risques de simplification posés par la notion de « modèle », nous adoptons dans cette thèse les outils de la sociologie des politiques publiques, à savoir les notions « d'instrument de politiques publiques » (Lascoumes & Le Galès 2004) et de « systèmes de croyances » (Sabatier & Jenkins-Smith 1993) pour caractériser les idées politiques qui façonnent un instrument déterminé. Ce cadre conceptuel ainsi que son choix seront détaillés dans le Chapitre 2. Plutôt que mettre en avant l'idée d'un « modèle brésilien » pour les politiques publiques, notre but est de mettre l'accent sur les disputes « internes » à l'État brésilien au niveau du partage des instruments politiques avec d'autres pays en développement.

<sup>4</sup> Malaisie, Thaïlande, Indonésie, Philippines.

<sup>5</sup> Taiwan, Corée du Sud, Hong Kong.

hétérogènes du point de vue de la structure de leur croissance ou de leur PIB, ainsi que du point de vue de l'insertion internationale (Salama 2014a, p. 20). Le tableau ci-dessous (Tableau 1.1) démontre cette diversité sur le plan économique en fournissant un panorama des principaux indicateurs économiques des pays émergents sélectionnés.

Tableau 1.1: Indicateurs économiques des pays émergents sélectionnés, 2013

	PIB (\$ US Milliards courants)	PIB par habitant (\$ US courants)	Croissance du PIB (% annuel)	Croissance du PIB par habitant (% annuel)	Population, Millions total	Croissance de la population (% annuel)	Superficie (km <sup>2</sup> )
<b>Afrique du Sud</b>	366	6 890	2,2	0,6	53	1,5	1 219 090
<b>Argentine</b>	614	14 443	2,9	1,8	43	1,0	2 780 400
<b>Brésil</b>	2 392	11 711	2,7	1,8	204	0,9	8 515 770
<b>Chine</b>	9 491	6 992	7,7	7,2	1357	0,5	9 562 911
<b>Chili</b>	277	15 742	4,2	3,1	18	1,1	756 096
<b>Égypte</b>	272	3 104	2,1	-0,2	88	2,3	1 001 450
<b>Hongrie</b>	134	13 585	1,9	2,2	10	-0,3	93 030
<b>Inde</b>	1 862	1 455	6,9	5,6	1279	1,3	3 287 260
<b>Indonésie</b>	910	3 624	5,6	4,2	251	1,3	1 910 930
<b>Malaisie</b>	323	10 974	4,7	3,1	29	1,5	330 800
<b>Mexique</b>	1 259	10 173	1,4	0,0	124	1,4	1 964 380
<b>Thaïlande</b>	420	6 229	2,8	2,4	67	0,4	513 120
<b>Turquie</b>	823	10 975	4,2	2,9	75	1,2	783 560
<b>Russie</b>	2 079	14 487	1,3	1,1	144	0,2	17 098 250

Source : Adapté par l'auteur de Banque mondiale, World Data Bank (2016)

### Définition de l'émergence à partir des critères financiers

On assiste à une multiplication des efforts de définition de la catégorie d'émergence<sup>6</sup>, mais compte tenu de son origine et de son développement dans le **contexte empirique du monde de la finance**, la dimension économique semble au final s'imposer comme centrale. En effet, souvent utilisée par les agences internationales de notation, cette catégorie met en avant les critères incluant la capitalisation boursière, le PIB par habitant, l'environnement macro-économique, la taille du marché et de ses entreprises ainsi que le niveau de corruption. Ces pays ont également profité d'un dividende démographique non négligeable, qui concourt à l'importance de ces marchés. Le véritable succès qu'a connu l'acronyme *BRIC* (Brésil, Russie, Inde et Chine), introduit

<sup>6</sup> Par exemple, pour Salama (2014a, p. 20) les pays émergents désignent les pays dont le PIB total est considérable en raison de l'importance de la population, ou dont le revenu par tête est au minimum équivalent au tiers de celui des pays avancés.

en 2001 par la banque d'investissement Goldman Sachs<sup>7</sup> ne fait que confirmer la centralité des composantes financières de cette catégorie. L'acronyme reposait sur la thèse selon laquelle les réformes fondées sur l'ouverture des marchés, la stabilité macro-économique, la « bonne gouvernance » et l'éducation seraient des facteurs déterminants du processus d'émergence. D'après cette logique, les économies émergentes auraient « fait preuve de réussite » dans l'**ordre mondial libéral moderne**, celles-ci étant le produit du tournant libéral né de l'ajustement structurel<sup>8</sup> et témoignant de la conjonction d'une croissance rapide, d'une insertion accrue dans les marchés globalisés et d'un « savoir-faire institutionnel » consolidé.

### **Croissance du commerce et des investissements**

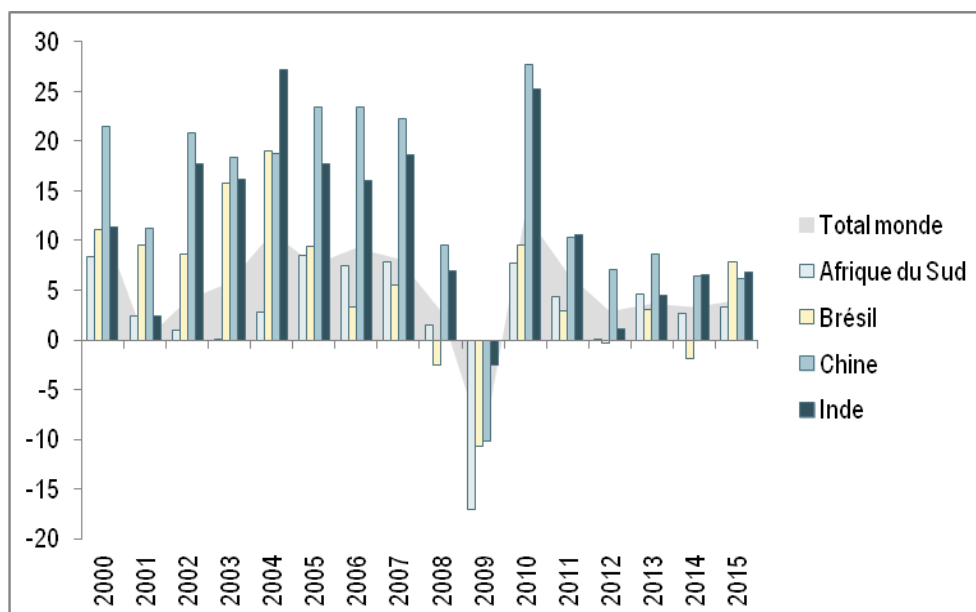
Deux autres facteurs sont utilisés afin de caractériser les économies émergentes, à savoir leur participation dans les **échanges commerciaux mondiaux** et dans les **investissements directs étrangers** (IDE). Le graphique ci-dessus (*Figure 1.1*) démontre la variation annuelle du volume des exportations de biens et de services des *BASIC* (Brésil, Afrique du Sud, Inde et Chine), qui est fréquemment plus élevée que celle de la moyenne mondiale. En ce qui concerne les investissements, ceux-ci sont encore restreints à certains secteurs et pays, mais les investissements « entrants » et « sortants » de ces économies vers les pays du Sud comme du Nord représentent un phénomène nouveau et majeur (Richet, 2014). La *Figure 1.2* démontre les flux croissant d'investissements entrants dans les pays *BASIC* depuis 2000.

---

<sup>7</sup> Le terme est d'abord apparu dans le rapport « *Building better global economic BRICs* », signé par l'économiste de Goldman Sachs, Jim O'Neill.

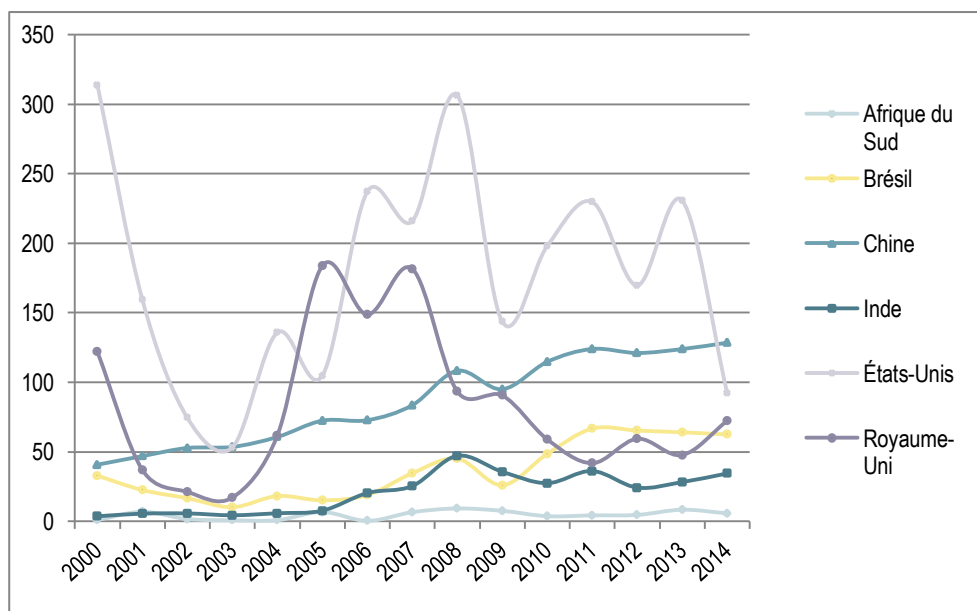
<sup>8</sup> Ces ajustements structurels représentaient le cœur des orientations libérales du consensus de Washington, incluant ouverture commerciale, privatisations, déréglementations des marchés, libéralisation du système bancaire, et flexibilité du marché du travail.

Figure 1.1 : Volume des exportations de biens et de services (variations annuelles en pourcentage), 2000-2015



Source : Adapté par l'auteur du FMI (2015)

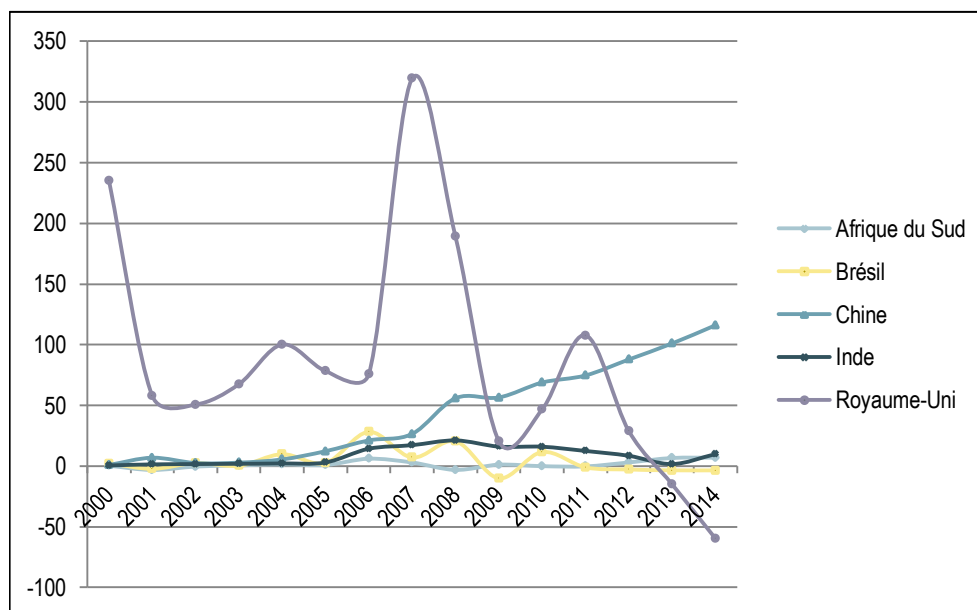
Figure 1.2 : Flux IDE entrants (en milliards US courants)



Source: Adapté par l'auteur de l'UNCTADStat (2016)

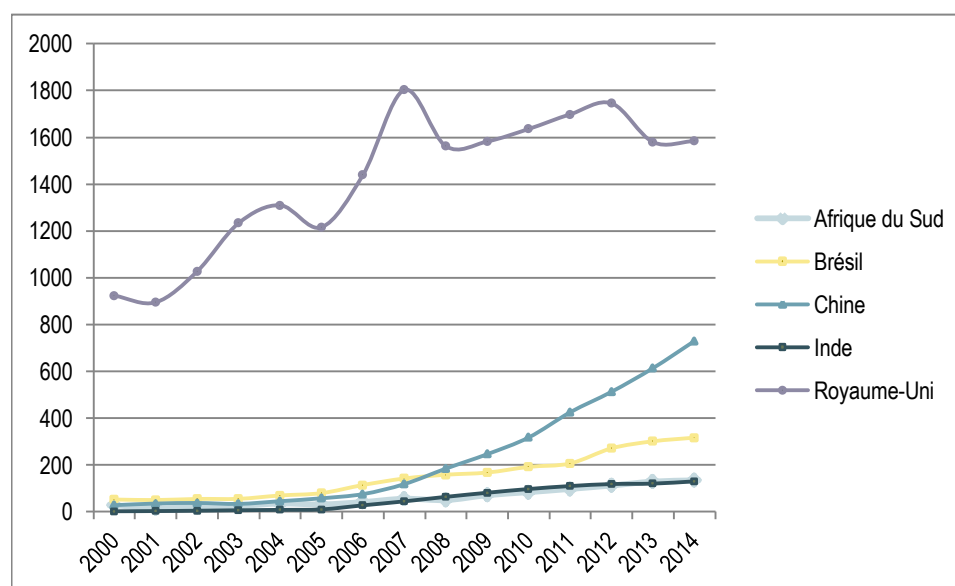
Les Figures 1.3 et 1.4 montrent respectivement les flux et les stocks des investissements « sortants » des pays BASIC en comparaison avec ceux du Royaume-Uni, pays européen qui affiche les flux et les stocks les plus élevés entre 2000 et 2014.

Figure 1.3: Flux d'IDE sortants annuels, 2000-2014 (en milliards USD courants)



Source : Adapté par l'auteur de l'UNCTADStat (2016)

Figure 1.4: Stocks d'IDE sortants annuels, 2000-2014 (en milliards USD courants)



Source : Adapté par l'auteur de l'UNCTADStat (2016)

Reposant sur des définitions floues, la composition de la liste des « bons élèves » en matière économique représente un autre « casse-tête ». Sur la base des critères précédemment énoncés, et en tenant compte des classifications proposées par plusieurs

agences financières (Boston Consulting Group, Fonds monétaire international, BNP Paribas, Standard & Poor's), Gabas et Losch (2008) ont identifié une liste à peu près stable des économies considérées émergentes : Argentine, Brésil, Chili, Chine, Egypte, Hongrie, Inde, Indonésie, Malaisie, Mexique et Thaïlande. Nous pourrions également ajouter d'autres pays tels que la Turquie. Comme le rappellent Alden et al. (2013, p. 7), certains analystes considèrent le terme « émergent » inadéquat, puisque la croissance de la Chine ou de l'Inde ne reflète que le retour aux conditions historiques qui ont prévalu durant presque un millénaire jusqu'au XVIII<sup>e</sup> siècle. Le même type d'argument peut être utilisé pour la Russie qui, en dépit de ses résultats économiques, représente une puissance impériale – mais non coloniale – qui a été exclue du jeu international au lendemain de la Guerre froide et qui a redessiné sa position internationale dans les années 2000.

### Un processus de convergence économique ?

L'effet de la croissance dans l'économie ne se réduit pas au déplacement de la sphère d'investissements étrangers ; il ouvre également un débat sur la mise en route d'un processus de « **convergence économique globale** ». D'après cette logique, l'écart entre les niveaux du PIB de nombreux pays du Sud et du Nord diminue considérablement depuis les années 2000. L'un des principaux représentants de cette perspective est l'économiste Dani Rodrik, opposant des thèses du libre-échange. Dans cette optique, la croissance dans le monde en développement dépendrait non de la croissance dans les économies dites « avancées », mais de la différence des niveaux de productivité des deux groupes de pays (*convergence gap*). La convergence ne serait pourtant pas automatique et demanderait des changements structurels menés par des politiques publiques (Rodrik 2011).

Certains auteurs défendent quant à eux l'impossibilité de la convergence économique, en comparant les PIB en parité des pouvoirs d'achat (PPA) rapporté au PIB des États-Unis (en USD courants) (Losch 2015). Comme illustré dans la *Figure 1.5*, ces études montrent que la convergence ne semble pas possible pour les économies émergentes autres que la Chine. Ce débat a attiré notamment l'attention au niveau mondial, mais ce sont principalement les pays asiatiques qui ont bénéficié de ce processus. Il semble néanmoins utile de souligner qu'en 1980 l'Union Européenne et les États-Unis comptaient pour 35 % et 26 % du PIB mondial respectivement alors qu'en 2014 cette part représentait 24 % et 22 % respectivement. L'ensemble des pays de



l'Organisation de coopération et développement économique (OCDE) est passé de 78 % du PIB mondial en 1980 à 63 % en 2014 (Banque mondiale 2015). Il y a donc un déclin de la prédominance de l'OCDE sur le plan économique. L'intérêt des acteurs étatsuniens et européens envers les économies émergentes va ainsi de pair avec les discours politiques « désuets », selon Demailly et al. (2013)<sup>9</sup>, de retour de la croissance.

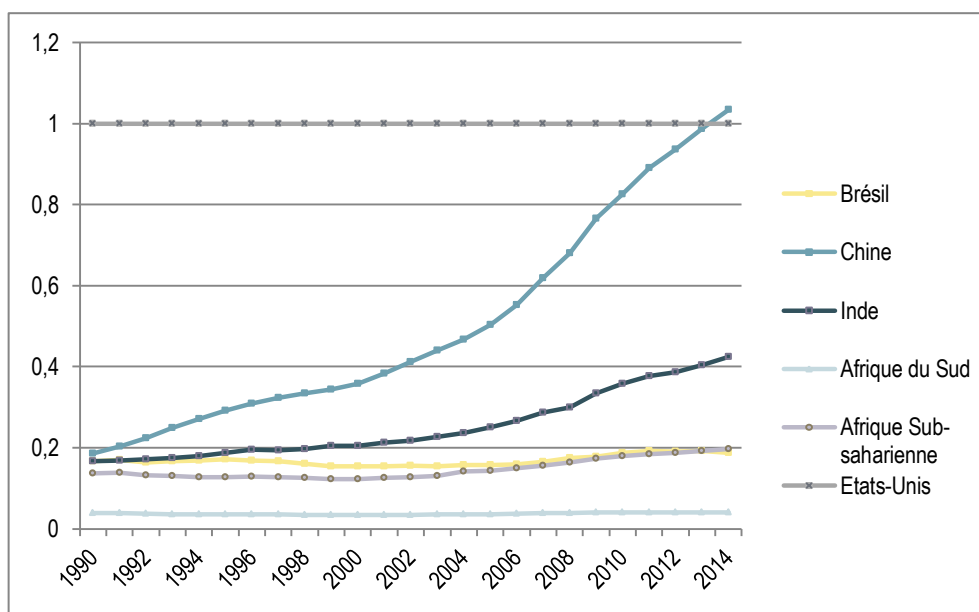
### **Les crises mondiales et l'opportunité pour l'action des économies émergentes**

Par ailleurs, la **crise économique et financière** amorcée en 2007 aux États-Unis sur le marché des prêts hypothécaires (*subprimes*) et qui s'est étendue en 2008 à l'ensemble des marchés financiers a eu des répercussions sensibles sur l'économie mondiale, des économies « avancées » notamment (Europe, États-Unis, Japon, etc.). Elle a débouché pendant une courte période sur une récession quasi généralisée dans le monde. En parallèle, une « crise alimentaire » a éclaté dans un nombre de pays du Sud, notamment du continent africain, entraîné par la hausse du prix des denrées alimentaires sur le marché international. Certes, comme le rappelle François (2013, p. 93), l'idée d'une crise alimentaire mondiale est trop simpliste pour décrire les aléas climatiques et l'impact sur les sociétés pastorales au Sahel, toutefois cet épisode a contribué à remettre la lutte contre la faim et les politiques agricoles au cœur des préoccupations internationales comme nous le montrerons dans le Chapitre 4. Ces événements ont contribué à créer une *structure d'opportunité* pour l'action des pays émergents, qui ont gardé, juste après la crise, des taux de croissance plus élevés qu'en Europe ou aux États-Unis. Ces derniers ont en outre été accusés d'être à l'origine de cet impact économique. Enfin, la crise alimentaire a relancé le débat dans les forums politiques internationaux sur les recettes de développement rural préconisés par les institutions internationales et du Nord.

---

<sup>9</sup> Pour ces auteurs, en matière de prospérité ce n'est pas tant le taux de croissance de l'économie qui importe que les choix individuels et collectifs qui influent sur les trajectoires de développement : adopter ou non un modèle de développement reposant sur des services « relationnels », et atteindre ou non les objectifs climatiques.

Figure 1.5 : PIB des pays BASIC rapporté au PIB des États-Unis en PPA, % (USD courants)



Source : Adapté par l'auteur de World Bank Data (2016)

En conclusion, malgré la fragilité de l'indicateur de croissance du PIB, celui-ci s'est configuré comme facteur de caractérisation des économies émergentes et comme la première source d'intérêts des institutions financières envers ces pays. La participation aux flux commerciaux et financiers internationaux ou la tendance à une convergence économique sont d'autres facteurs qui ont suivi celui de la croissance dans l'étude des émergents. Cette caractérisation reste pourtant très fragile si l'on ne prend pas en compte des aspects politiques ou même les indicateurs internes, tels que ceux des inégalités sociales. Par ailleurs, le rôle central de l'État dans la gestion macro-économique d'une grande partie de ces pays n'a pas été considéré par les agences financières dans leurs classifications. Il s'agit pourtant d'une particularité de la trajectoire politique de la plupart d'entre eux, ce que confronte dans une certaine mesure les orientations dominantes des institutions financières internationales. Cet aspect sera discuté ci-dessous.

### 1.1.2. Politiques volontaristes et spécialisation économique

#### Centralité de l'État et ascension d'une classe moyenne

Le rôle spécifique de l'État dans la gestion macro-économique avait déjà été mis en valeur par les études se penchant sur les trajectoires politico-économiques des pays asiatiques, qui se sont démarquées fondamentalement des orientations libérales mises en exergue par la Banque mondiale (Vernières 1997). Malgré l'hétérogénéité de ces trajectoires, dans certains de ces pays l'État dirige les entreprises publiques, mène des politiques industrielles volontaristes et n'hésite pas à contrôler les capitaux (Plihon 2013, p. 37). Par conséquent, l'industrialisation et la croissance de ces pays ont été davantage liées à leurs politiques publiques qu'aux résultats mêmes de la globalisation économique.

Plusieurs pays latino-américains, notamment le Brésil, ont suivi de manière générale des projets nationaux volontaristes d'industrialisation sur la base de la *substitution aux importations*. La centralité de l'État en tant qu'acteur social, économique et politique est un thème récurrent de la littérature économique dans la région, comme nous le verrons dans la deuxième partie de ce chapitre. Au Brésil, d'importants crédits à la consommation et la progression du salaire moyen (plus important que celle de la productivité du travail) ont contribué à dynamiser le marché intérieur dans les années 2000 (Salama 2014a). Les politiques sociales de transferts conditionnels de revenus ont contribué à intégrer des groupes de la population auparavant exclus dans les marchés de biens durables. Cette dynamique a renforcé la capacité du pays à résister aux effets systémiques de la crise économique de 2008. En résumé, la hausse de la consommation, à travers les crédits publics et à l'ascension d'une **classe moyenne**<sup>10</sup>, représente une source importante de la croissance économique du pays. L'expansion des demandes asiatiques des matières premières a quant à elle amplifié le volume des exportations.

En Chine, le parti communiste est devenu un catalyseur du capitalisme à travers un modèle volontariste mariant le marché avec une planification impérative et reposant sur les taux élevés d'investissement ainsi que sur les bas salaires, ce qui a engendré une faible consommation interne (Coussy 2008, p. 71; Salama 2014a, p. 62). Dans ce pays,

<sup>10</sup> Il convient de noter que les choix des critères pour définir et quantifier les classes moyennes ne sont pas neutres : les données officielles brésiliennes considéraient comme classe moyenne plus de la moitié de la population en 2007 (Neri et al. 2011) tandis qu'elle ne représentaient qu'un quart selon les sources de la Banque interaméricaine de développement (Salama 2014a, p. 127).

l'État développeur ne cesse de tisser des liens entre le public et le privé<sup>11</sup>, et veille à ce que les bénéfices de l'activité économique soient pour partie redistribués en vue d'assurer la stabilité du lien social et la légitimité politique du gouvernement (Boyer 2008, p. 57). Chapponnière et Lautier (2014) montrent le rôle moteur de l'investissement public et mettent l'accent sur les cycles de spécialisation de ce pays. En Inde, le rôle de l'État a été également central dans la constitution d'une base économique et scientifique qui a soutenu une croissance initialement interne. Dans un deuxième temps, une croissance basée sur l'exportation de services, notamment informatiques, a profité surtout aux régions qui jouissaient d'un minimum de tissu urbain et industriel. Ses résultats économiques prennent appui sur un « dividende démographique ». Plus fragile sur le plan économique, l'Afrique du Sud incarne le statut de « géant économique de l'Afrique », en affichant des caractéristiques qui l'associent aux trajectoires émergentes<sup>12</sup>.

### Spécialisation des exportations

Ce volontarisme étatique n'a pas pour autant évité la **spécialisation de certaines de ces économies dans ses exportations**, malgré les efforts d'industrialisation et de modernisation depuis plusieurs décennies. La Chine représentait environ 12% des exportations mondiales en 2013 (OMC 2014), fondamentalement orientées sur les produits manufacturés. Son rôle, tant du côté de l'offre de produits manufacturés que du côté de la demande d'équipements de haute technologie et de matières premières, a eu de forts impacts sur l'économie mondiale au cours de la décennie écoulée : l'augmentation des prix internationaux de produits de base (*commodities*<sup>13</sup>) et de certains produits manufacturés, avec un effet sur les termes de l'échange des pays en développement exportateurs de produits primaires tels que le Brésil (Pinto & Gonçalves

<sup>11</sup> La modernisation et l'internationalisation de ses entreprises sont financées par des crédits à taux d'intérêt très faibles et par de nombreuses subventions. Les firmes, pour la plupart étatiques, s'internationalisent et sont à la recherche de ressources matérielles, technologiques, de compétences managériales et de débouchés. Le rôle des politiques d'incitation en direction des entreprises encourage les IDE dans les diverses régions du monde. La croissance de ces IDE chinois est observée notamment suite à l'adhésion du pays à l'OMC, mais elle reste encore limitée en nombre de firmes et en volume (Richet 2014).

<sup>12</sup> Compétitivité, accumulation du capital, dépassement de l'économie rentière, effets d'entraînement sur d'autres économies africaines, existence d'un marché financier institutionnalisé, capacité de négociation avec les pays développés, etc. (Coussy 2008, p. 74). L'Afrique du Sud représente près de 40% du PIB du continent africain et se démarque par la richesse de ses ressources minières et son autonomie vis-à-vis des institutions financières internationales. Toutefois, sa croissance a été molle, n'atteignant que 5% pendant trois ans (Pons-Vignon 2014).

<sup>13</sup> Ce terme sera repris au cours de la thèse pour désigner les marchandises raisonnablement interchangeable avec d'autres produits du même type. Ces marchandises comprennent notamment les produits agricoles, les combustibles, les métaux et sont normalement commercialisés en vrac sur une bourse de marchandises. Ce sont des produits essentiellement uniformes qui reçoivent une note de base pour la commercialisation.

2014). Au Brésil comme en Afrique du Sud la structure d'exportations a été orientée vers les produits primaires, tandis que l'Inde se spécialise dans l'exportation de services.

La croissance rapide de la Chine et l'expansion de sa participation au commerce international ont conduit à la valorisation des ressources naturelles et énergétiques. Malgré les politiques publiques chinoises qui promeuvent la transformation des denrées alimentaires essentielles (maïs, riz, blé) (OCDE & FAO 2013, p. 78–81), le déclin des terres arables, des ressources en eau et de la population rurale active freine les objectifs nationaux de maintien d'un haut degré d'autosuffisance (Koen et al. 2013). Une transition dans les habitudes alimentaires contribuent aussi à augmenter la demande interne en protéines (OCDE & FAO 2013; Zha & Zhang 2013). Ainsi, en dépit d'une offre conforme pour certains produits, le pays a dû accroître l'importation d'oléagineux, de produits laitiers, de maïs et de sucre.

Le Brésil, ainsi que d'autres pays émergents et latino-américains (comme l'Afrique du Sud et Argentine) ont vu leurs « rentes » accrues par la hausse de la demande mondiale des produits agricoles et énergétiques. Ces pays, notamment le Brésil, ont affirmé leur émergence économique à travers l'export de produits miniers et agricoles. Le **ralentissement de la croissance** chinoise notamment après 2013<sup>14</sup> a engendré une chute importante des prix mondiaux de ces marchandises et les économies émergentes d'orientation rentière ressentent actuellement les effets de cette spécialisation. Elles font aussi face à d'autres défis internes comme nous verrons par la suite.

### 1.1.3. Optimisme ébranlé ? Crise interne et la « contrainte » sociale et environnementale des économies émergentes

#### Fragilisation du modèle économique et défis sociaux

Le Brésil ainsi que d'autres économies émergentes font aujourd'hui face à des déficits au niveau de leurs balances commerciales et de leurs comptes courants ainsi que des dépenses publiques, ces pays souffrant souvent du faible niveau d'investissements

---

<sup>14</sup> Le modèle de croissance dépendant des exportations à bas prix et des politiques de surinvestissements coûteux en matières premières, combiné aux difficultés à dynamiser le marché intérieur, malgré l'essor des classes moyennes, s'est affaibli (Salama 2014a, p. 66–68).

publics dans la formation de leurs populations et dans l'infrastructure<sup>15</sup>. Par conséquent, les effets négatifs du ralentissement chinois sur l'économie brésilienne, très spécialisée dans les exportations de produits agricoles, ont été suivis d'un manque d'investissements au niveau interne. L'accent mis sur la promotion de la consommation, notamment dans le secteur automobile, n'a pas été suffisant pour relancer durablement l'économie, qui est entrée en récession notamment à partir de 2013/2014. Le gouvernement a donc vu apparaître une profonde crise politique qui conteste depuis lors – à droite comme à gauche – le gouvernement Rousseff et fait face au risque d'une **désindustrialisation précoce**<sup>16</sup>.

Cette crise économique et politique menace d'impacter les résultats obtenus dans le domaine de la **réduction de la pauvreté et des inégalités sociales**. Malgré des taux de croissance plus modestes que ceux de la Chine ou de l'Inde, le Brésil a parvenu à réduire les inégalités sociales grâce notamment à l'augmentation du salaire minimum, la diminution relative des emplois informels et la mise en œuvre de programmes de transferts conditionnés de revenus. À l'inverse, en Chine les forts taux de croissance du pays ont été accompagnés parallèlement par une progression des inégalités de revenus. Un effet similaire a été observé en Inde, mais avec une intensité plus faible (Salama 2014a, p. 119–120). En Afrique du Sud, les inégalités héritées du régime de l'apartheid ont augmenté malgré la mise en place des politiques du *Black Economic Empowerment* (BEE).

La *Figure 1.6* illustre la baisse des inégalités du côté brésilien, tout particulièrement lorsque l'on considère le pourcentage de la population sous le seuil de pauvreté (3,10 USD par jour). Le *Tableau 1.2* compare les indicateurs de développement humain et d'inégalités sociales entre les *BASIC*, ainsi qu'avec les pays de l'OCDE. Il illustre l'évolution de l'index de développement humain (IDH) du Brésil depuis 1990, en particulier quand celui-ci est ajusté à la réduction des inégalités. En dépit des avancées récentes, la répartition des revenus et des patrimoines demeure très inégale au Brésil, surtout en milieu rural. Toujours considérables, ces inégalités constituent cependant un frein à la dynamisation du marché intérieur. Pour ce pays, revenir à une tendance de

<sup>15</sup> L'excédent de la balance commerciale a diminué et le déficit de la balance de comptes courants s'est accru progressivement. L'augmentation des importations de produits manufacturés, particulièrement de moyenne et haute technologie, a également contribué au déclin du solde de la balance commerciale. Ce déséquilibre a exigé des entrées de capitaux de plus en plus importantes, ces derniers ne s'étant pas concrétisés dans la mesure souhaitée ou ayant pu être très fluctuants.

<sup>16</sup> Les faibles résultats socio-économiques du marché du travail sont pour Pons-Vignon (2014) la conséquence de cette désindustrialisation précoce accompagnée d'une financiarisation extrême. Il convient de noter que de nombreux pays industrialisés connaissent une désindustrialisation relative et plus ou moins marquée, processus en partie lié à l'externalisation de certains services vers d'autres pays, notamment en Asie, et reconnu sous l'appellation de « syndrome hollandais ».

croissance faible peut déboucher sur l'accroissement des inégalités économiques, ce qui rend encore plus nécessaires les réformes de protection sociale : « *moins de croissance, c'est plus de politique* » (Demailly et al. 2013, p. 64).

**Tableau 1.2 : Indicateurs de développement humain et d'inégalités, 2014**

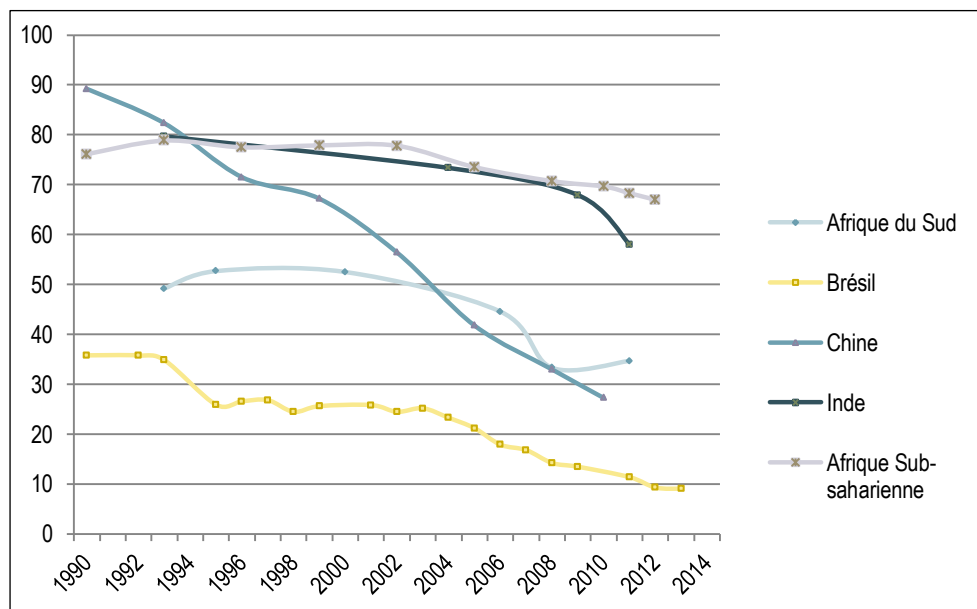
Class.	Pays	Indice de développement humain (IDH)		Taux annuel de croissance de l'IDH	IDH ajusté aux inégalités (IHDI)	
		Valeur		(%)	Gini	Différence par rapport au classement IDH**
		1990	2014	1990 - 2014	(2006-2013)*	
116	Afr Sud	0,621	0,666	0,29	52,7	-15
75	Brésil	0,608	0,755	0,91	65,0	-20
90	Chine	0,501	0,727	1,57	37,0	..
130	Inde	0,428	0,609	1,48	33,6	1
	OCDE	0,785	0,880	0,48	31,6	—

\* Données se référant à l'année la plus récente dans la période 2006-2013

\*\* Données se référant aux pays pour lesquels cet index a été calculé

Source : PNUD, OCDE (2015)

**Figure 1.6 : Ratio de pauvreté à 3,10 USD par jour (2011 PPA) (% de la population)**



Source: Adapté par l'auteur de World DataBank (2016)

## Risques d'impacts environnementaux

Outre les **défis sociaux et économiques** posés par le processus d'intégration aux chaînes mondiales de valeur, les pays émergents font face à des **impacts environnementaux** qui mettent à l'épreuve leurs modèles de développement. De nombreux auteurs considèrent ces modèles comme étant prédateurs en termes de terres et de ressources naturelles (Duarte et al. 2002; Bursztyn & Bursztyn 2009; Lang et al. 2014). Pour d'autres, ces économies seraient à la fin d'un cycle d'expansion initié dans les années 2000 (Salama 2014b, p. 17). Au Brésil, l'accent mis sur les produits miniers et agricoles renforce une dynamique de « *dumping environnemental* », en réduisant les prix des biens primaires afin d'accroître la compétitivité de ses exportations, mais au détriment de la dégradation de l'environnement et des conditions de vie de la population. Face aux avancées récentes au niveau des lois travaillistes, les dispositions législatives sont allégées au niveau des aspects environnementaux et les coûts de ces impacts ne sont pas considérés dans le prix final des produits (Bursztyn & Bursztyn 2012, p. 164)<sup>17</sup>.

La baisse des taux de déforestation en raison de politiques publiques de suivi et de conservation, l'élaboration d'une matrice énergétique diversifiée et la réduction de la pauvreté constituent des progrès significatifs réalisés depuis plus de dix ans dans ce pays. Cependant, ces dynamiques reposent sur des rapports de force très fragiles, à la fois internes et externes. Comme nous le monterons dans le chapitre suivant, les partisans d'une ligne de développement productiviste « dure », s'appuyant sur la baisse du taux de croissance national, tentent de relancer l'activité agro-industrielle fondée sur l'exploitation peu régulée des ressources naturelles. Enfin, les discours souverainistes dénonçant les nouvelles formes de « colonialisme vert », qui consistent à considérer les ONG environnementales comme des agents à la solde des gouvernements du Nord, sont encore influents (Guéneau et al. 2015, p. 221–232).

Il convient par ailleurs de noter que les débouchés pour les produits agricoles brésiliens dans les pays comme la Russie et le Moyen-Orient pour la viande, mais aussi la Chine pour le soja, ne trouvent pas de contraintes concernant les impacts environnementaux. Ce dernier pays fait également face à ce type de défi, comme par exemple en ce qui concerne la délocalisation des industries polluantes de certains pays

---

<sup>17</sup> Voir par exemple processus récent lié à la réforme de « flexibilisation » du Code forestier au Brésil (loi n° 12.625).



développés (Chancel & Piketty 2015). La société « post-industrielle » n'est pas immatérielle, elle a externalisé une partie de sa production<sup>18</sup> (Demailly et al. 2013).

En résumé, l'optimisme économique qui a caractérisé les pays émergents depuis le début des années 2000 s'est affirmé après la crise mondiale de 2008. Face à la récession des principales économies « avancées », ces pays ont pendant quelques années soutenues une croissance stable, fondée dans le cas brésilien sur la promotion de la consommation interne et sur des exportations de produits primaires. Ce modèle de croissance associé à des politiques publiques volontaristes a été accompagné d'un grand effort de distribution des dividendes en faveur de la réduction de la pauvreté et des inégalités sociales. Cependant, il a commencé à montrer ses limites au niveau économique, politique et environnemental, donnant lieu à une importante crise interne. En dépit de la récession économique dans laquelle le Brésil s'est plongé à partir de 2013-2014, sa diplomatie a pu instrumentaliser la croissance économique des années précédentes pour assurer sa légitimité politique internationale, comme nous le verrons dans la section suivante. Malgré, la fragilité de cette classification fondée sur les indicateurs économiques, l'attention attirée vers le Brésil, comme vers d'autres économies considérées émergentes sur la base de ces critères, a créé une **opportunité politique** unique pour leurs diplomaties. Dans ce contexte, certains auteurs (Badie, 2014, pp. 132) se sont d'ailleurs interrogés, à juste titre, sur si la notion d'émergence ne se révélerait pas plus prometteuse dans le domaine diplomatique que dans le domaine économique.

## 1.2. Activisme politique instrumentalisé pour une réforme de l'ordre international

### 1.2.1. *Une quête de visibilité sur le plan diplomatique : la « puissance » renouvelée*

Saisissant de l'opportunité créée par les dynamiques économiques dans les années 2000, certains pays émergents ont cherché à s'affirmer au cœur de la politique internationale. En mobilisant des ressources à la fois politiques et identitaires – par exemple leur compromis avec le multilatéralisme, leur représentativité alléguée au sein du monde en développement et les aspirations politiques partagées avec le Sud (très

---

<sup>18</sup> Par exemple, l'Union européenne est mal lotie en termes d'accès aux ressources naturelles, notamment les ressources énergétiques, les terres rares et agricoles. Ces pays figurent au premier rang de la consommation mondiale de terres agricoles à l'étranger.

souvent souverainistes) – ce sont des **stratégies réformistes de démocratisation** des institutions internationales qui sous-tendent leur diplomatie historiquement active (Soulé-Kohndou 2014, p. 76–85; Badie 2014, p. 132; Cunliffe & Kenkel 2016). Souhaitant abandonner leur position « d'observateurs » et participer plus activement à la **production de normes internationales** ainsi qu'aux processus décisionnels des institutions multilatérales, des pays tels que le Brésil ont décidé d'assurer leur insertion politique au niveau mondial.

### Critères politiques de l'émergence

Cette diplomatie active dans le domaine des normes et des décisions dans les arènes multilatérales est commune à plusieurs pays émergents. Par exemple, l'Afrique du Sud s'est arrogé un pouvoir diplomatique de représentation et de leadership du continent africain au sein des instances régionales (Cussy 2008, p. 75; Soulé-Kohndou 2010). Le discours d'un « pacifisme diplomatique brésilien » (Rouquié 2008, p. 115) ne le détourne pas pour autant de sa quête pour un siège permanent au Conseil de sécurité des Nations Unies, accompagné de l'Inde et de l'Afrique du Sud. Leur participation aux débats sur les opérations de maintien de la paix, et le changement normatif apporté par la diplomatie brésilienne autour du concept de « responsabilité de protéger » vers celui de « responsabilité en protégeant »<sup>19</sup> attestent de leur intérêt à participer à la production de normes pour répondre aux défis de la gouvernance globale (Cunliffe & Kenkel 2016).

En plus des aspects **normatifs** de l'émergence politique, Soule-Khondou met en avant sa dimension « psychologique ». Celle-ci est observée dans les processus de construction identitaire – la conscience de soi et de l'autre – et de reconnaissance internationale – l'estime de soi. Ces processus bénéficient également de leaders charismatiques tels que l'ancien président brésilien Lula da Silva et le sud-africain Thabo

---

<sup>19</sup> La notion de « responsabilité de protéger » (R2p) a introduit la responsabilité de l'État dans la protection de ses populations et celle de la communauté internationale lorsque l'État est défaillant. Introduit après les génocides du Rwanda et de la Bosnie, ce terme vise à empêcher les crimes de masse dans les cas de génocide, de crimes contre l'humanité, de crimes de guerre et de nettoyage ethnique, en se déclinant sur les volets de prévention, d'intervention et de reconstruction. Cependant, certains États, particulièrement attachés à leur souveraineté, craignent qu'il ne serve à la disposition des grandes puissances à intervenir dans les affaires des États plus faibles. Le Brésil a déposé en novembre 2011 un document de réflexion qui propose de compléter le concept par la notion de « responsabilité en protégeant », en revenant sur le critère de proportionnalité des moyens et de perspective raisonnable pour obtenir un effet positif avant l'usage de la force, cette dernière ne devant avoir lieu qu'en dernier recours.

Mbeki, qui se sont efforcés de faire entendre leurs voix et de transmettre leurs messages à travers des éléments de langage populaire (Soulé-Kohndou 2014, p. 96–102). Dans le cas de la politique étrangère brésilienne, on observe une constante volonté de devenir protagoniste de la politique internationale : l'auto-perception de « pays de dimension continentale, engagé dans la promotion du développement économique et dans la consolidation d'une position de leader régional » constitue le support conceptuel de sa projection internationale (Lima 2005a, p. 10).

L'aspiration internationale a persisté dans l'histoire brésilienne du XX<sup>e</sup> siècle et s'est manifestée à travers sa participation au sein des institutions multilatérales : de la Société des Nations à la Conférence de Bretton Woods et à la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) ; de l'adhésion précoce à l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), à l'adhésion plus tardive au régime de droits de l'homme ; la présence constante du Conseil de sécurité des Nations Unies dans l'agenda de la politique justifiée par le caractère « naturel » de son leadership sur le plan régional. En résumé, l'aspiration internationale du Brésil est relayée par une participation active dans les espaces politiques de consolidation du système international depuis plusieurs décennies.

### **Soft power, légitimité et capacité d'inclusion**

Faisant face à des capacités politiques limitées, les adjectifs pour caractériser les pays émergents se multiplient : *puissance moyenne, intermédiaire, régionale...* Malgré le manque de consensus autour de cette définition, l'idée de puissance moyenne inclut au moins l'un des facteurs suivants : les capacités matérielles, l'auto-perception, l'influence régionale et la reconnaissance par les autres États (Marques 2005; Lima 2005b; Soulé-Kohndou 2010)<sup>20</sup>. Ainsi les aspects moins tangibles que les capacités matérielles, notamment **la tradition diplomatique, les facteurs historiques, l'influence idéologique et les dimensions relationnelles** sont considérées comme importants dans l'affirmation politique de ces pays (Lima 2005b; Soulé-Kohndou 2010).

L'image d'État « intermédiaire » du Brésil a reposé sur la crédibilité internationale du pays liée à sa stabilité démocratique, sa croissance économique et sa capacité à s'afficher en tant que modèle en termes de politiques sociales, un exemple de *soft power*

<sup>20</sup> En s'appuyant sur les propos de Keohane (1969), Lima et Hirst (2006), nous constatons que cette catégorie traduit deux identités internationales, à savoir celle d'un État qui dispose de ressources limitées mais un profil international très actif, et celle d'un marché émergent dont la crédibilité et la stabilité économique sont largement valorisées dans le monde globalisé.

(Lima 2005b). Cette modalité de « pouvoir mou » a connu un remarquable succès parmi les théories de relations internationales. Elle renvoie à la capacité de séduction et de persuasion d'autres acteurs par la **légitimité** des positions diplomatiques adoptées, de ses politiques et de ses valeurs (Nye 1990). Les ressources politiques de légitimité seront par conséquent au cœur de notre analyse. En effet, les débats renforcés après l'arrivée des émergents contribuent à dépasser la focalisation théorique quasi exclusive sur la *puissance nationale* fondée sur les capacités matérielles, notamment militaires, celle-ci étant particulièrement prisée par les courants réalistes des relations internationales<sup>21</sup>.

On évoque davantage la nature des relations État/société, ainsi que la persistance de l'inégalité, de la pauvreté et de l'exclusion sociale (Hurrell 2012, p. 29). De même, selon l'approche marxiste, il ne s'agirait pas de *quantifier* ou de *qualifier* la puissance des pays émergents, mais de comprendre le cadre transnational dans lequel s'inscrivent ces pays ainsi que les forces sociales qui donnent sens aux projets nationaux, politiques et économiques conduits par les élites nationales (Robinson 2007; Hurrell 2012, p. 28)<sup>22</sup>. On constate par ailleurs une diffusion de la puissance (Plihon 2013, p. 36). Comme le souligne Badie (2013, p. 11–13), d'autres formes de compétition outre la force militaire sont nées après la fin de la Guerre froide : les relations commerciales, l'autonomisation des flux financiers et l'imposition de certains acteurs privés. Le déficit américain s'est creusé dans ses échanges avec la Chine. Les sociétés ont également défié les grandes puissances, voire les processus de décolonisation et la guerre du Vietnam : le faible, de plus en plus proactif, s'impose.

En conséquence, si d'une part l'idée de puissance n'est pas complètement démodée, elle devient de moins en moins révélatrice des phénomènes internationaux. La puissance change de sens et gagne en subtilité : « *elle devient capacité à faire ou défaire l'évènement, (...) à modifier l'agenda, à structurer cette insécable globalité qui fait le nouvel ordre mondial* » (Badie 2013, p. 14). Ainsi, sans défier les capacités militaires des puissances anciennes, les puissantes émergentes s'affirment politiquement et économiquement en tissant une logique complexe d'interdépendance. L'effet des ressources et la logique de contrainte ne sont plus primordiaux dans les relations internationales ; elles partagent la scène avec la **capacité d'inclusion** et la **faculté d'influence** (Badie 2013, p. 17).

<sup>21</sup> Kenneth Waltz, l'un des principaux auteurs des courants réalistes, avait mis en avant l'idée d'une inégalité inhérente au système international, selon laquelle les attributs des États comptent moins que ses capacités (ressources) dans la définition des structures politiques. Il propose une image positionnelle de la société représentée par la « balance de pouvoir » (Waltz 1979, p. 99).

<sup>22</sup> Cette vision souligne le caractère mondialisé et intégré du capitalisme contemporain et un scepticisme vis-à-vis des projets « nationalistes », qui négligeraient le fait que les élites économiques privées des pays du Sud, même si non pleinement intégrées dans la « classe capitaliste transnationale », affichent des programmes d'action de plus en plus proches de ceux des capitalistes du Nord (Evans 2008, p. 283).

### 1.2.2. Réaffirmation du souverainisme dans la dénonciation des asymétries internationales

À côté des déterminants matériels de la puissance géopolitique, les approches réalistes mettaient en avant les effets de la révolution industrielle et les facteurs moraux, culturels et civilisationnels dans la hiérarchisation des nations (Hurrell 2012, p. 30–32)<sup>23</sup>. Les **perceptions historiques de la subalternité et de l'inégalité de statut** ont fait figure dans les diplomaties qui revendiquent leur reconnaissance et à leur souveraineté. En empruntant des propos postcolonialistes, Tamanini (2011, p. 13) estime que la position des pays émergents en général – et du Brésil en particulier – dans le monde se traduit par leur *lieux de culture* face aux schémas conceptuels dominants dans la politique internationale, notamment celui du « développement ». Ces idées sont en lien avec les travaux de Badie (2014), pour qui les dérèglements des relations de puissance suscitent des usages nouveaux de ce qu'il conçoit comme « *l'humiliation* »<sup>24</sup>. Celle-ci devient un paramètre des relations internationales et le mode opératoire d'un système à prétention universelle et formellement égalitaire qui dans les faits creuse le fossé entre le Nord et le Sud (Badie 2014, p. 7–17).

Aux différents types d'humiliation – rabaissement, déni d'égalité, relégation et stigmatisation – trouve-t-on différents types de réponses diplomatiques : face au déni d'égalité au « monde extra-westphalien », voit-on apparaître une **diplomatie souverainiste**, proclamée à la Conférence tiers-mondiste de Bandung (1955) et alimentant aujourd'hui les références diplomatiques des pays émergents, notamment la Chine, le Brésil et l'Inde. En l'occurrence, le souverainisme devient « *une affirmation réactive aux humiliations passées et présentes, et une façon de limiter une pression oligarchique qui continue à exclure* » (Badie 2014, p. 133). **Bandung et le Mouvement des non-alignés** sont à l'origine d'une diplomatie de contestation qui prend sa force après 1989. Cette coalition était parvenue à négocier le projet d'un « Nouvel ordre économique international », avant de se fissurer sous l'effet de leur différenciation de croissance et l'élan des nouveaux pays industrialisés d'Asie, des tensions internes et la perte

<sup>23</sup> Les idées de l'existence de critères à respecter pour être accepté comme membre souverain de la « société des États », de l'Europe comme seul lieu d'une modernité universelle et universalisante, ou de la divergence économique entre le Nord et le reste du monde deviendraient une présomption d'hégémonie du monde occidental.

<sup>24</sup> Cette humiliation dans les relations internationales est définie comme toute prescription autoritaire d'un statut inférieur à celui escompté et non-conforme aux normes construites de souveraineté des États (Bertrand Badie - L'humiliation dans les relations internationales, Conférence organisée à l'initiative de l'association Ogmios dans les locaux de Sciences Po Lyon le 12 février 2015. 25'09' < <https://www.youtube.com/watch?v=uY5LaUrgaP4> >. Accès le 07 décembre 2015).

d'interlocuteurs externes, ainsi que des crises économiques et financières consécutives du monde en développement de cette décennie (Hurrell 2012, p. 20)

Il convient cependant de mentionner que l'histoire de ce groupe ne se réduit pas à celle de la Guerre froide. Pour Hurrell (2012, p. 29), ce mouvement doit être considéré dans une perspective historique plus longue, de façon à comprendre sous l'angle de Bull et Watson (1992) **l'effet de la tutelle de l'Occident** sur le système international. Sous cet angle, la revendication d'un Nouvel ordre économique s'inscrirait comme un déterminant de lutte pour la décolonisation, pour l'égalité des souverainetés et des statuts culturels. Les effets d'une décolonisation violente, de la concentration des ressources et du pouvoir de décision internationale, et d'une gouvernance internationale qui exclut, engendrent une politique souverainiste, parfois de façade (Badie 2014, p. 97–167).

La contestation du déni d'égalité est une constante dans la politique étrangère brésilienne d'après Tamanini (2011, p. 111), donc « l'aspiration internationale » du pays exprimerait son but de dépasser cette condition, en envisageant d'être internationalement reconnue. Dans la pratique, **le Brésil peine à concilier ses orientations souverainistes et de non-conditionnalités avec les principes démocratiques** : ce choix se fait de manière circonstancielle quand ces principes n'interfèrent pas dans la poursuite d'autres intérêts<sup>25</sup>. Ainsi, la diplomatie de contestation d'aujourd'hui, probablement éloignée de Bandung, est combinée avec une prise de position plus active sur la scène internationale. Celle-ci est aussi liée aux tensions sociales sur le plan national : la mondialisation crée de nouvelles inégalités qui vont au-delà des seules délibérations stratégiques. Enfin, les facteurs historiques et idéationnels demeurent importants dans les diplomaties des pays émergents, qui se servent de leur ascension économique et de leur expérience de développement pour supporter une action proactive dans les arènes internationales, ces dernières bénéficiant d'une position privilégiée au sein du Sud.

---

<sup>25</sup> Dans le cas de la coopération avec la Guinée Bissau, par exemple, le Brésil met en avant par les canaux bilatéraux et multilatéraux des moyens de renforcement institutionnel démocratique afin d'atteindre les objectifs de stabilisation sécuritaire (Abdenur & de Souza Neto 2013). Cette flexibilité est observée non seulement dans les aspects pratiques, mais aussi normatifs. La participation brésilienne dans les débats sur les interventions de maintien de la paix et son application dans la formulation du principe de « responsabilité en protégeant » attestent d'un mouvement récent qui va au-delà des principes historiques tiers-mondistes. Selon Cunliffe et Kenkel (2016), sa position a basculé en faveur de la protection des individus vulnérables, ce qui implique une disposition croissante d'usage de la force pour les assurer. Ces États ont affiché une position plus nuancée, en acceptant que la défense de la souveraineté ne puisse pas être absolue, au risque de légitimer des atrocités de masse.

### 1.2.3. Une « niche » politique entre le Nord et le Sud

Les avancées en termes de développement et de questions sociales sont devenues des « **niches diplomatiques** »<sup>26</sup> pour le Brésil. Sa diplomatie s'arrogue une double facette socio-économique entre le Nord et le Sud et, en conséquence, une « niche » particulière d'action. Ces pays adoptent de manière générale une posture de représentants des intérêts des pays en développement, avec lesquels ils partagent certaines préoccupations, et se servent de ce double statut pour bénéficier d'un ensemble de dérogations et de traitements différenciés (par exemple, dans les négociations environnementales et du commerce international). La politique étrangère brésilienne a été historiquement marquée par la référence alternée à des répertoires d'alignement traditionnel – tels que les paradigmes « américaniste » et « globaliste » – dont le but était d'assurer la crédibilité internationale du pays. Cependant, Pinheiro (2004, p. 7–11) a observé une continuité sur le plan des idées qui ont orienté son action extérieure, à savoir, « l'autonomie » comme le principal but à atteindre, et le « développement économique » comme le moyen d'y parvenir.

Les acteurs diplomatiques brésiliens ont évité de se positionner franchement contre le camp occidental. Pendant les années de son « miracle » économique, le gouvernement aspirait plutôt à augmenter son statut international et sa marge de manœuvre. À la fin des années 1960, le gouvernement brésilien avait décidé d'articuler la politique étrangère et les politiques publiques afin de favoriser le développement national. Dans les années 1980, l'épuisement du modèle développementaliste a été remplacé par la diffusion de régimes néolibéraux en Amérique latine. Mais au lieu de se réaligner avec le paradigme américaniste, la politique étrangère brésilienne s'est lancée dans une stratégie de modernisation par l'internationalisation (Lima 1994, p. 42) .

Ces faits confirment l'idée déjà énoncée d'une **stratégie réformatrice** de la diplomatie brésilienne envers les institutions internationales et les modèles de gouvernance. En ce qui concerne la question du développement, ce pays ne prônait pas un modèle alternatif, mais plutôt une meilleure prise en compte de cet impératif sur l'agenda international ainsi que son autonomie pour y parvenir. Dans cette optique, les puissances émergentes, notamment le Brésil, ont consolidé une position diplomatique qui en termes conceptuels et pratiques est différente de celles du Nord et du Sud : en se

---

<sup>26</sup> Ce concept avait été proposé par Cooper (1997) afin de caractériser le comportement des puissances moyennes « traditionnelles » et « émergentes ». Malgré le manque de consensus en ce qui concerne sa catégorisation des puissances moyennes, l'idée de « niche » politique nous paraît tout à fait pertinente pour concevoir le comportement du Brésil et son aspiration internationale face au déni d'égalité.

rapprochant de ces premiers, ils se démarquent de leurs logiques et s'affichent en tant que représentants des pays du Sud dans la démocratisation de leur préoccupations.

Actuellement, cette position est marquante dans les négociations internationales dans le domaine de l'environnement<sup>27</sup>. La nécessité de prendre en compte les questions de l'inégalité, de la pauvreté et des impératifs du développement fait écho au Sud comme au Nord. Cependant, la responsabilité du financement de la transition énergétique est souvent le principal point de blocage des négociations internationales. C'est à ce moment-là que l'argument d'un développement historiquement brisé par les pays du Nord est mis le plus fortement en avant. Par ailleurs, des **divergences apparaissent également au sein du Sud** lui-même, malgré les références fédératrices de méfiance à l'égard de l'Occident et de défiance face aux « oligarchies internationales ». Par exemple, la concertation entre le Brésil, l'Afrique du Sud, l'Inde et la Chine lors de la *Conférence sur le climat de Copenhague* a suscité le ressentiment de pays comme la Bolivie. Dans les conférences de Durban (2011) et de Paris (2015), les représentants des petits États insulaires ont été étroits avec l'Inde, qui a posé des obstacles à la conclusion d'un accord final sous condition du déploiement de fonds pour sa mise en œuvre dans ce pays. Il n'en reste pas moins que les « clubs » de pays émergents tels que les BRICS (Brésil, Russie, Inde, Chine, Afrique du Sud) excluent la grande majorité des pays du Sud de bon nombre de décisions, comme nous en discuterons dans la section 3.1 ci-dessous.

En effet, la survalorisation de « l'humiliation » est pour ces pays une façon d'être, de survivre et de se définir perpétuellement contre un pouvoir qui les marginalise (Badie 2014). Mais, si d'un côté, la diplomatie de ce pays mobilise ces notions fédératrices pour l'intégration avec des pays du Sud ; d'un autre côté elle cherche à consolider sa position de protagoniste en se montrant active dans les espaces de négociation et en prenant des décisions qui vont parfois au-delà de son influence tiers-mondiste, afin de démontrer sa capacité à assumer des responsabilités internationales. Selon Acharya (2014), ces dynamiques idéationnelles influent sur la production et la diffusion de normes par les acteurs de ces pays, lorsqu'ils créent des normes dans une perspective de préservation

---

<sup>27</sup> Les « responsabilités communes mais différenciées » mobilisent les discours souverainistes en faveur d'une position défensive du gouvernement brésilien pour justifier ses dégâts environnementaux et son retrait des contributions plus contraignantes dans les conférences internationales depuis son origine. La consolidation de la notion de « développement durable » à Rio en 1992 ainsi que la mise en place des « réserves extractivistes » et des « réserves de développement durable » en Amazonie brésilienne ont contribué à diffuser une vision moins conservatrice des enjeux environnementaux, tenant compte des *défis de la pauvreté*. En même temps, le pays veut afficher son rôle de leader dans certains de ces forums mondiaux. Il était par exemple le premier pays émergent à proposer une réduction volontaire des émissions de gaz à effet de serre lors de la Conférence des Nations Unies de Copenhague sur le climat (2009). Dans le domaine de la biodiversité, le Brésil soutient des principes comme celui de la répartition des bénéfices de l'utilisation des ressources génétiques.



de leur autonomie. Cet aspect sera pris en compte dans notre cas d'étude sur la circulation d'instruments brésiliens de politiques publiques. Nous reviendrons sur cette particularité après avoir retracé les ancrages intellectuels qui caractérisent cette politique.

## 2. Assises intellectuelles : la pauvreté définit-elle l'émergence?

Nous avons jusqu'ici décrit les références de caractérisation empirique du phénomène d'émergence. Si les résultats économiques ont contribué à attirer l'attention du monde sur ces pays à croissance rapide, l'émergence est avant tout une catégorie de représentation politique. Cependant, comme nous l'avons vu, en ce qui concerne les critères politiques, l'aspect idéationnel est central dans la compréhension de l'action internationale des émergents. Cet aspect fait référence à l'histoire de la marginalisation politique, mais surtout aux notions de « développement » et de « pauvreté », qui les ont définis jusqu'à présent. Nous reviendrons dans les pages suivantes sur cette relation presque dialectique des pays émergents avec la notion de développement afin de comprendre pourquoi ils mobilisent actuellement leur « savoir-faire » dans ce domaine comme source de crédibilité internationale. L'objectif est de concevoir les particularités du contexte actuel d'intégration du Sud et de la production de normes à partir de ces pays.

### 2.1. Les pays émergents et les quiproquos d'un développement inachevé

#### 2.1.1. *Acquisition d'un statut contrasté*

Comme le synthétisent Gabas et Losch (2008, p. 26–27), la classification de départ était ce grand fourre-tout des « pays en développement », une version plus diplomatique de la notion de « pays sous-développés ». Celle-ci a été suivie par l'idée de Tiers-monde en temps de Guerre froide, puis remplacée par celui de « Sud », politiquement plus neutre et proposant une illusoire unité géographique. Sous-jacente à ces appellations, l'idée était que ces pays devaient imiter les pays développés pour combler leur retard (Salama 2014a, p. 19). L'émergence contemporaine constitue ainsi l'**acquisition d'un statut** : « celui de nouvel arrivant dans l'antichambre de la cour des grands, celle des pays les plus avancés qui ont réussi leur développement » (Gabas & Losch 2008, p. 25).

L'influence internationale récente des pays émergents, leur relative réussite en termes économiques et en matière de cohésion nationale ainsi que leur intégration poussée vers un capitalisme de plus en plus mondialisé attestent d'un changement de cet héritage conceptuel (Hurrell 2012, p. 22). Cependant, comme nous le rappelle Gurgel (2012, p. 216–217), les structures politico-économiques qui ont inspiré les notions de « Sud », de « Tiers-monde » et de « développement » sont encore présentes. Ainsi, l'appropriation actuelle de ces notions par les diplomates des pays émergents nous fait revenir brièvement sur leurs **moments fondateurs**, même si cette appropriation emprunte des chemins politiquement différents de ceux du passé.

Il s'agit, en effet, d'une vision remarquablement évolutionniste postulant la reproductibilité d'un processus historique déterminé (Rostow 1986) qui, en dépit de sa longue histoire, conserve toute sa vitalité dans les discours politiques actuels. Malgré les trajectoires plutôt « réussies » des pays émergents dans la réduction de la pauvreté et des inégalités sociales, on allègue un « **développement inachevé** » lié aux modalités partielles et segmentées de leur croissance économique ainsi qu'à leur intégration « incomplète » dans l'économie mondiale – dont les règles ont été fixées par le Nord industrialisé (Gabas & Losch 2008, p. 38; Hurrell 2012, p. 34; Badie 2013, p. 136; Soulé-Kohndou 2014, p. 78).

En introduisant la contrepartie du développement – le sous-développement – le président étatsunien Truman avait radicalement changé sa connotation. Le « développement comme contrainte » s'affichait en tant que signe représentatif d'un espace d'autorité internationale ainsi que comme un puissant instrument d'inégalité démographique, régionale et sociale. Ses dynamiques de structurations semblaient dépendre des inégalités mondiales. Ces questions ont été initialement posées suite à la reconstruction européenne post-1945 : la « découverte » de la pauvreté de masse en Asie, en Afrique et en Amérique latine (Escobar 2013, p. 6) inaugure une perspective a-historique fondée sur la nécessité d'adopter des « bonnes politiques ». La pauvreté est devenue une catégorie d'analyse et la caractéristique du Tiers-monde : la solution réside dans la croissance économique et le développement.

La formalisation de ce cadre se prétendait plus technique que sociale, mais elle suivait les phénomènes internationaux de consolidation du multilatéralisme onusien, de décolonisation et de la confrontation de modèles politico-économiques de l'Ouest et de

l'Est issus de la Guerre froide<sup>28</sup>. Ce projet international suppose, selon Gabas (2008, p. 61), qu'un pays pouvait par des flux financiers en développer un autre et qu'il était possible d'appliquer un même schéma de construction nationale à tout pays car il y avait des « passages obligés ». Les recettes de fonctionnement démocratique et les **modèles pouvant être exportés** se multiplient. Les politiques de coopération ont occupé une place majeure dans la production des « savoirs sur le développement », qui ont de manière récurrente favorisé les analyses occidentalocentrées et normatives, marquées par les contextes nationaux de leur naissance (Géronimi et al. 2008, p. 9).

### 2.1.2. La circulation internationale de modèles de développement

La professionnalisation et la multiplication des études du développement et des disciplines connexes ont permises d'extraire et déplacer tous les problèmes de la sphère politique et culturelle vers une sphère apparemment plus neutre (Escobar 2013, p. 12). On constate une uniformisation progressive de son vocabulaire, ce qui nous donne l'illusion d'un savoir partagé : *société civile, développement durable, lutte contre la pauvreté, gouvernance, État de droit, participation sociale et de genre, appropriation...* qui configurent la *check-list* de la « bonne gouvernance » (Fonseca & Bursztyn 2009). Pourtant, des exemples concrets n'ont pas manqué de démontrer que cet ensemble de critères normalisés à l'échelle mondiale fait souvent face à des obstacles pour sa concrétisation au niveau local (Sayago 2008; da Fonseca et al. 2012).

Cette uniformisation et technisation du vocabulaire fonctionne à coups de concepts *ad hoc* et est sans cesse invoquée par les institutions internationales productrices et par tous ceux, organisations et experts, qui sont affectés par leurs retombées (Darbon 2009b, p. 261). Le consensus politique international autour de « **la lutte contre la pauvreté** » débouche sur un débat autour des moyens pour les mettre en œuvre. Alors que les thèses des années 1960 se référaient prioritairement à l'industrialisation comme horizon d'une croissance autoentretenu liée à un changement structurel de long terme, les programmes actuels ne posent pas, selon Geronimi (2008, p. 67-75), la question de la redistribution interne dans les économies. Les notions de « trappe à pauvreté » et « big

---

<sup>28</sup> La confrontation idéologique et diplomatique trouve des équivalents économiques avec la mise en place du plan Marshall par les Américains en 1947 et celle du Comecon par l'URSS en 1949. Ce sont ainsi la reconstruction européenne, la polarisation politique caractéristique de la Guerre froide, les tentatives d'autonomisation politique du Tiers-monde, le renforcement des organisations spécialisées des Nations Unies qui contribuent à dessiner les orientations des idées fortes en matière de développement (Copans 2010).

*Push* »<sup>29</sup> sont revenues sur le devant de la scène théorique et politique, comme en attestent les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD)<sup>30</sup>.

On observe le déploiement de tout un appareil statistique destiné à quantifier la pauvreté et à mesurer son niveau dans chaque société. Une véritable querelle concernant la méthodologie appropriée s'installe. On va de la méthode simpliste de la Banque mondiale du « deux dollars par jour » à l'indice de développement humain du Programme des Nations Unies pour le développement (Pnud), inspiré du travail reconnu par le Nobel d'économie obtenu par Amartya Sen. En effet, plusieurs prix Nobel ont été décernés en fonction de ces questions : Joseph Stiglitz a contribué à donner à ce concept sa complexité et sa dimension politique. Paul Krugman a analysé les effets de l'ouverture commerciale. D'autres économistes sont devenus des consultants internationaux par excellence : c'est le cas de Jeffrey Sachs après la publication de son ouvrage sur « la fin de la pauvreté ». Enfin, le « seuil de pauvreté » devient le thème de romans vu son caractère tout à fait anecdotique : Voituriez (2013) narre « l'invention de la pauvreté » :

*« L'aubaine est que tous ces pauvres, ce sont les pauvre des autres. Des pauvres à l'état de nature, sur lesquels on peut expérimenter toute sorte de projets. La pauvreté est conçue comme une calamité, un ouragan, une digue qui déborde dans les pays mal gouvernés. On planifie sa réduction comme on construit des barrages. Et on oublie pourquoi l'eau monte. (...) On oublie que de l'autre côté de l'échelle des revenus, les riches deviennent très riches, et les très riches encore plus riches, et ainsi de suite ; du moins, on feint de l'oublier » (Voituriez 2013, p. 127).*

La pauvreté, considérée comme un fléau en marge de la modernité, est pourtant la condition de la majorité de la population mondiale, comme nous le rappelle Ariès (2013, p. 177). En mentionnant Douglas North, Gabas (2008, p. 48) évoque le caractère dynamique et incertain des sociétés pour mettre en avant l'idée d'un changement continu, au lieu d'une « évolution » vers un stade abouti. Ainsi, le processus de développement ne peut être inachevé et ne concerner que des pays spécifiés comme

<sup>29</sup> Les auteurs tels que Paul Rosenstein-Rodan (1943) et Murphy et al. (1989), entre autres, soutenaient que les pays les plus pauvres étaient enfermés dans une trappe à pauvreté qui demandait un effort massif d'investissement financé par l'aide internationale pour décoller.

<sup>30</sup> Ces objectifs quantifiés, à réaliser à l'horizon 2015, ont été adoptés en 2000 par les Nations Unies et par les grandes organisations internationales. Ils comprennent : réduire de moitié le nombre de personnes vivant avec moins de 1 dollar par jour ; favoriser l'accès à l'éducation primaire pour tous ; promouvoir l'égalité des femmes ; réduire des deux tiers la mortalité infantile ; diminuer des trois quarts celle liée à la maternité ; stopper la propagation du sida et du paludisme ; réduire de moitié le pourcentage de la population n'ayant pas accès à l'eau potable et assurer un environnement durable ; mettre en place un partenariat mondial pour le développement ; et augmenter notamment l'aide publique et alléger la dette.

étant du Sud. Il convient, par ailleurs, de noter que les modalités de « l'émergence » européenne sont évidemment particulières, s'inscrivant dans le développement du capitalisme marchand. Ces particularités n'ont pourtant pas retenu la **circulation de modèles de développement et de « bonnes pratiques »**, à la base des politiques de coopération pendant des décennies.

Par exemple, les **politiques néolibérales** ont été marquées par la diffusion volontariste de modèles de gestion sociale, politique et économique, portés par les organismes internationaux dans le sillage de la Banque mondiale et de l'OCDE (Rist 2002; Darbon 2009b; Copans 2010; Faia 2013). Les « bonnes pratiques » énoncées dans les textes officiels de l'aide au développement assignaient souvent au secteur privé un rôle privilégié en matière de coopération internationale (Viltard 2008, p. 24). L'ouvrage de Faia (2013, p. 25) démontre comment la Banque mondiale, le Fonds monétaire international (FMI), l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et l'OCDE ont promu leur perspective normative de la promotion du développement. La mise en place systématique des programmes d'*ajustements structurels* aboutissait à des ingérences budgétaires drastiques dont les effets antisociaux ont été dénoncés par les rapports du Pnud. Comparables aux politiques contemporaines de redressement de la dette, les programmes d'ajustements structurels vont déboucher sur de nouvelles classifications pour les pays les moins capables de s'insérer dans la dynamique marchande mondiale.

Enfin, du développement « tout court » on est passé au « **développement durable** » où entrent en ligne de compte le climat, l'exploitation des ressources naturelles, les modes de consommation et de croissance. Le développement durable s'est imposé comme référence incontournable dans les négociations internationales et comme la grande panacée du développement mondialisé. Au bout du compte, il est clair que le développement accompli jusqu'à présent ne présente rien de durable. Il en découle, au contraire, que le projet d'un développement durable sans frontières semble pour certains la « nouvelle utopie » du XXI<sup>e</sup> siècle<sup>31</sup> :

*« Après l'effondrement ou la crise des utopies du XX<sup>e</sup> siècle (le socialisme, le rédemptionnisme scientifique, l'Etat Providence, le consumérisme, et le développementalisme), le monde n'avait pas trouvé la paix ni comment*

<sup>31</sup> Il est important de noter que les redéfinitions successives qui ont marqué l'*utopie industrielle* ont abouti à la notion de développement durable, en imposant la contrainte environnementale, a fait un infléchissement dans les années 1980. C'est justement sous l'égide de l'*utopie néolibérale*, responsable de la réduction des structures publiques, que la dimension environnementale des politiques publiques s'enracine dans le tissu institutionnel de l'État. Certaines études d'inspiration néo-malthusienne lancées à cette époque ont par ailleurs contribué (involontairement) à déconstruire la légitimité des politiques de protection sociale. En se retirant, d'une part, des rôles d'agent régulateur et de production directe, l'État renforce, d'autre part, sa sphère environnementale (Bursztyn & Bursztyn 2012, p. 36–39).

*universaliser l'accès aux besoins de première nécessité, la science n'avait pas résolu tous les problèmes (et en avait même créé d'autres), la nature s'était détériorée. L'utopie de l'écodéveloppement apparaît dans le rapport Brundtland de 1987, qui lance l'idée du développement durable (...) » (Bursztyn & Bursztyn 2012, p. 35)*

Les enjeux environnementaux ont pris une ampleur mondiale, vu le caractère transfrontalier de ses problématiques, en évoquant de plus en plus l'impératif d'une *gouvernance globale*. De nombreux intellectuels du Tiers-monde, notamment en Amérique latine, se sont sentis interpellés par ces idées qui remettaient en cause des aspects prisés par les **développementalistes** (la modernisation, l'exploitation des ressources naturelles et la croissance). Orientés autour de la notion de *progrès* et d'*autonomie*, des courants de pensée très divers ont rejeté l'existence de limites écologiques à la croissance économique, minimisant l'envergure des impacts environnementaux ou alors considérant que ceux-ci pouvaient être compensés économiquement. L'accent était mis sur les contraintes socio-politiques, notamment celles de la distribution inégale du pouvoir (Gudynas 2014, p. 55). L'économie verte qui a suivi reformulait sur le plan sémantique les idées du développement durable, en mettant un accent encore plus fort sur les aspects économiques et technologiques et sur le rôle du secteur privé.

Enfin, la « guerre » des modèles de développement a produit le revers des mirages. L'**échec des transferts massifs et systématiques de « bonnes pratiques »** et de solutions d'action publique, des grandes explications du sous-développement et des grands modèles de développement a conduit à un scepticisme par rapport au processus de transferts institutionnels et l'élaboration de modèles modernisateurs (Badie 1992; Rist 2002; Darbon 2009b). Aujourd'hui, l'idée même de développement alternatif est remise en cause par l'universalisation de la libéralisation mondiale (Rist 2002; Copans 2010). Cependant, le rayonnement d'intellectuels du Sud rappela que le Nord **n'a pas le monopole de ces modèles**. Des auteurs « d'outre-mer » en ont fait l'objet d'idées qui étaient leur contestation, comme nous discuterons par la suite.

## 2.2. Conceptions contestées du développement : perspectives critiques en Amérique latine

En évoquant les bases matérielles et intellectuelles de l'émergence, ce chapitre met en avant l'argument synthétisé par Hurrell (2012, p. 36) selon lequel les pays émergents « naviguent » au sein de l'ordre international établi, en mobilisant leur trajectoire

**historique de marginalisation** : ils cherchent à s'intégrer et à se positionner au mieux au sein de cet ordre capitaliste, libéral et stato-centré, tout en acceptant l'essentiel des postulats et des valeurs de cet ordre mondial tel qu'il est. Mais la nature de cette « navigation » est en partie façonnée par leurs trajectoires historiques ainsi que par le contexte (de développement, de société, géopolitique) dans lequel s'opère leur émergence. Sans dévoiler une alternative au *consensus de Washington*<sup>32</sup>, ces acteurs revendiquent progressivement une conception plus négociée du développement dans les relations internationales.

Nous retraçons dans cette partie des points-clés de la consolidation de ces différents cadres intellectuels, en ciblant l'Amérique latine en général et le Brésil en particulier. Il ne s'agit pas de considérer l'existence d'une pensée sociale latino-américaine et encore moins de considérer que ces concepts sont partagés par un groupe univoque d'intellectuels : Le but est de contextualiser leur espace de production. Nous étayerons l'analyse en nous penchant sur les approches structuralistes influentes dans les années 1960-70. Nous présenterons ensuite les critiques actuelles de cette perspective, celles-ci proposant d'abandonner tous les cadres autour de l'idée de développement. Nous finaliserons en traitant du cadre actuellement suscité par les acteurs publics brésiliens pour le partage d'expériences avec le Sud.

### 2.2.1. Le rôle de l'État dans le projet développementaliste

Comme le souligne Dominguez (2007, p. 126–127), les pays latino-américains, premiers à obtenir leur indépendance par rapport à l'autorité coloniale, ont historiquement été des innovateurs dans la fabrique des normes. Ces pays ont créé ce que Acharya (2011) conceptualise comme des « normes subsidiaires »<sup>33</sup>, se traduisant par la production de règles locales en défiance à celles établies sur le plan international. La résistance politique et économique face à « l'hégémonie » a donc fait office de base des études du développement dans les années 1950 et 1960 : la théorie de la dépendance, le

<sup>32</sup> Cette expression regroupe les principes économiques mobilisés pour gérer la crise de la dette intérieure et extérieure des « pays en voie de développement » durant les années 1980, dont le champ principal d'application a été l'Amérique latine. Les programmes d'ajustement structurels préconisés par le Fonds monétaire international, la Banque mondiale, etc., regroupaient les conditions au rééchelonnement de la dette des pays, de réforme de l'Etat ainsi que des mesures structurelles du type privatisation, libre circulation des capitaux, réduction des quotas et tarifs douaniers, et défense des droits de propriété.

<sup>33</sup> Ce terme concerne le processus à partir duquel les acteurs locaux créent de normes afin de préserver leur autonomie de la domination, la violation ou l'abus des acteurs centraux. Il s'agit de concevoir la production de normes à partir d'un processus « *bottom-up* » marqué par les contestations et les allers-retours, en mettant en évidence la marge de manœuvre (*agency*) des acteurs du Sud.

populisme, la théologie de la libération, le cépalisme... En dessinant les contours de ces traditions intellectuelles au Brésil, Ávila Filho (2012, p. 189) distingue un certain nombre de points et sujets centraux : le développement national ou la construction nationale, associés à la valorisation du « peuple »<sup>34</sup> et à la centralité de l'État en tant qu'acteur social, économique et politique<sup>35</sup>.

### Les textes fondateurs de la théorie de la dépendance

La Commission économique des Nations Unies pour l'Amérique latine (Cepal), installée au Chili, est devenue l'un des premiers centres de réflexion sur le développement dans la région. Celle-ci a contribué à l'élaboration de la **théorie de la dépendance**, qui a joui d'un succès considérable dans les années 1960 et trouve ses adeptes encore aujourd'hui. Le travail de Raul Prebisch, qui deviendra premier secrétaire général de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), soulève de nouvelles perspectives de recherche, ensuite reprises par Enzo Falletto et Celso Furtado. Leurs travaux défiaient les préconisations de réforme et de développement de la Banque mondiale et du FMI.

Les notions d'*asymétrie centre/périphérie* et d'*hétérogénéité structurelle* ont été mises en avant pour expliquer les conditions du développement en Amérique latine<sup>36</sup>, où coexistaient des secteurs avancés avec des économies spécialisées dans l'exportation de produits primaires (CEPAL 1950). Cette position a influencé les stratégies de *substitution aux importations* par une industrialisation propre, et a mis en exergue la nécessité d'une approche internationale de la question du *développement*. En outre, Furtado a proposé

<sup>34</sup> Les processus d'industrialisation et d'urbanisation des secteurs paysans s'articulent comme le cœur du populisme latino-américain. Différemment du populisme en Europe, celui de l'Amérique latine se développe en faveur d'un environnement industriel, structuré par la prolétarisation et l'ascension de bourgeoisies locales (Gurgel 2012, p. 207).

<sup>35</sup> La consolidation des États latino-américains dans la première vague de mondialisation (dans le XIX<sup>e</sup> siècle) aurait signifié une influence accrue de la pensée libérale, combinée à une conscience aiguë de l'importance de l'État au niveau de la gestion des ressources nationales et du développement. Une autre caractéristique de l'État dans cette région renverrait à la création de la "nation" et à l'élimination des identités subalternes depuis les premières étapes de la construction nationale (Lopez-Alves 2009, p. 161–162). Plus tard, l'ascension internationale des États-Unis après les deux grandes guerres, sans lien direct avec le colonialisme européen, contribue à établir un nouveau contexte politique de luttes anticolonialistes et anti-impérialistes dans la région. À cet égard, Bruckmann (2011, p. 125–126) fait valoir que les débats autour du populisme et du nationalisme s'affirment en se liant avec des récits de lutte contre la domination étrangère et suite à une aspiration internationale dans un système inégal.

<sup>36</sup> Les notions de *centre/périphérie* et de *dégradations des termes d'échange* ont marqué une école proche des thèses marxistes et ont proposé une perspective sociologisante du développement. Elles ne se limitent pas aux théories nées en Amérique latine : voir, par exemple, Singer (1950) ; Amin (1957) ; Balandier (1958) ; Gunder Frank (1967 ; 1972).



une compréhension des inégalités, de la dépendance et de la planification économique, en référence, selon Vieira (2012, p. 233), à un État fort et régulateur. Il portait de l'idée du *sous-développement* non pas comme une phase préalable au développement, mais comme un processus moins dynamique lié à la condition historico-structurelle des pays latino-américains et de leurs économies exportatrices de produits agricoles (Furtado 1959; Furtado 1967). Au Brésil, l'œuvre de Ruy Mauro Marini a mis en avant les concepts de *superexploitations* et *subimpérialisme*<sup>37</sup>.

Ces études se sont ensuite diversifiées, soulignant les contextes historico-politiques locaux (Gudynas 2014, p. 38) et se consolidant dans de nombreux domaines<sup>38</sup> : dans la géographie, Josué de Castro avait démontré en 1946 que le phénomène de la faim touchant une grande partie de la population serait une conséquence du modèle de développement choisi et non un phénomène naturel et inévitable comme préconisé par la théorie malthusienne, mettant en lumière les relations de pouvoir façonnant la structure agraire inégale du pays. Dans le même domaine, Milton Santos développe une *géographie subalterne*<sup>39</sup> qui est reconnue internationalement. Dans la sociologie et dans l'anthropologie, Octavio Ianni s'est penché sur le rôle du sociologue dans la politique et sur la culture et l'État brésilien. Ce projet atteint également les concepts scolastiques à travers la *théologie de la dépendance* de Leonardo Boff, pour qui le point de départ de la religion n'était pas seulement les écritures, mais l'expérience collective des pauvres. De même, la *pédagogie des opprimés* de Paulo Freire propose une démarche de conscientisation des opprimés et une éducation émancipatrice où le chemin vers la connaissance naît de la rencontre entre deux consciences et le monde<sup>40</sup>.

<sup>37</sup> Ce concept avait été établi afin d'expliquer le phénomène de la nouvelle division du travail des années 1960-1970 et de l'émergence de sous-centres économiques et politiques d'accumulation mondiale comme le Brésil. Ces sous-centres étaient dotés de relative autonomie et occupaient une position intermédiaire entre le centre et la périphérie, affichant des particularités qui les séparaient de la catégorie de semi-périphérie. L'une des principales caractéristiques du capitalisme dépendant serait la *surexploitation de la force de travail* et la séparation entre la structure productive et les nécessités des masses populaires. Par conséquent, cette notion combinait les caractéristiques de l'économie dépendante avec la nouvelle division internationale du travail, cette dernière étant liée au mouvement de capitaux après la Seconde Guerre mondiale (marquée par les investissements du capital étatsunien dans l'industrie de biens durables). Elle propose un système de relations plus complexe que celui proposé par la Cepal.

<sup>38</sup> Une grande partie de ces intellectuels a vécu à l'étranger – souvent en France – généralement en raison d'exil. Cela est dû au fait que la majorité d'entre eux menait des activités politiques considérées comme subversives selon les régimes dictatoriaux de l'époque.

<sup>39</sup> Ce projet ambitionnait d'élaborer une *épistémologie de l'espace humain*, qui considère « l'espace » comme un fait social, un facteur social et une instance de la société et non comme une surface d'enregistrement ou comme une dimension de l'environnement. L'espace serait ainsi inséparable de l'histoire et se constituerait dialectiquement avec la société.

<sup>40</sup> L'éducation véritable devrait libérer les opprimés d'eux-mêmes, c'est-à-dire que son rôle serait de dépasser l'opresseur qui habite l'opprimé (et à qui il rêve de ressembler). Enseigner pour lui ne signifie pas un transfert de connaissances, mais la création des conditions pour sa production.

À l'échelle mondiale, la théorie de la dépendance a initialement trouvé ses échos dans la déclaration fondatrice du *Groupe des 77* (G77) en 1964. Pour certains diplomates, la pensée de la Cepal aurait influencé indirectement la construction de la politique étrangère brésilienne entre 1969 et 1985, en reproduisant l'idée d'une distribution asymétrique des ressources et des systèmes productifs entre le centre et la périphérie, ainsi que celle de limites du libre-échange pour la périphérie, et de rythme inégal de développement entre les pays (Cervo 2008, p. 13–20).

### **Mobilisation actuelle des idées développementalistes**

**Ces théories ont été réhabilitées dans les contextes actuels.** Par exemple, les écrits de Marini ont été reprises dans l'explication de phénomènes récents tels que l'ascension économique chinoise et son importation de biens primaires de l'Amérique latine (Martins 2012, p. 174–178). D'autres auteurs les ont appliquées à l'action internationale du Brésil envers les pays du Sud, notamment en ce qui concerne l'internationalisation de ses entreprises et les projets de coopération impliquant l'agrobusiness (Garcia 2012; Avelhan 2014). Les idées de Freire, notamment celles de l'éducation fondée sur l'échange et le dialogue, sont souvent citées par des diplomates brésiliens lorsqu'ils font référence à la politique de coopération sud-sud du Brésil<sup>41</sup>. Enfin, Dos Santos (2012, p. 156–157) considère que la théorie de la dépendance a été convertie en instrument de justification du système par l'ancien président brésilien, Fernando Henrique Cardoso. Bien que ce dirigeant se soit montré réticent à l'égard de l'étiquette tiers-mondiste, il a intégré de manière sélective certains pays du Sud dans sa politique étrangère.

Manifestement, pour la plupart de ces écrits, malgré la présence constante de l'environnement international sur le **façonnement de l'État**, l'institution garde sa capacité de prise de décision et de canalisation de l'influence. Ils réitéraient néanmoins certaines idées fondamentales du développement, telles que l'importance de la *croissance économique* comme expression du progrès matériel (Gudynas 2014, p. 39). Les récits sur l'influence du colonialisme et du tiers-mondisme étaient très présents dans ces projets : la situation d'oppression est aussi une situation historique. Enfin, ils dialoguaient avec le marxisme classique, mais contrairement à ces derniers, ils considéraient le *sous-développement* non comme un passage mais comme une condition stationnaire perpétuée dans la relation dépendante entre centre et périphérie (Lopez-

---

<sup>41</sup> Entretien avec un diplomate brésilien, Brasilia, Mars 2013

Alves 2009, p. 161). En dépit du changement de contexte dans lequel ces études ont été initialement produites, par exemple avec une mobilisation politique accrue des peuples indigènes latino-américains et de la montée de leaderships populaires, on constate une récupération politique de certaines de ces idées dans le paradigme sud-sud promu par certains acteurs brésiliens.

### 2.2.2. Un projet alternatif au développementalisme ?

Malgré l'effort de contextualisation et d'historicisation des études présentées ci-dessus, le « rêve du développement », en particulier les idées de modernisation ou de progrès, ou la nécessité d'utiliser la richesse écologique de l'Amérique latine pour nourrir la croissance économique n'avaient pas été remis en question. Une démarche plus critique crée des racines, par exemple, à travers les travaux d'Arturo Escobar, Walter Mignolo et Gustavo Esteva. Cette critique n'est pas exclusive à, ni originaire de la région. Souvent identifié aux approches *postcolonialistes*, ce groupe compare la « rencontre du développement » avec la « rencontre coloniale ». Comme le souligne Escobar (2012, p. 5), même ceux qui s'opposaient aux stratégies capitalistes prédominantes, formulaient leur critique autour de la nécessité de développement et d'industrialisation, et réclamaient plus d'efficacité quant à l'utilisation des ressources naturelles. Cela étant, les perspectives critiques portent de plus en plus sur les défis d'une **production locale de connaissances**<sup>42</sup>.

Un thème central dans ces débats est celui du « paradoxe latino-américain ». Il fait référence aux gouvernements progressistes de la région qui promeuvent une économie de base primaire fondée sur l'extraction minière, la production d'hydrocarbures et l'agrobusiness. Les auteurs désignent cela par le concept d' « **économie extractive** » (Lang et al. 2014, p. 31). Dans ce contexte et de par leurs échanges de produits primaires, l'intégration croissante entre l'Amérique latine et la Chine contribuerait à renforcer cette logique qui, paradoxalement, repose sur des discours anti-impérialistes.

Ces idées sont reprises en tant que projet politique par des **mouvements sociaux transnationaux** en réaction aux politiques néolibérales et au projet modernisateur occidental. L'articulation entre transformation sociale et affirmation culturelle s'exprime

---

<sup>42</sup> Comme le note Gudynas, ces courants présentent des similitudes avec celui de la « décroissance », mais la portée de ce dernier en Amérique latine est discutable. On se penche plutôt sur les critiques autour de l'idéologie du progrès, en mettant en avant la pluralité des identités, le droit à la différence, la souveraineté des peuples indigènes sur leurs territoires et le refus du développementalisme/extractivisme (Gudynas 2014, p. 57; Lander 2014, p. 134).

dans une grande partie des mouvements d'émergence populaire, ces derniers se cristallisant dans les réflexions critiques latino-américaines (Bruckmann 2011, p. 134). Ainsi, d'après Hurrell (2012, p. 21), l'idée de Sud aurait davantage survécu sous le forme d'une définition sociale du transnationalisme que celle d'un groupe ou d'une catégorie uniquement étatique : les mouvements autochtones, le Forum social mondial, les groupes anti-mondialisation, les « nouveaux Bandung » se sont multipliés grâce à la généralisation de l'idée de Sud comme **foyer de contestation et projet de transformation**. Cette contestation s'étend jusqu'au plan épistémologique, où la notion de « traduction interculturelle » est apportée comme moyen d'intelligibilité réciproque entre les différentes expériences du monde (Santos 2002; Santos 2010)<sup>43</sup>.

Malgré ses ambitions politiques et théoriques, ce courant manque de propositions de transition viables à court terme (Lander 2014, p. 149) et ne semble pas proposer d'alternative sociale globale, si ce n'est à travers la recherche active d'autres modes de vie et de courants de pensée qui outrepassent le modèle occidental (Esteva 2013, p. 39)<sup>44</sup>. En dépit des limites pratiques, certaines contributions épistémologiques de ces mouvements s'avèrent utiles pour notre propos concernant l'examen de l'internationalisation des instruments brésiliens de politiques publiques, et ses influences dans les pays du Sud. Les notions d'*hybridation* et de *traduction* ici proposées seront conceptualisées dans le Chapitre 2 et mobilisées afin de mieux comprendre comment ces instruments développés dans des contextes socio-historiques spécifiques sont ensuite réarticulés dans différentes parties du monde. Avant d'analyser ces contributions, nous nous pencherons sur les cadres d'action plus influents dans les échanges entre le Brésil et les pays du Sud dans la lutte contre la pauvreté.

---

<sup>43</sup> L' épistémologie du Sud renvoie à la revendication de nouveaux processus de production, de valorisation et de validation des connaissances, scientifiques et non scientifiques, et de nouveaux rapports entre différents types de connaissance, à partir des pratiques des groupes qui ont souffert de façon systématique des inégalités causées par le capitalisme et par le colonialisme. Les deux notions centrales de l'épistémologie du Sud sont **l'écologie des savoirs** et la **traduction interculturelle**. La première repose sur l'idée qu'il n'y a pas d'ignorance d'un certain savoir et toute connaissance est un triomphe sur une ignorance en particulier ; et la seconde doit être comprise comme un procédé permettant de créer une **intelligibilité réciproque** entre les différentes expériences du monde. Cette "sociologie des absences" consiste à faire surgir ce qui est absent, en valorisant ce qui est disqualifié par la rationalité de la culture monolithique, tandis que la sociologie des émergences substitue au temps linéaire de multiples temporalités émergentes (Alcoreza 2014, p. 165).

<sup>44</sup> À cette recherche d'une « authenticité » en dehors de l'occident suit une idée répandue sur l'environnement, à partir de l'optique « écologico-spirituelle » des peuples originaires de la région – de la Terre comme un super-organisme similaire à Gaia de Lovelock (Boff 2013). On propose aussi d'appréhender les richesses des « cultures populaires » au lieu d'avancer une définition de la pauvreté par manque (Ariès 2013, p. 179).

### 2.2.3. Le Brésil et la lutte « progressiste » contre la pauvreté

La conception dominante de la *pauvreté* au sein des institutions internationales et des agences d'aide publique repose sur le manque de biens matériels, dont la référence statistique principale est le revenu annuel par habitant. D'après cette logique, des pays tels que l'Afrique du Sud, l'Inde et le Brésil demeurent relativement pauvres aux regards du monde (voir *Figure 1.6*). Il importait ainsi de corriger les excès et les déséquilibres sociaux créés par les préconisations libérales. À travers le mot d'ordre « croissance avec équité » du gouvernement Lula au Brésil (lié au Parti des Travailleurs), une nouvelle stratégie de lutte contre la pauvreté semblait s'ouvrir (Boyer 2008, p. 65). Sans pour autant combattre les sources des clivages sociaux historiques du pays, le gouvernement a lancé toute une série de politiques de protection sociale et de lutte contre l'insécurité alimentaire qui prenait en compte le poids du travail informel.

Nous verrons au cours de cette thèse comment le Brésil s'est positionné progressivement en tant que **référence internationale et acteur privilégié dans « la lutte contre la pauvreté »**, un espace jusque-là monopolisé par les pays du Nord et les agences internationales de développement. S'y ajoutent ainsi des tentatives pour créer des alternatives à la globalisation libérale-modernisatrice. D'après Zibechi (2013, p. 203–211), cette vision dite « progressiste » de lutte contre la pauvreté au Brésil entraîne des changements et des continuités quant aux politiques défendues par la Banque mondiale : si d'une part ces politiques cherchent à surmonter la focalisation au moyen de la massification et proposent un changement des politiques macro-économiques, il n'en demeure pas moins le cas que d'autre part, la pauvreté – et non la richesse – constitue le problème central à résoudre.

Indépendamment de ses retombées, que nous aborderons dans les chapitres suivants, ce contexte consolide une phase pendant laquelle les organismes internationaux tels que le FMI et la Banque mondiale ne sont plus les seuls initiateurs des cadres intellectuels qui régissent le développement : « l'unilatéralisme a vécu » (Boyer 2008, p. 66). Les Indiens, les Chinois, les Latino-américains et d'autres gouvernements du Sud proposent, depuis la naissance des « savoirs sur le développement », des conceptions marquées par leurs histoires et positions politiques, qui sont de plus en plus diffusés à l'échelle internationale.

En conclusion, certains cadres d'action politique établis au Brésil sont informés par des aspects idéationnels et théoriques signalant une histoire de *marginalisation politique et symbolique*, et pour lesquels la notion de *développement* a été la clé. Les acteurs brésiliens se sont progressivement imposés en tant que producteurs de

«normes subsidiaires » (Acharya 2011) de lutte contre la pauvreté, qui sont en partie distinctes des orientations internationales. L'affirmation actuelle du paradigme sud-sud par ces acteurs se fait sur la base de leur crédibilité en matière de développement et en défense (au moins rhétorique) du principe *d'autonomie*. C'est pourquoi nous endossons une particularité dans la production de normes par les acteurs du Sud ainsi que dans la projection internationale de ces normes. Ces particularités reposent principalement sur l'ambition partagée d'autonomie et sur la critique des recettes « occidentales » d'action publique, ce qui renvoie à la valorisation de ressources politiques *relationnelles* et de *légitimité* dans le partage d'expériences. Nous nous interrogerons, en outre, sur les spécificités du mouvement actuel d'émergence et d'intégration sud-sud, afin de comprendre s'il s'agit d'un mouvement nouveau et passible de créer une *structure d'opportunité* pour l'affirmation internationale des coalitions politiques brésiliennes.

### 3. Relance des relations sud-sud : une nouvelle dynamique d'échange?

Les premières sections de ce chapitre se sont intéressées à une caractérisation, sur le plan matériel et symbolique, de l'émergence dans les relations internationales. Le constat d'une condition « périphérique » et l'aspiration des pays émergents, notamment du Brésil, à devenir « grands », sous-tendent en grande partie ses stratégies politiques. En empruntant des chemins particuliers de la modernité et en affirmant un souverainisme contestataire du pouvoir occidental, ces pays s'inscrivent graduellement dans la mondialisation à travers l'échange commercial et la coopération internationale. Le développement et les questions sociales sont devenus leurs « niches diplomatiques » et la crédibilité accumulée sur le plan économique crée des ressources pour s'imposer sur la scène internationale. Le phénomène de resserrement des liens entre les pays du Sud, observé depuis le début des années 2000, n'est pas tout à fait nouveau ; il est toutefois plus intense grâce à l'action des pays émergents. Nous retracerons ci-après ce mouvement de densification des échanges afin d'esquisser le contexte de la circulation internationale des normes issues du contexte brésilien. Nous nous pencherons, de manière générale, sur les pays émergents ; les échanges spécifiques entre le Brésil et les pays africains seront abordés dans le Chapitre 3.

### 3.1. L'évolution sinueuse de l'intégration du Sud

#### 3.1.1. Les promesses d'une coopération horizontale

##### **La consolidation des principes-clés de la coopération sud-sud**

La coopération sud-sud trouve son origine dans le multilatéralisme onusien qui depuis les années 1950 promeut les relations organisées entre les pays du Sud, notamment d'Afrique et d'Asie. Il aura fallu plus de 20 ans pour qu'une unité spécialisée pour cet agenda soit créée au sein du Pnud, en 1974 (A/RES/3251). L'organisation de la première conférence sur la coopération technique entre les pays en développement a eu lieu en Argentine, en 1978, aboutissant à l'adoption du plan d'action de Buenos Aires (A/RES/31/179). Le Pnud était chargé de suivre la mise en œuvre de ses orientations, accompagné d'autres organismes et commissions *ad hoc*, y compris de la Commission du Sud qui voit le jour en 1987 et dont le but était de fournir un premier état des lieux des relations sud-sud.

Avec le plan de Buenos Aires, la déclaration finale de la Conférence de haut niveau des Nations Unies sur la coopération sud-sud (2009, Nairobi) a énoncé le cadre institutionnel principal pour cette modalité de coopération (A/RES/64/222). Cette modalité est fondée sur l'idée que le système traditionnel de l'aide avait d'ores et déjà épuisé la plupart de ses paradigmes et, qu'en raison de sa rigidité idéologique et même opérationnelle, il était incapable de répondre aux défis du développement. Elle ne fait pas l'objet d'une définition rigoureuse, mais insiste sur des termes considérés plus adéquats pour qualifier les relations entre les pays en développement. Par exemple, la notion de *coopération* internationale est revendiquée comme une alternative à celle de *l'aide*. En utilisant un langage de partenariat, on met l'accent sur *l'horizontalité* dans les formats de coopération et sur le remplacement symbolique d'expressions comme *assistance technique* par celle de *coopération technique*. Selon le bureau du Pnud chargé de cette modalité, « les pays en développement » échangent des connaissances, de l'expertise, des ressources, et des compétences afin d'atteindre leurs objectifs de développement » (Pnud 2014).

Dans ce contexte, la coopération sud-sud s'est consolidée avec l'appui des Nations Unies en tant que stratégie d'intégration du monde en développement. L'intensification des échanges a créé l'opportunité pour la mise en place d'alliances internationales entre les pays émergents et les pays en développement, avec pour but de rééquilibrer les

rapports de pouvoir et de réformer l'architecture existante. Les accords encadrant officiellement la coopération sud-sud étaient fondés sur des principes de *souveraineté* et *d'autonomie*, *d'intérêt mutuel*, de *non-conditionnalité*, *d'appropriation* et de *non-ingérence* dans les affaires intérieures (The South Commission 1990). Les lignes directrices sont la promotion de *l'autonomie nationale* dans les domaines désignés par le pays partenaire, l'action en réponse à la demande des pays en développement (*demand-driven*). Ce **paradigme est manifestement politique**, fondé dans le but de renforcer la présence du Sud dans le système international. Comme l'ajoute Brun (2012, p. 94), dès leur naissance, ces relations revêtent un aspect stratégique, et non seulement solidaire.

Nonobstant l'institutionnalisation progressive et le déploiement de ressources financières, les flux ont demeuré très faibles par rapport à ceux « nord-sud ». Bien que ce paradigme ait été inauguré dans les années 1960-1970, la mise en œuvre effective des projets a été observée seulement à partir des années 2000. Cette résurgence de la coopération sud-sud a été motivée, entre autres facteurs, par la reprise économique et les avancées sociales de certains pays émergents et en développement.

### **Des chiffres mitigés sur le sud-sud**

L'OCDE estime que les pays non membres du Comité d'aide au développement (CAD) ont versé, en chiffres bruts, 23,5 milliards USD au titre de la coopération pour le développement en 2013, soit plus de 13% du total mondial (CAD/OCDE 2015). L'Arabie Saoudite, les Émirats Arabes Unies, la Turquie, la Chine, le Qatar et l'Inde seraient, dans cet ordre, les principaux bailleurs du Sud (en montants versés). Ces valeurs sont pourtant largement sous-estimées compte tenu des difficultés de comptabilisation de la coopération sud-sud (par manque de données disponibles ou par dissemblance dans la méthodologie de la coopération par rapport à celle du CAD). Le Brésil n'apparaît pas dans cette liste, faute de communication officielle des apports du pays pour l'année 2013. Le rapport de l'OCDE considère en outre que ces pays font moins appel au système multilatéral pour acheminer leur coopération que les membres du CAD. Cela n'est toutefois pas le cas du Brésil, comme nous le verrons dans le Chapitre 4. D'autres pays tels que l'Afrique du Sud, le Chili, la Colombie, l'Indonésie et le Mexique acheminent aussi une grande partie de leur financement global via les organisations multilatérales du système des Nations Unies.

Il convient de relever que, nonobstant le partage de certains de ses objectifs et leur convergence circonstancielle durant le Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide de



Busan (Corée du Sud, 2011)<sup>45</sup>, il n'existe pas à ce jour un plan commun entre les puissances émergentes de coopération sud-sud pour le développement. L'OCDE essaye à son tour depuis plusieurs années de les incorporer au sein de l'organisation<sup>46</sup>.

### Convergence entre coopération, commerce et investissements

Contrairement à l'aide traditionnelle du Nord, l'importance des **échanges commerciaux** comme éléments légitimes de promotion du développement (« *Trade instead of Aid* ») ainsi que **l'appui aux investissements directs** sont des orientations partagées dans ce cadre. Cette convergence entre les vecteurs de la coopération, du commerce et des investissements, sensiblement présente dans la relation des pays émergents avec d'autres pays du Sud, fait l'objet de débats actuels. Le retrait de *l'aide liée*<sup>47</sup> avait été considéré par la communauté des « bailleurs traditionnels » comme un acquis de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide (2005). Néanmoins, cette modalité est de retour grâce à l'action des pays émergents. Dans le cas brésilien, des acteurs interviewés prônent les *intérêts mutuels* des pays du Sud pour justifier cette convergence. Une autre idée répandue dans la bureaucratie nationale est celle des investissements brésiliens comme étant plus « responsables » :

*« Nous avons la préoccupation de transférer de la technologie en utilisant la main-d'œuvre locale et de promouvoir la production d'aliments et le développement industriel. Il s'agit d'un comportement différent de celui de la Chine. (...) Le Brésil a changé de niveau et a acquis de nouvelles responsabilités et opportunités dans le monde. Il doit s'occuper du développement interne et international de*

<sup>45</sup> L'OCDE a reconnu lors de ce Forum la particularité de la coopération sud-sud dans son « Partenariat global pour l'efficacité de la coopération pour le développement » (Paragraphe 2). Originellement prévu pour réviser la mise en œuvre de l'agenda de Paris, l'accent de la réunion a été mis sur la possibilité d'inclure des pays émergents dans cette architecture (Eyben & Savage 2013, p. 17).

<sup>46</sup> Certains pays en font déjà partie, tels que le Chili et le Mexique. Le Brésil est membre observateur dans certaines instances et participe de manière plus active à des organismes tels que le Centre de développement. Malgré le refus de la diplomatie brésilienne depuis plusieurs années d'intégrer l'organisation (celle-ci étant considérée comme peu démocratique et représentative des intérêts d'un nombre restreint de pays du Nord), on constate en 2015 un rapprochement du côté brésilien. Dans un contexte de crise économique, le gouvernement Rousseff avait estimé qu'une collaboration plus solide avec les pays de l'OCDE pourrait créer des opportunités économiques. Ce rapprochement ne s'est pas encore consolidé, mais il constituerait un clair changement d'orientation gouvernementale s'il a lieu.

<sup>47</sup> Accorder de l'aide sous la condition qu'elle serve à acheter des biens ou des services d'un pays ou d'une région spécifiques. Selon l'OCDE (2015a), cette pratique peut faire accroître les coûts d'un projet de développement de 15 à 30% et demande une bureaucratie plus importante dans sa gestion.

*façon concomitante. La Bndes est capable de financer les relations économiques et la coopération sociale »<sup>48</sup>*

Il convient de noter que les institutions chargées de la coopération sud-sud dans plusieurs pays émergents sont rattachées aux ministères du commerce ou de l'économie, comme c'est le cas en Chine et au Mexique. Cependant, les officiels brésiliens insistent sur la différence de l'approche brésilienne et celle de la Chine. Comme le remarque un diplomate :

*« D'un point de vue politique, si une société brésilienne met en place dans un autre pays un projet qui est responsable, nous considérons qu'il s'agit d'un gain politique. Nous ne faisons pas comme la Chine »<sup>49</sup>*

### **Accent sur le partage d'expériences de développement**

Cette stratégie d'échanges repose sur le postulat que les connaissances techniques acquises par les pays émergents, dans de nombreux cas, **plus adaptables aux enjeux d'autres pays du Sud** que les technologies développées dans le contexte de l'aide traditionnelle. Cette modalité est donc mise en avant par les officiels brésiliens comme un modèle *relationnel* qui serait « *très efficace et très peu coûteux* » (Lopes Corrêa 2009, p. 2). La notion de « technologie sociale » s'intègre au vocabulaire diplomatique, comme l'attestent les extraits ci-dessous :

*« Une manière de légitimer les politiques nationales est de partager cette technologie sociale avec d'autres. (...) Cette technologie a des avantages comparatifs »<sup>50</sup>.*

*« Il s'agit de la projection de la politique et de l'économie soutenue par la projection de politiques sociales (...). Je ne veux pas désigner de soft power. C'est quelque-chose de plus récent. (...) Ce mouvement est aussi plus large que le simple sud-sud. Il va aussi au-delà des technologies sociales »<sup>51</sup>.*

*« Les technologies sociales sont importantes, mais il faut les adapter aux conditions des autres pays<sup>52</sup>.*

---

<sup>48</sup> Entretien avec un représentant de l'Institut Lula, São Paulo, juillet 2013.

<sup>49</sup> Entretien avec un diplomate brésilien, Brasília, juillet 2013.

<sup>50</sup> Entretien avec un ambassadeur brésilien, Brasília, juillet 2013.

<sup>51</sup> Entretien avec un ambassadeur brésilien, Rome, octobre 2013.

<sup>52</sup> Entretien avec un ambassadeur brésilien, Brasília, juillet 2013.

Les objectifs de renforcement des capacités en ressources humaines, de développement institutionnel, et d'utilisation des capacités endogènes de chaque pays sont aussi mis en avant par les « coopérants » brésiliens afin de concurrencer le modèle traditionnel de transfert passif et unidirectionnel de connaissances et de technologies (Buss & Ferreira 2010).

### **Des normes « subsidiaires » souvent critiquées**

De la même manière que le Brésil, d'autres pays émergents tels que la Chine ou l'Inde confirment leur compromis autour des principes de la coopération sud-sud, notamment en ce qui concerne les notions *d'intérêts mutuels* au détriment des *dons* et des *conditionnalités politiques*. Leur accent sur le partage d'expériences d'action publique est également souligné. Certains de ces principes vont à l'encontre des normes établies par le système traditionnel d'aide au développement et pourraient être comparés à des **normes « subsidiaires »** comme énoncé par Acharya (2014). L'absence de *conditionnalités politiques* donne de la marge à la coopération avec des régimes dictatoriaux et les *intérêts mutuels*, à l'aide liée. Par ailleurs, le principe de *demand-driven* peut entraîner des systèmes complexes et peu articulés de mise en œuvre des projets dans les pays tiers. Mais tous ces principes ont en commun la notion de respect à l'autonomie des pays du Sud.

Les critiques – de l'intérieure comme de l'étranger – ont abondé envers la politique brésilienne de coopération sud-sud. La plus courante d'entre elles porte sur la négligence de la notion *d'horizontalité*, impliquant un écart entre les principes de cette politique et sa pratique de mise en œuvre (Milhorance & Goulet 2011; Brun 2012; Nogueira & Ollinaho 2013; Costa Leite et al. 2014). D'autres mettent en avant le caractère pragmatique et *ad hoc* du principe de *non-conditionnalité* politique (Abdenur & de Souza Neto 2013), ou bien les implications d'une internationalisation des contradictions du pays dans le secteur rural (Schlesinger 2013a; Funada Classen 2013). Les difficultés institutionnelles et légales internes forment un autre ensemble d'obstacles à son développement (Leite & Hamann 2012). Ces aspects seront analysés plus en détails dans les chapitres 6 et 7 à partir des analyses du terrain au Mozambique.

### 3.1.2. Interdépendance asymétrique sur le plan économique

#### Echanges favorisés entre économies émergentes

En plus de la coopération pour le développement et le partage d'expériences, l'intégration récente du Brésil avec les pays du Sud passe par les échanges économiques, particulièrement avec d'autres émergents comme la Chine. Malgré le ralentissement des taux de croissances de ces économies à partir de 2013, elles sont devenues d'importantes sources de capitaux « sortants » dans le monde entier et les flux commerciaux sud-sud ont augmenté à un niveau sans précédent (Marinov & Marinova 2012). Alors que dans les années 1990 les échanges sud-sud comptaient pour environ 33% du total des exportations mondiales, elles sont passées en 2012 à plus de 57% (CNUCED 2015, p. 20). Le Brésil a consolidé sa position en amorçant un processus d'internationalisation de ses entreprises (Flynn 2007; Oliveira Junior 2010). Les investissements « sortants » de ce pays ont gardé une tendance positive jusqu'en 2010, tout en restant toutefois très faibles en comparaison de ceux des pays européens ou même de la Chine.

Les économies émergentes se sont constituées en tant que piliers du commerce mondial grâce en partie à l'ascension de leur **classe moyenne**. Au Brésil, ce marché progresse, mais les politiques économiques fondées principalement sur ce mécanisme commencent à montrer leurs limites. Cet essor est aussi expliqué par l'éclatement international des chaînes de valeur<sup>53</sup>, dont la Chine est protagoniste. Ce processus est plus remarquable en Asie et donne lieu à des importations-exportations successives jusqu'à l'assemblage final. Ainsi, les relations commerciales entre les pays asiatiques deviennent encore plus importantes que celles intra-latino-américaines. Ces échanges commerciaux augmentent également leur part dans le PIB de ces pays, sans pour autant présupposer une augmentation du libre-échange. Les flux augmentent plus rapidement entre les pays émergents qu'entre ces pays et d'autres partenaires du monde en développement. On constate en outre une participation grandissante des pays émergents dans les échanges de services. D'après la CNUCED, le poids des BRICS dans ce domaine a plus que doublé entre 2001 et 2014, bien qu'il ne représente que 10,2% du total mondial (UNCTADStat 2015).

Il convient également de noter que ce processus d'intégration va de pair avec une croissance rapide de certains pays africains, sustentée par le boom des *commodities* et par

---

<sup>53</sup> Celui-ci consiste dans le découpage de la fabrication d'un produit fini en plusieurs étapes dont la réalisation est répartie entre divers pays.

l'ascension d'une classe consommatrice. Le continent n'avait jamais expérimenté une telle affluence de pays émergents, en particulier sur le plan économique. En outre, la nature de l'engagement de ces pays repose, comme nous l'avons évoqué, sur l'absence de *conditionnalités politiques*, ce qui diffère fondamentalement de l'approche des pays occidentaux. Comme l'affirment Alden et al. (2013, p. 8), l'arrivée des pays émergents, disposant de moyens financiers et confiants avec les résultats de leur développement, a marqué un « changement révolutionnaire » dans les destinées politiques de l'Afrique. Cependant, ces échanges et investissements se sont principalement orientés vers les ressources naturelles – gaz, pétrole, mines, agriculture – et les infrastructures, appuyant les économies extractives. Cet aspect sera traité à partir du cas d'étude du Mozambique, en particulier dans les chapitres 5, 6 et 7.

### Relations commerciales asymétriques

Du côté brésilien, entre 2000 et 2012, les exportations à destination des pays du Sud ont montré un taux de croissance plus élevé (17%) que celles destinées aux pays du Nord (9%) (Giordano et al. 2013, p. 11). Ces flux ont renforcé des secteurs dont les intérêts sont géographiquement distincts, tels que l'agrobusiness, les mines, l'aérospatial et la construction civile, ces domaines étant souvent liés aux incitations gouvernementales. Les échanges de services connaissent aussi une progression rapide. La diversification géographique et sectorielle est pourtant limitée dans le cas du Brésil, qui s'est spécialisé dans les **exportations de biens primaires vers la Chine**, son premier partenaire commercial depuis 2009. Dans l'ensemble, la Chine importe des pays asiatiques principalement des biens durables, des équipements sophistiqués et des composants destinés à être assemblés, tandis que dans le cas des pays africains et latino-américains ce sont les matières premières qui composent en grande partie les importations chinoises. En revanche, les exportations de la Chine vers ces pays comprennent principalement des produits manufacturés.

Le gouvernement chinois promeut la transformation des produits agricoles au niveau national et investit davantage sur l'importation de grains entiers que de produits transformés ou broyés<sup>54</sup>. C'est pourquoi la tendance d'exportations de soja – brut ou peu transformé – du Brésil vers la Chine explique la spécialisation des exportations

<sup>54</sup> L'industrie de transformation du soja continue à se développer en Chine. Malgré la capacité de trituration de 140 millions de tonnes par an (en 2013) et le faible taux d'utilisation des usines, les nouvelles constructions et les rénovations ont élevé la capacité de trituration à 40 000 tonnes par jour. En outre, 78 % des usines sont situées le long de la région côtière afin de faciliter la réception de soja importé (USDA-FAS 2014).

brésiliennes en matières premières<sup>55</sup>, ce qui a un effet négatif sur le secteur manufacturier du Brésil déjà en manque d'investissements. Ce scénario de concurrence externe approfondi par des facteurs politiques nationaux et le taux de change surévalué a imposé des coûts supplémentaires aux secteurs industriels orientés vers le marché interne, ce que certains caractérisent comme « l'effet Chine » (Vadell 2013, p. 53).

L'orientation sur l'axe sud-sud de production et de consommation de biens agricoles progresse. Dans ce contexte, la préoccupation face au risque de *reprimarisation*<sup>56</sup> de la structure d'exportations et d'une *désindustrialisation précoce*, comme mentionné plus haut, a entraîné des politiques plus protectionnistes de la part du gouvernement Rousseff (Motta Veiga & Polónia Rios 2011; Barral & Bohrer 2011)<sup>57</sup>. De plus, on constate que le gouvernement chinois est parvenu à diversifier ses sources d'importation de produits agricoles (principalement du Brésil, de l'Argentine et des États-Unis) alors que le Brésil n'a pas diversifié ses débouchés (Rosales & Kuwayama 2012, p. 121–167). Ces relations sont donc marquées par une **interdépendance asymétrique** : représentant à peine 2,8% des importations chinoises, le Brésil se positionne au 10<sup>e</sup> rang parmi les fournisseurs de ce pays (en 2013). La *Figure 1.7* atteste de cette asymétrie dans les relations commerciales entre ces deux pays, démontrant la spécialisation dans l'importation de produits transformés depuis la Chine et l'exportation de produits primaires vers ce pays (en montants).

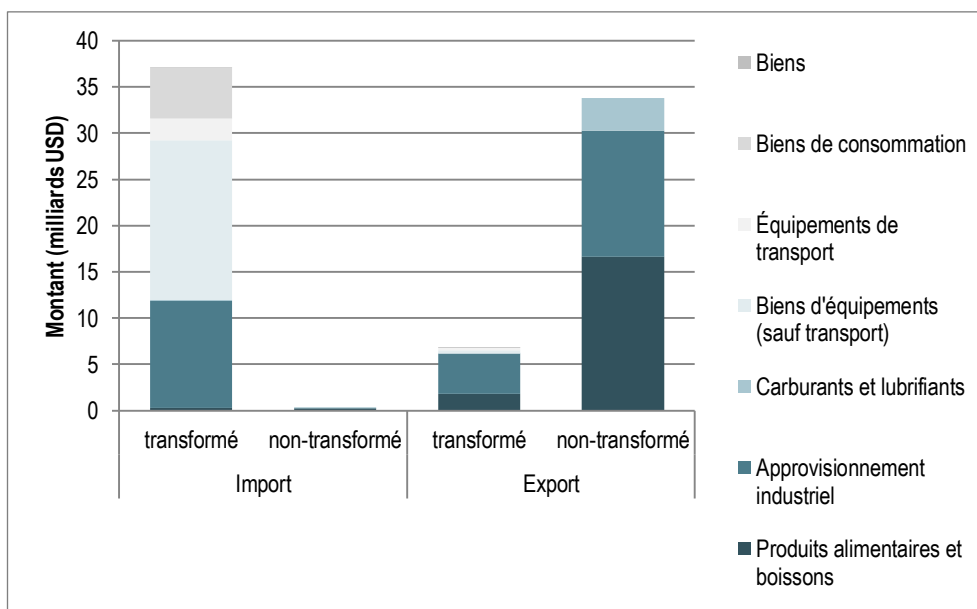
Pour résumer, l'intégration sud-sud est une réalité du point de vue économique, en particulier l'accroissement des échanges commerciaux entre les pays émergents. Pour certains pays, ces liens économiques sont devenus plus importants que ceux avec les pays du Nord. Cependant, les rapports de force entre les économies émergentes sont devenus asymétriques compte tenu de leur spécialisation primaire face au géant chinois. Ainsi, après 2013, dans un environnement moins favorable quant au prix des *commodities* et de diminution des exportations, suite à une demande moins soutenue de la Chine, des difficultés ressurgissent et les sources de crédibilité de pays comme le Brésil dans les marchés mondiaux se sont ébranlées.

<sup>55</sup> Les oléagineux sont les principaux produits des exportations brésiliennes, en montants, vers la Chine (37%), suivi par le fer (35%) et le pétrole brut (9%), alors que les importations sont orientées vers les équipements de télécommunications (10%), des machines de traitement (8%) et autres produits diversifiés.

<sup>56</sup> On entend par reprimarisation le processus qui conduit à la priorisation de la production et des exportations de biens primaires au détriment du développement industriel ou des services, ce qui impose la question récurrente de la dépendance de l'économie vis-à-vis des cours et de la demande du marché mondial.

<sup>57</sup> Il convient de noter que ce processus de désindustrialisation n'a pas achevé, compte tenu le rôle encore important de l'industrie dans le PIB du Brésil (9% en 2015 selon l'Institut brésilien de géographie et statistique).

Figure 1.7 : Importations et exportations du Brésil de et vers la Chine, par catégorie de produit, 2014 (en milliards USD)



Source : Adapté par l'auteur de Comtrade Database (2015)

### 3.1.3. Consolidation discontinuée des coalitions diplomatiques

#### Institutionnalisation flexible et accent sur la production de normes au sein des clubs diplomatiques

Marginalisés par la diplomatie occidentale, les puissances émergentes ont trouvé plusieurs fronts de coalition par le biais des « **clubs diplomatiques** »<sup>58</sup> tels que les *BRICS*, *IBAS*, *BASIC*. Malgré la multiplicité des coalitions de ce type, nous nous limitons dans ce chapitre aux cas du Brésil, en articulation avec ceux de l'Afrique du Sud, la Chine et l'Inde à travers les BRICS et le Forum IBAS. Malgré leur ambition de reconnaissance internationale, leur effort concret n'a été jusqu'à présent que graduel, désordonné et irrégulier (Hirst 2012). Ces dynamiques ont été caractérisées par Kahler (1993) et ensuite par Badie (2014) comme une forme de « minilatéralisme » – des cercles informels de puissants vers lesquels se déporteraient les choix essentiels.

Son **agenda évolutif et flexible** repose sur une représentation alléguée du Sud dans les arènes de la gouvernance globale, en particulière des Nations Unies et de

<sup>58</sup> Pour la notion de club diplomatique, voir Soule-Kohndou (2014) et (Albaret 2013). Ces cercles informels ont été également caractérisés comme un minilatéralisme (Kahler 1993; Badie 2014).

l'OMC. La multiplication d'initiatives visant à favoriser les échanges culturels, d'expériences, et de connaissances, alliées à une coopération économique croissante et à l'intérêt commun à démocratiser les instances internationales, constituent la base de leur intégration progressive. En dépit de l'hétérogénéité entre les membres de ces clubs et de leurs différences sur le plan commercial et/ou parfois politique<sup>59</sup>, ces pays ont une capacité et un intérêt croissants à contribuer à la **production de normes** régionales et internationales (European Parliament 2011). Comme résumé par l'ancien ministre brésilien des affaires étrangères, Celso Amorim, la stratégie des BRICS est double : travailler au sein des Nations Unies, et en même temps pousser de l'extérieur pour des réformes (Amorim 2011). La coordination entre ces pays au sein d'autres forums tels que le G20 atteste d'un impact sur les négociations internationales, visant à contrer ce qu'ils perçoivent comme un système multilatéral non-démocratique (European Parliament 2011). Considéré comme un espace incontournable de la gestion des crises financières globales, le G20 reste la principale préoccupation des BRICS.

La **flexibilité institutionnelle** est au cœur de l'idée même de ces clubs. Ces pays n'envisagent pas de promouvoir artificiellement les processus d'institutionnalisation, mais visent au contraire à assurer une base opérationnelle solide pour leurs interactions stratégiques. La densification des transactions et des interactions entre les acteurs de ces pays contribue progressivement au renforcement de ce club qui est encore fragile et qui prône pour l'autonomie de chaque pays membre (Milhorance 2014a, p. 37–38). Par ailleurs, l'« **esprit de Bandung** » que nous avons évoqué au cours de ce chapitre est souvent mobilisé par les responsables politiques pendant les sommets des chefs d'État, malgré la trajectoire divergente de la Russie. Par exemple, lors du V<sup>e</sup> Forum des BRICS de 2013 à Durban, le ministre sud-africain des affaires étrangères a insisté à plusieurs reprises sur l'histoire commune de ces pays : « *Notre histoire distingue les pays BRICS des puissances traditionnelles. Il s'agit d'une histoire de lutte contre le colonialisme et le sous-développement ; c'est l'esprit de Bandung* »<sup>60</sup>.

### Interactions des BRICS avec les acteurs non-membres

Ce club a été critiqué tout autant par les gouvernements du Nord que par les sociétés du Sud. Leur **déficit démocratique** fait l'objet de reproches : les forums officiels,

<sup>59</sup> La réforme du Conseil de sécurité des Nations Unies est un aspect important de l'agenda des BRICS. Cependant, alors que le Brésil, l'Inde et l'Afrique du Sud expriment leur détermination à accéder à un siège permanent dans le Conseil, la Chine et la Russie y figurent déjà.

<sup>60</sup> Mme Maite Nkoana-Mashabane, Ministre des Relations internationales et de la coopération, dîner d'ouverture du Forum académique des BRICS, 10 Mars 2013, Durban.



par exemple, incluent des institutions privées et étatiques ; et le forum académique implique notamment des *think tanks* liés aux gouvernements de chaque pays membre. À Durban, le V<sup>e</sup> sommet des BRICS 2013 avait été suivi de la rencontre « *BRICS from bellow* » et le VI<sup>e</sup> sommet, qui s'est tenu en 2014 à Fortaleza, a été suivie de la « *Rencontre des peuples* ». Cette dernière a critiqué le projet et les mécanismes d'insertion internationale des BRICS, fondé sur l'internationalisation de ses multinationales, et plus particulièrement celles du secteur extractif. La Banque de développement des BRICS, si finalement mise en route, devrait aussi promouvoir l'expansion de ces entreprises. La conduite des « méga-événements » qui ont eu lieu dans ces pays – comme la Coupe du monde en Afrique du Sud et au Brésil (en 2010 et 2014 respectivement) ou les Jeux Olympiques d'été en Chine et d'hiver en Russie (en 2008 et 2014 respectivement) – ont fait également face à des contestations multiples, vu les méthodes peu transparentes de déploiement des infrastructures. Ceci dit, l'articulation entre les organisations sociales de ces pays se consolide dans le pas de la propre consolidation du club.

L'intérêt de l'engagement des BRICS avec **les pays non-membres** – principalement africains – ainsi qu'avec des organisations régionales<sup>61</sup> a été mis en avant lors de plusieurs sommets. Cependant, il semble que la réforme des institutions financières internationales prend une place plus importante dans leur agenda que la définition d'un plan d'action dans le domaine de la coopération pour le développement<sup>62</sup>. Par ailleurs, ils n'agissent pas en coalition sur ce sujet, malgré la mobilisation similaire des principes de la coopération sud-sud.

### **Coopération triangulaire et socialisation de normes au sein du Forum IBAS**

Cette approche est distincte de celle du **forum de dialogue IBAS** qui réunit l'Inde, le Brésil et l'Afrique du Sud depuis 2003, et qui a mis en place un fonds de développement<sup>63</sup> ainsi qu'un mécanisme de réduction de la pauvreté et de la faim afin de financer des projets modestes dans les pays en développement. Tout comme les BRICS,

<sup>61</sup> Un plan de dialogue et de coopération avec les représentants africains a eu lieu lors du Ve sommet des BRICS sous le thème « Libérer le potentiel de l'Afrique : la coopération BRICS-Afrique pour les infrastructures », très ciblé sur l'intégration régionale du continent par le biais du NEPAD.

<sup>62</sup> Eyben and Savage (2013) constatent que les pays émergents ciblent davantage les Nations Unies et le G20 comme forum privilégié de débats sur le développement, au détriment du Comité d'aide au développement à l'OCDE ou le partenariat de Busan. Les BRICS n'envisagent pas d'intégrer ou de réformer l'agenda et les institutions de l'aide (représentés par le CAD/OCDE et par les déclarations d'Accra et de Paris) dans la mesure où ces pays ne reconnaissent pas ces forums comme étant inclusifs ou légitimes.

<sup>63</sup> Le Fonds IBAS, hébergé par le PNUD, est financé à hauteur de \$1 million annuel par les trois Etats membres et finance des projets limités par le biais des dons.

ce forum se configure comme un ensemble d'institutions se structurant à travers une diplomatie de sommet annuel de chefs d'État et de gouvernement, ainsi que de réunions ministérielles et techniques. La dimension transcontinentale de ce type d'interaction cimente leur rôle et accroît leur importance (Soulé-Kohndou 2014); cependant, certains auteurs (Hirst 2012) soulignent l'avancée des BRICS dans l'effort de multipolarisation de la communauté internationale. Malgré la plus grande cohérence politique de l'IBAS par rapport aux BRICS, l'inclusion de la Russie et notamment celle de la Chine renforce la marge de négociation de ces derniers.

Les activités de coopération du Forum IBAS se structurent autour de groupes de travail multisectoriels. D'après Soule-Kohndou (2014), l'action multilatérale de l'IBAS et la densification de ces échanges servent à un ensemble d'usages stratégiques transversaux de recherche *d'autonomie*, de *légitimation politique* et de *socialisation*. La quête d'autonomie passe par la diversification des partenaires économiques et politiques alors que l'usage de légitimation passe par un affichage politique de leurs actions afin de projeter une image internationale de sa démarche coopérative. La quête d'autonomie passe en outre par la remise en cause des normes dominantes de la coopération internationale, mises en place par les institutions onusiennes. De même que ses homologues, le Fonds IBAS mobilise des stratégies diplomatiques réformistes, en encourageant le changement des pratiques des Nations Unies dans la gestion des projets. Les enjeux de ce type de **coopération triangulaire**, impliquant des pays émergents, des organisations internationales et des pays en développement seront traités dans le Chapitre 5.

Quant au processus de **socialisation des normes et des pratiques**, celui-ci bénéficie des réunions techniques des groupes de travail trilatéraux qui tissent des liens sociaux indépendants des décisions du gouvernement. Par exemple, le projet de mise en place d'un marché international pour les biocarburants, qui profiterait particulièrement au Brésil, bénéficie de la structure *ad hoc* de l'IBAS pour socialiser les normes techniques et pour partager leur expertise quant aux cadres légaux et institutionnels de la promotion des biocarburants. L'harmonisation de ces normes techniques est considérée comme essentielle pour la « *commoditisation*<sup>64</sup> » des biocarburants d'après les diplomates brésiliens (Itamaraty 2011). À cet égard, des échanges autour des sujets de l'industrie

---

<sup>64</sup> L'idée de « *commodity* » renvoie au jargon économique présenté dans la première partie de ce chapitre. Elle renvoie notamment au marché des marchandises d'origine agricole ou minière produites en grande échelle avec des caractéristiques homogènes, et dont le prix est défini par l'offre et la demande internationale. Par exemple : le maïs, le soja, le lait, le café, le sucre, le pétrole, l'or, l'argent, le caoutchouc, etc. La diplomatie brésilienne désigne « *commoditisation* » l'organisation du marché international des biocarburants. D'après ses rapports, l'éthanol jouit des mêmes conditions de marché que le pétrole, fondé sur les cotations internationales. De même, l'absence de ce marché pour l'éthanol contraint le développement de cette industrie au Brésil (Kloss 2012, p. 21).

automobile, de la cogénération de bioélectricité, des systèmes intégrées de production-distillation, du système brésilien d'enchères publiques de biodiesel et du label social se sont déroulés entre les membres du Forum IBAS (Milhorange 2015a).

Enfin, l'accroissement de la coopération, du commerce et de la formation de clubs diplomatiques de pays émergents contribue à densifier les échanges sud-sud, en produisant une base matérielle et symbolique d'intégration. Bien que ce processus ne soit pas nouveau, il connaît une progression importante dans les années 2000 et saisit l'opportunité créée par la crise financière au sein des économies centrales, ainsi que par la crise alimentaire dans le Sud. Pour certains auteurs, ce processus d'intégration produit un changement du système international, en le décentralisant (Brun 2012). Ces dynamiques composent les **bases contextuelles** de notre thèse, qui s'intéressera à la production et à la circulation de normes au sein de ce système d'échanges sud-sud.

### 3.2. Implications analytiques de l'objet d'étude

Nous avons retracé dans cette partie les dynamiques d'intégration du Sud, qui deviennent de plus en plus intenses. Le potentiel de transformation de ce mouvement a été maintes fois évoqué dans les milieux académiques, néanmoins il s'agit d'un processus encore jeune. Il convient de noter que, même sur le plan idéationnel, le renforcement de la crédibilité internationale des pays émergents a été en grande partie lié à leurs résultats récents au niveau de leur développement. Dans le cas du Brésil, ces résultats reposent sur de nouvelles politiques sociales, alliées toutefois à des instruments économiques qui ont fini par fragiliser le système d'accumulation du pays. Cela étant, ces pays ont entamé une phase inédite d'intégration en dehors des centres traditionnels de pouvoir économique et politique, mais les fondements de cette intégration restent fragiles.

Le potentiel de changement de la **structure politique** du système international par les relations sud-sud fait face aux aléas de ce mouvement. En l'occurrence, Alden et Aran (2012, p. 70–77) avaient décrit le rôle des pays occidentaux dans le changement structurel international à travers la construction politique, économique, militaire et légale d'un cadre institutionnel durant la Guerre froide. Ce cadre inclut les organisations politico-militaires et économiques, ainsi qu'une structure d'institutions légales au niveau mondial. Nous ajouterions que l'idée symbolique de *développement* les a qualifiées et intégrées en tant que bloc. Cette consolidation institutionnelle de l'Occident aurait selon les auteurs créé une structure « d'États clustérisés » (*cluster states*). Ce processus

d'agglomération institutionnelle, d'affaiblissement des frontières et de partage partiel de souveraineté aurait transformé la structure politique internationale. Il serait également à la base des dynamiques de mondialisation.

**L'intégration du Sud poussée par les pays émergents n'a pas abouti à ce type de changement structurel**, mais l'affermissement des liens à de multiples instances – publiques, privées et sociales – contribue à créer un cadre de production et de consolidation de normes issues de ces pays. En dépit des vulnérabilités présentées ci-dessous de l'intégration du Sud, les résultats politiques de la socialisation de leurs normes au sein des institutions multilatérales et nationales sont déjà identifiables, ce qui fait l'objet de notre thèse.

Ces problématiques de l'innovation sociale, du changement politique et des échanges entre systèmes sociaux ont traversé de nombreux champs disciplinaires et la littérature sur ce sujet sera détaillée dans le prochain chapitre. Notre approche cherche à s'orienter vers une « sociologie politique internationale » (Huysmans & Nogueira 2012), capable de cerner les transformations et les dynamiques du pouvoir dans le contexte des logiques d'échanges sud-sud. Cette analyse bénéficiera de la notion de réseaux politiques – ou de *coalitions d'action publique* – que nous définirons dans le chapitre suivant et qui repose sur l'idée de coexistence entre la logique de « gouvernance distribuée » et l'architecture hiérarchique du système international traditionnel. Dans le cas des échanges sud-sud, les relations sont supposées moins hiérarchiques que dans les échanges nord-sud. Ce ne sont sûrement pas les mêmes mécanismes d'influence que l'on remarque chez ces derniers – tels que les *conditionnalités politiques*. Il s'agit ainsi de comprendre la dilution des formes de décision au sein d'une **hiérarchie imprécise** qui implique de multiples acteurs nationaux et internationaux dans la circulation de solutions d'action publique. Ces dynamiques ne peuvent pas être détachées de l'infrastructure même de ces réseaux, puisque ce ne sont pas seulement les attributs de chaque acteur qui comptent, mais aussi leurs **ressources relationnelles**.

En résumé, le mouvement d'intégration politico-économique du Sud n'a pour l'heure pas entraîné un changement structurel du système international, et il a déjà montré ses fragilités. Cependant, la densification des échanges sud-sud, stimulée par l'ascension des pays émergents et par l'affaiblissement des institutions politiques et économiques centrales, a créé un cadre favorable à la socialisation de normes produites dans ces pays. Des **normes réformistes et « subsidiaires »** s'écartent en partie de celles produites par les institutions traditionnelles du développement, en renforçant des principes d'*autonomie* et de *participation* dans les instances de décision globale, mais elles « naviguent » dans l'ordre international établi. La circulation de ces normes présente des

particularités, notamment en fonction du type de ressource politique qui est mobilisé et des mécanismes de réception. Ainsi, l'analyse du changement politique lié à la circulation des normes produites dans le contexte brésilien impose des cadres analytiques plus adaptés, comme nous présenterons dans le chapitre suivant.

## 4. Conclusion du chapitre

Ce chapitre a traité des aspects empiriques et symboliques caractérisant l'émergence dans les relations internationales. Ce cadrage conceptuel s'est avéré particulièrement prégnant dans le contexte de crise économique des années 2010 et de questionnement de la durabilité de ce mouvement. Malgré l'ancrage de la notion d'émergence dans le monde de la finance, il serait simpliste de considérer uniquement ses critères économiques. Les aspects politiques et idéationnels ont ainsi été soulignés, attestant de l'importance des ressources de légitimité vis-à-vis des structures inégales du système mondial. Faisant face à des capacités politiques encore limitées dans un monde marqué par l'histoire westphalienne, les pays émergents créent une « niche » : le compromis multilatéral, la représentativité prétendue du monde en développement et les aspirations de réforme et de démocratisation des institutions internationales caractérisent leur activisme politique. Par ailleurs, le développement et les questions sociales deviennent des traits distinctifs de leur affirmation progressive dans ces arènes.

Ce contexte consolide une phase dans laquelle les organismes internationaux ne sont plus les seuls initiateurs des cadres cognitifs et d'action qui régissent le développement. L'échec des transferts massifs de « bonnes politiques » ouvre la porte à d'autres expériences. Le Brésil se positionne progressivement comme acteur privilégié et comme référence internationale dans la lutte contre la pauvreté, en s'inscrivant dans la mondialisation à travers le partage d'expériences et les échanges économiques avec le Sud. La densification des liens sud-sud, incitée en partie par l'action politique et économique des pays émergents, n'a pas mené à une transformation des structures internationales. Toutefois, ce processus a créé un cadre favorable à la socialisation et à l'affirmation de normes produites dans ces pays.

La relance de ces échanges ne se déroule cependant pas sans entrave ni contraintes : la densification de ces relations fait l'objet d'interrogations sur la capacité des modèles brésiliens à établir de nouvelles relations entre les sociétés ; sur la véritable influence des acteurs de ce pays sur le plan normatif multilatéral mais aussi concret de mise en œuvre ;

sur le risque d'approfondissement d'un modèle « extractif » excluant et insoutenable; et sur l'imposition même de l'idée de « modèle exportable » en politique, sans préoccupations pour les processus de réhabilitation dans les différents contextes socio-historiques et organisationnels. Malgré leurs principes d'horizontalité, d'autonomie et de subsidiarité, les « normes du Sud » sont davantage réformistes que révolutionnaires et circulent à partir de mécanismes particuliers au sein d'une hiérarchie imprécise. L'analyse du changement politique résultant de la circulation de ces normes exige ainsi des cadres analytiques plus adaptés, que nous introduirons dans le chapitre suivant.

# L'internationalisation de solutions d'action publique : cadre d'analyse

Ce chapitre a pour but de présenter le cadre théorique de cette thèse, qui s'intéresse à la circulation de normes soutenue par le paradigme sud-sud. En s'appuyant sur la littérature constructiviste des relations internationales et sur l'analyse cognitive des politiques publiques, nous présenterons une grille d'analyse élaborée de manière à saisir le *contenu*, les *mécanismes* et les *implications politiques* de l'internationalisation d'instruments des politiques publiques brésiliennes. Les particularités de la production de « normes du Sud », identifiées dans le chapitre précédent, sont sous-jacentes à cette grille d'analyse.

Dans une première partie, l'attention sera portée sur la pluralité d'acteurs participant à la circulation internationale de cadres d'action et sur les mécanismes de gouvernance *le long* de la frontière national-international, qui devient de plus en plus perméable. . Notre travail consiste à montrer que le *contenu* des solutions d'action publique qui feront l'objet d'internationalisation s'inscrit dans les trajectoires sociopolitiques des acteurs nationaux et dans les mécanismes de sélection et de cadrage de ces instruments.. Afin d'identifier ces cadres cognitifs et les stratégies d'acteurs qui les promeuvent, nous proposons une approche par les réseaux des politiques publiques.

La deuxième partie de ce chapitre s'intéresse au *processus* de projection des instruments brésiliens au-delà de ses frontières nationales. La littérature est abondante quant à la question de l'enchevêtrement des niveaux d'action publique. Cependant, elle nous semble incomplète quant à la caractérisation des acteurs intermédiaires et des mécanismes connectant ces niveaux ainsi que différents systèmes politiques. Nous

examinerons dans cette partie le potentiel d'une sociologie politique internationale afin de mettre en lumière *les interactions* entre les réseaux d'acteurs au sein des différentes arènes politiques.

Enfin, la question des *implications* de la circulation des normes et des solutions d'action publique pose des défis majeurs sur le plan théorique. Plusieurs auteurs se sont penchés sur les formes « d'atterrissage » des normes internationales et sur leur influence sur les politiques publiques nationales du Nord (Dolowitz & Marsh 1996) comme du Sud (Acharya 2014), ainsi que sur les orientations produites par les organisations internationales (Barnett & Finnemore 2004). Ces études sont pourtant limitées quant à l'analyse du *changement politique*. Dénouer ces implications suppose en première instance de définir ce que nous entendons par le changement : cette considération guidera la dernière section de ce chapitre.

## 1. Identification du contenu des instruments internationalisés

La notion d'*internationalisation* d'instruments d'action publique renvoie à la projection de cadres cognitifs et d'action au-delà des frontières nationales ; à l'expansion des relations sociales et politiques initialement inscrites dans un contexte national ; à la circulation internationale de normes dont la production est inscrite dans un système politique particulier. Il s'agit d'un terme assez large qui nous informe sur « l'origine » des normes, mais il ne nous informe pas sur ses logiques de circulation ou sur ses effets, qui peuvent faire intervenir de nombreux mécanismes, acteurs et arènes politiques à de multiples niveaux. Comme nous le mentionnerons par la suite, ce terme nous permet de concevoir des processus complexes de circulation d'idées, sans attribuer une primauté ontologique à *l'agent* ou à la *structure* de l'environnement international ou des systèmes politiques nationaux.

La participation brésilienne croissante sur le plan politique international a été en grande partie liée à une diplomatie présidentielle affirmative à partir du début des années 2000. Cependant, ce phénomène a impliqué une gamme diverse d'acteurs soucieux de faire avancer leurs intérêts et leurs visions de monde, et cela dans un contexte mondial de fragmentation progressive de l'État et d'expansion de l'échelle de l'action publique nationale. L'objectif de cette section est d'apporter des outils pour comprendre, d'un côté, cette pluralité de sources de la décision politique internationale et, d'un autre côté, l'interconnexion entre ces deux sphères. Nous retracerons de manière



synthétique les cadres théoriques qui proposent de saisir les phénomènes actuels de fragmentation de l'État et de transformation de l'action publique.

## 1.1. Sources internes et internationales de la décision politique

### 1.1.1. *Dynamiques nationales de la politique étrangère : dépasser l'État comme acteur unitaire*

La notion d'*acteur international* a longtemps été réservée aux États, suite notamment au poids de l'école *réaliste* des relations internationales dans les débats académiques. Ce cadre accorde la décision politique au choix d'un acteur étatique unique et unitaire incarné par le chef de l'exécutif, responsable par le maintien de *l'intérêt national* (Morgenthau 1948). Cette approche *stato-centrée* présuppose une distinction entre politique nationale et politique étrangère et prévoit une importance secondaire aux sources internes de la politique étrangère. Selon l'un de ses principaux théoriciens, Kenneth Waltz, seul le système international serait déterminant dans la construction de la *puissance* et dans l'orientation des acteurs internationaux. Les deux autres « images » proposées par cet auteur pour expliquer le comportement des États, à savoir, la nature humaine et la structure interne des États, ne seraient que des facteurs secondaires, associés à la position respective de ces entités politiques dans la structure internationale (Waltz 1979). Cette distinction finit par esquiver l'exploration des régimes, des institutions ou des processus décisionnels qui ne constituent qu'en partie l'État (Devin 2013, p. 18). Le modèle de *décideur rationnel* ainsi que les logiques de *puissances* des États, placés au cœur de l'approche réaliste, font également l'objet de discussions multiples qui dépassent le cadre d'analyse de la politique étrangère (Hassenteufel 2011, p. 67). En effet, celle-ci ne concerne pas seulement les acteurs impliqués dans le corpus formel de décision de l'État, mais également une variété de sources sous-nationales d'influence (Alden & Aran 2012, p. 1).

Depuis les années 1950, la nécessité d'intégrer les *dynamiques nationales* dans l'analyse du comportement des États avait été soulevée par la littérature. Snyder et al. (1954) ont initié un mouvement afin de dépasser la vision *systémique* des relations internationales et d'analyser le processus décisionnel de la politique étrangère. La critique la plus marquante a été celle d'Allison (1971, p. 5), qui a rompu avec l'idée d'un décideur unique rationnel et avec celle d'un État monolithique, en complexifiant le processus de prise de décision. À partir d'un examen de la réaction du gouvernement

étatsunien à la crise des missiles de Cuba en 1962, l'auteur montre que la politique étrangère réunit des intérêts divers et des rationalités multiples, attribués à des actions innombrables et parfois conflictuelles entre les individus, à divers niveaux d'organisations bureaucratiques. Pour Allison (1971, p. 6), l'État serait une alliance d'organisations semi-indépendantes, partiellement coordonnées par un groupe unifié de dirigeants. Selon l'auteur, les acteurs bureaucratiques n'agissent pas sur la base d'objectifs stratégiques, mais de plusieurs conceptions des objectifs nationaux, organisationnels et personnels. La décision est donc présentée en tant que produit d'un « marché politique » au sein d'un appareil étatique qui combine les contraintes organisationnelles avec les jeux de négociation internes (*bureaucratic politics*)<sup>1</sup>.

Les limites de cette approche consistent en considérer l'État en tant qu'une arène politique ou comme **la somme de ses unités bureaucratiques** dans laquelle des acteurs concurrents se livrent à leurs jeux autocentrés (Alden & Aran 2012, p. 9). De même, ces thèses donnent une place trop importante aux organisations, à leurs leaders et à leurs transactions. Il y a une tendance à limiter la prise de décision à un petit groupe de personnes, sans prendre en compte le rôle de l'opinion publique nationale et internationale ou la **dimension cognitive** (Devin 2013, p. 59–64). Cette dimension avait été incorporée par Jervis (1976, p. 28), qui a proposé d'analyser le *système de croyances* des décideurs politiques. Tous ces travaux s'accordent sur l'idée que la politique internationale ne dépend pas des conditions purement externes, mais aussi des perceptions et des actions d'acteurs impliqués dans de multiples dynamiques nationales (Devin 2013, p. 14).

Cette préoccupation a contribué à consolider une approche par les **structures nationales** (*domestic structures*), qui vise à comprendre la nature des institutions politiques ainsi que les arrangements institutionnels et organisationnels connectant l'État et la société et canalisant les demandes sociétales envers le système politique (Muller & Risse 1993, p. 33). Ces structures correspondent au *locus* de la négociation entre l'État et la société, matérialisée par les coalitions politiques. Selon cette approche, les structures nationales agissent en tant qu'intermédiaires entre les acteurs internationaux et les politiques internes (Risse 1995)<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Le travail de Snyder avait aussi mis l'accent sur le processus de décision des politiques internationales. En reprenant le même exemple de la crise des missiles, Snyder et Diesing (1977) ont avancé que ce fut la préférence personnelle du président Kennedy qui influença la prise de décision.

<sup>2</sup> Ces considérations peuvent néanmoins conduire le lecteur au débat libéral de la « paix démocratique », amplement critiqué sur le plan politique et académique par son interprétation culturelle-normative. Voir : (Doyle 1983; Kegley & Hermann 1995; Kegley & Hermann 1996; Schwartz & Skinner 2002; Rosato 2003)

Enfin, si d'un côté les théories de relations internationales ont progressivement mis en évidence **la diversité d'acteurs et de lieux d'autorité** au sein du système international, ce qui impliquait la prise en compte des dynamiques nationales dans la formulation de l'action internationale ; d'un autre côté, les théories de politiques publiques ont aussi remis en cause la distinction entre l'interne et l'international à partir d'un **changement majeur du niveau d'action publique**. Les interactions transfrontières sont de moins en moins contrôlées uniquement par les États, de moins en moins au cœur de la régulation des conflits (Lascoumes & Le Galès 2004, p. 23; Hassenteufel 2011, p. 19). Ces débats théoriques s'avèrent être importants pour la construction de notre cadre d'analyse, notamment en ce qui concerne l'identification du contenu des normes brésiliennes qui circulent au niveau international.

### 1.1.2. *Glissement d'échelle de l'action publique*

Parallèlement à une ouverture progressive de la « boîte noire » du processus décisionnel en politique étrangère par les théories des relations internationales, l'analyse des politiques publiques a depuis les années 1960 mis en évidence les multiples dysfonctionnements de l'action étatique ainsi que les aléas des processus décisionnels sur le plan interne. Ce mouvement a contribué à déconstruire le *mythe de la rationalité* de la décision publique et, sous l'impulsion de la sociologie des organisations, a également contribué à prendre en compte les **interactions interindividuelles**. L'analyse des facteurs organisationnels, institutionnels et des caractéristiques sociologiques des différents acteurs, ainsi que des caractéristiques structurelles des interactions, s'est également développée dans ce champ. Ainsi, l'idée d'une **construction collective de l'action publique** a permis de renvoyer l'analyse à l'avènement des politiques publiques *multi-niveaux* et d'insister sur les limites de la cohérence des programmes publics (Hassenteufel 2011, p. 22–24).

L'Etat apparaît dans les travaux récents comme « *un enchevêtrement d'agences, d'organisations, de règles flexibles, de négociations avec des acteurs de plus en plus nombreux* » (Lascoumes & Le Galès 2004, p. 23) et les politiques publiques visent dorénavant des « publics » multiples bien décidés à faire entendre leurs voix dans les processus de décision et de mise en œuvre. Elles ne constituent plus « *le monopole exclusif d'un État fortifié dans la suprématie d'une autorité incontestée* » (Massardier 2003, p. i). Les processus *d'eupéanisation*, de *libéralisation* et de résurgence de l'élément *local* contribuent à

internationaliser les politiques publiques auparavant « nationales »<sup>3</sup>. Ce phénomène concerne également les questions liées à l'internationalisation des économies, aux mouvements de protection de l'environnement, aux flux migratoires et à la santé globale. D'après Hassenteufel, « ces différents enjeux ont pour point commun non seulement de concerner des processus transfrontaliers, mais aussi de faire l'objet de politiques publiques internationales » (Hassenteufel 2011, p. 19).

Dans ce contexte, on a assisté à un dépassement du cloisonnement entre la discipline des relations internationales et celle des politiques publiques. Un facteur majeur du changement de l'orientation, des instruments, des acteurs et des règles du jeu institutionnel des politiques publiques nationales, est celui de **l'interconnexion national-international**. De même, ce dernier est facteur du changement de l'action publique en soi, notamment au niveau de la construction collective de l'action publique. Cependant, « l'international » ne constitue pas simplement un niveau supplémentaire au mille-feuilles local, régional et national. Il représente plutôt un niveau qui se constitue **en interaction avec les précédents** et qui produit des logiques particulières. Ce poids croissant accordé aux interactions entre les acteurs et les niveaux d'action résulte de leur multiplication et du changement des modes d'intervention étatiques (Hassenteufel 2011, p. 20–25).

La littérature sur les *communautés épistémiques* et les *réseaux transnationaux de militants* a été fructueuse sur le point de l'interaction entre ces différents niveaux d'action collective et, notamment, au niveau de l'influence des dynamiques inter et transnationales dans les politiques et les mouvements internes (Haas et al. 1964; Finnemore & Sikkink 1998; Keck & Sikkink 1998). Les thématiques de l'environnement et des droits de l'homme, par exemple, ont ouvert tout un champ théorique qui défie les frontières de l'État et inclut des acteurs non-étatiques et locaux dans la politique internationale. La notion de *régime international*<sup>4</sup> a fortement contribué au développement de cette littérature. Cette notion mène à l'approfondissement de l'étude sur la **socialisation internationale de normes et de pratiques** et attire l'attention sur les relations entre le formel et l'informel dans ce qu'on appellera la *gouvernance mondiale*..

Sans pour autant s'intéresser au *contenu* et aux *modes de production* des règles, les régimes ont contribué à faire valoir **un système plus large d'interactions** où les négociations se déroulent à travers des canaux multiples et hétérogènes (Devin &

<sup>3</sup> Par exemple, en 1993, le traité de Maastricht a mis en place une union économique et monétaire et a élargi le champ de compétence de l'Union européenne dans le domaine de la justice et des affaires intérieures.

<sup>4</sup> Caractéristique de l'institutionnalisme libéral des années 1980, la notion de régime est définie en tant qu'un « ensemble de principes, de normes, de règles et de procédures de décision, implicites ou explicites, autour desquels les attentes des acteurs convergent dans un domaine spécifique » (Krasner 1983, p. 1)

Smouts 2011, p. 66–67). Dans sa version constructiviste, ces régimes constituent des moyens de construction et d'apprentissage des **aspects cognitifs** d'un problème, qui façonnent **l'intérêt des États** (Betsill & Bulkeley 2004, p. 473–474). Le degré et les modes d'influence que les régimes exercent sur les politiques publiques nationales font encore l'objet de désaccord entre les auteurs. De manière générale, cette influence est perçue au niveau de la définition des préférences des acteurs et de la création de conditions pour la mise en œuvre de leurs options. Les institutions internationales ont, en outre, le potentiel de faciliter l'accès des réseaux transnationaux au processus politique au niveau national (Risse 1995, p. 28–32). L'idée d'apprentissage, qui sera traitée plus loin dans ce chapitre, est à la base de certains de ces travaux.

En résumé, un nombre croissant d'études a contribué à consolider les différentes approches théoriques intéressées par premièrement la **pluralité d'acteurs** participant à la politique internationale et deuxièmement les **croissantes interconnexions entre les politiques nationales et le système international**. De ces études, il en ressort l'importance d'ouvrir la « boîte noire » de l'État afin de détailler les différentes positions des acteurs engagés dans l'internationalisation de normes brésiliennes. Le glissement des frontières et de l'échelle de l'action publique contemporaine complexifie la caractérisation du *contenu* des instruments politiques projetés sur la sphère internationale, cette dernière devant prendre en compte une pluralité d'acteurs et d'idées enchevêtrés à de multiples niveaux.

Cela étant, nous verrons dans les chapitres concernés par la dimension empirique de ce travail comment les coalitions d'acteurs inscrites dans les politiques rurales brésiliennes participent de manière distincte – et parfois concurrente – à la formulation de « normes standards » considérées comme potentiellement sujettes à être partagées avec d'autres systèmes politiques. Néanmoins, il ne suffit pas d'identifier les multiples sources d'influence dans la production des instruments politiques internationalisés par les acteurs brésiliens ; il est également intéressant de comprendre comment ces sources s'articulent à travers les frontières nationales. La section suivante portera ainsi sur les dynamiques d'interconnexion et de gouvernance le long de ces frontières.

## 1.2. Recours aux réseaux d'action publique

L'enchevêtrement d'acteurs et d'intérêts internes et externes d'action publique a été souvent pris en compte par les études empiriques qui mettent l'accent sur une distribution plus fragmentée du pouvoir des nouveaux acteurs (Le Galès 1995, p. 15 ;

Devin 2013, p. 20–21). Il s’agit d’un environnement complexe où les acteurs de multiples origines coexistent et sont éventuellement en compétition. Plusieurs courants théoriques ont proposé de prendre ces dynamiques en compte, notamment celles en termes de *coordination de niveaux d’analyse* (Putnam 1988; Milner 1997)<sup>5</sup>, de *gouvernance multi-niveaux* (Rosenau 1969; Rosenau 2006; Risse 2011)<sup>6</sup> ou encore de *systèmes post-nationaux* (Neyer 2002). Ces courants ont été fructueux au niveau de l’identification des lieux d’autorité et des modes non-hiérarchiques ou hétérarchiques de coordination à l’international. Toutefois, d’après Alden et Aran (2012, p. 8–10), ces approches réservent à l’État un rôle simplement de médiateur entre les différents groupes de pression.

Afin de combler ces limites, des études récentes mettent l’accent sur la différenciation au sein de l’État – en illustrant des acteurs infra-étatiques concrets – et non sur l’État considéré comme un acteur unitaire (Hassenteufel 1995, p. 96). D’autres réhabilitent le rôle de l’État dans l’approche pluraliste en décrivant la politique étrangère comme une politique publique plurielle mais « autorisée par l’État » (Pinheiro & Milani 2012; Milani & Pinheiro 2013). Le processus d’internationalisation serait donc **orienté par l’État** : la pluralité d’acteurs ne présuppose pas l’absence d’asymétries ou de compétences distinctes<sup>7</sup>. Ces efforts contribuent à reconnecter la notion de politiques (*policies*) avec celle de la politique (*politics*) (Hassenteufel 2011, p. 24).

Nous soutenons dans ce contexte que la fragmentation des lieux d’autorité renvoie à la transformation (et non à la disparition) de l’État. C’est pourquoi nous préférons **l’approche par les réseaux d’action publique**, qui permet d’examiner la participation des acteurs étatiques dans les interrelations entre les différents réseaux et

<sup>5</sup> Selon Putnam (1988, p. 460), l’articulation entre les niveaux national et international est gouvernée par un groupe spécifique de normes et de décideurs politiques qui s’efforcent de réconcilier simultanément les impératifs internes et internationaux. L’auteur reconnaît l’existence de conflits concernant la définition de *l’intérêt national* des États, qui serait socialement orientée. Le « jeu à deux niveaux » a été repris par Milner (1997) afin de montrer comment les politiques nationales affectent exactement la politique étrangère. Centré sur le *choix rationnel*, l’auteur décrit tous les États comme étant des polyarchies et examine les facteurs déterminants dans les négociations politiques, notamment les préférences des acteurs et le niveau d’information.

<sup>6</sup> S’appuyant sur une conception empirique de la politique étrangère, Rosenau (1997) suggère que c’est le long (*along*) de la frontière interne/externe que l’on voit émerger un espace politique de contestation et de configuration des événements. De même, c’est là que les défis de gouvernance s’imposent. Cet espace réaffirme la structure étatique du système international, mais celle-ci est insérée dans un contexte de transnationalisation et est gouvernée par un ensemble de « sphères d’autorité » (*spheres of authority*) non limitées aux espaces territoriaux des nations. Ces sphères sont créées comme le résultat d’un processus de dissolution des lieux d’autorité et contribuent à une densification de la scène internationale avec les acteurs collectifs. Risse (1995, p. 286; 2011, p. 3) part également du postulat d’un enchevêtrement des processus nationaux et internationaux et d’une gouvernance multi-niveaux sur la base d’une *souveraineté partagée*. Ce postulat est appliqué à ce qu’il appelle les « États à souveraineté limitée » (*limited statehood*) et va plus loin en soutenant que les sphères de souveraineté limitée sont présentes dans la plupart des États contemporains et passés.

<sup>7</sup> L’idée de la politique étrangère comme politique publique avait également été mise en avant par Kessler (1999), qui avait proposé un recours attentif aux outils méthodologiques d’analyse des politiques publiques.

dans la structuration même des réseaux (Le Galès 1995, p. 15–20). Cette approche nous permettra de cerner la construction contemporaine de l'action collective à travers les frontières nationales. Cependant, l'application de cette approche à l'analyse de phénomènes internationaux nécessite une attention particulière aux **dispositifs de transaction** entre les différents systèmes politiques. Nous proposons de les intégrer à travers les concepts de *traduction* et d'*arènes politiques*, qui seront développés au cours de ce chapitre.

Il convient de souligner que Rosenau (2006, p. 29–38) avait également mis en évidence les réseaux articulant les gouvernements et les acteurs non-gouvernementaux ainsi que les *arènes* où les différents acteurs interagissent et s'engagent collectivement afin de poursuivre leurs objectifs et de mettre en œuvre des politiques. Cet auteur s'intéresse à la combinaison de dynamiques internes et externes débouchant sur des tendances simultanées vers le global et le local et dont les sources se trouvent dans trois paramètres fondamentaux : i) les compétences des individus (niveau micro) ; ii) les structures d'autorité qui connectent les citoyens aux collectivités (niveau micro-macro) ; et iii) la structure de la politique mondiale (niveau macro). Dans notre approche, nous nous intéressons davantage aux **coalitions politiques** qui interagissent au niveau de nombreuses arènes en fonction de leurs ressources et des processus de **traductions** successifs, le tout dans un contexte de transformation de l'État<sup>8</sup>.

En effet, les notions de *gouvernance multi-niveaux* et de *réseaux d'action publique* se sont développées de manière parallèle et parfois interchangeable : par exemple, Rhodes (1996, p. 660) considère que la gouvernance se réfère aux réseaux inter-organisationnels auto-organisés. Les réseaux d'action publique sont définis par Le Galès (1995, p. 14) comme « *le résultat de la coopération plus ou moins stable, non hiérarchique, entre des organisations qui se connaissent et se reconnaissent, négocient, échangent des ressources et peuvent partager des normes et des intérêts* ». Cette notion met en valeur les dimensions des acteurs individuels et collectifs, de leurs *interactions* et de leur *contexte* politique et institutionnel. Les *stratégies d'acteurs* sont ainsi déterminées par les *ressources disponibles*, les *systèmes de représentation* auxquels ils adhèrent et qui orientent leurs actions, et les *intérêts poursuivis* qui définissent leurs préférences et les finalités de leurs actions (Hassenteufel 2011, p. 115–117). Suivant cette même logique, le réseau d'action publique est traité par Rhodes et Marsh (1995) comme un méso-concept – un modèle d'intermédiation des groupes d'intérêts (*meso-level concepts*) – qui faciliterait l'intégration

<sup>8</sup> Comme le rappellent Bursztyn et Bursztyn (2012, p. 161), le rôle de l'État dans le contexte de gouvernance acquiert un double sens : d'un côté le pouvoir relatif du gouvernement se réduit en fonction du partage des processus de décision ; d'un autre côté, la responsabilité de l'État augmente dans la mesure où il importe de protéger les décisions vis-à-vis des asymétries de pouvoir existantes.

conceptuelle entre les dimensions sectorielles et territoriales. Les auteurs font des **relations structurelles** entre les institutions politiques un élément fondamental des réseaux d'action publique, qui peuvent retrouver des approches macro-théoriques différentes.

Cependant, cette approche fait face à une critique courante qui porte sur l'opacité des *relations de pouvoir* dans et entre les réseaux. À ce sujet, Marsh et Smith (2000) proposent de concevoir le pouvoir de manière plus interactive<sup>9</sup>. **Nous rejoignons cette proposition**, en mobilisant l'approche par les réseaux d'action publique, dont le but est d'appréhender la distribution des ressources politiques entre les acteurs impliqués dans l'internationalisation d'instruments brésiliens de politiques rurales. Cependant, comme nous le verrons dans le prochain chapitre, **il n'existe pas un « modèle brésilien »** de développement rural. Plus que la reproduction d'un « *package* » de discours accompagnés d'un ensemble de technologies plus au moins stabilisé (Darbon 2009a, p. 256), la définition des instruments de politiques publiques socialisés dans les arènes internationales **repose sur le résultat des conflits** au sein du secteur rural brésilien. Nous optons de la sorte afin de mieux intégrer les conflits et les relations de pouvoir entre et au sein des réseaux. De même, nous privilégions le *cadre d'analyse des coalitions de cause* (*Advocacy Coalition Framework*) (Sabatier & Jenkins-Smith 1993; Jenkins-Smith et al. 2014).

Développé notamment par Sabatier, dans les années 1980, ce cadre considère les politiques publiques comme le produit d'interactions entre plusieurs coalitions d'acteurs structurées par des *systèmes de croyances* (*belief systems*) normatives et causales. Ces croyances sont perçues sous la forme d'une structure tripartite, fondée sur les croyances du noyau central (*deep core beliefs*), les croyances propres à une politique particulière (*policy core beliefs*) et les croyances secondaires (*secondary beliefs*). Les premières comprennent des hypothèses normatives et ontologiques très générales concernant, par exemple, le rôle propre de l'État par rapport au marché ou les clivages gauche/droite. Les deuxièmes sont appliquées à tout un *sous-système* de politique publique. Les deux premiers niveaux sont très difficiles à faire évoluer et restent relativement stables. Enfin, le troisième niveau est composé de croyances relativement restreintes et concernent, par exemple, les règles détaillées et les applications budgétaires à l'intérieur d'un programme spécifique. Celles-ci comprennent les décisions instrumentales et peu consensuelles de mise en œuvre (Sabatier & Jenkins-Smith 1993; Sabatier 2014).

---

<sup>9</sup> Par exemple, les acteurs centraux d'un réseau utilisent des ressources qui sont structurellement déterminées et, étant donné que certains intérêts sont privilégiés, les structures de pouvoir sont reproduites par de nouvelles configurations de ressources au sein du réseau.



Une *coalition de cause* est constituée d'acteurs issus de diverses institutions<sup>10</sup> publiques et privées, à différents niveaux, qui partagent des croyances et qui cherchent à manipuler les règles, les budgets et le personnel des institutions gouvernementales. Dotées de ressources particulières, elles adoptent des stratégies collectives afin de faire avancer leurs objectifs au sein d'un *sous-système* politique (*policy subsystem*)<sup>11</sup> (Sabatier & Jenkins-Smith 1993, p. 5–37). Il convient de noter que tous les membres d'une coalition ne partagent pas entièrement le même système de croyance et que des conflits peuvent être déclenchés au sein d'une même coalition. De plus, les institutions administratives ne sont pas monolithiques, et peuvent s'allier à des coalitions différentes (Sabatier & Jenkins-Smith 1993, p. 214).

Ce cadre d'analyse s'intéresse également au *changement* de politique publique à travers le temps, en mettant l'accent sur deux voies principales de changement majeur : *l'apprentissage* entre les coalitions de cause ou la résolution de conflits. Le changement de croyances d'une coalition à l'autre est considérablement difficile, ainsi les auteurs de ce cadre constatent une tendance pour que les coalitions soient plutôt stables sur des périodes de dix ans ou plus. Cela étant, jusqu'à récemment ces auteurs soutenaient qu'un changement profond de politique publique ne serait possible que si des perturbations importantes venues d'autres secteurs ou si les conditions socio-économiques du système dans son ensemble changeaient les ressources ou les croyances fondamentales des acteurs principaux. Ensuite on a mis en avant la possibilité de changement majeur suite à un accord entre les coalitions sur les problèmes principaux d'une politique publique, dont les principales conditions comprennent : i) une situation d'impasse intenable, ii) la participation par des représentants de tous les acteurs concernés ; iii) des règles de décision fondées sur le consensus ; iv) du temps ; v) un médiateur politique compétent ; vi) l'instauration d'une confiance mutuelle ; et vii) l'apprentissage entre coalitions (Jenkins-Smith et al. 2014; Sabatier 2014).

Certains de ces outils nous permettrons de saisir analytiquement les interactions plus ou moins fortement structurées entre les acteurs étatiques et non-étatiques

<sup>10</sup> Outre les institutions gouvernementales, les parlementaires et les groupes dominants d'intérêt, les relations d'interdépendance comprennent ici les journalistes, les analystes, les chercheurs et d'autres groupes qui participent à la formulation, la dissémination et l'évaluation des idées politiques.

<sup>11</sup> Ceux-ci peuvent être définis par leur sujet politique, par leur ancrage territorial ou par des acteurs directement ou indirectement engagés. Cette unité n'implique pas tous les acteurs intéressés ou impactés par les décisions politiques. Ils sont, en fait, simplifiés par l'agrégation d'un groupe d'acteurs au sein d'une ou de plusieurs coalitions. Cette unité nous permet de mettre l'accent sur les relations entre acteurs qui forment des réseaux et qui circulent entre les niveaux national et international, sans privilégier un niveau sur l'autre. Elle permet également d'appréhender la diversification d'acteurs impliqués dans la production de l'action publique ainsi que le changement d'échelle de cette action, qui outrepassent les limites des États et se fonde sur des processus de gouvernance multi-niveaux.

impliqués dans la circulation de solutions d'action publique brésiliennes, qui sont inscrites dans les conflits du secteur rural brésilien. Ainsi, comprendre le contenu de ces échanges signifie connaître les différents *systèmes de croyances* et leurs modes de structuration.. La section suivante cherchera à identifier les mécanismes et les acteurs intermédiaires du processus de circulation.

## 2. Analyse du processus circulaire d'internationalisation de cadres d'action

La diversification et la multiplication d'acteurs impliqués dans l'action publique, ainsi que l'émergence de problèmes complexes et transfrontaliers, semblent favoriser le développement d'interrelations plus denses entre les acteurs internationaux et susciter des possibilités d'échange d'expériences. Le changement d'échelle de l'action publique, qui outrepassa les limites des États, ainsi que l'imbrication entre politiques nationales et relations internationales, imposent la formulation de nouvelles grilles de lecture. La section précédente a défini les outils essentiels pour comprendre le *contenu* des solutions publiques internationalisées, celui-ci étant fondé sur le conflit et la négociation fondées sur des *systèmes de croyances* distincts des *coalitions de cause*. Pour examiner les *mécanismes*, les *arènes* et les *acteurs intermédiaires* qui sous-tendent ce processus, cette section s'appuie sur la littérature portant sur les transferts et la diffusion de solutions d'action publique.

Comme le constate Vauchez (2013), le prisme circulatoire est devenu un outil méthodologique carrefour dans les sciences sociales de l'international, en mettant l'accent sur les phénomènes de diffusion, d'imitation et d'imposition de savoirs et d'instruments politiques à l'échelle internationale. Les processus de cette fabrique de l'action publique sont traités dans une série de travaux récents, apparentés à plusieurs orientations de recherche en sociologie et science politique, notamment les *politiques publiques comparées*, les *transferts de politiques publiques*, la *sociologie des organisations*, les études sur le processus d'eupéanisation et sur l'émergence de *régimes internationaux*, et le développement du « droit mou » (*soft law*), les travaux sur les *communautés épistémiques* ou sur les *réseaux transnationaux d'activistes* (Haas 1992; Rose 1993; Dolowitz & Marsh 1996; Finnemore & Sikkink 1998; Keck & Sikkink 1998; Radaelli 2000; Tarrow 2005; Crozier & Friedberg 2014). Bien que de manière différente, la sociologie inspirée des travaux de Bourdieu ont fait également usage de cette notion, mettant l'accent sur les

formes d'asymétrie sociale qui sont le principe de la circulation (Bourdieu 2002; Dezalay & Garth 2002). La production et la *localisation* de ces normes dans les pays du Sud ont également été conceptualisées (Acharya 2014).

Ces travaux ont considérablement préparé le terrain quant à la problématique de la circulation internationale de politiques publiques. Cependant, comme nous l'avons évoqué plus haut, les approches des relations internationales (Acharya, Finnemore, Haas, Keck, Sikkink, Tarrow, etc.) ont étudié notamment les macro-dynamiques, telles que les stratégies diplomatiques et les structures économiques, en se montrant peu attentives aux **micro-mécanismes** des processus de circulation. D'un autre côté, les approches des transferts/diffusion (Dolowitz, Rose, etc.) manquent parfois d'une connexion plus claire entre ces micro-mécanismes et les dynamiques globales sous-tendant le processus de circulation. Dans ce contexte, la mobilisation des approches plus orientées sur la sociologie de l'action publique permettra d'approfondir cette analyse, en identifiant les acteurs promoteurs et en soulignant les ressources politiques et les facteurs organisationnels qui jouent un rôle clé dans le façonnement des idées qui circulent.

Comme nous le montrerons dans cette section, derrière l'appellation générique de circulation se cache des conceptualisations sensiblement différentes. Pour mieux qualifier ce que nous entendons par la notion d'*internationalisation*, trois aspects seront ici approfondis : i) le potentiel d'éviter le dualisme agent/structure ; ii) la capacité faire référence aux allégeances nationales; iii) la nécessité de revenir sur la segmentation des espaces sociaux transnationaux qui fonctionnent selon des logiques d'action spécifiques. Le premier aspect requiert une mise en perspective de la littérature sur les *transferts de politiques publiques*. Il ne s'agit pas de proposer un nouvel état de l'art, mais plutôt d'explicitier les outils conceptuels que nous retiendrons pour former notre grille d'analyse. Le deuxième point renvoie aux *coalitions de cause* nationales qui deviennent actives au niveau international grâce à des *mécanismes* particuliers. Enfin, sur le dernier point, il s'agit de revenir sur les *ressources politiques* des acteurs intermédiaires et sur les particularités des *arènes*.

## 2.1. Au-delà de la dualité agent-structure : mise en perspective théorique

### 2.1.1. *Convergence et diffusion : le rôle de la structure*

Plusieurs facteurs ont contribué à la prolifération d'études s'intéressant aux composantes exogènes et aux mouvements d'homogénéisation des modes de pilotage et de mise en œuvre des politiques publiques. Delpeuch (2009a, p. 80) énumère certains d'entre eux : l'émulation résultant de la globalisation économique et financière, l'intégration régionale et l'harmonisation à travers la mise en place de régimes internationaux, ainsi que les programmes d'aide au développement ou de promotion démocratique centrés sur l'exportation de standards de « bonne gouvernance ». Cette littérature trouve ses origines dans les études américaines des années 1960 sur les politiques publiques. Elle se rapproche ensuite des études sur l'innovation (Walker 1969; Gray 1973). Les notions de *diffusion* et de *convergence* ont pendant quelques années soutenues le courant *développementaliste*<sup>12</sup>, largement orienté sur les variables agrégées et sur les facteurs économiques au détriment des dimensions politiques (Hassenteufel & de Maillard 2013, p. 380).

Plus récemment, ces approches ont connu un regain d'intérêt, en raison notamment de l'approfondissement du processus d'intégration européenne à partir des années 1980 (Hassenteufel & de Maillard 2013, p. 380). Dans les travaux plus récents, la convergence est davantage définie comme un processus dynamique de rapprochement entre des politiques publiques mises en œuvre dans des pays différents (Bennett 1991, p. 219)<sup>13</sup>. Ce cadre sous-tend un argument plus large selon lequel la transformation progressive des sociétés industrielles contribue à façonner les structures sociales, les processus politiques et les politiques publiques dans la même forme (Bennett 1991, p. 216). Les normes (règles juridiques), la nature des problèmes (les enjeux et les objets d'une politique publique) et les représentations (cognitives) sont les *mécanismes* de cette

<sup>12</sup> Notion développée dans le Chapitre 1, section 2.

<sup>13</sup> La notion de *convergence*, d'après Bennett (1991, p. 218), renvoie à cinq mécanismes principaux : i) la convergence d'objectifs politiques, ou l'intention de faire face aux problèmes politiques communs ; ii) l'adoption de politiques publiques similaires dans plusieurs pays, concernant principalement le contenu des politiques adoptées (statuts, règles administratives, régulations) ; iii) la convergence d'instruments politiques, les outils institutionnels d'administration politique ; iv) la convergence des effets (*outcomes*) de la mise en œuvre des politiques publiques ; et v) la convergence d'un style politique, le processus général de formulation des réponses politiques. Cette convergence peut aussi correspondre, de manière plus horizontale, au mimétisme, ce qui renvoie à l'adoption d'éléments d'une politique publique mise en place dans un autre pays, liée notamment à la diffusion de « modèles ». *L'émulation* utiliserait les leçons concernant un projet ou un programme étranger, ce qui explique la convergence d'objectifs, d'instruments et de contenu politique. Il s'agirait ainsi d'un processus selon lequel les États sont forcés de se conformer aux mesures prises ailleurs (Bennett 1991, p. 220–229).

convergence. La *convergence cognitive* renvoie à des processus non contraignants qui résultent de la *diffusion* d'orientations, de contenus et d'instruments de politiques publiques, elle-même entraînée par les institutions internationales et les experts transnationaux (Hassenteufel 2011, p. 277).

Il convient de noter que, selon Bennett (1991, p. 220), **convergence et diffusion différent** : la convergence constitue une adaptation consciente sur la base de preuves empiriques tandis que la diffusion signifie l'adoption successive d'une innovation politique. Cette perspective prévoit le changement incrémental en fonction de la pression extérieure et de la dissémination de connaissances. Certains États seraient plus perméables que d'autres à la diffusion politique en raison de la présence de réseaux professionnels, de ressources nécessaires ou de l'absence de sensibilité politique (Stone 2012, p. 484). L'une des critiques adressées à ces travaux repose sur l'absence relative de la prise en compte des interactions politiques et des agents de diffusion. Ce cadre porte plus fréquemment sur les *conditions* du transfert que sur le *contenu* des politiques modifiées, sur les rapports de pouvoir, sur les intérêts politiques ou sur les dynamiques socio-historiques du système national importateur (Stone 2012, p. 485)<sup>14</sup>.

### 2.1.2. Transferts politiques : le rôle de l'agent

Si d'une part la littérature sur la *diffusion* de politiques publiques s'est penchée sur les conditions de l'adoption des politiques au sein des juridictions nationales ; d'autre part la littérature sur les *transferts* de politiques (*policy transfer studies*) a mis l'accent sur le *processus* – ou le mouvement d'adoption de ces politiques entre les différentes juridictions. Cette littérature s'est développée principalement au cours des années 1990, prenant une plus grande ampleur à partir du travail fondateur de Dolowitz et Marsh (1996). Ces auteurs ont défini les transferts de politique publique en tant que :

« le processus par lequel des informations et des savoirs concernant les politiques publiques, des structures administratives, des institutions, propres à un système politique – passé ou présent – sont empruntées et utilisées dans le cadre du développement de politiques publiques, des structures administratives, des institutions dans un autre système politique » (Dolowitz & Marsh 1996, p. 344)

<sup>14</sup> Cette grille trouve écho dans les travaux portant sur les effets fortement contraignants de la mondialisation économique, qui fait converger les politiques économiques et de protection sociale et selon lesquelles les États s'adaptent aux exigences d'un marché devenu mondial par des politiques publiques visant prioritairement à accroître la compétitivité des entreprises (Hassenteufel 2011, p. 276).

Le travail de Dolowitz et Marsh (1996) considère différents axes de questionnement concernant les transferts de politiques publiques<sup>15</sup>. Ensuite, les auteurs ont fait évoluer ce cadre en se posant la question des relations entre le processus de transfert et le « succès » ou « l'échec » d'une politique (Dolowitz & Marsh 2002, p. 8)<sup>16</sup>. Ces postulats sont influents dans le domaine du développement international, sans nécessairement faire référence aux travaux de Dolowitz et Marsh. Par exemple, comme le constatent Hadjiisky et al. (2016), malgré l'opposition de certains auteurs aux préconisations de la Banque mondiale ou du Fonds monétaire international (FMI), ces auteurs ont généralement rejoint la notion répandue de l'échec des transferts de politiques comme cause de la pauvreté dans les pays du Sud (Griffiths 2003; Easterly 2006; Stiglitz 2007). D'autres travaux plus critiques de la notion de développement ont mis l'accent sur l'illusion d'une diffusion sans rupture des modèles occidentaux envers les pays du Sud (Badie 1992; Rist 2002).

Bien que ce cadre porte sur la centralité de l'État-nation, il a aussi pris son importance dans le champ des études sur l'europanisation. Ainsi, le transfert peut constituer la variable dépendante ou la variable indépendante : il est possible de l'utiliser comme variable pour expliquer le changement politique ou les circonstances dans lesquelles le transfert a lieu (Marsh & Sharman 2009, p. 278). Delpeuch (2009a, p. 96) a constaté des similitudes importantes entre les études sur le transfert politique : une prédominance des approches combinant des perspectives institutionnalistes et la sociologie de l'action ; le rôle déterminant des élites engagées dans les transferts ; les typologies employées – comprenant mécanismes verticaux et horizontaux des transferts. Enfin, **toutes les études s'accordent sur le fait que les greffes ne sont jamais identiques au modèle importé et que ces modèles sont soumis à des logiques internes d'appropriation.**

Par ailleurs, ces études ciblent notamment le **rôle de l'agent (*agency*)** dans les processus de greffe et de décision au sein des systèmes politiques. Le choix au niveau de la sélection des idées politiques, l'interprétation des circonstances et la rationalité de l'imitation sont centrales à plusieurs analyses (Stone 2012, p. 485). Il convient pourtant de

<sup>15</sup> Quels sont les différents types de transferts ? Quels sont les canaux de diffusion et les types d'acteurs impliqués dans ces processus ? Comment s'explique le choix du modèle que l'on se propose d'imiter ? Dans quelle mesure ce modèle s'est-il transformé au cours du processus ? Quels sont les facteurs qui favorisent ou au contraire entravent sa mise en œuvre ? Enfin, quels sont ses effets sur l'action publique ? (Dolowitz & Marsh 1996).

<sup>16</sup> Concernant cette dernière question, Dolowitz et Marsh (2002, p. 17) ont traité des facteurs d'un **transfert non réussi** : i) le manque d'informations sur la politique importée et son mode de fonctionnement dans le pays d'origine (transfert non-informé) ; ii) l'absence d'éléments politiques ou institutionnels nécessaires (transfert incomplet) ; ou iii) une attention insuffisante accordée aux différences entre les contextes économiques, sociaux, politiques et idéologiques entre les pays (transfert inapproprié).

noter que *l'importateur* est très loin du décideur rationnel. Ses décisions sont plutôt dépendantes d'une **rationalité limitée**, où les logiques mobilisées sont davantage politiques et sociales que scientifiques. Delpeuch (2009a, p. 83) propose une classification des transferts sur une échelle allant du plus volontaire (*lesson-drawing* et émulation) au plus contraignant (colonisation, aide liée).. À ce titre, Tulmets (2015, p. 11) avance que le recours aux différents concepts qui renvoient au continuum entre les approches coercitives et volontaires ne se fait pas de manière exclusive : tout dépend des objets d'étude, des politiques et des acteurs observés. Ce continuum constitue simplement un dispositif heuristique qui permet de réfléchir plus systématiquement aux processus impliqués (Dolowitz & Marsh 2002, p. 14).

Par ailleurs, l'idée de *lesson drawing* conceptualisée par Rose (1993, p. 1–23) représente un processus d'apprentissage face à l'insatisfaction des décideurs politiques vis-à-vis du *statu quo*. Ce processus est à la fois positif, conduisant à des prescriptions de ce qui doit être fait, et négatif, en termes de ce que l'on ne doit pas imiter. Il finit ainsi par approfondir l'idée de décision rationnelle (James & Lodge 2003, p. 181). À ce propos, Westney (1987, p. 6–9) souligne que la dichotomie entre imitation et innovation est fautive lorsqu'il s'agit de l'émulation institutionnelle. En se penchant sur l'influence occidentale dans la modernisation japonaise de la période Meiji, l'auteur constate que la « réussite » d'un tel processus a requis de l'innovation et que les effets de l'émulation ont été le produit d'un complexe processus d'imitation et d'innovation façonné par les ressources de cette société, ainsi que par l'accès qu'elle a aux ressources d'autres sociétés<sup>17</sup>.

Dans cette logique, certains auteurs critiquent l'hypothèse avancée par Dolowitz et Marsh (2000) selon laquelle plus le transfert est contraignant, moins l'emprunt est opéré de façon raisonnée et plus l'importateur est passif, et inversement. D'après Evans et Davies (2002), les transferts volontaires peuvent être réalisés sans examen approfondi des différentes options et d'éventuels effets négatifs. Ainsi, le caractère contraignant et la rationalité autour des influences extérieures sont deux questions distinctes (Evans & Davies 2002; James & Lodge 2003; Marsh & Evans 2012). Différemment de la littérature sur la diffusion qui se concentre sur les raisons de cette convergence et soulignent le rôle

<sup>17</sup> En ce qui concerne le **choix du modèle** à importer, Westney (1987, p. 20-21-224) constate que le prestige international seul n'explique pas la dominance de certaines puissances, notamment occidentales. L'accès à l'information représente un aspect fondamental de cette circulation d'instruments politiques. L'information dans le cas japonais était pourtant liée à la présence de chacune de ces puissances en Asie de l'Est à partir des réseaux de relations de leurs ressortissants. Par ailleurs, la sélection des modèles avait tendance à se faire selon un processus cumulatif : la sélection d'un modèle d'une société amplifiait la probabilité que la même société représente une source pour d'autres modèles.

des forces structurales (économiques, idéationnelles, politiques), l'élément d'intentionnalité dans les études de transferts met l'accent sur **l'agent** dans les processus, qu'ils soient volontaires ou coercitifs (Evans & Davies 2002, p. 368). En reprenant ces références, les études sur l'eupéanisation ont permis de mettre au jour les limites des transferts et de la convergence, ayant révélé qu'ils pouvaient être partiels et très relatifs selon les trajectoires nationales.

### 2.1.3. *Eupéanisation : le rôle des trajectoires nationales*

Au cours des années 1990 et 2000, un corpus bibliographique a mis en évidence les structures politiques et sociales internes des pays candidats à l'adhésion à l'Union européenne, en adaptant les outils des études sur la *convergence* aux études sur le *changement institutionnel* afin de comprendre le processus d'harmonisation avec les normes européennes dictées par l'organisation supranationale (Cowles et al. 2001; Risse et al. 2001; T. Börzel & Risse 2002; Holzinger & Knill 2005; Tulmets 2005; Bulmer & Padgett 2005). La question des résultats des dynamiques de convergence a donc principalement été posée à travers ce processus d'eupéanisation, qui limite sa portée empirique aux politiques publiques<sup>18</sup>.

Les travaux sur l'eupéanisation, comme synthétisés par Tulmets (2005, p. 14–15), ont traité principalement de la nature de cette politique, des transformations des États candidats et de l'approfondissement de l'intégration européenne. C'est l'impact de la *conditionnalité* à l'adhésion sur les États membres qui est au cœur de ces études<sup>19</sup>. Il émerge également une littérature plus critique qui met l'accent sur les trajectoires nationales différenciées du fait de la prise en compte d'une dépendance au sentier (*path dependency*) propre à chacun des pays, tout comme la prise en compte des phénomènes d'hybridation et de déviance au sentier (*path shaping*). D'autres travaux se sont intéressés au processus de résistance, voire de refus, dont ces transferts institutionnels font l'objet

<sup>18</sup> Ce concept a été défini par Claudio Radaelli comme : « le processus de construction, de diffusion et d'institutionnalisation de règles formelles et informelles, de procédures, de paradigmes, de styles, de savoir-faire et de normes et croyances partagées qui sont d'abord définis et consolidés dans les décisions de l'Union européenne puis incorporés dans la logique des discours, des identités, des structures politiques et des politiques publiques à l'échelon national » (Radaelli 2000, p. 4).

<sup>19</sup> L'intégration régionale est en effet un processus clé du partage de politiques publiques, comme l'attestent des études portant sur la régionalisation en Amérique latine. Ces études constatent l'apparition d'un processus spécifique à cette région, fait d'assemblages, d'innovations et de diffusions de modèles sectoriels de politiques publiques. La régionalisation d'après ce cadre s'active « par le bas », en réinsérant les dynamiques nationales et sub-nationales dans l'analyse (Massardier & Sabourin 2013, p. 85–94).



(Saurugger & Surel 2009; Colman & Crespy 2014; Crespy & Saurugger 2014)<sup>20</sup>. Cette approche, largement institutionnaliste, a tendance à être relayée par les approches par *l'apprentissage* et par la *socialisation* et à intégrer plus concrètement le poids des échanges et des interactions multiples qui entourent l'élaboration de normes et de politiques publiques (Risse et al. 2001; Tulmets 2005; Saurugger & Surel 2006, p. 186).

Une conclusion récurrente de ces études est celle d'une « **réception active** » des modèles transférés par les acteurs nationaux (Cowles et al. 2001; T. Börzel & Risse 2002; Palier et al. 2012; Maurel et al. 2014). L'une des idées centrales est celle d'habiliter les *structures nationales*<sup>21</sup> qui « filtrent » la pression adaptative de l'Europe sur ses États-membres. Le degré de cette pression adaptative résulte de la conformité (*fit*) ou du décalage (*misfit*) entre les politiques communautaires et les politiques nationales. Les décalages entre les politiques communautaires et nationales ne seraient pas seulement le fruit de trajectoires institutionnelles et culturelles différentes, mais aussi de différences dans la structure socio-économique des pays concernés (Risse et al. 2001, p. 1–2)<sup>22</sup>. Comme le synthétisent Saurugger et Surel (2006, p. 182–210), les études sur l'europanisation ont contribué à mettre en valeur **l'influence décisive des institutions nationales**, aussi bien des institutions matérielles que des cadres cognitifs et normatifs et des jeux politiques internes, dans la portée des instruments de transfert. Plusieurs études

<sup>20</sup> L'impact des processus d'adaptation, de transformation et de rejet de ces politiques européennes se décline alors selon quatre scénarios possibles : i) l'absorption du modèle communautaire et la réforme des politiques publiques internes ; ii) la traduction de la norme communautaire en raison des résistances institutionnelles ; iii) l'inertie due à la conformité déjà ancienne aux prescriptions extérieures ou à l'existence de points de véto ; et iv) le rejet ou la différenciation qui sous-tend l'éloignement des cadres institutionnels des initiatives européennes (Börzel & Risse 2002; Saurugger & Surel 2006).

<sup>21</sup> Le concept de *structures nationales* renvoie aux caractéristiques institutionnelles de l'État, de la société et des relations État-société. Il porte sur les interactions relativement stables ou régularisées d'une société, notamment à travers leurs institutions formelles et informelles, comme décrit précédemment. Ce concept comprend également les *systèmes de croyances* liés aux institutions politiques et sociétales ainsi qu'aux identités collectives. Il s'agit donc de s'intéresser aux structures politiques, légales et administratives qui interprètent et mettent en œuvre les politiques publiques ainsi qu'aux structures insérées historiquement et culturellement. Ces structures font l'intermédiation, filtrent et réfractent les efforts des acteurs et des coalitions internationales dans les différents secteurs (Risse 1995, p. 20–25; Risse et al. 2001, p. 5).

<sup>22</sup> Cette susceptibilité au changement dépend de certains facteurs de médiation : l'existence de *points de veto* au niveau national, des institutions formelles facilitatrices, de la culture politique et organisationnelle du pays, de l'autonomisation différentielle des acteurs nationaux, et de l'apprentissage. Ces éléments sont regroupés ainsi sous le terme de *prismes nationaux*, qui agissent en tant que facteurs de facilitation ou d'obstruction spécifiques à chaque pays (Risse et al. 2001, p. 2).

s'accordent sur la dynamique d'échanges et de transaction entre les acteurs européens et nationaux, plutôt que d'une simple diffusion linéaire<sup>23</sup>.

Néanmoins, d'après Hassenteufel et Maillard (2013, p. 386), les « prismes nationaux » ou les « cultures de la conformité » ont tendance à apparaître de manière relativement stable, rejoignant les travaux néo-institutionnalistes historiques. Afin d'appréhender de manière plus dynamique les effets des transferts, ces auteurs jugent nécessaire de prendre en compte de manière plus centrale **les acteurs et leurs interactions** aux niveaux supranational, national et infranational. L'europanisation correspondrait ainsi à un processus décisionnel complexe et circulaire (Hassenteufel 2011, p. 36; Maurel et al. 2014, p. 267). Deux éléments de cette littérature seront principalement repris dans cette thèse, à savoir l'idée d'un rôle plus actif des acteurs et des institutions nationales dans la réception des normes internationales et celle d'un processus circulaire fondé sur les interactions entre les acteurs.

## 2.2. Pour une approche interactionniste de la circulation des normes

Comme l'indiquent Hadjiiski et al. (2016) il est encore tôt pour proposer une théorie unifiée pour la circulation/transfert/diffusion de normes et de politiques, mais il y a une série de points transversaux qui peuvent être pris en compte<sup>24</sup>. Comme le propose Tulmets (2015, p. 10), il importe de ne pas rester cantonné dans une approche épistémologique précise. Une démarche analytique dite « éclectique » capable d'affiner les catégories d'analyse serait plus appropriée. En s'appuyant sur les cadres analytiques présentés ci-dessous, nous retenons quelques aspects et catégories qui seront repris dans notre grille de lecture :

1. **La notion d'internationalisation met l'accent sur la projection d'orientations normatives produites dans un contexte sociopolitique particulier.** Il s'agit d'un processus multi-site, donc les normes ne sont pas nécessairement « exportées » d'un seul contexte. Toutefois, comme l'affirment Peck (2011) et Siméant et al. (2015), les

<sup>23</sup> Cette littérature apporte aussi des contributions au niveau de la notion de gouvernance, notamment à travers les études sur l'élargissement et la nouvelle « méthode ouverte de coordination » entre les pays membres, celle-ci étant considérée comme plus flexible, décentralisée, et non formellement contraignante. D'après Tulmets (2005, p. 43), cette méthode implique une adaptation des structures nationales non pas sur un mode vertical ou horizontal, mais circulaire, qui est fondé sur la discussion, la négociation et surtout l'apprentissage et l'échange de bonnes pratiques.

<sup>24</sup> D'après Delpeuch (2009a), ces études sont en voie de consolidation autour d'une théorisation relativement unifiée, au point de dépasser le débat entre rationalistes et constructivistes. Cette division demeure néanmoins vive dans les études des relations internationales.

normes internationalisées renvoient aux « modèles » originels partiellement désencastrés et la manipulation de solutions de développement demeure enracinée dans les milieux sociopolitiques dans lesquels ils s'inscrivent. Cette notion encourt le risque de cibler uniquement l'origine d'un transfert (de même pour la notion d'eupéanisation); cependant, elle s'avère suffisamment large pour permettre l'inclusion des catégories particulière d'analyse.

2. **Les instruments d'action publique sont l'objet central de l'analyse du contenu des normes internationalisées.** Conçus comme un dispositif à la fois technique et social, ces instruments organisent les rapports sociaux entre les acteurs publics et ses destinataires en fonction des représentations dont ils sont porteurs. Leur choix et leur usage renvoient aux modes opératoires qui permettent de matérialiser l'action gouvernementale (Lascombes & Le Galès 2012, p. 106). Les instruments tels que les achats publics des agriculteurs familiaux, l'alimentation scolaire ou la modernisation agricole de base privée ne doivent pas être considérés comme la matérialisation d'une idée initiale prête à l'emploi. Ils doivent plutôt être considérés comme des outils résultant d'une dynamique d'ajustements réciproques. Leur internationalisation est d'autant moins linéaire ; elle repose sur des jeux de pouvoir et de légitimité, ainsi que sur des traductions successives. Cela étant, les instruments sont définis par l'interaction entre les *coalitions de cause* que nous avons définies dans la section précédente. Il convient de noter que nous utilisons de manière interchangeable les notions d'instruments, de solutions d'action publique et de normes « molles »/ « bonnes pratiques ».
3. **Nous soutenons une approche centrée sur les interactions des acteurs, qui n'isole pas les niveaux d'action publique.** Cette approche repose notamment sur une sociologie des acteurs structurés en réseaux (*coalitions de cause*) qui ne prévoit pas une prégnance ontologique de *l'agent* ou de la *structure*. Cette approche paraît plus appropriée pour prendre en compte les s des acteurs producteurs et émetteurs des normes – et non seulement entre des acteurs émetteurs (Kesa 2015). Afin de sortir des approches mécanicistes des transferts, l'accent est mis sur les acteurs en réseau, sur les multiples arènes et sur les ressources politiques, ce qui apporte en complexité et permet aux acteurs de sélectionner ce qui est circulé et d'en faire des usages pluriels (Dumoulin & Saurugger 2010).
4. **La circulation de solutions brésiliennes d'action publique suit quatre mécanismes principaux : certification ; décontextualisation ; socialisation ; et traduction.** Ces

mécanismes ont été identifiés de façon inductive à partir des enquêtes de terrain et reposent sur une littérature florissante concernant le cas brésilien (Porto de Oliveira 2010; Ancelovici & Jenson 2012)<sup>25</sup>. Nous retiendrons la définition de Gerring (2007, p. 166), qui considère un mécanisme comme une « **voie ou processus causal** ». Ces mécanismes sont dans notre cas descriptifs : les deux premiers renvoient aux étapes initiales de la projection internationale d'une norme et les deux derniers, aux étapes intermédiaires/finales. Malgré leur contenu descriptif, ils sont transposables à plusieurs milieux et situations.

- **Certification** : s'appuyant sur le travail d'Ancelovici et Jenson (2012, p. 41), ce mécanisme suppose qu'une instance extérieure dispose de pouvoir de légitimer d'autres acteurs et renvoie à l'existence de rapports de force au sein des arènes. Il peut en outre envoyer à la légitimité nouvellement acquise d'un ensemble de pratiques ou d'instruments politiques. Nous montrerons dans cette thèse comment les organisations multilatérales onusiennes contribuent à légitimer les solutions brésiliennes de lutte contre la pauvreté, notamment au sillage de la crise de 2008. La légitimation collective par le biais des positions officielles représente un enjeu sensible entre les acteurs d'une organisation internationale et constitue une source d'influence (Devin & Smouts 2011, p. 115)<sup>26</sup>.
- **Décontextualisation** : ce mécanisme suppose, aussi selon Ancelovici et Jenson (2012, p. 41), un effort délibéré visant à *désencastrer* une pratique ou un ensemble d'idées de son contexte social, culturel, économique, politique et historique, en le transformant en un modèle abstrait relativement allégé. La circulation suppose une « mise en universalité » favorable à leur « transférabilité ». Mais ce *désencastrement* ne peut être que partiel, comme nous l'avons exposé plus haut, vu que les pratiques en question préservent les liens avec le milieu où elles ont fait leurs preuves. Ce mécanisme est lié à celui de certification, du fait qu'il repose sur l'usage d'un discours de légitimation fondé dans notre cas sur l'objectif « consensuel » de lutte contre la pauvreté.
- **Socialisation** : cette notion a fait l'objet de nombreuses études des relations internationales, notamment ceux s'intéressant à la diffusion de normes (Finnemore & Sikkink 1998), aux réseaux transnationaux (Haas 1992; Keck & Sikkink 1998; Betsill & Bulkeley 2004) ou à la socialisation entre les acteurs collectifs (Alderson 2001). Nous rejoignons la notion de « socialisation mutuelle » proposée par Tulmets (2005, p. 50–56). Celle-ci met l'accent sur les phénomènes de réciprocité et se distingue de la conception unilatérale développée par certains travaux sur l'eupéanisation. Elle est mobilisée dans cette thèse pour caractériser le processus d'assimilations et de partage de cadres cognitifs

<sup>25</sup> La littérature récente sur les mécanismes des transferts de politiques souligne principalement l'apprentissage, la concurrence, la coercition et la socialisation (Simmons et al. 2008). Selon Dumoulin et Saurugger (2010), les mécanismes du transfert sont coercitifs ou volontaires.

<sup>26</sup> D'après Hurd (2013, p. 73), la légitimité renvoie à la croyance normative qu'une règle ou une institution doit être respectée. Il s'agit d'une qualité subjective et relationnelle entre acteur et institution, étant définie par la perception de l'acteur vis-à-vis de l'institution.

et d'action entre les acteurs (professionnels et militants) mis en réseaux dans la circulation des instruments brésiliens. Nous pensons tout particulièrement au réseau de militants qui participent à l'action publique lors de l'adoption des instruments brésiliens au Mozambique.

- **Traduction** : Cette notion s'inspire de la sociologie des sciences, développée par des chercheurs tels que Callon (1986) et Latour (1991)<sup>27</sup>. Cette notion est plus sensible à l'historicité et à la contextualisation des processus que d'autres, comme celle d'apprentissage. Selon ces auteurs, la traduction est entendue comme une problématisation, négociation et mobilisation d'acteurs. La traduction permet de ne pas survaloriser la dimension endogène ou exogène de la circulation (Dumoulin & Saurugger 2010, p. 22) ou d'articuler l'espace de sens, la configuration d'acteurs en interaction, et l'institutionnalisation d'une politique publique (Hassenteufel & de Maillard 2013, p. 388). Nous employons ce mécanisme pour examiner la configuration d'instruments brésiliens de politiques rurales en « bonnes pratiques » internationales et en initiatives de coopération bilatérale avec le Mozambique. Le mécanisme de traduction s'avère également important pour appliquer le cadre des *coalitions de cause* à un phénomène international : l'extension des *coalitions de cause* à de multiples niveaux nécessite des traductions successives. D'autres auteurs utilisent la notion de cadrage<sup>28</sup>, mais nous préférons celle de traduction car elle permet plus facilement de dialoguer avec la littérature des politiques publiques et permet une analyse plus nuancée.

5. **Les « acteurs intermédiaires » acquièrent des ressources (matérielles, relationnelles, formelles, ou de légitimité) pour traduire des cadres d'action entre les univers politiques.** Cette notion permet de dépasser la distinction souvent artificielle entre les acteurs transnationaux exportateurs et les acteurs nationaux importateurs, étant donné l'existence de nombreux allers-retours, passerelles, interactions et interdépendances<sup>29</sup>. Les influences extérieures suscitent souvent la mise en place d'alliances entre les exportateurs et les importateurs (Delpuech 2009b, p. 156), ou, comme le soulignent Dezalay et Garth (2002, p. 27), elles suscitent la mise en place

<sup>27</sup> Le processus de traduction, tel que proposé par Callon, permet de prendre en compte les étapes de reformulations, adaptations, et conflits d'interprétation, qui font que le résultat ne peut pas être détaché du processus. Cette approche repose sur des contingences où les acteurs ne sont pas définis a priori.

<sup>28</sup> Acharya (2014) avait utilisé la notion de cadrage (*framing*) pour expliquer le travail de construction de nouvelles normes, renvoyant à l'interprétation. Ancelovici et Jenson (2012, p. 42) ont également utilisé la notion de cadrage, qui suppose le travail discursif stratégique effectué par les acteurs pour définir les problèmes, simplifier les expériences, relier plusieurs enjeux distincts et proposer des solutions.

<sup>29</sup> Ces acteurs intermédiaires sont les « agents de transfert » : ils effectuent un travail d'information, de persuasion, d'incitation ou de contrainte des décideurs politico-administratifs (Delpuech 2009b, p. 158). Cette catégorie renvoie au rôle d'interface entre les acteurs privés et publics ou au sein de chacune de ces deux sphères, entre des univers institutionnels sectorisés, entre des niveaux d'action publique ou entre les forums et les arènes de politiques publiques (Hassenteufel 2011, p. 213).

d'un véritable *marché politique*<sup>30</sup>. Ces acteurs « *promoteurs* » ou « *entrepreneurs de normes* » interviennent de façon transversale dans plusieurs espaces institutionnels (chez l'émetteur comme chez le récepteur) (Finnemore & Sikkink 1998; Tulmets 2015), incarnant selon Nay et Smith (2002, p. 6), un double rôle de *généraliste* et de *courtier*<sup>31</sup>. Cette démarche permet de comprendre les stratégies déployées pour internationaliser des modèles, déterminant la capacité des acteurs à occuper des positions multiples, à opérer des montées en généralité et à se situer à l'interface des interactions (Hassenteufel 2011, p. 216). Dans notre thèse, ce sont des exemples d'acteurs intermédiaires les acteurs publics et associatifs, qui s'engagent dans la dissémination d'instruments brésiliens de protection sociale productive ; mais aussi les bureaucrates des organisations internationales qui contribuent à mettre en place de « bonnes pratiques » à partir de ces instruments. L'analyse des réseaux sociaux nous permettra d'identifier ces acteurs.

6. **Cette sociologie doit en outre s'intéresser aux espaces d'interaction – les arènes – au sein desquels les acteurs vont débattre de leurs conceptions politiques.** De nouvelles arènes de politiques publiques tels que les commissions, comités, observatoires et conseils s'inscrivent dans un modèle « d'expertise par consensus » (Hassenteufel 2005, p. 125–126). Certaines institutions internationales sont considérées comme des lieux de structuration collective de l'expertise et de légitimation, capables de proposer des instruments de politiques publiques. Les organisations internationales sont des producteurs et des diffuseurs de modèles correspondant à des recommandations de réforme (Barnett & Finnemore 2004). Selon le cadre des *coalitions de cause*, les attributs des arènes (ouverture, bureaucratisation, convergence cognitive) peuvent aussi influencer sur le résultat de l'apprentissage politique (*traduction* dans notre cas) (Jenkins-Smith et al. 2014, p. 198) Nous y reviendrons dans le Chapitre 4.

<sup>30</sup> Dezalay (2004) avait utilisé l'expression de « courtiers de l'international », afin de caractériser les acteurs présents sur les scènes nationales et internationales.

<sup>31</sup> Le premier consiste à construire du « sens commun » entre des milieux institutionnels qui ne partagent pas les mêmes représentations. Le second consiste à proposer des solutions entre des groupes éloignés. Ils participent ainsi à différentes arènes dont les règles, les procédures et les savoir peuvent être éloignés, et ils se posent en relais entre les groupes divergents (Nay & Smith 2002, p. 11–13).

### 3. Conceptualisation des effets du « partage d'expériences » : localisation et changement politique

La question des implications de l'internationalisation de solutions d'action publique dans les contextes de « réception » mobilise une série de concepts-synthèse, à savoir *l'apprentissage*, *l'appropriation*, *l'internalisation*, et la *localisation*. Ces notions sont souvent considérées comme équivalentes à la notion de *changement politique* (*policy change*) : ce sont des fins en elles-mêmes et les résultats d'un transfert « réussi ». Dans plusieurs cas de transfert et de diffusion d'instruments politiques, la rhétorique du partage d'expériences est particulièrement forte. C'est par exemple le cas des efforts du gouvernement dans la lutte contre la pauvreté, présentée dans le chapitre précédent, ou de la politique de voisinage de l'Europe centrale et orientale (Tulmets 2013). Pour d'autres auteurs, comme Acharya (2014), la *localisation*<sup>32</sup> de normes internationales passe par l'activation dynamique des acteurs récepteurs. L'auteur se limite toutefois à étudier l'arrivée de ces normes dans les contextes locaux, mais pas nécessairement la mise en conformité avec ces normes. Il propose en outre le concept de *norme subsidiaire* pour caractériser la production et la circulation de norme dans le Sud, marquées par l'objectif d'autonomie<sup>33</sup>, comme nous l'avons montré dans le Chapitre 1.

Cependant, outre la réception initiale des instruments étrangers, nous nous intéressons également à la mise en pratique de ces instruments brésiliens par des organisations internationales ou des institutions nationales du Mozambique. Comme le questionne Tulmets (2013), concernant le voisinage européen, qu'en est-il exactement de la mise en œuvre des politiques d'aide à la transition ? Quelles réalités le discours politique recouvre-t-il ? Afin de mieux saisir ces dynamiques, nous plaidons ici pour une précision par rapport à ce que nous entendons par *changement politique* dans le contexte de la circulation de cadres d'action publique. En ce qui concerne les organisations internationales, nous nous appuyons sur le cadre d'analyse proposé par Barnett et

<sup>32</sup> Acharya s'intéresse au changement institutionnel conséquent de la diffusion de normes et au rôle de récepteurs dans l'ajustement actif de ces normes au *système de croyances* et de pratiques local. Il introduit les notions de *cadrage* (*framing*, construction de liens de signification entre les normes existantes et émergentes) et de *greffe* (*grafting*, transplantation incrémentale de normes, institutionnalisation), afin de réaffirmer le rôle des acteurs locaux vis-à-vis des internationaux. La localisation est ainsi définie comme une construction active (par le biais du discours, du cadrage, de la greffe, et de la sélection culturelle) d'idées étrangères par les acteurs locaux, qui résulte dans le développement d'une congruence avec les croyances et les pratiques locales.

<sup>33</sup> Ce terme est défini comme le processus par lequel les acteurs locaux créent des règles afin de préserver leur autonomie vis-à-vis de la domination, la violation ou l'abus de pouvoir de la part des acteurs centraux. Dans son essence, la subsidiarité encourage et autorise l'autonomie locale. Ce type de norme ne suit pas la distribution établie de pouvoir et peut expliquer le processus de production de normes par les acteurs du Sud, ainsi que son rejet dans le contexte local.

Finnemore (2004) pour examiner le potentiel de changement normatif et organisationnel. Pour ce qui est du changement sur le plan national mozambicain, notre analyse se concentre sur la réorientation politique et la territorialisation.

### 3.1. Limites de l'apprentissage pour analyser l'appropriation

Avant de proposer une définition des modalités du changement dans notre cas d'étude, nous considérons utile de revenir sur les limites de la mobilisation d'un concept largement utilisé dans ce contexte : celui de l'apprentissage. Plusieurs auteurs proposent de croiser l'approche par les transferts politiques avec celle par l'apprentissage<sup>34</sup> (Rose 1993; Dolowitz & Marsh 1996; Stone 2004). Cependant, les études de l'apprentissage par l'eupéanisation ont premièrement été critiquées pour leur **perspective top-down** qui a tendance à surestimer le rôle de l'Union européenne et de la conformité légale, laissant ainsi peu de place aux sources nationales du changement politique. Ces études reposent largement sur « l'ombre de la hiérarchie » de l'Union européenne, de par ses ressources matérielles et politiques, et « l'ombre de la conditionnalité politique », en affirmant l'importance des asymétries de pouvoir dans les transferts (Börzel & Risse 2012, p. 1–13). L'une des principales limites au cadre de l'eupéanisation par la (non)conformité repose sur la logique selon laquelle la faible appropriation des normes européennes est une conséquence de l'incompatibilité entre les normes transférées et les dispositions, idées et intérêts de l'ensemble des acteurs nationaux (Delpeuch & Vassileva 2015).

Malgré sa pertinence, ce cadre d'analyse fait face à un deuxième problème : le fait de **considérer l'apprentissage comme équivalent à l'accumulation de connaissances pour l'intériorisation** des modèles étrangers et pour le respect à la norme par ceux qui

<sup>34</sup> La notion d'*apprentissage* a été conceptualisée par Hall (1993, p. 278), qui la conçoit comme étant une tentative délibérée d'ajuster les objectifs et les techniques politiques en réponse à l'expérience passée et à l'apport d'informations nouvelles. May (1992, p. 332) la sépare en trois catégories distinctes : i) l'apprentissage d'instruments d'action publique (instrumental policy learning), qui porte sur la viabilité des modèles de mise en œuvre ; ii) l'apprentissage en termes de référentiels d'action publiques (social learning), qui porte sur la construction sociale des problèmes politiques, sa portée et ses objectifs et renvoie à la révision ou réaffirmation d'une politique par les élites ; et iii) l'apprentissage de stratégies d'action dans les arènes des politiques publiques (political learning). D'après cet auteur, l'apprentissage implique la capacité à tirer des leçons sur les problèmes, les objectifs ou les interventions politiques mises en œuvre. Cette notion incarne l'idée de Hecló (1974, p. 306) selon laquelle l'interaction sociale peut agir comme un processus d'apprentissage social exprimé par les politiques publiques. Autrement dit, il s'agit d'un changement relativement stable dans le comportement social, et qui découle de l'expérience. Dans le cadre des coalitions de cause, l'apprentissage signifie la modification du système de croyances (Sabatier & Jenkins-Smith 1993, p. 27–29). Le concept est également mobilisé par les études sur l'eupéanisation, comme présenté plus haut (T. Börzel & Risse 2002; Tulmets 2005; Maurel et al. 2014). Risse et alii (Risse et al. 2001, p. 19; Börzel & Risse 2003) suggèrent que l'eupéanisation peut produire le changement à partir des processus de socialisation et d'apprentissage collectif, ce changement menant à l'internalisation de nouvelles normes et au développement de nouvelles identités.



sont censés l'appliquer. Delpeuch et Vassileva (2010, p. 49) avaient souligné que les modes programmatiques et bureaucratiques des transferts, tels que les politiques nationales et les formes *top-down* de coopération technique, ont de faibles chances de promouvoir le changement politique. La transmission de nouveaux savoirs et pratiques reposerait, au contraire, sur des mécanismes spontanés de socialisation et sur les canaux horizontaux de propagation.

Ce point est lié à une troisième limite : l'idée de **l'apprentissage en tant que processus rationnel d'accumulation technique** (Rose 1993; Sabatier & Jenkins-Smith 1993; Keck & Sikkink 1998), selon lequel les décideurs politiques tirent des leçons objectives de l'expérience et cherchent activement et volontairement des informations pour savoir comment résoudre un problème politique. Selon Acharya (2014), ces études reposent souvent sur le postulat d'un *cosmopolitisme moral* selon lequel les normes considérées universelles devraient être adoptées (par exemple, la protection environnementale, les droits de l'homme, l'intervention contre le génocide, etc.). Cet auteur, ainsi que d'autres (Favre 2014, p. 88–111), proposent de dépasser la vision mécaniste et égalitaire de l'apprentissage comme le simple transfert de connaissances d'un individu à un autre. L'apprentissage serait pour Favre (2014, p. 105) plutôt un *vecteur de discipline sociale* ou une forme de *socialisation secondaire* permettant de s'insérer dans un collectif en apprenant ses normes et ses valeurs. L'apprentissage repose, ainsi, sur un mécanisme social de concentration de l'autorité : il a donc à la fois une dimension hiérarchique et cohésive.

En quatrième lieu, **l'apprentissage est souvent confondu avec le changement politique** ce qui, en plus de manquer de rigueur conceptuelle, ne considère pas la probabilité que l'apprentissage puisse avoir lieu même en absence de changement (Dolowitz 2015). Selon ce raisonnement, le transfert limité représenterait une faiblesse du processus d'apprentissage, comme cela est le cas dans l'étude de Maurel (2014, p. 275). Le « succès » de cette entreprise équivaldrait au degré de similitude avec le modèle « original » selon Rose (1993, p. 120).

Les questions autour de la coopération sud-sud, et plus particulièrement des relations entre le Brésil et le Mozambique, demandent une attention particulière aux mécanismes de **construction de la demande** du côté récepteur ainsi qu'aux résultats de ce processus, dans un contexte d'asymétries de pouvoir moins importantes. Les asymétries de ressources dans un pays toujours dépendant de l'aide tel que le Mozambique sont présentes, cependant elles ne constituent pas l'aspect le plus déterminant des relations entre les pays africains et les pays émergents. Ainsi, deux efforts principaux s'avèrent importants pour affiner le cadre d'analyse. Il est tout d'abord

nécessaire de différencier l'apprentissage du changement politique et de l'intériorisation de modèles étrangers, ce qui appelle à définir ces deux dernières notions. Ensuite, il est important de donner la priorité au concept de *traduction* au détriment de celui d'apprentissage, comme nous l'avons indiqué dans la section 2.2.

## 3.2. Modalités du changement par les normes du Sud

### 3.2.1. *Changement normatif et organisationnel dans les bureaucraties internationales*

En s'appuyant sur les travaux de Barnett et Finnemore (2004), les organisations internationales sont conçues comme des « **bureaucraties** » relativement autonomes, participant activement au changement international. D'après ces auteurs, les bureaucraties internationales ont leurs propres routines et logiques internes qui produisent des tendances comportementales. Ce cadre admet que les organisations internationales peuvent s'adapter au changement de l'environnement international, tout en réaffirmant leur autorité : si d'une part les bureaucraties internationales sont capables de résister à des réformes et de les contourner quand leur culture organisationnelle est menacée, d'autre part, ce mouvement permet le changement institutionnel puisque les bureaucraties s'adaptent stratégiquement aux nouvelles circonstances et défis internationaux. Le changement institutionnel des organisations internationales est ainsi vu comme la cause de leur résilience – survie, expansion, adaptation – au sein du système international (Mahoney & Thelen 2010; Nay & Petiteville 2011). Il explique également que l'expansion bureaucratique peut impliquer des comportements dysfonctionnels ou pathologiques jugés inefficaces ou indésirables dans la poursuite de ses objectifs déclarés (Barnett & Finnemore 2004, p. 3). Nous y reviendrons dans le Chapitre 4 qui traite de l'influence des instruments politiques brésiliens dans le cadrage de « bonnes pratiques » au sein d'institutions multilatérales telles que l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et la Communauté des Pays de Langue Portugaise (CPLP).

### 3.2.2. Réorientation des cadres politiques au niveau national : l'adoption des instruments

L'une des modalités du changement façonné par l'adoption de normes externes renvoie à *l'institutionnalisation* des instruments politiques qui incarnent le cadre cognitif et d'action de ces normes<sup>35</sup>. Outre les normes et les budgets, les *instruments* de politiques publiques représentent un type particulier d'institutions dans la structuration de l'espace sociopolitique et ils constituent l'entrée principale de cette thèse. Comme l'ont montré Delpeuch et Vassileva (2015), l'institutionnalisation peut contribuer à la redéfinition des positions et des ressources des acteurs, en ayant un rôle indirect sur l'altération des représentations et des pratiques des acteurs et sur les rapports de pouvoir établis. Pour d'autres, l'institutionnalisation constitue l'étape ultime du changement, par exemple à travers la cristallisation d'un nouveau paradigme politique dans les travaux de Hall (1993, p. 281). Pour Acharya (2014), l'institutionnalisation correspond en soi au changement par la transplantation de normes internationales. Toutefois, empiriquement parlant, l'institutionnalisation peut **ne pas entraîner des changements ou le faire uniquement à la marge**. Autrement dit, l'institutionnalisation peut engendrer la mise sur l'agenda d'un débat autour de certains instruments, mais celle-ci ne débouche pas nécessairement au changement cognitif des élites administratives ou à la réorientation des politiques publiques.

Comme nous le verrons dans les chapitres empiriques (notamment les chapitres 6 et 7), le Programme mozambicain d'alimentation scolaire (Pronae), que nous avons présenté dans l'introduction de cette thèse et qui vise à partager l'expérience brésilienne d'un système d'achats locaux pour les cantines scolaires, a été institutionnalisé en tant que programme publique par le gouvernement mozambicain. Cependant, l'intérêt politique national, ainsi que l'allocation de ressources financière du budget public pour

<sup>35</sup> La tradition des institutions dans la littérature des sciences politiques a connu une longue histoire, dont le parcours excède la portée de ce chapitre. Pour les propos de cette thèse, nous considérons important de comprendre comment les institutions façonnent les stratégies politiques, orientent les préférences des acteurs et influencent le changement. Les institutions de l'action publique gouvernent les interactions entre les acteurs par des règles, formelles ou informelles, qui se sont développées sur le moyen et le long terme ; elles renvoient à l'idée d'interactions relativement stabilisées au sein d'un groupe (Lascoumes & Le Galès 2012). Les institutions sont présentes dans une gamme considérable de cadres théoriques et de niveaux d'analyse. Certains auteurs considèrent les institutions des structures sociales, des matrices cognitives et normatives comme capables d'orienter le comportement des acteurs individuels et collectifs (Marsh et Olsen 1989). Les représentants du néo-institutionnalisme historique, par exemple, s'intéressent aux normes formelles qui évoluent dans le temps et qui déterminent en partie le comportement des acteurs (Skocpol 1992, Steinmo et Thelen 1992). D'autres auteurs s'intéressent au niveau des organisations et des acteurs collectifs qui produisent les institutions (Powell & DiMaggio 1991, Campbell 2004). Le niveau micro est pris en compte par des auteurs influencés par l'interactionnisme et l'individualisme méthodologique, qui partent des croyances et des intérêts des individus pour expliquer la formation et le maintien des institutions (Ostrom 1990).

son expansion, ne sont pas à l'ordre du jour. En effet, ce processus d'institutionnalisation n'a pas été accompagné d'un changement cognitif des élites administratives ou de l'allocation suffisante de ressources politiques envers les acteurs favorables au programme. Par conséquent, l'institutionnalisation a mené à la mise sur l'agenda politique de cet instrument, mais celle-ci n'a pas configuré un changement d'orientation politique. Dans le contexte mozambicain, où les réformes et les stratégies politiques se multiplient comme moyen d'attirer des financements des bailleurs internationaux (Castel-Branco 2008), le changement durable d'orientation de l'action publique n'est pas nécessairement dépendant de l'institutionnalisation des achats publics d'aliments.

Le changement d'objectifs et de hiérarchie des objectifs de l'action publique renvoie à une *réorientation générale des conceptions* qui la sous-tendent. L'aspect cognitif des politiques publiques souligne l'importance des représentations globales qui orientent et légitiment les positions des principaux acteurs et des *coalitions de cause*. Malgré ses limites, le modèle de Hall (1993, p. 279–280) est amplement utilisé à cet effet : il compare cette réorientation des conceptions à l'altération du paradigme politique<sup>36</sup>. Les contributions de Muller (2011, p. 51–88) avancent, à leur tour, le concept de *référentiel* de politique publique, qui combine les niveaux macro (le global) avec le méso (le sectoriel) dans son analyse du changement<sup>37</sup>. Inspiré de la conception gramscienne de l'idéologie, le concept de référentiel est moins adapté à notre analyse que celui de *système de croyances (belief system)* du cadre des *coalitions de cause*, qui met en valeur les conflits au sein d'un même secteur (Sabatier & Jenkins-Smith 1993).

Dans notre étude de cas, ce cadre explique la consolidation de l'orientation des politiques rurales dans le sens de la modernisation agricole et de la contractualisation de l'agriculture, visant en partie le marché extérieur. Nous verrons comment les programmes en lien avec le cadre cognitif et d'action dominant au Mozambique, tels que le programme ProSavana présenté dans le chapitre introductoire de la thèse, contribuent à consolider un cadre d'orientation politique déjà en cours dans le pays. Il s'agit d'un changement de type *incrémental* et non d'une réorientation politique au niveau national.

<sup>36</sup> Le changement pour lui renvoie à un processus d'ordre sociologique marqué par des transformations radicales des termes généraux du discours politique. De même, il dépend du pouvoir argumentatif de la coalition concurrente, de son autorité et de sa position dans un cadre institutionnel plus large, ainsi que des ressources mobilisées lors du conflit et des facteurs exogènes.

<sup>37</sup> Dans cette optique, les sujets individuels et collectifs se constituent en acteurs sociaux par la définition de leur rapport au monde. Muller soutient que les problèmes qui font l'objet des politiques publiques proviennent du désajustement entre les différents secteurs et c'est l'adéquation des logiques sectorielles à ce cadre cognitif et normatif global qui va exprimer le changement.

### 3.2.3. Territorialisation : l'usage des instruments

Outre les modalités de mise sur l'agenda d'un instrument politique à travers l'institutionnalisation et de réorientation ou consolidation d'un instrument existant, il importe d'examiner l'influence des solutions brésiliennes sur le plan territorial. La *territorialisation* est définie dans les travaux sur l'europanisation comme étant la façon dont les acteurs mettent en œuvre les dispositifs normatifs et mobilisent des ressources afin de construire leurs stratégies de développement (Maurel et al. 2014, p. 18). Ce processus repose sur une logique d'*encastrement* de l'action publique par l'interprétation – ou la *traduction* – des modèles étrangers. Il concerne autant les relations sociales que les territoires dans lesquels se tissent ces interactions. Les trajectoires territoriales s'inscrivent dans un double mouvement d'historicisation et de contextualisation et elles permettent de penser l'articulation du changement social et spatial dans une phase de transformation du système socio-économique. Ces trajectoires reflètent les choix stratégiques des acteurs opérés dans la **matérialité des territoires**, qu'il s'agisse de structures fonctionnelles ou d'héritage. Le but est de comprendre comment les acteurs modifient leurs logiques d'action et ajustent les normes aux rapports sociaux et aux marquages territoriaux (Maurel et al. 2014, p. 151–185).

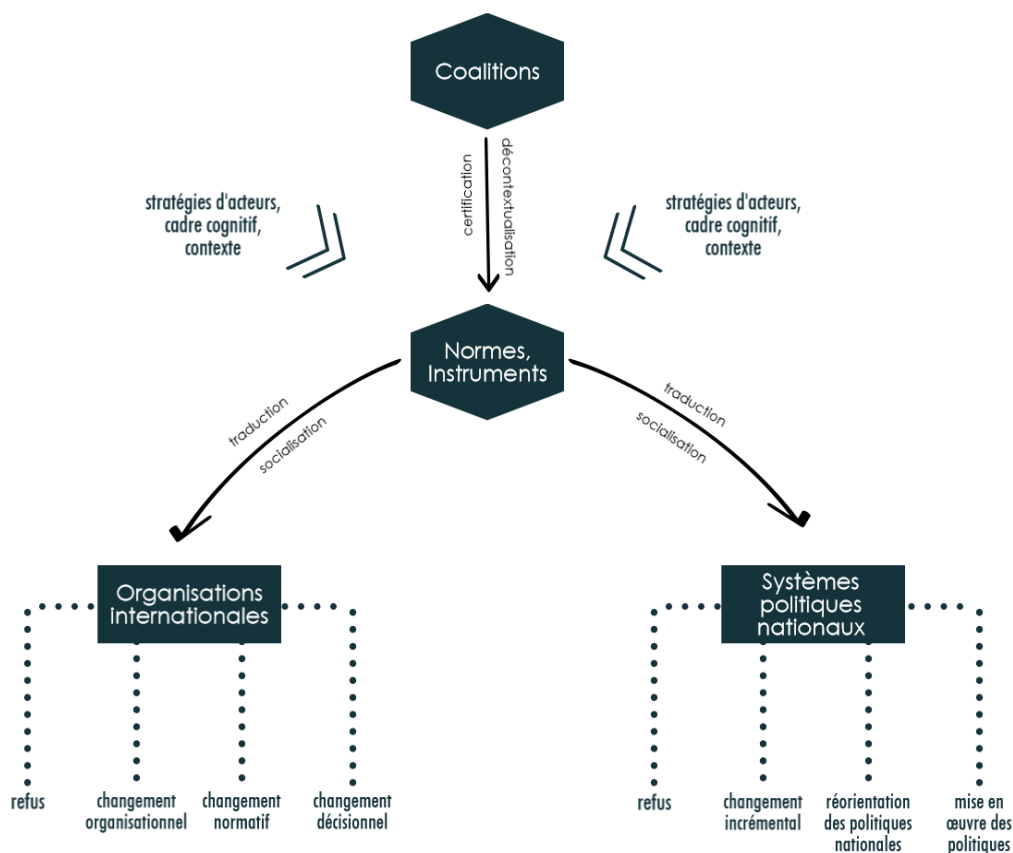
Sans supposer une spécialisation fonctionnelle des niveaux, Lascoumes et Le Galès (2012, p. 31–49) affirment que la production de systèmes d'ordre local d'action publique est au centre de l'étude de la mise en œuvre des politiques publiques. L'espace d'appropriation par les acteurs locaux est vaste et souvent peu structuré, ainsi le pouvoir discrétionnaire occupe une grande place et laisse à la disposition des acteurs une marge d'appréciation relativement libre. Dans cette logique, des aspects tels que les caractéristiques spatiales de densité de peuplement, les activités économiques, l'histoire des mobilisations et les conditions agricoles doivent être prises en compte dans l'analyse des programmes brésiliens au Mozambique. Ainsi, notre regard ne porte pas uniquement sur l'acteur étatique mais également sur les nombreux « récepteurs » à différents niveaux.

## 3.3. Déterminants du changement par les normes du Sud

Nous avons vu ci-dessus comment nous conceptualisons le *changement politique* résultant de la circulation internationale de normes. Nous avons présenté les modalités principales du changement des organisations multilatérales (normatif, opérationnel) et

les modalités du changement sur le plan national (incrémental, réorientation politique, territorialisation). Dans le cas multilatéral, nous pourrions ajouter le changement décisionnel, comme par exemple l'octroi d'un droit de veto aux États au sein du Conseil de sécurité. Cette modalité n'est toutefois pas prise en compte dans cette thèse, du fait du caractère normatif du changement influencé par le Brésil. Une autre possibilité dans les deux cas serait, par exemple, le refus des instruments brésiliens (le non changement). Ces modalités sont illustrées dans la *Figure 2.1*.

Figure 2.1 : Schéma de la démarche analytique



Source : Élaboré par l'auteur

Nous avons vu dans la section 1.2 que le *cadre d'analyse des coalitions de cause* considère trois voies principales de changement politique : i) les changements significatifs externes au *sous-système* politique ; ii) l'apprentissage entre les coalitions de cause ; et iii) la résolution de conflits. En s'appuyant sur ce cadre ainsi que sur les travaux de sociologie politique et de relations internationales présentés le long de ce chapitre, nous avons retenu trois déterminants du changement qui sont détaillés ci-dessous. Ce sont : i) l'altération du contexte plus large externe au *sous-système* ; ii) l'altération des stratégies d'acteurs (par la redistribution de ressources ou le changement

des modes d'organisation); et iii) l'altération du cadre cognitif dominant. Ces déterminants peuvent intervenir de manière parallèle ou non, séquentielle ou non, intégrée ou non.

### 3.3.1. *Altération du contexte*

Nous avons vu dans le Chapitre 1 que le contexte extérieur au *sous-système* politique peut influencer sur le changement politique. D'après le *cadre des coalitions de cause*, des transformations du contexte peuvent créer des opportunités pour l'action des coalitions. Ces événements constituent, par exemple, les changements dans les conditions socioéconomiques, dans l'opinion publique, dans la coalition dirigeante ou dans d'autres *sous-systèmes* politiques (Jenkins-Smith et al. 2014, p. 194). Nous ajouterions le contexte de crise, qui peut créer, comme nous l'avons vu dans le chapitre précédent, une *structure d'opportunité* pour le changement. Ces indications rejoignent en outre les travaux de Peck et Theodore (2015) qui mettent en avant la notion de « *fast policy* » pour caractériser le changement de paradigme politique après la crise économique et financière de 2008 et pour expliquer l'intensité accrue des transferts politiques suite à cette période. Selon Peck (2011), la lutte contre la pauvreté trouve sa place dans l'agenda politique global grâce à l'ascension d'un nouveau type de dialogue politique et de recherche de solutions globales autour de la « pauvreté ». Enfin, la densification des échanges sud-sud et l'ascension des pays émergents, comme décrits dans le Chapitre 1, contribuent à construire ce contexte.

### 3.3.2. *Altération des stratégies d'acteurs*

Les stratégies des acteurs (individuels ou collectifs) reposent en partie sur une variété de ressources d'action publique. La démarche sociologique nous permet d'identifier les ressources qui déterminent la capacité d'intervention d'un acteur, à savoir, les ressources positionnelles, matérielles, politiques, sociales et de savoir. La redistribution des ressources et, par conséquent, la restructuration des rapports de force entre les acteurs concernés constituent un facteur crucial du changement politique. Néanmoins, alors que les *systèmes de croyances* déterminent la direction des politiques publiques, la capacité des acteurs à avancer dans cette direction dépendra principalement des ressources disponibles (Sabatier & Jenkins-Smith 1993, p. 29). Des aspects divers peuvent contribuer à la redistribution des ressources, par exemple :

l'institutionnalisation d'instruments politiques, l'appui public aux programmes en question, l'appui financier étranger en faveur des « contre-élites » nationales, la valorisation internationale des expériences d'échange sud-sud, l'affirmation d'un nouveau bailleur étranger, la légitimation des acteurs traducteurs, etc.

Dans notre étude de cas, les principales ressources politiques identifiées sont : i) les **ressources formelles** des acteurs publics qui maintiennent leur autorité dans l'adoption des instruments politiques ; ii) les **ressources matérielles** (notamment financières) fondamentales dans l'adoption et la mise en œuvre de réformes politiques ; iii) les **ressources de légitimité** qui acquièrent une signification particulière dans le cadre de la coopération sud-sud et du partage d'expériences, comme nous l'avons vu dans le Chapitre 1 ; iv) les **ressources relationnelles**, notamment les liens entre les organisations<sup>38</sup>. L'accès aux ressources par l'intermédiaire des réseaux constitue aussi une forme d'échange social et politique<sup>39</sup>, qui engendre l'interdépendance entre les acteurs et influence leur « *structure d'opportunité* (Favre 2014, p. 95). Dans cette logique, l'aspect de la redistribution des ressources renvoie à des facteurs tels que les stratégies des acteurs traducteurs, promoteurs et résistants au changement, ainsi que leurs modes de coordination dans les arènes en particulier.

### 3.3.3. Altération du cadre cognitif

Le *système de croyances* des politiques publiques constitue une variable clé du changement dans les approches à dominante cognitive. Hall, Muller et Jobert notamment avaient considéré qu'une altération de paradigme (*paradigm shift*) pouvait être à la base d'un changement politique plus profond (voir section 3.2.2). Sabatier, Jenkins-Smith et d'autres auteurs ont mis en avant la possibilité d'apprentissage entre *coalitions de cause* distinctes quand le niveau de conflit est intermédiaire ou quand il y a une *arène* suffisamment prestigieuse ou dominée par des règles professionnelles (Jenkins-Smith et al. 2014, p. 199–200). Ces auteurs ont mis également en avant l'importance de l'accumulation technique dans certaines thématiques (voir section 3.1). Cependant, ils ont réitéré que le changement de croyances d'une coalition à l'autre est considérablement

<sup>38</sup> Les liens institutionnels sont considérés le plus souvent comme des contraintes et des ressources qui peuvent impacter les échanges à l'intérieur du réseau (Rhodes & Marsh 1995, p. 62).

<sup>39</sup> La notion d'*échange politique* participe à la consolidation des acteurs collectifs en permettant d'expliquer l'interdépendance entre les acteurs étatiques et non étatiques. Elle conduit à s'intéresser aux caractéristiques des acteurs collectifs puisque ce ne sont pas seulement les intérêts poursuivis par les organisations impliquées, mais également leur structuration, qui permettent de comprendre la stabilisation d'une interaction au sein d'un réseau d'action publique.



difficile, donc il y a une tendance pour que les coalitions soient plutôt stables sur des périodes de dix ans ou plus.

On voit par-là la nécessité d'inscrire l'analyse du changement dans une dynamique temporelle de moyen, voire long terme. L'altération du cadre cognitif peut ainsi constituer l'un des moteurs du changement politique à partir des sources étrangères. Néanmoins, outre l'apprentissage, qui lie de manière mécaniciste un « émetteur » et un « récepteur », nous proposons de prioriser le concept de *traduction*, plus adéquat pour rendre compte des négociations et des confrontations, ainsi que du caractère souvent distinct et dynamique du résultat de la circulation internationale de normes. L'altération du cadre cognitif influencé par l'internalisation de normes étrangères renvoie à la *traduction* d'orientations, de contenus et d'instruments de politiques publiques par des moyens variés. Cette notion renforce, comme nous l'avons souligné, l'approche en termes de co-production dans l'adoption et la mise en pratique des cadres cognitifs : elle est considérée comme un processus de négociation et d'interaction sociale (Stone 2012, p. 488). Les agents traducteurs se mobilisent et négocient avec d'autres acteurs pour introduire des changements dans l'action publique. L'anthropologie du développement conçoit l'aide internationale au prisme des activités de *brokerage* et de *traduction* (Lewis & Mosse 2006, p. 5). Santos (2010, p. 43–54), à son tour, propose le concept de « traduction interculturelle » comme un procédé permettant de créer une intelligibilité réciproque entre des expériences différentes du monde, visant à identifier des préoccupations isomorphes et les différentes réponses qu'elles offrent. Malgré la démarche politique et épistémologique de cet auteur, notre but dans l'emploi de l'adjectif « interculturel » est simplement de rendre plus explicite la direction multiple de l'échange.

La littérature sur la traduction politique et celle sur les transferts culturels sont ici complémentaires. Canclini (2013, p. XIX) compare *l'hybridation* à une forme de traduction, en tant que processus socioculturels dans lesquels les structures ou les pratiques, qui existent de manière séparée, se combinent pour former de nouvelles structures, objets et pratiques. Laplantine et Nouss (1997, p. 14) soulignent que les processus d'hybridation ne correspondent pas seulement à la fusion, la cohésion ou l'osmose, mais également à la confrontation. Badie (1992, p. 227) nous met cependant en garde par rapport à l'idée que les pratiques d'importation débouchent nécessairement sur une logique d'hybridation. Au contraire, le rejet et la production de désordre sont aussi fréquemment le produit de l'importation de modèles politiques.

### 3.4. Détour méthodologique : analyse de réseaux

La démarche interactionniste adoptée pour décrire la configuration des systèmes d'action dans les divers niveaux s'inspire de l'analyse des réseaux sociaux, fondée sur une approche sociologique qui entend le fait social comme le résultat de multiples rencontres, croisements ou interférences (Lazega 2014, p. 3)<sup>40</sup>. En dépit de l'accent initial sur les relations interpersonnelles (Grossetti & Godart 2007), cette approche s'intéresse plus récemment aux liens entre les organisations membres d'un réseau (coalition). La démarche part du principe que les transformations internes aux réseaux peuvent contribuer au changement de l'action publique, notamment la modification des fondements de l'échange entre certains acteurs (Hassenteufel 1995, p. 99–105). Cette approche se prête à la formalisation et à des travaux empiriques rigoureux, pourtant parfois réducteurs, sur le plan méthodologique (Le Galès 1995, p. 27–28). C'est pourquoi nous mobilisons l'analyse de réseaux comme un outil complémentaire et exploratoire d'illustration des systèmes d'action.

L'analyse de réseaux constitue l'un des outils d'étude du processus interactif des transferts et d'une caractérisation des relations dans les réseaux inter-organisationnels (Evans & Davies 2002, p. 365). En termes méthodologiques, les systèmes de relations sont équivalents à un **réseau dit « complet »**, dans lequel on dispose d'informations sur la présence ou l'absence de relations entre deux membres du réseau. Pour des raisons techniques, le réseau est défini comme un ensemble de relations spécifiques entre un ensemble fini d'acteurs. Il convient de noter qu'un ensemble social n'est jamais réellement « fini » et que ses frontières sont constamment négociées et traversées. Toutefois, chaque acteur collectif représente bien plus qu'un système de relations entre plusieurs membres (Lazega 2014, p. 5–6).

#### 3.4.1. Types de relations comptabilisées

En termes pratiques, ce qui découle de cet énoncé est la nécessité de justifier les relations auxquelles on s'intéresse et la délimitation de l'ensemble observé – autrement dit : **les frontières, toujours temporaires, du système**. Dans notre cas d'étude, les relations considérées sont celles de *collaboration, soutien/conseil/financement, et rattachement*

---

<sup>40</sup> Le conflit est vu comme étant inhérent aux institutions et aux organisations. Cette méthode dite « néo-structurale » part de l'observation des interdépendances et de leur absence au sein des acteurs collectifs ou d'un milieu social organisé et met l'accent sur les relations entre unités d'analyse, qu'il s'agisse d'individus ou d'organisations (Lazega 2014, p. 3).

*institutionnel*. Ensuite, ces outils permettront de montrer comment les acteurs concentrant de ressources se trouvent en meilleure position pour avoir une influence sur la formulation des règles prioritaires et, indirectement, sur la réallocation des ressources. Il peut s'avérer également révélateur d'examiner la marge de manœuvre d'un acteur qui négocie sa participation à l'action collective en s'appuyant sur ses ressources relationnelles. Cette contextualisation par l'identification de formes de contrôle social est dynamique et complexe, l'association entre position et comportement n'étant pas déterministe (Lazega 2014, p. 10–17).

La « boîte à outils » de l'analyse des réseaux sociaux et organisationnels combine les caractéristiques des acteurs, des relations entre les acteurs, celles de l'ensemble du système et, enfin, de leurs comportements. Cela dit, trois types de données intègrent la conception d'une étude de réseau structurale : des données sur les relations (*ressources*), sur les attributs des *acteurs*, et sur les *comportements* susceptibles d'être influencés par la position de ces acteurs dans le réseau (Lazega 2014, p. 11–16). Il convient de noter que les acteurs mis en relation doivent appartenir à une même « catégorie » : il s'agit dans notre cas, des **organisations** étatiques, non étatiques et interétatiques impliquées directement ou indirectement dans la politique brésilienne de coopération avec le Mozambique dans le secteur rural.

### 3.4.2. Construction de la base de données

Les données mobilisées pour cette étude ont été recueillies principalement à travers des entretiens semi-directifs auprès des représentants officiels des organisations impliquées directement ou indirectement dans la circulation d'instruments brésiliens. L'échantillonnage « **en boule de neige** » porte sur des entretiens au Brésil, au Mozambique<sup>41</sup> et au sein de la FAO, comme nous l'avons précisé dans le chapitre introductif. Les représentants sélectionnés avaient des compétences importantes au sein de chaque organisation. La base de données construite pour l'analyse des réseaux est composée de 340 organisations (représentées par des nœuds) et 1100 interrelations (représentées par des liens). La collecte de données primaires s'est basée sur les étapes suivantes :

- **Entretiens** auprès des acteurs-clé de la coopération et présents dans les territoires : *quelles sont vos principaux partenaires (3) dans le domaine du développement rural ?*

<sup>41</sup> Des acteurs présents à Maputo, mais aussi ceux basés dans les provinces où se trouvent les initiatives brésiliennes en étude : Tete, Nyassa, Nampula et le nord de Zambézie.

- **Rapports institutionnels** : principaux bailleurs de fonds (3) des organisations-clé au Mozambique/Brésil
- **Rapports des réunions** : Participation conjointe à plus de 3 réunions des instances de travail en matière de sécurité alimentaire

C'est l'existence ou non (1 ou 0 dans le *Figure 2.2* ci-dessous) de relations (*collaboration, soutien/conseil/financement, ou rattachement institutionnel*) entre ces organisations que nous comptabilisons et caractérisons. La centralité d'un acteur est ainsi mesurée à partir de l'ensemble de ses contacts **positifs**. Des réponses croisées avec d'autres réponses d'entretiens, mais aussi avec l'observation participante ainsi qu'avec les informations tirées des archives diplomatiques et des rapports institutionnels (montrant, par exemple, les sources et les destinations des financements) nous ont aidés à confirmer l'information recueillie et à évaluer de manière plus robuste la fiabilité des réponses.

### 3.4.3. Analyse des modes d'interactions

#### Identification des ressources distribuées au sein du système politique

Pour contribuer à mettre en évidence la structuration d'un champ d'action à partir des stratégies d'acteurs, il est important de tout d'abord identifier les **ressources** dont la distribution est clef pour le système, à savoir : les échanges, les contrôles et les solidarités qui le caractérisent (Lazega 2014, p. 17). Dans notre cas, les ressources prises en compte sont d'ordre relationnelle (ensemble du réseau), financier et d'expertise (conseil/financement), politique et formel (collaboration et rattachement institutionnel).

#### Identification des coalitions d'acteurs et de l'interconnectivité du réseau

La description de la structure relationnelle du système étudié passe ensuite par **l'identification des sous-ensembles d'acteurs** qui peuvent être reconstitués à partir d'une mesure de la « cohésion » ou de la « densité » des relations entre les membres ou bien de mesures comme celle de « l'équivalence structurale »<sup>42</sup>. Un autre niveau

---

<sup>42</sup> Dans ce cas les acteurs sont regroupés parce qu'ils ont le même profil relationnel (position) – les mêmes relations avec le reste du système et non nécessairement d'interactions entre eux. Cela peut impliquer, par exemple, les mêmes ennemis ou amis, les mêmes contraintes ou opportunités.

d'analyse – le niveau relationnel – se focalise sur les caractéristiques des relations en elles-mêmes en se demandant, par exemple, la proportion de relations symétriques (bidirectionnelles) du réseau. Une autre mesure importante est celle de **l'interconnectivité d'un réseau (ou sous-groupe d'un réseau)**<sup>43</sup>, qui informe le niveau d'interconnexions (et de stabilité) entre les membres des réseaux, ce qui favorise des comportements coopératifs.

Si dans le cadre d'analyse des *coalitions de cause* les coalitions sont définies par le *système de croyances* de leurs acteurs, l'analyse de réseaux nous permet de confronter cette définition aux interactions régulières entre les acteurs. Les sous-ensembles du réseau sont identifiés à travers la mesure de modularité<sup>44</sup> (*modularity class*) et configurent cinq *coalitions de cause*, ce qui implique **que les coalitions sont définies par leurs systèmes de croyances mais aussi par leur système d'interaction** (densité des interactions).

### Identification des acteurs les mieux positionnés

Au niveau individuel, la position relative des acteurs au sein d'un réseau est proposée par les **classifications de centralité**<sup>45</sup>, notamment la « centralité de degré », la « centralité de proximité » et « la centralité d'intermédiation ». Ces mesures identifient, par exemple, les acteurs qui contrôlent l'allocation de ressources ou qui disposent d'une certaine autorité. Ces classifications permettent d'explorer la nature de la hiérarchie et les différences de statut entre les organisations composant le système étudié (Lazega 2014, p. 38–47). Plus les membres d'un collectif font appel à un acteur pour obtenir un type de ressource, plus ils accordent du statut à ce dernier (Favre 2014, p. 99). Un individu est

<sup>43</sup> Cette mesure utilise comme paramètre de visualisation le *nombre de triades fermées (triangles)*.

<sup>44</sup> Le partitionnement des nœuds (organisations) en différentes coalitions (représentés par chaque couleur) dans le graphique est obtenu avec le logiciel *Gephi* à partir de la **modularité (*modularity class*)** des interactions entre les différents acteurs. Cette mesure statistique détecte automatiquement si les organisations du réseau semblent liées entre elles afin d'identifier les communautés fortement reliées à l'intérieur du graphe. Elle définit le nombre de liens dans chaque groupe, auquel est soustrait le nombre de liens dans les mêmes groupes, dans un graphique où les liens *auraient été redistribués de façon aléatoire*. Autrement dit, elle comptabilise le nombre de liens à l'intérieur de chaque sous-groupe de nœuds moins la valeur qu'aurait été cette même proportion si les liens étaient disposés de façon aléatoire entre les nœuds du graphe. La modularité implique ainsi un nombre de liens intra-groupes important et un nombre faible de liens inter-groupes.

<sup>45</sup> Trois types de centralité sont particulièrement importants : i) la centralité de degré (*degree centrality*) ou le nombre de liens d'un acteur particulier avec d'autres dans le réseau ; la centralité de degré peut être interprétée comme une mesure du prestige ou de l'autorité d'un acteur ; ii) la centralité de proximité (*closeness centrality*) ou nombre minimum de pas qu'il doit effectuer pour entrer en contact avec d'autres acteurs (par exemple, dans le réseau X le nombre de pas minimums entre A et D = 2) ; cette mesure peut être interprétée comme une mesure d'autonomie ou d'indépendance d'un acteur ; et iii) la centralité d'intermédiation (*betweenness centrality*) ou le contrôle exercé par un acteur sur les interactions entre deux autres (par exemple le point D du réseau X est le plus central en termes d'intermédiation).

central s'il est fortement connecté aux autres. Plus un acteur est central, plus il est actif (Maurel et al. 2014, p. 190). La coordination de l'action publique dans ce cas est rendue possible par l'intensité des interactions au sein du système d'action, qui peuvent gagner en durée et en épaisseur.

### Représentation graphique

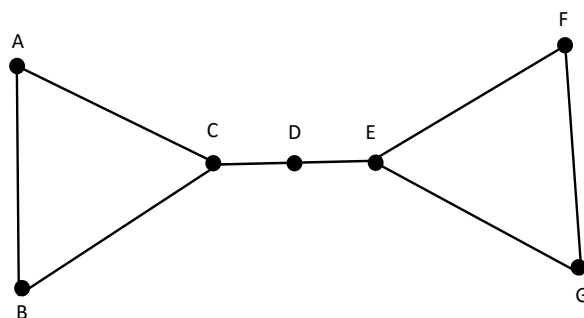
Le graphique qui en résulte est constitué de sommets (nœuds) et d'arcs reliant certains de ces sommets (liens), et il peut être représenté par une matrice de relations. Les relations entre deux sommets peuvent être orientées ( $\rightarrow$ ,  $\leftarrow$ ,  $\leftrightarrow$ ) ou non-orientées ( $—$ ). Par exemple, le graphique ci-dessous (Figure 2.3) présente des **relations non-orientées** d'un réseau hypothétique X et renvoie aux informations dégagées de sa représentation matricielle (Figure 2.2).

Figure 2.2 : Représentation matricielle du réseau X

	A	B	C	D	E	F	G
A	0	1	1	0	0	0	0
B	1	0	1	0	0	0	0
C	1	1	0	1	0	0	0
D	0	0	1	0	1	0	0
E	0	0	0	1	0	1	1
F	0	0	0	0	1	0	1
G	0	0	0	0	1	1	0

Source : Lazega (2007)

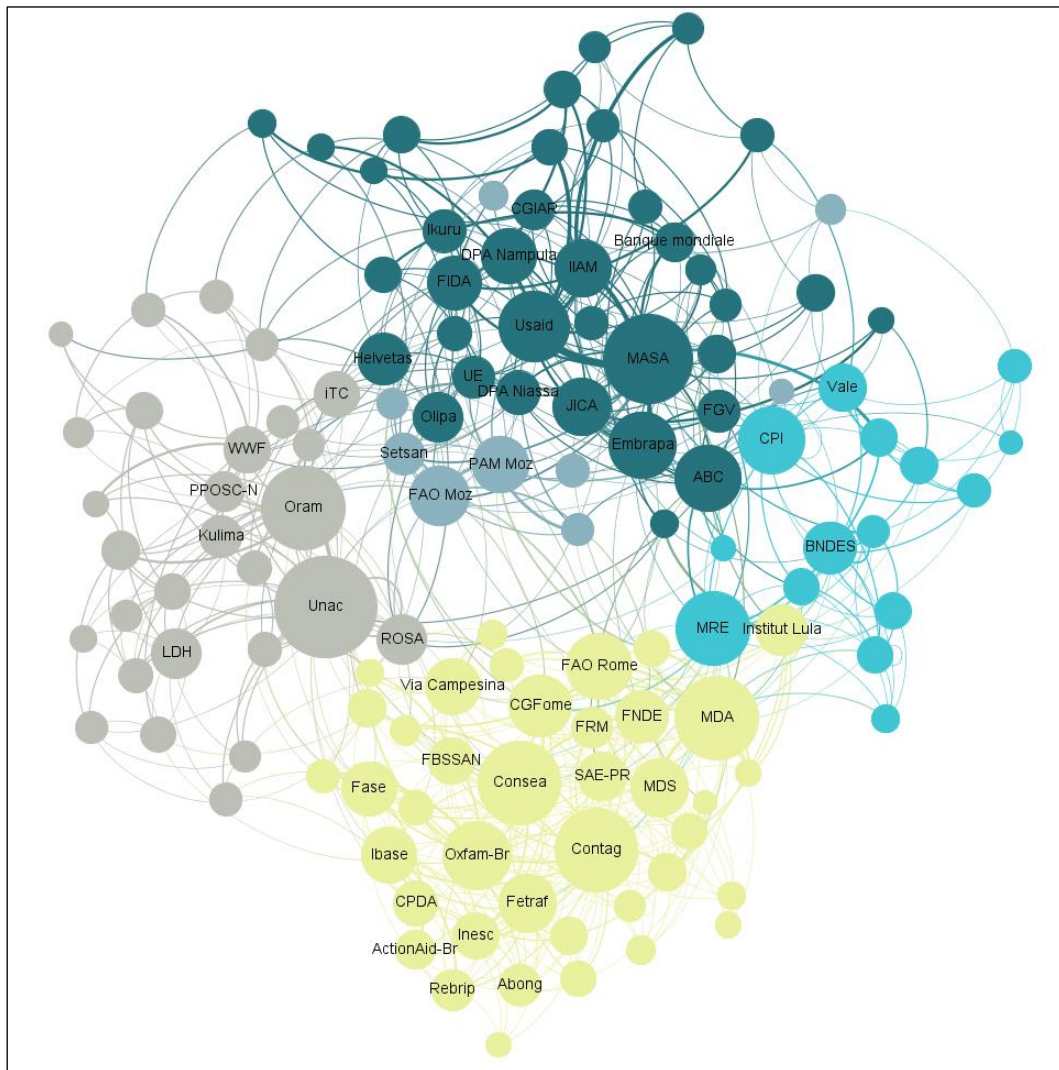
Figure 2.3 : Représentation en graphe de la structure d'un réseau X



Source : Lazega (2007)

La *Figure 2.4* illustre les interactions entre les acteurs organisationnels du système politique que nous envisageons de comprendre dans cette thèse.

**Figure 2.4 : Représentation du système d'interactions des organisations directement ou indirectement liées à la circulation internationale d'instruments brésiliens de politiques publiques**  
(Mesure de centralité de degré, modularité 1.2)



\*Les acronymes se réfèrent aux noms des institutions, détaillés dans la liste d'acronyme au début de ce document

Source : Élaboré par l'auteur avec *Gephi*

Ce schéma comprend les 340 organisations, classées en termes de *centralité de degré*, ainsi que les liens ou les relations entre ces organisations (*collaboration, soutien/conseil/financement, rattachement institutionnel*). Le réseau est subdivisé en sous-groupes qui identifient les principales coalitions. Cette image fournit un aperçu du type d'analyse que nous souhaitons mener, mais son explication détaillée sera traitée dans les

prochains chapitres. Nous présenterons, étape par étape, comment ce schéma a été construit et arriverons à cette même image dans le Chapitre 7. Cette cartographie et cette analyse des interdépendances entre les membres d'un réseau sont essentiellement **descriptives, inductives et exploratoires**. Il est à noter que notre étude ne porte pas sur une série de techniques d'analyse et de représentation des données relationnelles, ni sur des approches statistiques fondées sur une dimension plus déductive et analytique<sup>46</sup>. L'utilisation seule de l'analyse des réseaux constitue un exercice purement formel et son utilisation **en complément** à des méthodes qualitatives peut contribuer à renforcer cette dernière (Lazega 2014, p. 14).

## 4. Application empirique

En termes concrets, nous verrons que d'une part, les instruments brésiliens soutenus par le programme de modernisation agricole ProSavana et les investissements dans les infrastructures de la Vale avancent un cadre cognitif et d'action qui est cohérent avec le *système de croyances* des élites administratives au Mozambique. Cette cohérence assure la participation des acteurs brésiliens dans la consolidation de stratégies politiques déjà en cours au Mozambique, ainsi que l'hybridation de certains éléments provenant du contexte brésilien (*changement incrémental*). D'autre part, le cadre cognitif associé par les élites mozambicaines aux instruments d'achats publics locaux et d'alimentation scolaire avancés par les programmes PAA Afrique et le Pronae est celui des politiques d'aide sociale et de dépenses publiques. Cette interprétation n'est pas la même que celle développée au Brésil, où ce type de programme a été formulé en tant qu'instrument plus large de développement rural. C'est l'une des raisons pour lesquelles ces dernières initiatives manquent de soutien au Mozambique. Un changement d'orientation politique passerait ainsi par un processus plus intense de traduction et d'allocation de ressources, celui-ci étant capable d'altérer les préférences des décideurs. Une dernière initiative étudiée est celle du programme Plus d'Aliments, qui vise à déployer des crédits concessionnels pour l'achat de machines agricoles adaptées à l'agriculture familiale ainsi que l'appui pour la consolidation du système public d'assistance technique. Cependant, en traversant l'Atlantique, cette initiative a été reçue

---

<sup>46</sup> Pour une présentation détaillée de cette théorie voir Lazega et Mounier 2002 ; Lazega 2009, 2011, 2012b



uniquement comme un outil de modernisation agricole et de productivisme car uniquement la composante des machines a été retenue.

Enfin, comme l'avaient prévu Jenkins-Smith et al. (2014), l'interaction des coalitions au sein des *arènes* suffisamment prestigieuses pourrait aboutir au changement de *système de croyances*. En effet, la constitution d'espaces sociaux plus ou moins fortement institutionnalisés, au sein desquels des acteurs sont en interaction régulière, contribue à une intense socialisation des cadres cognitifs ainsi qu'à la coordination de la mobilisation des acteurs. Nous avançons, par exemple, l'hypothèse que la densification des interactions entre les acteurs identifiés avec des *systèmes de croyances* différents, à travers la multiplication de points d'accès entre les coalitions, peut faciliter le processus de *traduction* et influencer leurs comportements. Comme l'avait soutenu Favre (2014, p. 111), le contrôle des espaces de socialisation et des mécanismes d'interaction signifie le contrôle de la diffusion de normes.

## 5. Conclusion du chapitre

La grille d'analyse présentée dans ce chapitre propose des outils pour la compréhension de trois aspects de l'internationalisation d'instruments brésiliens dans le secteur rural, à savoir : le contenu des instruments internationalisés, le processus de circulation et ses effets sur d'autres systèmes politiques. La notion *d'internationalisation* renvoie à la *projection de cadres cognitifs et d'action au-delà des frontières nationales, tout en gardant une référence politique et symbolique au contexte sociopolitique et matériel de l'émergence de ces cadres cognitifs et d'action*. Il s'agit d'une notion suffisamment large qui nous permet de conceptualiser ses catégories spécifiques d'analyse, en évitant de proposer une théorie unifiée des transferts politiques et de rester cantonné à la dichotomie *agent-structure*.

L'approche interactionniste est la clé de cette démarche qui se prétend moins mécaniciste et s'appuie sur les interactions – entre et à l'intérieur – des *coalitions de cause* pour définir le contenu des *instruments* internationalisés. Nous nous intéressons ainsi aux interactions entre les acteurs producteurs et émetteurs des normes, et non seulement entre les acteurs émetteurs. L'approche par les *coalitions de cause* est plus adaptée aux dynamiques politiques circonscrites au niveau national ; toutefois, la sociologie politique nous permet de concevoir les mécanismes qui encadrent le mouvement de projection des instruments brésiliens au-delà des frontières nationales ainsi que les modes d'interaction

avec des acteurs brésiliens et internationaux au sein des différentes arènes, à savoir : *certification, décontextualisation, socialisation et traduction*.

Notre démarche est par ailleurs cognitive, dans le sens où elle insiste sur les *systèmes de croyances* et sur leur circulation à travers les configurations d'acteurs. Ce cadre vise donc à assurer une lecture plus fine du processus d'internationalisation qui comprend les acteurs intermédiaires et les processus de *traduction*. Ce mécanisme en particulier permet d'intégrer à l'analyse des aspects d'historicité et de contextualisation, et d'activer la voix (*agency*) des acteurs émetteurs comme récepteurs. Nous mobilisons ce mécanisme afin de saisir la configuration d'instruments brésiliens de politiques rurales en « bonnes pratiques » internationales et en initiatives de coopération bilatérale avec le Mozambique.

C'est pourtant la question des effets plus larges de ce processus qui pose le plus grand nombre de défis analytiques. Comprendre l'impact de l'internationalisation signifie comprendre son influence sur le changement politique dans les arènes multilatérales et nationales – ou son rejet. La littérature des transferts a très souvent considéré l'apprentissage en tant qu'objectif ultime du changement politique, ce qui implique des limites conceptuelles, alors que les études des relations internationales ont proposé la notion de localisation, s'arrêtant à l'adoption ou non des normes internationales. L'effort de définition de ce que nous entendons par le changement permet ainsi de préciser quels types d'impacts nous analysons dans cette thèse : d'un côté le changement organisationnel et normatif pour les organisations internationales et, de l'autre, le changement incrémental (*hybridation*), le changement des politiques nationales et le changement dans la mise en œuvre des politiques (territorialisation) pour les systèmes nationaux.

Enfin, nous avons esquissés les facteurs déterminants de ces modalités de changement (altération du contexte, des stratégies des acteurs et du cadre cognitif dominant). La capacité à promouvoir ou à résister à une norme étrangère dépend de la disposition des acteurs intermédiaires à traduire des cadres d'action entre les univers politiques, ainsi que de l'allocation des ressources. Alors que les *systèmes de croyances* déterminent la direction des politiques publiques, la capacité des acteurs à l'orienter dépendra principalement des ressources disponibles. Il convient de noter que les *systèmes de croyances* considèrent aussi des facteurs contextuels et historiques tels que l'importance du principe d'autonomie dans la stratégie de certains acteurs du Sud. Enfin, le contexte extérieur au système politique se présente comme facteur additionnel du changement.

Il s'agit d'un cadre flexible qui est en développement. Il inclut la dimension relationnelle dans la compréhension des comportements des acteurs, en plus des aspects matériels et cognitifs. Il permet de conceptualiser les sources du changement politique à travers l'interaction entre les acteurs et les traductions successives. Il propose, enfin, de saisir les dynamiques plus fines de distribution du pouvoir à l'échelle internationale sans recourir à l'examen des relations entre les blocs d'États nationaux – la question étant de savoir qui peut bénéficier de l'internationalisation d'instruments de politiques publiques et sous quelles formes. Ce cadre envisage ainsi d'apporter des contributions pour l'analyse de la politique internationale, jusque-là très ciblée sur les facteurs structurels du système international, mais pas assez concernée par les mécanismes politiques et les dynamiques nationales.

## **Partie II**

---

# **Projection internationale des instruments brésiliens**

---

# Trajectoires des politiques rurales au Brésil : des conflits nationaux à la scène internationale

Nous avons présenté dans la première partie de ce document les bases contextuelles et conceptuelles de cette thèse, en particulier les outils qui permettent d'analyser la circulation d'instruments brésiliens de politiques publiques. Nous nous pencherons dans ce chapitre sur l'analyse du *contenu* des solutions d'action publiques brésiliennes qui seront reconnues dans les arènes internationales. Il nous intéresse de comprendre dans quelle mesure les dynamiques politiques du secteur rural brésilien influencent la production de « normes exportables ». La grille de lecture développée dans le Chapitre 2 nous permettra de rendre compte de la pluralité des acteurs et des visions qui interagissent et entrent en concurrence afin de participer à la configuration des décisions de politique internationale.

Le *cadre d'analyse des coalitions de cause*<sup>1</sup> (Sabatier & Jenkins-Smith 1993; Jenkins-Smith et al. 2014) sera ici mobilisé afin de saisir le jeu d'acteurs étatiques et non-étatiques au sein du secteur rural ainsi que l'intégration des acteurs situés au Brésil avec ceux de la sphère internationale. Tout d'abord, nous examinerons la sociogenèse des politiques rurales au Brésil depuis une quarantaine d'années, de même que l'ancrage institutionnel derrière leurs habillages successifs. Le but n'étant pas de fournir une description exhaustive des instruments politiques ou une évaluation des résultats de ces politiques,

---

<sup>1</sup> Voir Chapitre 1, section 2.1.

mais de présenter les éléments-clés qui seront mobilisés lors du processus de « projection internationale ». Dans un deuxième temps, nous reviendrons sur une analyse fine mais synthétique des dispositifs politiques consolidés au cours des années 2000, notamment à partir du gouvernement Lula da Silva. Cette deuxième section nous aidera à distinguer les *croyances fondamentales* (*policy core beliefs*) des *aspects secondaires* (*secondary aspects*) du *système de croyances* de chaque coalition ; c'est-à-dire, les cadres cognitifs et d'action des acteurs sectoriels coordonnés en réseau. Enfin, nous examinerons les mécanismes d'interaction entre ces acteurs et les organisations intermédiaires entre le contexte national et international, afin de comprendre pourquoi des *systèmes de croyances a priori* concurrents façonnent simultanément la construction des initiatives brésiliennes d'échange sud-sud dans le secteur rural.

## 1. Sociogenèse des politiques rurales et agricoles au Brésil

Cette première section s'intéresse aux évolutions des politiques rurales et agricoles au Brésil entre les années 1960 et 1990 afin de contextualiser l'origine des conflits entre les coalitions qui ont participé dans les années 2000 à l'internationalisation d'instruments brésiliens de politiques publiques. Nous montrerons ainsi la configuration d'une coalition agro-industrielle, qui a été capable de coordonner les intérêts publics et privés en termes de légitimation politique et d'intégration de l'économie nationale dans le système international d'accumulation. Notre approche par les réseaux rejoint en partie des préoccupations théoriques *pluralistes* et *corporatistes*, comme nous le verrons par la suite, sans pour autant négliger l'importance centrale des acteurs étatiques. Nous montrerons en outre que cette coalition agro-industrielle a subi des mutations face à un processus d'ouverture commerciale et politique dans les années 1980, en altérant en partie son cadre cognitif. Mais sa position dominante au sein du secteur agricole brésilien s'est maintenue tout au long de la période analysée.

## 1.1. Sur le pas de la modernisation : intégration internationale et services publics sélectifs

### 1.1.1. Une modernisation conservatrice soutenue par l'État

La modernisation urbano-industrielle, prioritaire dans les politiques publiques brésiliennes à partir de la fin des années 1950, a été suivie d'un processus de modernisation techno-bureaucratique du secteur agricole et du renforcement de l'intégration agriculture-industrie. Dans les années 1960, ce processus a été marqué par le maintien de la grande propriété rurale d'origine coloniale (*latifundia*) (Bursztyn 1990, p. 65–75). Comme nous le verrons dans cette section, **l'État a eu une importance majeure** dans ce processus en participant à la consolidation d'un secteur productif étatique ainsi qu'à la centralisation des crédits, indispensables à la transformation de la structure productive industrielle et agricole. L'État a également agi en tant que catalyseur des capitaux privés autour du processus d'industrialisation et en tant qu'initiateur de politiques capables de protéger la production, de subventionner les investissements, et de renforcer l'infrastructure énergétique et des transports (Delgado 2011, p. 283–285). Ce processus a entraîné la configuration d'une forte *coalition de cause* intégrant des acteurs publics et privés.

#### **Caractère sélectif du processus de modernisation agricole**

Plus qu'un processus, la modernisation signifiait une *idéologie*, objet de politiques publiques et sous-jacente à l'insertion de l'agriculture brésilienne dans le système productif mondial (Aguiar 1986, p. 15). Ses résultats sont notables et, en moins de 20 ans, de grands complexes agro-industriels ont été développés. Le Brésil est en outre devenu un grand fournisseur mondial de produits alimentaires. En revanche, des adjectifs critiques n'ont pas manqué pour caractériser ses effets politiques et sociaux :

*modernisation lente, douloureuse, inégale, violente*<sup>2</sup>... L'idée d'une « **modernisation conservatrice** » est l'une des plus répandues. Proposée par Graziano da Silva<sup>3</sup>, cette expression met l'accent sur le **caractère sélectif** de la modernisation brésilienne, restreinte à certains produits, régions, groupes sociaux et phases du processus productif.

### Conjugaison entre intérêts public et privés

Outre son caractère exclusif, la formation de complexes agro-industriels insérés dans l'économie mondiale dépendait d'une **conjugaison particulière d'intérêts publics et privés** que nous détaillerons ci-après. En préambule, un aparté conceptuel se montre nécessaire : la notion de *complexe agro-industriel* a souvent été associée à celle « *d'agrobusiness* ». D'après ses sources étasuniennes, le terme signifie la somme des opérations de production et de distribution de produits agricoles (Davis & Goldberg 1957, p. 2). Dans les travaux français, cette approche s'est développée à partir de la notion de « *filière* », qui met en évidence les relations entre les acteurs privés à l'amont et à l'aval dans un secteur, et renvoie aux opérations techniques le long de la chaîne de production, notamment de la transformation agricole (Temple et al. 2009, p. 1).

Ces catégories seront mobilisées dans cette thèse à partir d'une perspective non seulement économique, mais aussi politique et sociale. Les caractéristiques associées se confondent avec la propre construction politique de *l'agrobusiness* brésilien, qui met en avant les notions d'organisation et de consensus, de production de surplus en devises et de richesses pour l'économie (Bruno 2009a, p. 125). Selon les propos de Delgado (2010, p. 93–94), *l'agrobusiness* au Brésil signifie une association du grand capital industriel et de la grande propriété foncière, en alliance avec le capital financier. La formulation de

<sup>2</sup> La modernisation *lente et douloureuse* de l'agriculture brésilienne aurait impacté les relations de travail, dans la formation d'un dépositaire de main-d'œuvre temporaire et non qualifiée, et aurait renforcé la concentration de la propriété foncière (Graziano da Silva 1980, p. 1–8). Pour Aguiar (1986, p. 17), la modernisation *inégale* a été la base de l'insertion de l'économie brésilienne dans le système productif mondial. Seule une partie de l'agriculture familiale a été concernée par ces programmes, à savoir les exploitations du Sud du pays, issues de l'immigration européenne. Souza Filho (1990, p. 1–5) souligne la modernisation *violente* dans l'État de l'Espírito Santo au Sud-est. D'après l'auteur, cette région a fait face à la destruction de la base productive et à la concentration de la propriété de terre, l'exode rural et la misère des agriculteurs.

<sup>3</sup> José Graziano da Silva est l'ancien coordinateur de l'Institut d'économie de l'Université de Campinas et collaborateur de Lula dans la formulation du **programme Faim Zéro**. Il deviendra le Directeur-général de l'Organisation des Nations unies pour l'agriculture et l'alimentation (FAO) en 2011. Nous y reviendrons dans le Chapitre 4.



politiques publiques spécifiques pour les complexes agro-industriels a été déterminante pour le développement du secteur (Belik 1992, p. 12)<sup>4</sup>.

La modernisation a ainsi été opérée par la promotion **de programmes, de crédits publics et d'exonération fiscale pour l'agro-industrie**, en privilégiant certains secteurs tels que celui du sucre-éthanol, du blé, du cellulose et du papier, ainsi que des produits sélectionnés par le Programme de Garantie des Prix Minimums tels que le soja<sup>5</sup>. L'appui de l'État à travers la mise en place de conditions économiques, de l'engagement direct dans les aspects productifs, infrastructurels et de services ainsi que de la conciliation d'intérêts divergents a été essentiel pour le développement de ces complexes dans une période si courte (Aguiar 1986, p. 91; Belik 1992, p. 144). Jusqu'aux années 1980, l'État avait relié la croissance du secteur agricole aux évolutions de la **politique monétaire** et des taux d'inflation. Le système national de crédit rural (SNCR, loi n° 4.829/1965) promouvait la production agricole et l'investissement avec l'appui des banques publiques (Banque centrale, Banque du Brésil et banques régionales) et des sociétés de crédit (Carvalho 1994, p. 2; Savoia et al. 2009, p. 25). Ce système soutenait les complexes agro-industriels et le mouvement d'expansion horizontale de la *frontière agricole*, qui coexistaient avec une agriculture traditionnelle non industrialisée. En résumé, l'intégration avec le complexe agro-industriel international, l'adhésion simultanée des oligarchies rurales et des secteurs du capital urbain, ainsi que l'intervention de l'État en tant qu'agent régulateur et financeur se sont conjuguées dans le projet modernisateur brésilien (Novaes 1993, p. 6).

<sup>4</sup> Selon Belik (1992, p. 12), la détérioration des structures partisanses durant le régime autoritaire (1964-1985) et le schéma bureaucratique de mise en œuvre des politiques publiques ont favorisé l'organisation d'intérêts sectoriels dans la formulation de ces politiques.

<sup>5</sup> Le « **complexe soja** » a eu sa trajectoire définie par des politiques qui incluaient le financement des fonds de roulement industriels et sur l'appui au commerce extérieur (Belik 1992, p. 142-143). De manière similaire, la formation du « **complexe du blé** » a été le résultat de la conciliation entre intérêts publics et privés, malgré le caractère interventionniste et autoritaire de l'État pendant le régime militaire (Ramalho Jr. 1994). Le contrôle gouvernemental s'est fait également sentir dans le développement de la **filière des biocarburants** depuis les années 1970. Les politiques sectorielles ont contribué à l'augmentation de l'échelle des marchés, à la garantie de la demande, à la réduction des coûts de production et de la volatilité des prix, faisant du Brésil le deuxième plus grand producteur d'éthanol dans le monde. Le *Programme nationale pour l'alcool* (Proalcool – loi n° 76.593/1975) avait défini, suite à la crise du pétrole dans les années 1970, une stratégie à moyen- et long- termes pour la filière. Le programme décrétait le mélange obligatoire d'éthanol anhydre avec de l'essence pour les carburants des voitures. Il s'agit d'une politique de partenariat public-privé à travers un accord entre le gouvernement national et les propriétaires d'usines afin de construire des distilleries indépendantes pour l'expansion de la production de l'éthanol, avec la participation de la Petrobrás pour la distribution.

### Place marginale à l'agriculture familiale et au paysannat

Ces modalités de soutien à la production, fondées sur la compétitivité et la productivité des entreprises agricoles modernes, se sont révélées **inadaptées à la grande majorité des paysans et agriculteurs familiaux** (Sabourin 2007, p. 107). Le crédit s'est montré sélectif, bénéficiant plus souvent aux agriculteurs les mieux dotés en termes financiers et organisationnels, capables de fournir les garanties sollicitées. Ces instruments ont contribué à la concentration du revenu rural (Peraci & Bittencourt 2010, p. 191) et ont créé des distorsions qui reflétaient l'interdépendance de la politique nationale et la sécularisation du pouvoir local. Le caractère paternaliste de l'État s'est manifesté à travers les mécanismes de promotion des coopératives agricoles et d'autres instruments de transformation des producteurs ruraux en entrepreneurs sous la tutelle de l'État (Bursztyn 2008, p. 73–76)<sup>6</sup>.

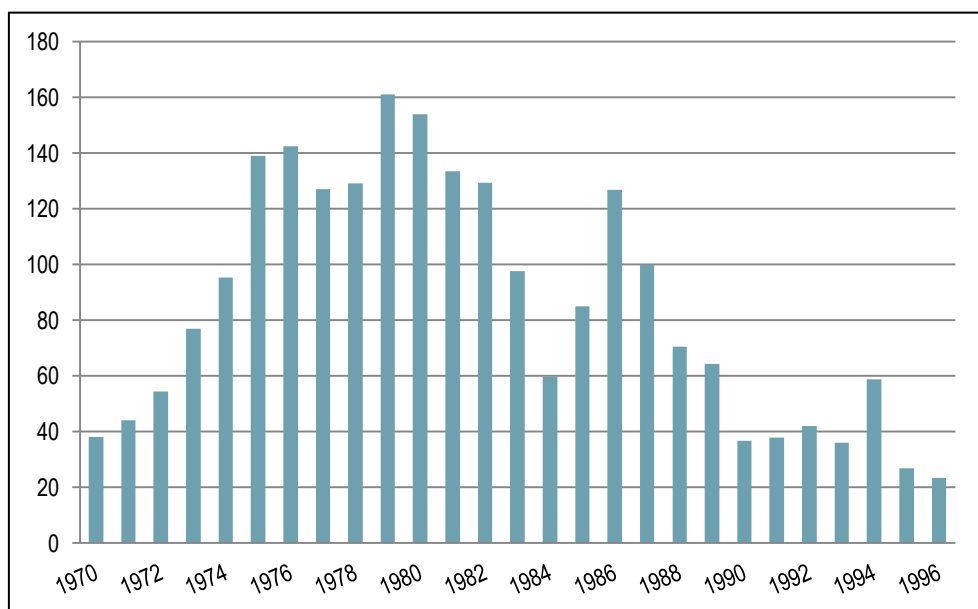
### Reconfiguration du système de soutien au secteur agricole dans les années 1980

Peu à peu, les fondations de ce système de financement ont montré des signes de fragilité dans le contexte de hausse de l'inflation et de la dette publique des années 1980, combinés à l'épuisement de la capacité de financement de l'État et de la capacité des marchés de crédits à canaliser des ressources pour le secteur rural (Carvalho 1994, p. 3). La *Figure 3.1* montre l'évolution des crédits ruraux au Brésil et la chute des montants alloués à partir des années 1980. La « crise de la dette » a donné lieu à un processus de restructuration économique – les *ajustements structurels* – qui dans le cas brésilien s'était orienté sur les exportations agricoles comme une sortie pour assainir les comptes publics (Favareto 2010). Dans ce contexte, le gouvernement brésilien a incité la création de nouveaux mécanismes associant plus étroitement le secteur privé, et plus particulièrement les *tradings*. L'épargne rurale et les sociétés de crédit immobilier sont apparues comme des sources de financement supplémentaires pour le secteur. En même

<sup>6</sup> En se penchant sur les mécanismes d'intervention publique, Bursztyn (2008, p. 34–36) a montré que le processus de modernisation reposait sur le double objectif d'articuler les impératifs internationaux d'accumulation avec des exigences de légitimation du pouvoir politique. Ainsi, si théoriquement le système clientéliste local était condamné à la disparition par l'évolution propre du capitalisme ; dans la pratique, il s'est renouvelé : la fidélité des « *colonels* » vis-à-vis du pouvoir central était reconnue par ce dernier, qui rétribuait de manière paternaliste. Les agences d'assistance technique, le système de crédit et le financement d'infrastructures publiques, qui se concrétisaient souvent par l'intermédiaire des groupes traditionnels de pouvoir, reproduisaient le schéma historique de réciprocité asymétrique dans la légitimation entre pouvoirs central et local. Le double caractère – autoritaire et paternaliste – de l'État reste actuel et atteste de l'importance des réseaux de pouvoir à l'échelle locale en ce qui concerne le projet modernisateur.

temps, le gouvernement a privilégié la bonification sur les taux d'intérêts par rapport au volume des prêts<sup>7</sup> (Bertrand et al. 2005, p. 47–49).

Figure 3.1 : Évolution du crédit rural au Brésil, 1970-1996 (montants en milliards BRL, prix constants)



Source : Élaboré par l'auteur à partir de la Banque centrale du Brésil (BACEN/DEROP, 2015)

La stratégie publique d'intervention massive mise en place notamment dans les années 1960 a été remplacée à partir des années 1980 par une **stratégie sectorielle ad hoc ciblée sur l'export**. Les politiques de prix minimums et de crédits agricoles ont donné lieu au taux de change et à l'ouverture commerciale (Wedekin 2005, p. 22). L'orientation ponctuelle sur des filières spécifiques a favorisé la consolidation des organisations du patronat rural telles que l'Union démocratique ruraliste (UDR) et l'Association brésilienne de l'agrobusiness (ABAG). Celles-ci ont participé à la transformation des relations de pouvoir, auparavant dominées par les organisations traditionnelles : la Confédération nationale de l'agriculture (CNA), la Société nationale de l'agriculture (SNA) et l'Organisation de coopératives du Brésil (OCB). Ces instances de représentation

<sup>7</sup> L'État payait la différence entre le taux du marché et le taux souhaité par la politique agricole à travers l'opération « d'égalisation » des taux d'intérêts jusqu'à une limite de 25% des coûts variables de production. Ce sont les entreprises fournisseuses d'intrants et/ou acheteuses de soja qui préfinançaient la culture par le biais des titres négociables sur le marché financier et la vente anticipée de la production dont la valeur est exprimée en sacs de soja à la récolte. Ce système était largement contrôlé par un petit nombre de groupes privés, notamment les multinationales Bunge, ADM, Cargill et le brésilien AMaggi (Bertrand et al. 2005, p. 47–50).

mettaient en place des alliances entre les groupes d'intérêts, notamment dans les chambres sectorielles d'agriculture (Takagi 2000; Romano 2011, p. 146).

Cette nouvelle orientation a, en outre, favorisé l'action de certains parlementaires qui exerçaient une influence politique directe sur les instances de l'exécutif. Ce groupe parlementaire conservateur, de plus en plus intégré et mobilisé afin de faire avancer leurs intérêts en matière de décision politique, a formé la « *bancada ruralista* »<sup>8</sup>. L'État s'est ainsi quasiment désengagé du financement des coûts variables de production à la fin des années 1980, étant plus directement impliqué dans le développement technologique, dans le financement des infrastructures et des initiatives facilitant l'écoulement de la production (Bertrand et al. 2005, p. 50).

### 1.1.2. *L'Embrapa et le système de recherche-développement*

#### **Application d'un « paquet technologique »**

L'entreprise brésilienne de recherche agricole (Embrapa), acteur majeur de la politique brésilienne de coopération internationale, a été instituée en 1972 avec des attributions politiques et scientifiques : la planification globale, la coordination et la mise en œuvre de la recherche agricole. L'institution met en avant une approche par filière et par écorégion selon une perspective systémique combinant un ensemble de pratiques et de techniques interdépendantes avec l'utilisation d'intrants agricoles « modernes ». Ce projet techno-méthodologique de production et de diffusion de technologies a consolidé la notion de « paquet technologique » par produit, inspiré des orientations de la « révolution verte » (Aguilar 1986, p. 17). Par ailleurs, comme l'affirment certains de ses chercheurs, l'un des principaux objectifs de l'Embrapa était l'appui au secteur privé brésilien (Reifschneider et al. 2010, p. 68).

Depuis sa création, les efforts ont été particulièrement concentrés sur l'augmentation de la **productivité et de la résilience** des cultures en environnement tropical (Alves, Souza, & Gomes 2013; FAO & OCDE 2015, p. 69). Cependant, l'effort de

---

<sup>8</sup> Pour Bruno (2009b, p. 16–22), ce groupe a construit à travers les « réseaux de sociabilité » une identité commune fondée sur le pouvoir patronal ainsi que des liens sociaux avec d'autres secteurs. Une représentation coalisée au sein des commissions directement liées aux sujets agricoles et fonciers est accompagnée par la négociation de vote dans les espaces politiques reconnus comme stratégiques (budget public, système financier et judiciaire). Malgré son caractère non-partisan, le Parti démocratique brésilien (PMDB) a été très souvent le parti le plus représenté au sein de ce groupe.

diffusion de ses outils n'a pas été atteint dans la même mesure que l'effort de production de technologies. Le système de vulgarisation rurale, inspiré du modèle américain (Alves, Souza, Rocha, et al. 2013, p. 21), a été critiqué pour ses caractéristiques paternalistes : le modèle du « paquet technologique » pour les produits priorités au niveau national assurait le contrôle par l'État de la structure productive rurale (Bursztyn 2008, p. 58–59).

### Tentative de « modernisation de la petite agriculture »

D'après le recensement agricole le plus récent, référant aux données de 2006, les exploitations de moins de 20 hectares représentaient les deux tiers du total au Brésil mais occupaient moins de 5 % des terres disponibles, tandis que les propriétés de plus de 1 000 hectares représentaient seulement 1 % des exploitations mais occupaient 44 % des terres agricoles (IBGE 2006). Certains chercheurs de l'Embrapa reconnaissent le haut niveau de concentration des revenus et d'inégalités régionales favorisés par le système de production et de diffusion de technologies agricoles, mais ils soutiennent la **modernisation technique comme moyen de réduction de la pauvreté** et considèrent que certains producteurs ne sont pas capables d'absorber les technologies (Gasques et al. 2008, p. 143; Alves, Souza, Rocha, et al. 2013, p. 31).

Parallèlement, on constate un effort étatique plus timide engagé dans la modernisation capitaliste de la « petite agriculture ». Cette position d'orientation *libérale* envisageait de transformer les agriculteurs familiaux en entrepreneurs ruraux au nom de la modernisation. Elle supposait que l'agriculture familiale pouvait être en « compétition » avec l'agriculture patronale, sans pourtant rendre compte de l'asymétrie des rapports de force existants. Des méthodes inspirées du modèle « *via farmer* » américain ont été déployées par exemple dans la région nordeste du Brésil à travers des projets d'irrigation. Comme l'a démontré Bursztyn (1990, p. 112–114), dans les années 1980, le pouvoir central envisageait de promouvoir la production commerciale et la création d'une « mentalité entrepreneuriale ». Ces projets visaient à renforcer la colonisation et la production capitaliste d'échelle familiale, tout en attirant de grandes entreprises pour la région de la Vallée du fleuve Saint Francisco. Le rôle volontariste de l'État s'est donc montré crucial pour encourager les forces productives capitalistes dans une région considérée « en retard », mais sans changer la structure traditionnelle de pouvoir et de réseaux clientélistes.

Ce processus de modernisation capitaliste de la « petite agriculture » a trouvé plus d'ancrage dans la région Sud du pays, qui a bénéficié de l'arrivée de migrants notamment européens. Si d'un côté ce processus a stimulé l'intégration des petits agriculteurs aux complexes agroindustriels dans les régions Sud et Sud-est ainsi que des travailleurs salariés temporaires ; d'un autre côté il a créé des contingents de paysans traditionnels identifiés avec l'idée de « retard » (Romano 2011, p. 161). Ce processus ne s'est pas déroulé sans critiques ou contestations, ce que nous discuterons dans la section suivante. La crise économique et le processus de démocratisation des années 1980 ont exacerbé les tensions sociales et ont entraîné la réapparition des demandes sociales.

### **Expansion du front agricole vers la région du *cerrado***

En plus de la transformation de la qualité des intrants et des machines, l'expansion du front pionnier vers la région Centre-Ouest s'est configurée comme facteur déterminant de l'augmentation de la productivité agricole au Brésil (Gasques et al. 2008, p. 135–136). Dans la région Sud, le binôme blé (hiver) et soja (été) avait engendré une série de gains économiques, ce qui a contribué à l'expansion de la culture du soja à d'autres régions, notamment la région Centre-Ouest où prédominait un type de savane connu sous le nom de *cerrados* (voir *Figure 3.2*) (Reifschneider et al. 2010, p. 75). Cette région, dotée de sols pauvres et acides, a été transformée grâce aux technologies de l'Embrapa de fixation de l'azote dans les variétés de soja, de système de culture sans travail du sol et de création de nouvelles variétés de céréales (Magalhães & Diao 2013, p. 181). Les politiques de promotion d'infrastructures et de technologies combinées avec le faible prix de la terre, ainsi qu'avec le climat et la topographie favorables à la production mécanisée ont motivé la migration de ces producteurs (Wehrmann & Duarte 2002; Bertrand et al. 2005, p. 47).

Le producteur de soja est devenu l'agent principal de transformation agricole des *cerrados* et l'agriculture patronale a monopolisé les terres les plus fertiles et les plus facilement mécanisables de la région. En 1970, le *Programme de coopération nippo-brésilienne de développement des cerrados (Prodecet)* a contribué à structurer l'Embrapa et à augmenter les niveaux de productivité de soja. Cette initiative est à l'origine du programme de coopération triangulaire Japon-Brésil-Mozambique de développement de la savane africaine, le ProSavana, auquel participent l'Embrapa et la Fondation privé Getúlio Vargas (FGV) dont nous discuterons tout au long de cette thèse. Le rôle de

l'Embrapa dans la transformation de l'agriculture brésilienne et dans la production de technologies pour l'agriculture tropicale lui a assuré une reconnaissance mondiale.

Figure 3.2 : Régions administratives du Brésil et extension du *cerrado*



Source : Élaboré par l'auteur avec Esri

Il convient de noter que les acteurs de la coopération japonaise mettent souvent en valeur leur contribution pour le développement agricole de cette région au Brésil, et notamment de l'Embrapa. Comme l'atteste l'un des directeurs de l'agence japonaise de coopération internationale (Jica), « l'Embrapa est l'un des résultats les plus durables du

*Prodecer* »<sup>9</sup>. Certains acteurs brésiliens engagés dans la mise en œuvre du programme relativisent pourtant le rôle japonais : « *le Prodecer appartient au Brésil. Le Japon n'a fait que payer l'addition. Le gouvernement de Minas, par exemple, avait déjà de l'expérience* »<sup>10</sup>. Ces mêmes acteurs affirment qu'une grande partie de la population brésilienne en a bénéficié : « *le programme a atteint des zones éloignées qui ont également reçu des initiatives dans le domaine de la santé et de l'éducation, sans compter les postes de travail qui ont été créés* ». Ils ajoutent : « *nous avons réussi un projet intégré avec les aspects logistiques et de formation de main-d'œuvre* »<sup>11</sup>. Le discours diplomatique reproduit en quelque sorte la même idée, comme l'affirme un ambassadeur brésilien, « *le Prodecer a marché au Brésil. Il a lancé le processus qui a été poursuivi par le gouvernement* »<sup>12</sup>.

### **Objectif de partage de l'expérience du Prodecer**

L'Embrapa s'est engagée dans l'échange de pratiques au travers de multiples modèles (formation, échanges scientifiques, projets de recherche conjoints, services de conseil), ainsi que de mécanismes de coopération scientifique bilatéraux et multilatéraux (le Groupe consultatif de la recherche agricole international - CGIAR, Programmes Régionaux), de laboratoires virtuels (*labex* États-Unis, Chine, France, etc.) et de plateformes thématiques. D'autres acteurs sous-nationaux ont également essayé de participer à ce processus de coopération internationale, en mettant en avant leur contribution à la mise en œuvre du Prodecer. Comme ils l'expliquent : « *l'initiative est vendue en paquet. L'Embrapa peut résoudre le problème technologique, mais il faut quelqu'un pour organiser le processus. Nous avons l'expérience de développement intégré de la filière agricole, ce qui inclut la commercialisation, l'irrigation, l'optimisation de l'investissement et le renforcement des capacités* »<sup>13</sup>.

Le Prodecer représente pourtant un projet controversé aux vues des effets socio-environnementaux, tels que l'intensification de la concentration de la structure agraire et l'augmentation des inégalités sociales ainsi que son impact environnemental. Ce modèle a engendré la réduction d'emplois en milieu rural, la diffusion sélective de paquets technologiques et le défrichement de 60% de la végétation native. Par ailleurs, les

<sup>9</sup> Entretien avec un représentant de la Jica, Maputo, mars 2013.

<sup>10</sup> Entretien avec un représentant de la société de consulting CAMPO, Brasília, juillet 2013.

<sup>11</sup> Entretien avec un directeur de la société de consulting CAMPO, Brasília, juillet 2013.

<sup>12</sup> Entretien avec un ambassadeur brésilien, Brasília, juillet 2013.

<sup>13</sup> Entretien avec un directeur de la société de consulting CAMPO, Brasília, juillet 2013.



transformations dans la structure socio-économique et technologique et la rapide croissance démographique urbaine ont abouti à de profonds changements dans le mode de vie des populations locales (Duarte 2002, p. 15–17). Les mouvements agraires brésiliens sont très critiques de ce modèle, comme le confirme le leader d'un mouvement paysan : « *si nous regardons l'agriculture brésilienne, nous pouvons voir les conflits du modèle du Prodecer, que l'on essaie de copier au Mozambique : l'agriculture paysanne a disparu et les conflits de terre ont augmenté. Ce modèle crée de bonnes conditions pour un nombre très limité de personnes* »<sup>14</sup>.

Les acteurs de la coopération brésilienne ont essayé d'intégrer ces critiques à la discussion du ProSavana, en affirmant que les erreurs du Prodecer sont actuellement connues et qu'il y a des moyens suffisants pour éviter les erreurs du passé dans le partage de cette expérience. Comme l'affirme l'un des représentants de l'initiative à l'Embrapa, « *le ProSavana a été conçu sur la base du Prodecer. Ce programme a constitué un travail de 40 ans, donc les erreurs sont aujourd'hui connues et peuvent être évitées. Si nous travaillons bien, la savane pourra atteindre en 15 ans le niveau de production du cerrado* »<sup>15</sup>. Ce discours a été reproduit par certains acteurs mozambicains, notamment au sein de l'Institut mozambicain de recherche agronomique (IIAM) : « *ce que nous souhaitons faire au Mozambique c'est de ne pas reproduire les erreurs du Brésil. L'idée c'est de corriger ce qui n'a pas été bien fait au Brésil* »<sup>16</sup>. Cependant, il n'a pas été facilement accepté par des acteurs de la société civile brésilienne et mozambicaine, comme nous le verrons dans le Chapitre 6. L'Embrapa est devenue un acteur central de l'insertion internationale du Brésil en matière agricole. En dépit d'un effort récent de diversification de sa mission, en intégrant notamment des préoccupations sociales et environnementales, **les paquets technologiques, le but de modernisation de la petite agriculture et de son intégration aux complexes agro-industriels** y sont encore présents. Ces instruments sont les fondements de sa participation dans la politique étrangère des années 2000.

<sup>14</sup> Entretien avec un représentant d'un mouvement paysan brésilien, Brasília, juillet 2013.

<sup>15</sup> Entretien avec un représentant du ProSavana à l'Embrapa, Brasília, juin 2013.

<sup>16</sup> Entretien avec un représentant de l'IIAM, Nampula, mars 2013.

## 1.2. Transition démocratique et pluralité d'agendas pour l'agriculture

### 1.2.1. *Mouvements sociaux et luttes paysannes*

Le système d'appui technique et financier qui soutenait les complexes agro-industriels et le mouvement d'expansion horizontale de la frontière agricole au Brésil depuis les années 1960 n'atteignit guère les producteurs de l'agriculture familiale et paysanne. En effet, les progrès en termes d'inclusion de ces couches populationnelles dans les politiques publiques à partir des années 1980 sont le résultat de la persévérance des mouvements sociaux du milieu rural, comme nous le verrons ci-dessous. Malgré la consolidation des mouvements ruraux dans le contexte de démocratisation de cette décennie, les changements dans la politique macro-économique et agricole décrits ci-dessus ont provoqué le renforcement des agences de représentations d'intérêt de l'agriculture patronale. Celle-ci est donc demeurée la coalition dominante du secteur rural et agricole dans le pays.

#### **Construction politique de « l'agriculture familiale »**

Cette section propose un passage en revue de l'origine et du rôle de ces mouvements sociaux qui montreront dans les années 2000 une présence internationale très active, par exemple à travers l'articulation avec les mouvements sociaux mozambicains, l'influence dans les discussions du Comité mondial de sécurité alimentaire de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), et la contestation de certains projets de la politique brésilienne de coopération. En effet, les stratégies d'organisation de ces mouvements au niveau international reflètent leur action ainsi que les critiques avancées sur le plan national. En même temps, **l'internationalisation de la « lutte paysanne » et du concept « d'agriculture familiale »** constitue l'objectif politique central du mouvement actuel.

L'agriculture paysanne s'est développée dans les interstices des grands domaines, notamment au cours du XIX<sup>e</sup> siècle, mais également comme résultat des migrations européennes et japonaises modernes, déconnectées du référent latifundiaire (Leonard et al. 2009, p. 73). Selon le sociologue brésilien Souza Matins (1981, p. 22–23), le terme « paysan » désigne sa place non seulement dans l'espace géographique mais dans la structure de la société ; il désigne un destin historique. Pour Sabourin (2007, p. 16–19),

c'est en tant **qu'idée politique** liée aux revendications de la gauche latino-américaine que le terme a pris de l'ampleur. Cet ancrage sociopolitique inclut des aspects de l'autonomie, de l'accès à la terre, aux marchés et à la gestion du travail familial. Les modèles scientifiques du paysannat<sup>17</sup>, construits dans le contexte de la naissance et de la montée du capitalisme européen, seraient ainsi peu adaptés à la réalité brésilienne. L'autonomie vis-à-vis du marché capitaliste est caractéristique d'une grande partie de ces exploitations au Brésil. Leur reproduction repose sur des activités économiques de vente sur divers types de marchés, y compris le marché mondial, et d'autres formes d'affectation des produits : autoconsommation, dons et redistributions interfamiliales, prestations réciproques. Elle mobilise aussi une série de pratiques régies par des règles collectives, notamment l'usage de ressources communautaires, la transmission intergénérationnelle de biens marqués par la *reciprocité*<sup>18</sup> et la transmission du savoir par la famille et les réseaux sociaux. Les caractéristiques paysannes sont ainsi présentes au sein de la vaste catégorie de **l'agriculture familiale** (Sabourin 2007, p. 13).

### Trajectoires et agendas des mouvements ruraux

Avant l'instauration du régime militaire en 1964, le mouvement paysan se renforçait à travers la création des Ligues paysannes. Soutenues par le Parti communiste brésilien (PCB) et plus tard par un secteur de l'église catholique, ces organisations de salariés et de métayers ont eu un rôle-clé dans la mise en place du statut du travailleur rural (loi n° 4214/1963) et du statut de la terre (loi n° 4504/1964), ainsi que des premiers syndicats. Les syndicats ruraux ont dynamisé les luttes sociales et ont permis la configuration d'un projet s'opposant à la vision dominante de la modernisation<sup>19</sup>. Réprimées par le régime autoritaire, les Ligues ont donné lieu aux syndicats officiels, sous contrôle de l'État. Pendant le régime militaire (1964-1985), alors que l'agriculture

<sup>17</sup> Voir (Chayanov 1990; Mendras 1995)

<sup>18</sup> Sabourin (2007, p. 208) entend par la *reciprocité* la dynamique de reproduction de prestations, créatrice de lien social. Ces relations visent l'élargissement des relations sociales et affectives à travers la reproduction du don ou par le partage des ressources et engendrent la production de valeurs matérielles d'usage ou de services ainsi que des valeurs humaines éthiques (Sabourin 2007, p. 34-39). Les structures de réciprocité symétriques et asymétriques font l'objet des relations paysannes dans les systèmes de production (entraide et gestion partagée de ressources communes), commercialisation (marchés de réciprocité et qualification de produits), transmission du patrimoine, mais aussi dans l'accès à la terre et au travail (*morador, meeiros, agregado*) et dans la dépendance des notables associés au clientélisme (structure de redistribution inégale).

<sup>19</sup> L'institution du travail rural salarié par le biais de la modernisation agricole donne lieu à l'organisation de syndicats au sein desquels les travailleurs ruraux configurent une identité propre, en alliance avec les segments urbains industriels (Alves 1991).

latifundiste se modernisait, l'agriculture familiale développait des formes de résistances peu autonomes. La Confédération nationale de travailleurs ruraux (Contag) a été la principale instance de représentation syndicale des petits agriculteurs jusqu'aux années 1980, quand le groupe a retrouvé son autonomie et a rejoint le syndicat unique des travailleurs. Comme nous le verrons dans le prochain chapitre, cette confédération s'est montrée très active dans les arènes multilatérales dans les années 2000, engagée dans la promotion de la notion d'agriculture familiale.

Des secteurs plus progressistes de l'église catholique étaient demeurés actifs même pendant le régime autoritaire : la Commission pastorale de la terre (CPT) et la Conférence nationale des évêques du Brésil (CNBB) sont devenus des espaces privilégiés de discussions de « la lutte pour la terre ». Ces espaces ont été à l'origine du Mouvement des sans terres (MST). La **réforme agraire** s'est inscrite dans le mouvement de transition démocratique, qui a abouti à l'élaboration du I<sup>er</sup> Plan national de réforme agraire, en 1985 (Bruno 2009c, p. 37–61). Un réseau de pression « pro-réforme agraire » incluant le MST, la Contag, la CPT faisait face à une grande opposition des réseaux traditionnels rassemblant les élites agraires ainsi que d'un réseau « pluraliste-clientéliste » de nouvelles organisations de représentation de l'agro-industrie telles que la Confédération nationale de l'agriculture (CNA) (Romano 2011, p. 165–166). Cette dernière s'est également configurée comme acteur central dans l'effort d'internationalisation du secteur *agrobusiness* brésilien dans les années 2000.

Outre la réforme agraire, la revendication de **politiques spécifiques pour l'agriculture familiale** était la base d'une grande partie de ces mouvements créés pendant et après la transition démocratique dans les années 1980<sup>20</sup>. La mobilisation de ces mouvements sociaux explique l'inscription à l'agenda politique de la réforme agraire ainsi que la formulation d'un nombre de politiques publiques pour l'agriculture familiale, malgré leur portée limitée (Sabourin 2007, p. 56; Romano 2011, p. 165). La Contag a organisé en 1993 le « cri de la terre » (*Grito da Terra*), ambitionnant un programme de crédit subventionné pour l'agriculture familiale. Le Mouvement des petits agriculteurs (MPA), créé en 1996 dans le sud du Brésil, prônait une intégration aux marchés locaux ou régionaux et le maintien d'une part d'autoconsommation. Également originaire de la région sud, la Fédération des travailleurs de l'agriculture familiale (Fetraf) défendait l'occupation de niches différenciées du marché capitaliste par la

---

<sup>20</sup> Postérieurement alignée avec la stratégie promue par le Ministère du développement agraire (MDA), cette proposition convenait mieux à l'agriculture de sa région d'origine qu'à celle du Nordeste ou de l'Amazonie, plus éloignés des marchés urbains et internationaux (Sabourin 2007, p. 57).

qualification et la certification des produits typiques de l'agriculture familiale. En effet, le terme « paysan » s'est renforcé dans les années 1990, mais comme catégorie politique avec pour but principal de se démarquer de ce projet de promotion d'un modèle universel d'agriculture familiale dont le développement était lié à une intégration au marché capitaliste.

### 1.2.2. Consolidation d'une dualité institutionnelle et d'un projet de modernisation du paysannat

Les orientations économiques et les initiatives de modernisation du secteur agricole discutées ci-dessus ont conduit à une configuration duale des structures agraires brésiliennes. Ce secteur oppose l'image d'un secteur entrepreneurial, principal bénéficiaire des politiques publiques de modernisation productive, et celle d'un secteur familial, de caractère minifundiste et pluriactif, qui s'est renforcé ces dernières décennies. D'après Leonard (2009, p. 72), la dualité de l'agriculture brésilienne est le résultat d'un processus continu de discrimination et de marginalisation de l'agriculture familiale et paysanne, tenue dans une situation de dépendance vis-à-vis des oligarchies agraires. Le secteur paysan a très longtemps été considéré au sein de l'administration politique et économique du pays comme concurrent de l'agriculture patronale dans la mobilisation de la terre et du travail ainsi que dans la production alimentaire.

#### **Tentative de définition de l'agriculture familiale**

Pour des fins conceptuelles nous retiendrons sur le *Tableau 8.1* les caractéristiques générales (non exclusives) des principales formes d'agriculture comme défini par Bélier et al. (2014). Ces caractéristiques ont pris des contours institutionnels et politiques dans le cas brésilien. Pour Béliers et al. (2014, p. 17), la taille (superficie) des exploitations n'est pas retenue comme l'un des critères distinctifs alors que la « petite taille » est souvent assimilée à tort à l'agriculture familiale (voire la généralisation du terme *smallholders*

dans la langue anglaise)<sup>21</sup>. Ce critère a pourtant été politiquement mobilisé au Brésil (comme au Mozambique) en raison des trajectoires historiques des systèmes agraires et de l'existence de la grande propriété latifundiaire dans ces pays. Comme nous l'avons soutenu, la dénomination « agriculture familiale » est mobilisée dans le débat public ainsi qu'au sein des institutions nationales, dont le but est de se faire connaître comme forces sociale, économique et politique et de définir des politiques dédiées.

**Tableau 3.1: Caractéristiques générales des principales formes d'agriculture**

	Formes entrepreneuriales	Formes patronales	Formes familiales et paysannes
<b>Main d'œuvre</b>	Exclusivement salariée	Mixte, présence de salarié permanent	Dominance familiale, pas de salarié permanent
<b>Capital</b>	Actionnaires	Familial ou association familiale	Familial (y compris les exploitations qui ne disposent que de capitaux très réduits, comme les exploitations sans terre)
<b>Management</b>	Technique	Familiale/technique	Familial
<b>Consommation</b>	Sans objet	Résiduelle	Autoconsommation partielle à dominante
<b>Statut juridique</b>	Société anonyme ou autres formes sociétaires	Statut d'exploitant, formes associatives	Informel ou statut d'exploitant
<b>Statut foncier</b>	Propriété ou faire-valoir indirect formel	Propriété ou faire-valoir indirect, formel ou informel	Propriété ou faire-valoir indirect, formel ou informel

Source: (Béliers et al. 2014, p. 17)

La définition officielle adoptée au Brésil conçoit l'exploitation familiale comme celle gérée par son propriétaire, fondée essentiellement sur le travail familial et dotée d'une taille inférieure à 4 modules fiscaux. Ces modules correspondent à une mesure établie sur la base du revenu potentiel des terres, d'une superficie de 5 à 110 hectares selon la région agro-géographique (loi 11.326/2006, ordonnance administrative du ministre du Développement agricole n°111 de 2003 et résolution n°3.467/2007).

### Institutionnalisation de l'agriculture familiale

Cela étant, après la transition démocratique, la formulation et la mise en œuvre des politiques publiques agricoles rurales se fondaient sur une diversité croissante de

<sup>21</sup> Ces auteurs définissent l'agriculture familiale comme « l'une des formes d'organisation de la production agricole regroupant des exploitations caractérisées par des liens organiques entre la famille et l'unité de production et par la mobilisation du travail familial excluant le salariat permanent. Ces liens se matérialisent par l'inclusion du capital productif dans le patrimoine familial et par la combinaison de logiques domestiques et d'exploitation, marchandes et non marchandes, dans les processus d'allocation du travail familial et de sa rémunération, ainsi que dans les choix de répartition des produits entre consommations finales, consommations intermédiaires, investissements et accumulation » (Béliers et al. 2014, p. 21).

structures institutionnelles où coexistaient différents réseaux d'action publique. Depuis 1995, le gouvernement a **institutionnalisé une approche dualiste du secteur rural** en séparant le soutien à l'agriculture familiale, d'une part, par la mise en place du Programme national de renforcement de l'agriculture familiale (Pronaf) et la création en 1996 du Ministère extraordinaire de politique foncière (MEPF) ; et d'autre part, par le soutien à l'agriculture patronale maintenu par le Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de l'alimentation (MAPA). Le MAPA a réaffirmé son rôle dans l'orientation des exportations brésiliennes tandis que le MEPF a donné lieu au Ministère du développement agraire (MDA). Celui-ci a gagné en visibilité grâce à la pression des réseaux de politiques, formés par les mouvements sociaux présentés plus haut, d'ONG et d'universitaires et a contribué à matérialiser un changement de rapport de pouvoir dans le monde rural brésilien (Leonard et al. 2009, p. 77).

La création du MDA est venu ainsi **légitimer un secteur socio-productif** qui s'est structuré dans la durée et de façon autonome (Leonard et al. 2009, p. 74). Il ne s'agissait pas, selon Delgado (2011, p. 334), d'assumer l'existence d'un dualisme étanche, mais de problématiser les convergences et les conflits autour de leurs modèles de développement rural, de leurs sources de croissance, et de leurs instruments de politiques publiques. Toutefois, cette mesure n'a fait, pour Sabourin (2007, p. 27), que cristalliser la représentation déjà forte d'une **agriculture à deux vitesses** : une agriculture capitaliste entrepreneuriale, exportatrice et une petite production paysanne et arriérée. Cette opposition entre un *agrobusiness* compétitif et pourvoyeur de devises et une agriculture familiale associée à la réforme agraire et à des compensations sociales coûteuses a été entretenue au sein de l'État et par les médias (Sabourin 2007, p. 26; Leonard et al. 2009, p. 74).

### **Absence de pluralité dans la conception des systèmes de production familiale**

Par ailleurs, même les politiques spécifiques pour l'agriculture familiale sont restées centrées sur un type d'agriculteur entrepreneur intégré au marché, qui est minoritaire en dehors du sud du pays (Sabourin 2007, p. 108). Alors que certaines régions ont atteint un modèle d'intégration compétitive, d'autres ont accru leur situation de marginalisation (Favareto 2010, p. 303). Le Pronaf avait pour objectif de rectifier les défaillances du marché ayant condamné les petits exploitants à un faible accès au crédit et à une réduction de leur production. Le programme devrait suivre trois grandes lignes

d'action : i) le financement de la production de l'agriculture familiale (crédits d'investissement et de campagne) ; ii) la formation et la professionnalisation des producteurs ; et iii) le financement d'infrastructures sociales et économiques. En termes pratiques, le Pronaf a concentré ses efforts sur les crédits individuels et la subvention d'équipements collectifs au bénéfice des agriculteurs familiaux plus organisés et intégrés au réseau bancaire ainsi qu'aux complexes agro-industriels. Ce programme a ainsi institué une vision implicite de l'agriculture familiale selon laquelle l'accès aux formes « modernes » de production permettrait d'atteindre le potentiel économique d'une agriculture « en transition », alors que les exploitations « périphériques » devraient se contenter des politiques sociales (Tonneau et al. 2005, p. 32). Il manquait pourtant d'adaptation à la réalité diverse de l'agriculture familiale au Brésil (Abramovay & Piketty 2005)<sup>22</sup>.

En conclusion, la dualité institutionnelle qui a représenté, d'une part, le couronnement d'une modalité de production et d'incitation alternative à celle de la modernisation conservatrice a, d'autre part, effacé la diversité de stratégies de production et de consommation au sein du concept-synthèse d'agriculture familiale. **Cette polarisation politique s'est accentuée dans les années d'ouverture politique, puisqu'elle n'avait pas surmonté l'écart de pouvoir entre les deux principales coalitions de cause.** Les instruments consolidés au cours de cette trajectoire seront retrouvés dans les initiatives internationales du Brésil : d'un côté, le modèle de modernisation technique de l'Embrapa, les partenariats publics-privés dans la consolidation des complexes agro-industriels, les incitations fiscales, la modernisation des petits agriculteurs et leur intégration aux marchés capitalistes; d'un autre côté, les politiques publiques spécifiques pour l'agriculture familiale, notamment la mise en place de marchés publics spécifiques pour cette catégorie. Ces disputes seront renouvelées et fragmentées suite à l'investiture présidentielle de Lula da Silva en 2003 et à son agenda de lutte contre la faim, dans lequel l'agriculture familiale acquiert une place inédite.

---

<sup>22</sup> Par exemple, les stratégies d'autoconsommation, de vente directe, de mise en œuvre des marchés locaux de proximité ou des filières courtes entre producteurs et consommateurs n'étaient pas valorisées par le programme (Sabourin 2007, p. 109–110).



## 2. De Lula à nos jours : stratégie de conciliation ou de segmentation ?

Dans les années 2000, les politiques rurales et agricoles ont adopté des caractéristiques de plus en plus fragmentées en matière de publics ciblés, d'aspects thématiques et opératoires qui ont tranché avec la nature intégrée des instruments antérieurs. La profusion de programmes thématiques a établi des chaînes de décision et de mise en œuvre de l'action publique parfois dissociées, mais elle a représenté également une accommodation des forces politiques opposées ainsi que la prise en compte d'un secteur social auparavant négligé. Tel que souligné dans le chapitre précédent, les membres d'une *coalition de cause* partagent des *croyances fondamentales* dans la coordination de leur action afin d'influencer les systèmes politiques, mais leur adhésion aux *croyances secondaires* est moins importante (Jenkins-Smith et al. 2014, p. 195). Ainsi, nous montrerons dans cette section comment la segmentation d'agendas a contribué à complexifier les dynamiques politiques, notamment au sein d'une *coalition de cause* identifiée avec la notion d'agriculture familiale. Malgré la diversité de visions d'appui à cette catégorie, nous soutiendrons que les objectifs qui opposent les acteurs promoteurs de ce secteur sont secondaires, ainsi les divergences n'ont pas été suffisamment fortes pour créer un antagonisme concernant leur action internationale à la fin des années 2000.

### 2.1. Ajustement des forces politiques et segmentation des agendas

#### 2.1.1. Les jeux politiques d'acteurs du secteur rural

L'arrivée de Lula da Silva à la présidence du Brésil en 2003 a inauguré une nouvelle phase de dialogue politique, notamment en ce qui concerne le secteur rural. On a vu émerger une pluralité d'instruments de politiques publiques qui ont attesté de l'adaptation du pays aux **différentes demandes sociales et de l'ajustement des forces politiques**. Au sein de chaque ministère, les secrétariats et les agences se sont spécialisés en fonction de leurs public-cibles : agriculteurs familiaux, bénéficiaires de la réforme agraire, populations traditionnelles, producteurs de l'agriculture patronale. Le MDA, par exemple, comporte dorénavant trois divisions : i) le Secrétariat de l'agriculture familiale

(SAF), responsable du Programme national de l'agriculture familiale (Pronaf) ; ii) le Secrétariat de réorganisation agraire (SRA), responsable de l'Institut national de réforme agraire ; et iii) le Secrétariat du développement territorial (SDT), responsable de la gestion du Conseil national de développement rural durable et d'agriculture familiale. Le processus de formation et de structuration de ces institutions renvoie à des réseaux d'acteurs spécifiques. La création du SAF a d'abord été le résultat de la pression des syndicats d'agriculteurs familiaux de la région sud, bien intégrés aux circuits agro-alimentaires et intéressés par le renforcement technique et économique de leurs exploitations. À son tour, le fonctionnement de la SRA a été influencé par les mouvements liés à la question foncière, notamment le MST. Enfin, le SDT a été créé en 2004 en grande partie sous l'influence des ONG, des mouvements syndicaux et des mouvements ecclésiastiques du nordeste.

Cette fragmentation a été approfondie durant le gouvernement Lula da Silva, qui a confié la direction du MAPA et du Ministère de l'industrie et du commerce (MDIC) à des propriétaires de terres et des entrepreneurs agro-exportateurs, souvent liés au parti de l'aile droite du gouvernement (le PMDB). En revanche, les trois secrétariats du MDA ont été attribués à des équipes issues des mouvements et organisations syndicales et professionnelles, souvent liés au Parti des travailleurs (PT), mais parfois concurrentes entre elles. On observe ainsi la formation d'un tissu social et politique qui intégrait les groupes d'intérêt à l'intérieur et à l'extérieur des ministères (Romano 2011, p. 203).

### 2.1.2. *Les différents agendas de développement*

En termes d'agendas politiques, on constate par exemple la consolidation d'une *approche territoriale*, qui est née de la composante d'appui aux infrastructures du Pronaf. Le renforcement des moyens en crédit et appui technique pour l'agriculture familiale a été associé au rééquilibrage des dynamiques locales et régionales (Tonneau & Sabourin 2009, p. 2). Cette approche a pourtant gardé, d'après Favareto (2010), une vision très sectorielle<sup>23</sup> et limitée aux programmes de réduction de la pauvreté et de spécialisation productive. Elle n'aurait ainsi pas réorienté le *système de croyances* des politiques rurales, mais incorporé de nouveaux instruments « par addition de nouveaux

---

<sup>23</sup> Selon Sabourin (2002, p. 32–33), l'approche territoriale du développement devrait aller au-delà des notions mercantiles et sectorielles, en prenant en compte les modes de coordination non formalisés tels que les réseaux, les relations de proximité et de réciprocité, ses dynamiques d'innovation ainsi que les attributs des produits associés aux territoires.

thèmes » : le développement territorial, la prise en compte des histoires de marginalisation, et une dimension participative et située (Favareto 2010; Bonnal & Kato 2011).

Par ailleurs, le débat sur la *compétitivité du paysannat* dans un contexte de mondialisation des marchés a continué à diviser une partie non négligeable des opinions. Pour certains courants du PT, ce mode de production allait se configurer soit comme salariat prolétarisé soit comme agriculture capitaliste. Cette vision a fini par rejoindre les thèses les plus libérales du développement rural et des politiques sociales de lutte contre la pauvreté, essentiellement destinées à corriger les défaillances des marchés (Sabourin 2007, p. 25). Dans cette optique, l'appui à l'agriculture familiale et la réforme agraire étaient considérées comme des politiques sociales compensatoires, ce qui explique dans une certaine mesure la position ambiguë du gouvernement Lula au regard de l'agriculture familiale. En même temps, les mouvements tels que le MPA et le MST revendiquaient de plus en plus le qualificatif de paysan construit autour des notions d'autonomie, de coopération, et de qualité de vie (Sabourin 2007, p. 209).

Enfin, au sein du MAPA, l'agriculture familiale a été concernée par la réglementation de la *commercialisation agricole* et des achats publics à travers la Compagnie nationale d'approvisionnement agricole (Conab) et par la recherche agronomique à travers l'Embrapa. Il convient de noter que l'émergence des *préoccupations environnementales* a croisé, selon Béliers et al (2014, p. 144), la reconnaissance des agricultures familiales mais en adoptant des réseaux d'action distincts. Ces deux pôles se structurent en réaction à la domination des visions agro-exportatrices, néanmoins le premier va mobiliser *l'agro-écologie* conjointement aux logiques *conservationnistes*, pour justifier des formes familiales de production. Dans les faits, les agricultures d'entreprise et patronales se saisissent également d'approches environnementales pour renforcer leur position, comme dans le programme « agriculture faible en carbone ».

### 2.1.3. Les initiatives concrètes face à la pluralité d'instruments

En ce qui concerne les **actions concrètes**, ce gouvernement a contribué à consolider les initiatives pour l'agriculture familiale et à prendre en compte de nombreuses populations auparavant délaissées par les politiques publiques. En 2014, l'aide aux exploitations familiales a totalisé 24 milliards BRL (environ 10 milliards USD),

dix fois plus qu'en 2002 (MDA 2014). On constate également une plus forte institutionnalisation du secteur, reflétée dans la mise en place de cadres juridiques : *Loi de l'agriculture familiale* (loi n° 11.326/2006), *Loi organique sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle* (loi n° 11.346/2006) et *Loi d'assistance technique – ATER* (loi n° 12.188/2010). Un changement majeur dans le Pronaf s'est produit avec la mise en place du « **Programme Plus d'Aliments** » (*Programa Mais Alimentos*). Une ligne de crédit a été approuvée en 2008 afin de contribuer à la modernisation des coopératives et des entreprises agricoles familiales sur la base de trois grands piliers : l'investissement dans les machines et dans l'infrastructure, la commercialisation et la formation technique, à travers notamment les services publics de vulgarisation. La relance de l'industrie brésilienne d'équipement et d'intrants agricoles était décisive dans sa mise en place. D'autre part, le **Programme Faim Zéro** (*Programa Fome Zero*) visait à stimuler la production de l'agriculture familiale à travers la mise en place d'initiatives intersectorielles et de protection sociale. Ce programme sera discuté plus en détail dans la section suivante.

#### 2.1.4. Une complémentarité entre agriculture familiale et agrobusiness ?

La pluralité d'instruments des politiques publiques a créé cependant des difficultés en termes de coordination des dispositifs, de superposition de mesures, ainsi que d'arbitrage entre visions et propositions contradictoires. Le gouvernement a ainsi cherché à appliquer une stratégie discursive qui mettait en avant la « **coexistence pacifique** » entre les différents modèles agricoles. Lula da Silva a réaffirmé lors de nombreux discours au Brésil et à l'étranger que l'agriculture familiale pouvait être complémentaire de l'*agrobusiness* (Brasilia, 30 Septembre 2005 ; Brasilia, 24 Juillet 2006 ; Cap Vert, 3 Juillet 2010 ; Maringá, 23 Septembre 2010) :

*Le Brésil est un partenaire de l'Afrique (...). Nos sols, notre climat tropical et nos ressources génétiques nous rapprochent. Le cerrado brésilien, où l'on développe une agriculture dynamique, montre d'importantes similarités avec la savane africaine. Dans plusieurs pays du continent, nous pouvons reproduire la révolution de l'agriculture brésilienne. Nous avons converti des terres improductives en zones agricoles fertiles, grâce à l'intervention combinée de la recherche agricole appliquée et d'une série de politiques publiques. Nous avons assuré la coexistence harmonieuse entre une agriculture entrepreneuriale*

*moderne et une robuste agriculture familiale. La production du petit producteur répond pour 10% de notre PIB. Elle crée des millions d'emplois et fournit 70% des produits alimentaires que nous consommons au Brésil. Elle augmente les revenus en milieu rural et multiplie ses effets de consommation (Lula da Silva 2010 - traduit par l'auteur).*

Cependant, l'idée d'une coexistence harmonieuse entre *agrobusiness* et agriculture familiale a été durement critiquée, comme le remarque un représentant du MDA : « *les agents du gouvernement sont obligés à s'intégrer, mais leurs publics, leurs couches sociales ne peuvent pas se supporter ; ce sont des projets politiques et économiques complètement différents* »<sup>24</sup>. La tension entre les politiques agraires et agricoles a persisté, ainsi que la dispute pour des ressources, des politiques et l'occupation de l'espace entre ces différents groupes politiques puisque l'importance de *l'agrobusiness* est demeurée inchangée sur la scène politique brésilienne (Gomes 2012, p. 18). L'expansion de *l'agrobusiness* au cours des années 2000 a été fortement encouragée par une politique économique favorable au secteur, ainsi que par la pratique récurrente de refinancement des grands producteurs, mais aussi par la hausse des prix des produits agricoles sur le marché international. Ainsi, à la fin du mandat, la séparation des ministères n'était plus seulement fonctionnelle ou relative aux public-cibles. Leur représentants s'alignaient selon des projets de développement distincts (Mielitz Neto 2011, p. 245).

La spécialisation de ces institutions atteste de la fragmentation de l'État brésilien en ce qui concerne les politiques publiques rurales et agricoles, mais elle démontre en même temps un « retour à l'État » : ce sont des instances concrètes de l'État qui participent à la négociation et à la mise en œuvre des instruments politiques. Cependant, plus qu'une simple dualité institutionnelle et politique, **c'est une pluralité de visions et d'instruments** – parfois concurrents – qui a caractérisé les politiques sectorielles au Brésil des années 2000. Ces visions définiront les *systemes de croyances* avancés par chaque *coalition de cause* impliquée dans les initiatives de coopération internationale.

<sup>24</sup> Entretien avec un représentant du MDA, Brasilia, Juin 2013.

## 2.2. Priorisation politique de la lutte contre la faim

### 2.2.1. Consolidation d'un système de sécurité alimentaire et nutritionnelle

Sous le Programme *Faim Zéro*, la lutte contre la faim a acquis un statut de stratégie gouvernementale et le pays a institué une Politique de sécurité alimentaire et nutritionnelle dont la conjonction d'initiatives *structurelles* et *d'urgence* était la principale innovation<sup>25</sup>. D'après ses défenseurs, cette politique était distincte des anciennes politiques sociales puisqu'elle incorporait la notion de *droit humain à l'alimentation*<sup>26</sup> ainsi que l'effort d'une **gestion intersectorielle et participative** (Takagi 2006, p. 8; Maluf 2010, p. 27–37). Ce programme comprenant plus de 30 initiatives a été formellement élaboré au cours de l'année 2001, avec la participation d'une centaine de spécialistes dont le coordinateur était Graziano da Silva, que nous avons évoqué dans la première section de ce chapitre. L'initiative représentait une **rupture de la relation entre protection sociale et l'emploi formel**, qui a caractérisé la construction de l'État social. Elle accompagnait en même temps l'évolution du débat national et international concernant la sécurité alimentaire, en intégrant les notions *d'accès* à l'alimentation et de *qualité* des

<sup>25</sup> Le Programme Faim Zéro reposait sur la conjugaison entre des **politiques structurelles** (revenu familial, droits sociaux, accès à l'alimentation, réduction des inégalités sociales), des politiques spécifiques de sécurité alimentaire y compris des **politiques d'urgence** (coupon alimentation, maintien de stocks, cantines scolaires), et des **politiques locales** (appui à l'agriculture familiale, restaurants populaires, achats locaux, etc.) (Takagi 2006, p. 57).

<sup>26</sup> La promotion par la FAO du droit à une alimentation adéquate a intégré l'idée que l'alimentation n'est pas l'objet d'une politique seulement compensatoire (FAO 2004a). Après une série de mobilisations qui suivaient le processus de démocratisation du pays, la I<sup>ère</sup> Conférence nationale d'alimentation et de nutrition en 1993 a repris l'idée de droit à l'alimentation comme droit fondamental. La même année, la création du Conseil national de sécurité alimentaire (Consea), attaché à la Présidence de la République, a contribué à intégrer le concept dans l'agenda politique brésilien. Ce conseil s'est arrêté peu de temps après sa création et a été réactivé seulement en 2003 par le gouvernement Lula. Le débat reproduit au sein de l'Institut de la Citoyenneté, dirigé par Lula avant son investiture, avait été le berceau de la réflexion pour l'institution d'une politique plus ambitieuse (Instituto Cidadania 2001).

aliments<sup>27</sup>. Sa vision de la sécurité alimentaire et nutritionnelle **s'alignait avec les orientations de la FAO**, notamment les concepts du Plan d'action de Rome et la stratégie du Sommet mondial de l'alimentation de 2001 (FAO et al. 2002).

### 2.2.2. Difficultés initiales dans la mise en œuvre

Cependant, un ensemble de critiques a suivi les premières années de mise en œuvre du programme<sup>28</sup>. Initialement, les actions structurelles n'ont pas atteint les effets attendus à cause de la politique macro-économique restrictive et de la conjoncture récessive du début des années 2000 ainsi que du manque de coordination du programme. Par ailleurs l'objectif de promouvoir la réforme agraire a fait face à de nombreux défis politiques et juridiques (Takagi 2006, p. 5; Graziano da Silva 2009, p. 370; Gomes 2012). La création du Ministère de développement social et de lutte contre la faim (MDS) en 2004 visait à centraliser les actions sociales. Sept autres ministères ont été nommés pour intégrer ce que le gouvernement a appelé la « *Stratégie Faim Zéro* ». Le Conseil national de sécurité alimentaire (Consea) a été une pièce maîtresse de cette **action intersectorielle**, en créant un espace de dialogue entre les différentes instances du gouvernement et avec la **société civile organisée**. La mobilisation sociale, nous l'avons vue, a joué un rôle essentiel dans la prise en compte de l'agriculture familiale comme catégorie sociale et politique au Brésil, en particulier dans la construction du Système national de sécurité alimentaire et nutritionnelle (Costa Leite et al. 2013; Pierri 2013; Silva et al. 2011b)<sup>29</sup>. Le gouvernement Lula da Silva a misé sur la participation de la société

<sup>27</sup> La notion de politique d'assistance alimentaire dans les années 1970-80 était largement centrée sur l'offre et la production d'aliments. Au Brésil, la question de la faim est traitée depuis les années 1960 comme un problème économique. En pleine révolution verte, l'intellectuel brésilien Josué de Castro affirmait que les défaillances dans le système de distribution des aliments et les inégalités sociales étaient à l'origine de l'insécurité alimentaire et non seulement l'insuffisance en termes de production agricole. Dans son texte initial, le Programme Faim Zéro identifiait **trois dimensions de l'insécurité alimentaire au Brésil** : i) l'insuffisance de la demande alimentaire due à la concentration de revenus, au niveau de chômage et au sous-emploi d'une grande partie de la population ; ii) l'incompatibilité des prix des aliments avec le faible pouvoir d'achat ; et iii) l'exclusion des marchés de la parcelle la plus démunie de la population (Instituto Cidadania 2001, p. 10). Le Plan Brésil Sans Misère (*Brasil sem Miséria*) du premier mandat présidentiel de Rousseff (2011-2014) attestait de la continuité de cette approche comme priorité nationale.

<sup>28</sup> De manière synthétique, elles portaient sur le manque de coordination des politiques sociales, le caractère paternaliste du programme Faim Zéro, la lenteur de mise en œuvre du programme, les potentielles irrégularités du registre pour la « bourse famille » et le détournement présumé de fonds (Takagi 2006, p. 154)

<sup>29</sup> Le Programme *Faim Zéro* a établi la libération de ressources pour les conseils de la *Bourse famille*. De façon analogue, la réactivation du Consea a été suivie de la création des conseils au niveau des états et des municipalités, et de la réalisation de la II<sup>ème</sup> Conférence nationale de sécurité alimentaire et nutritionnelle en 2004, avec plus de 1 300 participants.

civile organisée dans la formulation et la mise en œuvre des politiques publiques, mais cette démarche s'est affaiblie durant le gouvernement Rousseff et ses résultats restent mitigés<sup>30</sup>.

La critique principale envers la stratégie *Faim Zéro* reposait sur le fait que sa dimension structurelle ait été délaissée par la prééminence croissante des initiatives de transferts de revenus<sup>31</sup>. Lancé en 2003, le Programme « *Bourse famille* » (*Programma Bolsa Família*) est devenu l'un des plus grands programmes de transfert conditionnel de revenus au monde. L'investissement dans ce programme a triplé en dix ans, pour atteindre 10 milliards USD en 2014 (autour de 0,5% du PIB) et presque 14 millions de familles. Ce type d'instrument a connu un succès considérable en Amérique latine, à commencer par le Mexique et le Brésil à la fin des années 1990<sup>32</sup>, en s'étendant à presque 20 pays latino-américains à la fin des années 2000.

### 2.2.3. Des innovations reconnues dans le domaine social

Bursztyn et Chacon (2011, p. 42) font valoir que la *Bourse famille* serait l'une des principales innovations récentes dans le domaine de la protection sociale, dont l'origine était dans les pays périphériques. Ces pays s'affichent ainsi en tant **qu'innovateurs dans le domaine social**, comme nous l'avons défendu dans le premier chapitre, en mobilisant les travaux de Dominguez (2007). D'après Peck (2011; Peck & Theodore 2015), ce processus de circulation internationale serait également lié à l'émergence d'un « nouveau consensus » international autour de la lutte contre la pauvreté, remplaçant progressivement l'objectif généralisé des années 1990 des initiatives compensatoires de sécurité sociale par un modèle de protection sociale fondée sur des droits. Comme nous l'avons vu dans le Chapitre 1, la façon dite « **progressiste** » **de lutte contre la pauvreté**

<sup>30</sup> Plusieurs études ont montré que souvent les projets dits « participatifs » se font sans que les organisations d'agriculteurs et de la société civile exercent un vrai pouvoir de décision (Alencar et al. 2013). Le faible niveau d'organisation de la société civile dans une grande partie des régions additionné à la résistance politique des instances de pouvoir local a limité « l'euphorie participative » (Gomes 2013). Cependant, la structure de participation contribue à créer un nouveau type de lien de citoyenneté, fondé sur le principe d'appartenance à la nation, au sein des communautés rurales les plus pauvres (Eiró 2015).

<sup>31</sup> Ce point n'est pourtant pas trivial : la politique de sécurité alimentaire vise *a priori* à assurer le droit fondamental à l'alimentation, dans une perspective politisée de protection de la dignité et de la citoyenneté des populations, en surmontant l'héritage paternaliste et les oscillations des programmes compensatoires (Takagi 2006, p. 173).

<sup>32</sup> L'origine du programme *Bourse Famille* au Brésil a été un programme de plus petite échelle et menée par le ministère de l'Éducation nommé *Bourse École*. Au Mexique, le Programme national d'éducation, santé et alimentation (*Progresá*) a été développé à la fin des années 1990, étant ensuite nommé « *Programme Opportunités* » (*Oportunidades*).



renforcée au Brésil dans les années 2000 cherchait à surmonter la focalisation de la pauvreté au moyen de la massification et à créer des alternatives à la globalisation libérale-modernisatrice (Zibechi 2013, p. 203–211). L'appui financier de la Banque mondiale aurait également contribué à approfondir sa mise en œuvre au Brésil.

Le *Programme Faim Zéro* constitue un système de « **protection sociale productive** », envisageant de dépasser la notion « d'assisté passif ». Les initiatives d'achats locaux de nourriture et l'augmentation du pouvoir d'achat des populations assistées ont contribué à augmenter la production agricole et à stimuler la vie économique locale. Outre la *Bourse famille*, d'autres initiatives ont connu un véritable succès international, comme le Programme d'achats d'aliments de l'agriculture familiale (PAA) et le Programme d'alimentation scolaire (PNAE). Comme le constate Sabourin (2007, p. 194), ce type de politique redistributive a été capable d'assurer un appui à l'agriculture familiale sans pour autant tomber dans l'assistance et la dépendance. Ces initiatives ont également montré le potentiel de surmonter le cercle vicieux entre faible commercialisation, faible génération de revenus, et faible production de l'agriculture familiale. Cela étant, la *Bourse famille*, le PAA, le PNAE et le Consea prédominaient à la fin des années 2000 dans l'agenda brésilien de la lutte contre la faim. Ces instruments sont devenus des vedettes de la coopération brésilienne en sécurité alimentaire, en attirant l'attention internationale.

#### 2.2.4. Des instruments valorisés internationalement

Le **Programme d'achats institutionnels de l'agriculture familiale (PAA)** et le **Programme national d'alimentation scolaire (PNAE)** sont devenus les principaux cadres de partage avec les pays en développement, notamment d'Afrique subsaharienne. La *Bourse famille* a également attiré l'intérêt de la communauté internationale, mais tel que décrit par Costa Leite (2013, p. 16), le gouvernement Rousseff a visé à consolider ce programme au niveau national ce qui a abouti à une démobilisation de ses responsables vis-à-vis de la coopération internationale. Cela n'a pas été le cas du PAA et du PNAE, qui ont fait l'objet d'un effort important d'internationalisation de la part des acteurs brésiliens et des agences multilatérales, comme nous le montrerons dans les chapitres suivants.

Le PAA a été créé en 2003 (loi n° 10.696/2003), comme résultat des propositions des mouvements sociaux, notamment le MPA et le MST (Takagi 2006; Gomes 2012, p.

183), afin d'assurer la consommation d'aliments issus de la production locale à travers la formation de stocks stratégiques et de l'approvisionnement des marchés institutionnels tels que les cantines, les restaurants publics et les hôpitaux. **Parmi ses innovations figuraient la fixation de prix de références, compatibles avec ceux pratiqués sur les marchés régionaux, et l'achat public de produits alimentaires sans nécessité d'un processus d'appel d'offres.** Cette innovation tranchait avec le cadre juridique d'achats institutionnels traditionnel, qui empêchait la participation des petits producteurs en conditions équitables de concurrence avec les grands (Veras et al. 2013, p. 13). En outre, l'option pour une insertion compétitive du secteur agricole dans les grands marchés internationaux limitait le contrôle des prix agricoles au niveau national, notamment dans un contexte de croissante libéralisation. Ces dispositifs ont permis de faciliter l'accès des agriculteurs familiaux au marché ainsi que l'accès à l'alimentation collective publique (Béliers et al. 2014, p. 141). Son mécanisme de gestion aurait ainsi permis de créer un **marché structuré protégé** pour les petits producteurs, stimulant la production tout en garantissant un prix légèrement supérieur à celui du marché d'échange (Graziano da Silva 2009, p. 371; Moreira & Santarelli 2010, p. 9; Peraci & Bittencourt 2010, p. 199).

Cette demande structurée a contribué à assurer une plus grande sécurité dans la planification de la production, dans l'organisation des agriculteurs et dans leur rémunération (IPC-IG & WFP 2013, p. 15). Les objectifs d'approvisionnement centrés uniquement sur le meilleur prix cédaient le pas à un accent mis sur la qualité des produits, son acceptabilité culturelle, sa disponibilité régionale et sa saisonnalité. Le PAA a été ainsi considéré comme l'une des actions structurelles les plus stratégiques de la *Stratégie Faim Zéro* (Gomes 2012, p. 187) et son intégration avec les cantines scolaires a permis d'étendre le volume de ressources appliquées. L'origine du PNAE remonte aux années 1940, mais il a été bouleversé en 2009 suite à l'approbation d'une réglementation exigeant des écoles publiques qu'au moins 30% de leurs dépenses alimentaires soient affectées à des achats directs auprès d'exploitations familiales, des agriculteurs de la réforme agraire et des communautés indigènes et traditionnelles, également exemptées d'appel d'offres (loi n° 11.947/2009).

Il convient de noter que les deux – PAA et PNAE – ont considéré l'inclusion des groupes informels de producteurs, ce qui a permis la participation effective d'un plus grand nombre d'agriculteurs vulnérables. Entre 2003 et 2014, plus de 2 milliards USD ont été dépensés dans le cadre du PAA, dont le nombre total de fournisseurs dépassait 51 000 (FAO & OCDE 2015, p. 113). Nonobstant les perceptions de réussite, le PAA est encore confronté à des défis liés à l'intégration des producteurs les plus vulnérables

(Takagi 2011; Nehring & McKay 2013; Veras et al. 2013)<sup>33</sup>. Par ailleurs, il existe au Brésil des marchés qui sont très rarement pris en compte par l'initiative : les foires et les marchés de proximité produisent des liens sociaux et mobilisent la sociabilité par les relations directes entre producteurs et consommateurs (Sabourin 2007, p. 200).

## 2.3. Maintien des mécanismes asymétriques d'appui à l'*agrobusiness*

### 2.3.1. Sécurisation de la production et appui à la compétitivité

Nonobstant les transformations des politiques rurales et agricoles suite à l'arrivée du président Lula da Silva, **l'importance de l'*agrobusiness* est demeurée inchangée** dans l'économie politique du pays, dû notamment au maintien de son rôle stratégique dans la balance commerciale. La *Figure 3.3* montre l'asymétrie des crédits pour l'agriculture familiale et pour l'*agrobusiness* au Brésil. Les politiques agricoles mises en œuvre par les gouvernements Lula da Silva et Rousseff ont eu pour double objectif de sécuriser la production agricole nationale dans un contexte de volatilité croissante des prix internationaux et d'accroître la compétitivité économique de l'ensemble des filières.

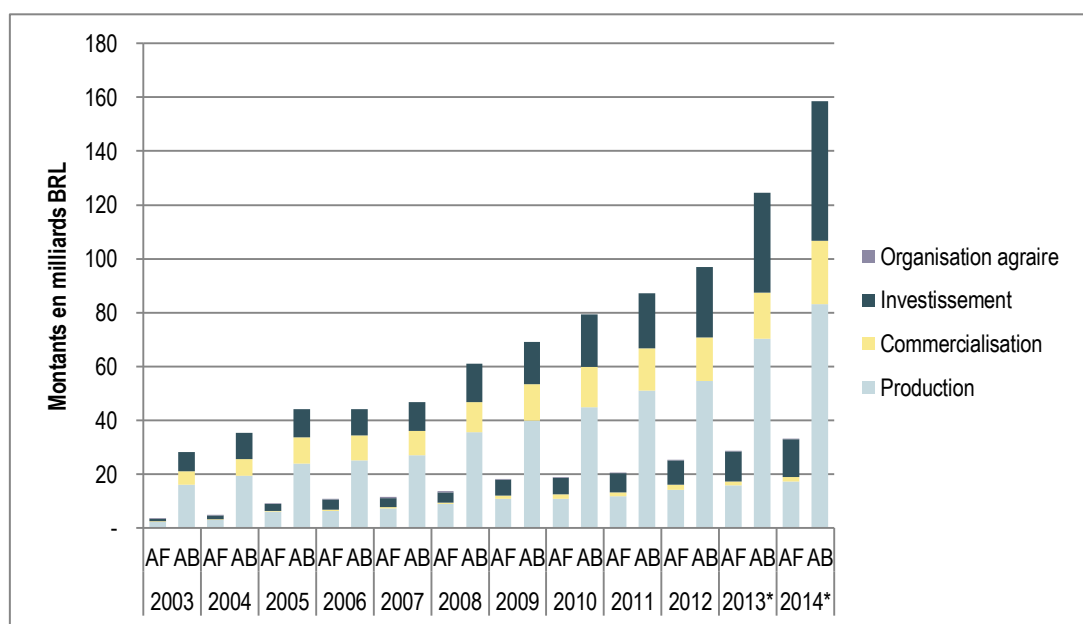
De nombreux mécanismes de régulation, aussi diversifiés qu'innovants, ont été mis en place afin de soutenir la production, l'investissement, l'organisation des marchés et le développement des filières. La Politique de Garantie des Prix Minimums (PGPM), historiquement l'un des principaux mécanismes d'appui à l'agriculture patronale, a été réadaptée<sup>34</sup>. Le Programme *Faim Zéro* a inséré la Conab et la PGPM dans la politique de

<sup>33</sup> Le grand nombre d'intervenants impliqués dans la planification, dans la mise en œuvre et dans le suivi du programme requièrent un haut niveau d'organisation et d'engagement. En outre, plusieurs facteurs influent sur les délais de paiements (allant des barrières en termes de dotations budgétaires et de transfert de fonds à la conception parfois inadaptée des systèmes de paiement). La capacité d'organisation des agriculteurs et les vulnérabilités en termes de contrôle de la qualité ainsi que la circulation limitée des informations concernant les différentes possibilités de vente constituent d'autres éléments critiques. Enfin, les producteurs et les consommateurs sont confrontés à des moyens de transport coûteux, dû à leur éloignement des routes principales. Le programme ne prévoit pas les ressources pour cet effet, bien que la municipalité ou l'association fournisse souvent des transports à ses propres frais (Nehring & McKay 2013).

<sup>34</sup> Alliée au système de crédits, cette politique sécurise le producteur en cas de chute de prix en fonction de grandes récoltes ou d'instabilité des marchés. Pour certaines denrées, tels que le riz, le haricot, le soja et la manioc, les prix établis dépassent les coûts de production (Savoia et al. 2009, p. 43). D'autres mécanismes de soutien sont les achats du gouvernement fédéral (*Aquisição do Governo Federal*, AGF) et le financement du stockage (*Financiamento para Estocagem de Produtos Agropecuários integrantes da Política de Garantia de Preços Mínimos*, FEPM).

sécurité alimentaire du pays<sup>35</sup>. Ainsi, elles ne répondaient plus seulement aux objectifs de stabilisation des prix et de garantie de revenu pour l'agriculture patronale, mais elles devenaient également impliquées dans la formation de stocks stratégiques pour l'approvisionnement national et l'appui à l'agriculture familiale (Almeida 2014). Des mesures relatives à l'investissement et au financement<sup>36</sup> ainsi qu'au soutien à l'organisation des marchés et au développement des filières ont également été renforcées<sup>37</sup>.

Figure 3.3 : Appui public à l'agriculture familiale et à l'agrobusiness, 2003-2014



AF = Agriculture familiale; AB = Agrobusiness

\* Pour les années 2013 et 2014, la proportion d'aide allouée à l'investissement est estimée

Source : Élaboré par l'auteur à partir des données de MDA, MAPA, Banque centrale du Brésil (2015)

<sup>35</sup> Les activités du Pronaf ont bénéficié du soutien du Programme de prix garantis aux exploitations familiales (PGPAF), un programme d'assurance offrant des réductions sur les contrats de crédit pour compenser la chute des prix du marché ou des pertes à la récolte. À cela s'ajoute un fonds d'assurance sur les récoltes ciblant spécifiquement les agriculteurs des régions semi-arides du Brésil lorsque les sécheresses entraînent d'importantes pertes.

<sup>36</sup> Ces mesures regroupent des crédits agricoles accordés à la commercialisation, des crédits de trésorerie et des crédits d'investissement aux producteurs commerciaux. Un grand nombre de ces crédits octroyés sont financés par la BNDES et gérés par le MAPA. Enfin, des mesures de rééchelonnement des dettes et d'intérêts préférentiels sur les prêts en fonds de roulement permettent d'alléger les contraintes économiques qui pèsent sur les exploitations. Ces initiatives représentaient 35 % de l'ensemble des soutiens agricoles budgétaires en 2015.

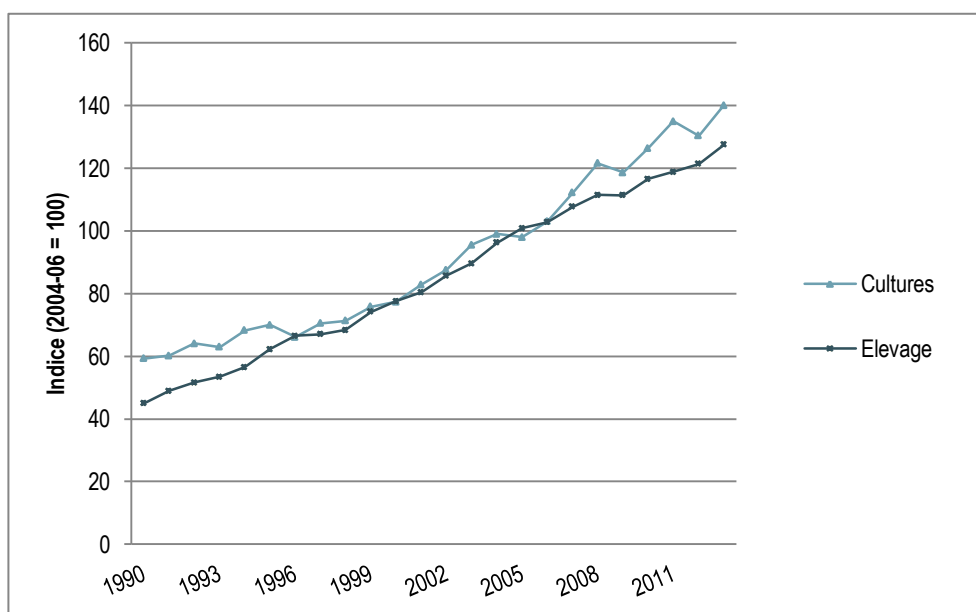
<sup>37</sup> Ces mesures comprennent différentes mesures destinées à stimuler la production nationale par un soutien de la demande intérieure et extérieure. Comme nous l'avons démontré, ce secteur n'est pas restreint à la production agricole : il s'est historiquement intégré à d'autres secteurs de l'économie et a suivi le chemin d'industrialisation et de développement du secteur de services. La filière biocarburants en est un bon exemple.

L'expansion du secteur de l'*agrobusiness* brésilien dans les années 2000 a été fortement encouragée par une **politique macroéconomique favorable**, ainsi que par la pratique de refinancement des grands producteurs, mais aussi par la hausse des prix des produits agricoles sur le marché international pendant cette période. Malgré les divergences entre les différentes représentations d'intérêts de l'agriculture patronale, on observe un certain consensus concernant leurs objectifs. Certains auteurs caractérisent le stade actuel de développement brésilien comme « *néo-développementaliste* », reposant sur une nouvelle modalité de légitimité de l'État qui vise à assurer les conditions pour un marché dynamique et à développer des stratégies de réduction des iniquités produites par le modèle néolibéral (Silva 2015, p. 386).

### 2.3.2. *Maintien de la légitimité économique de l'agrobusiness brésilien*

Dans un contexte de **performance économique élevée**, le rôle politique des représentants du secteur de l'*agrobusiness* brésilien s'est maintenu fortement pendant les années 2000 et 2010, avec des impacts pour la structure productive et commerciale du pays ainsi que pour sa législation environnementale, comme nous l'avons évoqué dans le Chapitre 1 (section 3). Le Brésil a construit sa puissance économique sur une agriculture moderne et compétitive, devenant le deuxième producteur de produits agricoles et alimentaires de la planète (en particulier sucre, jus d'orange, café, soja, maïs, riz, tabac, viande bovine et volaille), et est en passe de se placer au premier rang des exportateurs. Sa production agricole a plus que doublé en volume par rapport à 1990 et la production animale a presque triplé grâce aux gains en termes de productivité (FAO & OCDE 2015, p. 68), comme le montre la *Figure 3.4*. La croissance récente du secteur a été caractérisée par une grande expansion de la superficie cultivée, mais aussi par une augmentation de la productivité. Comme nous l'avons vu au cours de ce chapitre, les investissements en infrastructure et en recherche et développement ainsi que les crédits publics et privés, et la professionnalisation ont contribué à ces résultats.

Figure 3.4 : Production agricole du Brésil, 1990-2013

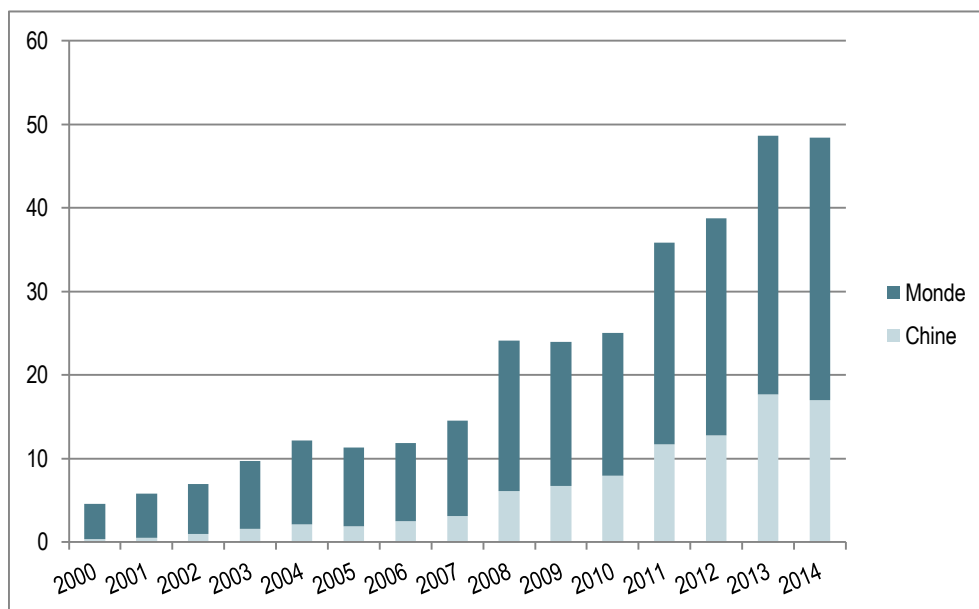


Source : Adapté de FAOSTAT (2015)

Ce secteur contribue de manière déterminante à la **balance commerciale** du pays, dont la part correspond à 36 % du total des exportations, soit 86 milliards USD (en 2013) (FAO & OCDE 2015, p. 68). Le rôle de *l'agrobusiness* en tant que source de surplus en devises s'est consolidé pendant les années 2000 et 2010, servant de levier à l'économie du pays lors des crises économiques depuis les années 1980, y compris la crise financière de 2007-2008. Bien que le marché intérieur absorbe l'essentiel de la production agricole du pays (75 %), la croissance du secteur a été stimulée par l'expansion de la production de produits à vocation exportatrice tels que le soja, le sucre et la volaille. En dépit du fait que le Brésil exporte ses produits agricoles vers plus de 180 pays, l'essentiel est importé par un faible nombre d'entre eux. La Chine est devenue le principal importateur au cours de la dernière décennie, comme nous l'avons démontré dans le Chapitre 1 (voir *Figure 3.5* pour les exportations de soja). Cependant, il convient de rappeler que la **spécialisation** des exportations agricoles, fondées sur un faible nombre de produits non transformés<sup>38</sup>, a impacté négativement le secteur manufacturier brésilien.

<sup>38</sup> En 2014, environ 71 % des exportations d'oléagineux (31 Mt) ont été absorbées par la Chine (FAO & OCDE 2015, p. 83). L'intégration de la filière porcine chinoise avec la production brésilienne de soja a abouti à un complexe hautement interdépendant (Peine 2013). Les recettes de soja ont atteint 23 milliards USD, soit 26 % des recettes totales tandis que la part de la Chine au niveau du marché brésilien du soja est passé de 15 % en 2000 à 53 % en 2009 (FAO & OCDE 2015, p. 75).

Figure 3.5 : Exports brésiliens de soja, par destination, 2000-2014 (milliards USD)



Source: Élaboré par l'auteur à partir de Comtrade (2015)

Le développement de l'*agrobusiness* brésilien fait pourtant face à une importante contrainte : les barrières logistiques constituent les principaux facteurs d'augmentation des coûts d'exportation du soja et d'autres produits agricoles. Le transport routier jusqu'aux ports d'exportation représente jusqu'à 20 % du coût final de la production (da Silva & de Almeida D'Agosto 2013, p. 97). Un tel contexte a ouvert la porte à des acteurs publics et privés chinois qui ont montré leur intérêt pour investir dans de nouveaux systèmes d'écoulement du soja brésilien. Ce sujet a, par exemple, été affiché comme l'une des priorités de discussions pendant la visite du président chinois, Xi Jinping, au Brésil en 2014<sup>39</sup>. La Chine est ainsi devenue un interlocuteur de poids pour le développement du secteur agricole brésilien, non seulement à travers l'expansion de la demande pour ces produits comme à travers l'investissement direct dans les infrastructures.

En ce qui concerne ces infrastructures, il convient enfin de noter que l'évolution l'*agrobusiness* brésilien a été en grande partie associée à la mise en place de **corridors logistiques** d'écoulement des produits par le secteur minier. Historiquement, la mise en place de ces « corridors d'exportation » a contribué à intensifier la production et le

<sup>39</sup> Le joint-venture entre la société chinoise *China Railway Construction Corporation* (CRCC) et la brésilienne Camargo Corrêa afin de construire plusieurs chemins de fer dans la région du *cerrado* en constitue un exemple (Aiko Otta 2014).

commerce des *commodities* minières et agricoles, notamment dans les provinces du Pará et du Maranhão, régions du nord du pays. Cette stratégie d'entrée simultanée des sociétés minières et agricoles alliée à des programmes publics pour le déploiement des infrastructures sera reproduite en Mozambique dans le cas du corridor de Nacala, où les investissements en logistique de l'entreprise d'extraction minière Vale ont été alignés sur les plans de développement de l'*agrobusiness* dans la région. Nous détaillerons ces questions dans le Chapitre 6.

### 2.3.3. Renforcement d'une légitimité politique

Outre l'importance de l'*agrobusiness* pour le solde positif de la balance commerciale du Brésil, on observe la construction d'un discours politique qui place ce secteur en tant que producteur majeur de denrées alimentaires. Plusieurs institutions nationales et internationales sont du même avis. Le quotidien *Financial Times* a déclaré voir le Brésil comme une « *superpuissance agricole (...) prête à nourrir la planète* » (Wheatley 2009). La ministre de l'Agriculture a annoncé à plusieurs reprises « *le compromis du Brésil avec la sécurité alimentaire mondiale* » (MAPA 2015). L'Agence brésilienne de coopération (ABC) a réitéré cette perspective à plusieurs reprises. Son ancien directeur a, par exemple, affirmé :

« *Par le biais de la coopération internationale, notre pays pourra assumer de nouvelles responsabilités et en même temps démontrer toute sa disposition à contribuer à la recherche de solutions pour les problèmes planétaires. L'un de ces défis repose par exemple sur la question de la sécurité alimentaire mondiale* » (Farani 2013, p. 22 - traduit par l'auteur).

Les représentants de l'*agrobusiness* sont ainsi parvenus à valoriser leur position politique qui était déjà significative. La CNA, l'une des principales associations représentant le secteur, a établi des alliances étroites avec le gouvernement Rousseff, malgré la présence de conflits historiques entre le Parti des travailleurs et cette association. Plusieurs demandes du secteur ont été concrétisées. Par exemple, l'augmentation des fonds publics pour la production et la commercialisation, la flexibilisation de certaines normes environnementales, la réglementation des ports internationaux, et d'importants investissements en infrastructures. De plus, l'ancienne présidente de la CNA, la sénatrice Katia Abreu, est devenue ministre de l'agriculture en 2015. Par conséquent, ce secteur a renforcé ses ressources économiques à travers la



production accrue de devises et ses ressources politiques à travers la consolidation des espaces de plus en plus influents de représentation. Il a par ailleurs acquis une légitimité internationale grâce à son rôle dans la production de technologies agricoles tropicales et dans la production mondiale d'aliments, notamment après la crise alimentaire de 2008.

Ces ressources ont soutenu une tentative d'internationalisation de l'*agrobusiness* brésilien au-delà de sa zone la plus immédiate d'influence – l'Amérique latine. Le processus d'expansion du capital brésilien dans la production agricole, notamment des pays africains, a été soutenu par l'idée de partage de l'expérience du Brésil à travers les projets de coopération avec ces pays. En résumé, les trajectoires récentes du pays en termes de développement rural sont le résultat de l'interaction et du conflit entre différentes *coalitions de cause* qui affichent des *systèmes de croyances* distincts. Les instruments de ces trajectoires ont fait l'objet d'échange avec d'autres pays du Sud, cependant ce mouvement international ne reproduit pas entièrement les dynamiques politiques nationales. Il repose sur des mécanismes et des courtiers spécifiques aux arènes internationales qui peuvent entraîner une redistribution des ressources politiques et influencer différemment sur le processus de circulation des normes.

### 3. Mécanismes et médiateurs de l'internationalisation des solutions d'action publique brésiliennes

Cette section s'intéresse aux *mécanismes* initiaux de projection internationale des instruments politiques du secteur rural brésilien. Ce processus concerne les mécanismes décrits dans le Chapitre 2, notamment ceux de *certification* et *décontextualisation*, dans la consolidation d'une stratégie d'engagement au sein des agences multilatérales, d'approfondissement de la coopération technique avec des pays africains et de formation de réseaux de militants de la société civile. Ce mouvement va de pair avec l'ascension économique des pays émergents du début des années 2000 et le renforcement de leur intégration dans les chaînes de valeur mondiales. Plus qu'un simple prolongement des dynamiques d'interaction entre les *coalitions de cause* nationales envers le plan international, cette projection intègre de nouveaux acteurs intermédiaires tels que les organisations internationales, les ONG et des agences de la bureaucratie diplomatique, ce qui influe sur les relations de pouvoir au sein du *sous-système politique*. Nous ferons tout d'abord un détour conceptuel afin de contextualiser les relations du Brésil avec les

pays africains pour ensuite décrire le processus initial d'internationalisation des solutions brésiliennes d'action publique.

### 3.1. L'Afrique dans la politique brésilienne pour le Sud

#### 3.1.1. *Des vagues discontinues de rapprochement politique*

Avant d'examiner la structuration des coalitions qui participent à l'internationalisation des solutions d'action publique brésiliennes, nous discuterons des éléments-clés de l'engagement récent de ce pays sur le continent africain. Soutenus par une présence politique et économique croissante, les liens entre le Brésil et les pays africains sont devenus la principale référence des intérêts stratégiques nationaux, basés sur les principes de coopération sud-sud et sur l'intensification des investissements. Malgré l'importance incontestable de la composante historique des relations du Brésil avec le continent, cet aspect ne sera abordé que de manière synthétique.

L'élection de Lula da Silva à la présidence du Brésil en 2003 a encouragé un nouvel élan de politique étrangère brésilienne envers l'Afrique. Cette politique se fonde sur des relations à caractère historique, néanmoins elle se caractérise par des essors discontinus. La **première vague** date des années 1960, quand le pays visait à se dégager de la logique de la Guerre froide, de l'alignement automatique, et cherchait en Afrique des partenaires politiques et économiques. Pendant cette période, on a vu l'institution de la « *Politique étrangère indépendante* », désignée pour inciter l'autonomie politique du pays et son développement économique. L'action extérieure du Brésil suivait le *paradigme globaliste*, qui percevait dans la diversification des relations internationales un moyen d'augmentation du pouvoir politique. Le Brésil a reconnu l'indépendance de plusieurs pays africains et des ambassades ont été ouvertes dans des pays indépendants, tels que le Sénégal, le Ghana et le Nigéria. Il a donné également son appui à des mouvements de libération coloniale comme par exemple en Algérie. Cependant, le maintien de relations diplomatiques privilégiées avec le Portugal a limité la mise en œuvre d'une politique active de soutien aux territoires africains pendant le processus d'indépendance.

Politiquement, ce n'est que depuis les années 1970, avec l'évènement de la Révolution des Œillets (1974) et de l'indépendance des colonies portugaises, que les actions brésiliennes vers l'Afrique se consolident. Coïncidant avec la détente de la Guerre froide, cette période, a amené la politique étrangère du Brésil sur le chemin d'un

« *pragmatisme œcuménique et responsable* », durant laquelle les relations avec les pays communistes et africains enregistrent un important renforcement. Le Brésil est ainsi devenu un partenaire privilégié des pays africains, notamment du Nigéria (où il s'approvisionnait du pétrole), des pays de l'Afrique australe et des anciennes colonies portugaises. Cette **deuxième vague** de rapprochement était davantage coordonnée. Le pays a reconnu l'indépendance du Cap-Vert et de la Guinée Bissau en 1974, avant qu'elle soit acceptée par le Portugal, et s'est engagé dans un dialogue avec les forces du Mozambique et de l'Angola. Entre 1974 et 1984, le nombre d'ambassades est passé de 12 à 21, couvrant 45 pays, et plusieurs entreprises brésiliennes décident d'engager des initiatives commerciales sur le continent.

Les efforts se sont concentrés sur les pays lusophones, phénomène qui se renforce en 1996 avec la création de la Communauté des Pays de Langue Portugaise (CPLP). Les pays africains représentaient des alternatives stratégiques dans un contexte de fin de la polarisation Est-Ouest et d'un système international de plus en plus imprévisible. Mais récemment, cet engagement s'est diversifié et s'est étendu à tout le continent. En 1990, dans un scénario international en transformation, la politique extérieure visait à accompagner l'agenda international, en remplacement d'un projet de nature réactive jusque-là dominé par la logique de « *l'autonomie par la distance* », par un projet proactif, fondé sur la logique de « *l'autonomie par l'intégration* ». Ainsi, le gouvernement a décidé d'envoyer une mission de paix en Angola (Unavem), la plus grande force brésilienne à l'étranger à l'époque. En outre, le succès brésilien reconnu sur le contrôle du Sida et l'agriculture inspirait des projets de coopération.

Comme le rappelle Mendonça Jr. (2013, p. 57), la « **rhétorique culturaliste** », fondée sur la centralité des liens culturels et historiques entre le Brésil et les pays africains, a été mise en avant dès les premières éditions des relations transcontinentales. Cette approche s'est épuisée peu à peu, dû notamment au hiatus de plus d'un siècle qui a prédominé dans les relations entre les deux régions. Par ailleurs, cette « proximité » ne tenait pas compte de l'influence limitée des descendants africains au sein des institutions politiques brésiliennes et, d'autre part, elle simplifiait les particularités des différents

contextes africains. On vendait l'image d'un pays formé par le « métissage », ancré sur le mythe « de la démocratie raciale »<sup>40</sup>.

### 3.1.2. *Lula et son agenda proactif*

Les relations Brésil-Afrique ont connu un important essor pendant les deux mandats du gouvernement Lula da Silva (L. Cabral et al. 2013; Costa Leite et al. 2013; Milani & Carvalho 2013; Cicalo 2013). **Le dialogue politique, la coopération technique, l'investissement et le commerce** se sont montrés comme des facteurs complémentaires dans ces échanges (Milhorance & Goulet 2011). Les activités de coopération technique ont bénéficié d'une dotation financière croissante qui visait au-delà des pays lusophones. Plusieurs nouvelles ambassades ont été implantées, faisant du Brésil le cinquième pays au monde le plus représenté sur le continent. Le président Lula a également effectué un nombre sans précédent de voyages diplomatiques (23 pays). En outre, le gouvernement brésilien a installé un bureau-antenne de l'Embrapa à Accra; une fabrique d'antirétroviraux à travers le bureau de la Fondation Oswaldo Cruz à Maputo; des fermes de production de coton et de riz au Mali et au Sénégal; ainsi que des centres de formation professionnelle (Milhorance 2013a).

Vizentini et Silva (2010, p. 105) synthétisent ainsi les relations internationales du gouvernement Lula da Silva, pour lesquelles les personnalités du ministre Celso Amorim et du secrétaire-général Samuel Guimarães ont été centrales : **une diplomatie économique de perspective réaliste, une diplomatie politique de marque contestataire, et un programme social fondé sur un agenda positif**. La mise en place de ces principes s'est notamment traduite par l'intensification des relations avec les pays émergents; un rôle plus actif dans les négociations de Doha à l'OMC; le refus d'accord sur une zone de libre-échange des Amériques (ZLEA); ainsi que le renforcement des relations avec les pays africains (Cadete 2013, p. 111). Nonobstant la persistance des traits de la « rhétorique culturaliste », ce rapprochement de l'Afrique dans les années 2000 était moins romantique et plus **pragmatique**, fondée sur le principe des *relations horizontales*.

---

<sup>40</sup> L'institution d'un « mythe d'origine » de la population brésilienne et la construction de son identité nationale fondée sur le discours du métissage des trois races (l'indienne, l'africaine et l'européenne) qui s'étaient mélangées pour créer une nouvelle race, potentiellement sans couleur, nourrit l'idée de la « démocratie raciale ». Cette idée s'est consolidée après la publication de l'ouvrage classique « Maîtres et Esclaves », de Gilberto Freyre, en 1933, selon laquelle les relations raciales au Brésil seraient harmonieuses, vu l'histoire du métissage. Cependant, le préjugé racial n'est pas absent dans ce pays et ce mythe représentait un défi au mouvement noir brésilien.

Ce cadre reflétait une approche où les échanges commerciaux et l'investissement étaient perçus comme des moyens légitimes et efficaces permettant le développement de chacune des parties (voir Chapitre 1, section 3.1). Une série d'accords commerciaux a été signée avec les pays africains, par exemple, la zone de libre-échange entre le Mercosur et l'Union douanière d'Afrique australe (SACU) en 2004.

D'après Lima (2005c), le gouvernement du PT combinait une politique macro-économique orthodoxe en interne avec une **politique étrangère hétérodoxe**, proche de la stratégie autonomiste tout en étant marqué par une forte coopération. La politique étrangère apparaissait comme un espace d'affirmation de l'engagement avec le changement et l'agenda socio-démocratique. Les stratégies de la crédibilité et de la stabilité économique au niveau international, qui ont marqué la politique étrangère du président précédent, Fernando Henrique Cardoso, n'étaient plus très influentes dans la diplomatie présidentielle de Lula da Silva, davantage proactive et pragmatique. Ce programme national et international représentait donc un « **tournant à gauche** » face aux modèles politiques des années 1990, où l'alignement avec les États-Unis et l'agenda néolibéral du Consensus de Washington était la politique de rigueur pour le pays (do Carmo & Pecequilo 2012, p. 304).

Le gouvernement Lula da Silva a cherché à renforcer le rôle du pays dans les arènes internationales, configurant la transition d'un modèle fondé sur la crédibilité économique vers le modèle de « *l'autonomie par la diversification* » (Vigevani & Cepaluni 2007). Son rôle dans la campagne de lutte contre la faim à l'échelle internationale représentait un élément symbolique de réponse à la crise de la globalisation néo-libérale de la fin de la décennie (Vizentini 2008, p. 106). Le pays envisageait un rôle plus important dans la production des normes internationales, au lieu de la simple adhésion aux régimes. Si, d'un côté, le ministère des Affaires étrangères (Itamaraty) envisageait de renforcer le *soft power*<sup>41</sup> brésilien, les discours de l'ancien président revendiquaient en même temps une démocratisation des instances de décision globale. L'héritage *développementaliste*<sup>42</sup> a été également récupéré. Alors que **l'empreinte étatique** de la politique étrangère a été renforcée, la **dimension inter-bureaucratique** de la diplomatie a été élargie, à travers de nouveaux réseaux interministériels, accompagnée par un dynamisme entrepreneurial (Hirst et al. 2010, p. 36). Cela étant, les sources de crédibilité de la politique étrangère du pays sous le gouvernement Lula da Silva concernaient notamment la stabilité démocratique, la

<sup>41</sup> Voir définition dans le Chapitre 1, section 1.2, fondée sur les travaux de Nye (1990).

<sup>42</sup> Pour une définition, voir Chapitre 1, section 2.

croissance économique et la capacité d'agir en tant que modèle en matière de politique sociale (Lima 2005c).

Ce scénario a été approfondi suite aux crises mondiales de 2007-2008, comme nous l'avons montré dans le Chapitre 1. Ces crises multiples ont contribué à ébranler les bases de légitimation des recettes de développement préconisées par les institutions internationales et du Nord. En même temps le Brésil se montrait résilient à la crise économique et augmentait sa production agricole tout en réduisant les indices d'insécurité alimentaire. Cela étant, les crises mondiales ont contribué à créer une *structure d'opportunité* pour l'action internationale des acteurs brésiliens, en influant sur les ressources de légitimité de ces acteurs. Depuis 2008, lorsque le G20 a été promu au rang d'instance prioritaire de gestion de la crise mondiale, la diplomatie brésilienne s'est stratégiquement positionnée en tant que « représentante » des pays en développement (Morais & Saad-Filho 2011, p. 37). Un autre mouvement important a eu lieu après la crise, lorsque la lutte contre la faim a été considérée comme domaine prioritaire de coopération par les gouvernements brésiliens et africains. Dans ce contexte, un effort important s'est mis en place dans le but de partager l'expérience de construction du système brésilien de sécurité alimentaire. L'organisation en mai 2010 du « Dialogue Brésil-Afrique sur l'agriculture et la sécurité alimentaire » à Brasilia, auquel ont participé une quarantaine de ministres africains, est intervenue dans cet esprit.

### 3.1.3. *Le cadre nationaliste de Rousseff*

La succession présidentielle de 2011 en faveur de Rousseff confirmait *a priori* la continuité de la politique étrangère brésilienne, notamment dans l'axe sud-sud. Les programmes de gouvernement Lula da Silva et Rousseff étaient assez proches en termes de politique internationale, soulignant l'effort de régionalisation, l'engagement avec les pays en développement et émergents, ainsi que la présence à des forums multilatéraux (PT 2002; PT 2006; PT 2010). Cependant, la pratique politique des premières années de mandat a dévoilé un profil distinct d'engagement international (Milhorance 2013a). L'insertion internationale des acteurs brésiliens a connu un déclin pendant le gouvernement Rousseff, ainsi qu'une orientation accrue sur les questions commerciales. Ladite stratégie combinait l'engagement politique avec une vision à long terme, comme l'attestait l'initiative d'annulation de la dette de plusieurs pays africains (Brites et al. 2013, p. 108). Les dispositifs de financement public pour les exportations constituaient le

principal instrument de politique commerciale avec l’Afrique. Les flux commerciaux ont contribué à renforcer les secteurs exportateurs compétitifs, tels que les secteurs de l’*agrobusiness*, de l’extraction minière, de l’aéronautique et des infrastructures.

Sur le plan interne, ce gouvernement a été marqué par le retour de l’inflation et la valorisation de la monnaie nationale face à d’autres devises, ce qui a contribué à impacter la compétitivité des produits brésiliens. Dans un contexte de relations avec l’Afrique en grande partie dépendantes des impulsions gouvernementales, la participation active dans les forums des BRICS et du G20 s’est révélée privilégiée, de même que l’agenda commercial. L’inquiétude à propos d’une *reprimarisation*<sup>43</sup> des exportations brésiliennes ainsi qu’une substitution de la production domestique par les biens importés, notamment chinois, a impulsé l’agenda commercial et protectionniste (Milhorance 2013a). Ainsi, ce gouvernement a fait coïncider un cadre idéologique plus **nationaliste** avec la pression résultante de la crise et des fluctuations de change.

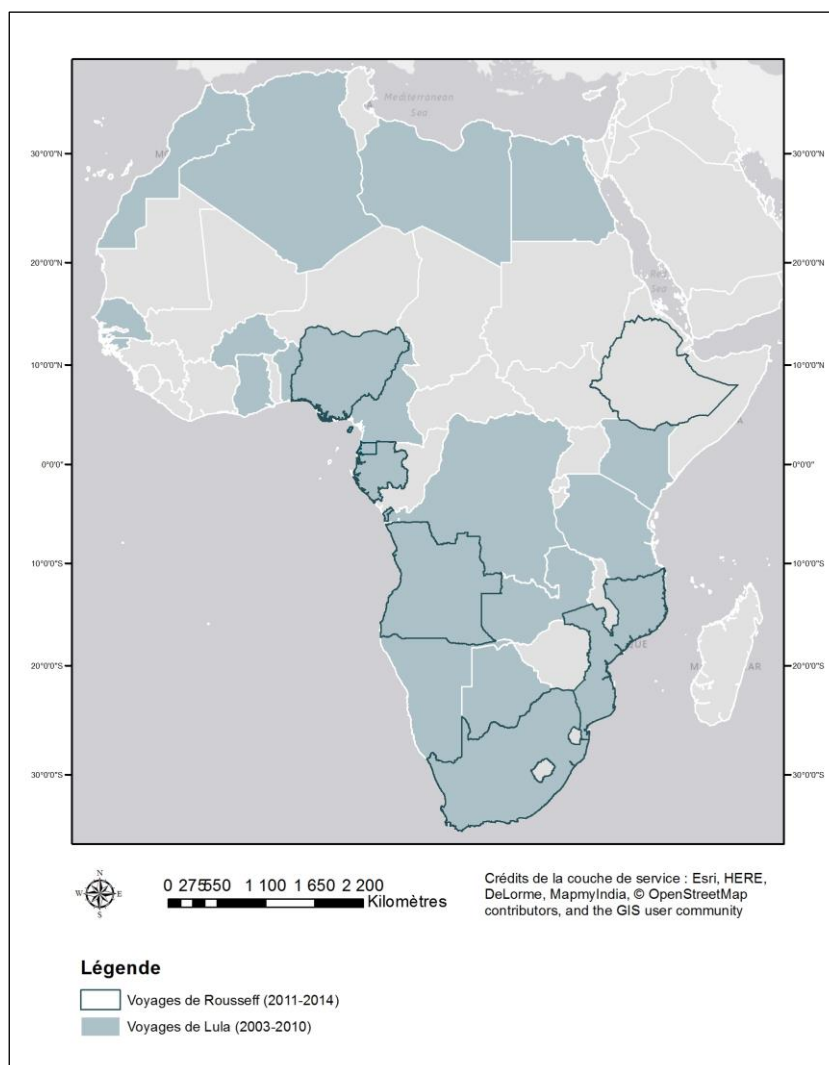
En outre, il a été dit que Rousseff n’avait pas le même enthousiasme que son prédécesseur vis-à-vis de la politique africaine, comme l’atteste l’écart entre le nombre de voyages présidentiels en Afrique des deux mandats de Lula da Silva et celui du premier mandat Rousseff (voir *Figure 3.6*)<sup>44</sup>. Dans ce contexte, l’ancien président Lula da Silva est demeuré dans un premier temps un acteur important de la diplomatie brésilienne par le biais de sa fondation, l’Institut Lula, dont l’une des priorités résidait dans le maintien et l’approfondissement des liens avec les pays africains<sup>45</sup>. Tout en reconnaissant les progrès macro-économiques et sociaux du pays, l’administration Rousseff a donné la priorité aux problèmes nationaux, dont l’extrême pauvreté. Cependant, **cet effort interne de lutte contre la pauvreté légitimait la continuité du rapprochement brésilien vis-à-vis du continent africain.**

<sup>43</sup> Voir Chapitre 1, section 3.1.

<sup>44</sup> Dilma Rousseff a visité 47 pays entre 2011 et 2014, dont sept voyages en Afrique. De l’autre côté, Lula a réalisé 263 visites dans ses deux mandats (2003-2010), dont 28 en Afrique (MRE, 2011). À titre de comparaison, entre janvier 2003 et septembre 2005, Lula a réalisé 80 voyages internationaux (presque le double de Rousseff dans son premier mandat).

<sup>45</sup> Entretien avec un représentant de l’Institut Lula, São Paulo, juillet 2013.

Figure 3.6 : Voyages présidentiels en Afrique de Lula da Silva et Rousseff (2003, 2014)



Source : Élaboré par l'auteur à partir des données de l'Itamaraty

### 3.2. Projection internationale des instruments du secteur rural brésilien : acteurs, ressources et arènes

Tout au long de ce chapitre, nous avons présenté les  *croyances fondamentales*  et  *secondaires*  qui se matérialisent en instruments de politiques publiques, ainsi que les stratégies de coordination qui rassemblent les acteurs du secteur rural au sein de  *coalitions de cause*  distinctes. La projection internationale de ces instruments ne constitue pas un simple prolongement des coalitions internes à l'échelle internationale. Elle repose



sur l'intégration de nouveaux acteurs, de nouvelles arènes et de mécanismes particuliers qui composent notre *sous-système politique*<sup>46</sup>. Celui-ci correspond à notre unité d'analyse et inclut des acteurs intermédiaires tels que les fonctionnaires des institutions internationales, les représentants d'ONG internationales, des consultants, des représentants de la diplomatie étatique et des fonctionnaires travaillant dans la promotion commerciale au Brésil. Par ailleurs, cette projection inclut dans ces étapes initiales des mécanismes tels que la *certification* des instruments brésiliens par les institutions internationales et la *décontextualisation* de ces modèles de leurs environnements sociopolitiques. Les pages suivantes passeront en revue les voies de l'internationalisation des instruments brésiliens (coopération technique, promotion commerciale, participation multilatérale et plaidoyer international) afin d'analyser les réseaux inter-organisationnels qui composent une action internationale fragmentée mais orientée par des mécanismes précis.

### 3.2.1. *Coopération technique et économique avec le Sud*

#### **Une coopération fragmentée, composée de coalitions et d'arènes distinctes**

La coopération pour le développement représente une importante catégorie opérationnelle de la politique étrangère brésilienne (Valler-Filho 2007; Puentes 2009; Costa Leite et al. 2014)<sup>47</sup>. Jusqu'à récemment, le Brésil procédait en tant que bénéficiaire de la coopération internationale et pour de nombreux auteurs, sa politique renvoie à la manière dont le gouvernement brésilien et les organisations de la société civile ont historiquement vécu leur condition de receveur de l'aide (Lima 2005b; Hirst 2011; Costa Leite et al. 2014). Dans ce contexte de transition de bénéficiaire à celui de bailleur, le Programme des Nations Unies pour le développement (Pnud) s'est montré comme un partenaire important. L'institution a contribué pour la création de l'Agence brésilienne de coopération (ABC), la formation de son personnel, l'adoption de techniques de gestion appropriées et la mise en œuvre des systèmes de suivi de projets. Cette agence est responsable par la mise en œuvre de la coopération technique et de la coordination de l'ensemble de l'aide reçue des pays étrangers. L'Institut public de recherche économique appliquée (Ipea) a également affecté une partie de son personnel à l'agence,

<sup>46</sup> Pour définition de *sous-système politique*, voir Chapitre 2, section 1.2.

<sup>47</sup> Entretien avec diplomate brésilien, Brasilia, Juin 2013.

qui a connu, depuis la fin de l'année 2005, d'importantes réorganisations administratives (Loi 5.979/2006). Dans le volet économique de la coopération, la Banque brésilienne de développement économique et social (Bndes) et la Chambre de commerce extérieur (Camex) se sont révélés être des acteurs-clés, comme nous le montrerons ci-dessous. Ces organisations, notamment l'ABC, le Pnud, la Bndes et la Camex, se sont imposées comme que les **principaux intermédiaires** de liaison entre les coalitions nationales d'acteurs et les arènes internationales.

Malgré les efforts de coordination de l'ABC, la coopération technique brésilienne est très décentralisée dans sa mise en œuvre, impliquant plus de 350 institutions de recherche, des organes publics et des ministères distincts. L'ABC n'est donc qu'une agence parmi la myriade d'institutions prenant des décisions et mettant des initiatives en pratique (Costa Leite et al. 2014, p. 8). Il était espéré que cette agence devienne **l'arène** principale de coordination et de construction de la politique brésilienne de coopération internationale, cependant sa capacité à assumer ce rôle est souvent contestée par ses parties prenantes, comme le confirment les extraits d'entretiens ci-dessous :

*« Nous avons réussi à établir un espace de consultation au sein de l'ABC, mais nous avons compris que celui-ci ne correspondait pas à un espace de décision politique. Pour nous, l'ABC est devenue un espace d'information seulement. (...) Au Brésil, il n'y a pas de coordination de la politique de coopération. Qui décide ? La FGV a un poids énorme. L'ABC semble plus bureaucratique. Dans ce contexte, c'est le secteur privé qui gagne. Le MAPA et l'Embrapa semblent être le bras institutionnel de ce processus. Notre stratégie sera donc de plaider au sein du Consea, qui a un caractère plus politique »<sup>48</sup> « L'ABC servait à un autre contexte ; ainsi, cela n'a pas été facile de renforcer ses capacités. Nous sommes en train de construire la politique africaine du gouvernement brésilien. Lula l'a lancée, en mettant le thème « Afrique » en évidence, mais il n'a pas entièrement construit cette politique. Nous sommes en train de le faire maintenant, d'établir les lignes directrices (...) Je crois que la déclaration finale du Dialogue Brésil-Afrique en sécurité alimentaire en est un exemple. (...) Nous construisons la coopération avec la machine en mouvement. Cela est très difficile »<sup>49</sup>.*

Dans le domaine de la sécurité alimentaire, des institutions telles que le MDA, le MDS, le Consea, le Ministère de l'éducation, l'Embrapa et la Conab font également partie des efforts de coopération. Ce sont les fonctionnaires de l'État dans son ensemble qui

<sup>48</sup> Entretien avec un représentant d'ONG brésilienne, Mai 2013, Rio de Janeiro.

<sup>49</sup> Entretien avec un représentant du département de relations internationales du MDA, Brasilia, Juin 2013.

participent à la mise en œuvre des initiatives et non le personnel d'une agence centrale comme dans le cas de plusieurs pays du Nord (voire par exemple l'Agence française de développement, l'Agence étatsunienne de développement international, etc.). Ainsi, alors que la politique de coopération de nombreux pays est inspirée de leur expérience nationale, la fragilité de la coordination de la politique brésilienne de coopération constitue un **reflet direct des dynamiques politiques nationales** dans les initiatives internationales.

Une autre facette de la présence des ministères dans la politique étrangère est observée dans le secteur commercial. Ce secteur a reçu un fort soutien du gouvernement pour son expansion en sol africain. La concentration des investissements sur les services de construction d'infrastructures, de même que les importations concentrées sur le pétrole, rendent les flux économiques bilatéraux sensibles aux décisions et initiatives intergouvernementales<sup>50</sup>. En parallèle, le rôle commercial du MAPA s'est progressivement institutionnalisé : la création du secrétariat de relations internationales en 2005 et du poste « d'attaché agricole » (*adido agrícola*) en 2008 y ont contribué. La politique du MDIC d'appui aux missions et initiatives des secteurs public et privé dans le monde en développement a attesté d'une convergence. Nous verrons dans le Chapitre 6 comment ce mouvement a contribué à consolider un cadre d'action publique dans les pays tels que le Mozambique vers la promotion du rôle du secteur privé dans le développement rural.

Un exemple qui atteste de l'enchevêtrement entre politique de coopération et de promotion commerciale est le **Programme Plus d'Aliments International** (*Programa Mais Alimentos Internacional*), présenté dans le chapitre introductoire. Il vise à partager avec un nombre de pays l'initiative brésilienne de mise à disposition de crédits aux petits agriculteurs pour l'acquisition de machines et d'intrants agricoles. Cette initiative, gérée par le MDA en collaboration avec la Chambre de commerce extérieur (Camex/MDIC) et dont les négociations ont commencé sous le gouvernement Lula da Silva, conditionne les crédits des pays signataires à l'achat de machines et d'équipements produits au Brésil<sup>51</sup>. Le fait qu'il s'agisse d'un projet de coopération géré et suivi par un ministère brésilien avec des garanties souveraines était censé assurer le côté créancier. Ce volet international

<sup>50</sup> Ces facteurs jouent également dans le cas de la Guinée équatoriale, qui apparaît en 2008 comme exportateur de pétrole pour le Brésil et devient la destination de nombreuses firmes brésiliennes (Costa and Veiga, 2011). L'Ambassadeur guinéen à Brasilia confirme la priorité des relations économiques donnée aux pays qui promeuvent la politique de non-ingérence dans les affaires internes (Entretien avec un diplomate guinéen, Brasilia, Juin 2013).

<sup>51</sup> Il s'insère dans une ligne de crédits concessionnels de 640 millions USD du Proex, accompagnés de l'assistance technique et de l'extension rurale.

est vu comme positif par le secteur brésilien de machines puisque « *les entreprises font face à une importante contrainte en termes de financement sur le plan interne et international, ainsi qu'à la concurrence chinoise* »<sup>52</sup>.

Cette initiative a en outre incité la création d'un groupe de travail pour l'Afrique au sein de la Camex, le *GTEX África*, afin de surmonter les obstacles pour l'approfondissement des relations économiques<sup>53</sup>. Ce groupe de travail est devenu une **arène privilégiée**, pourtant très fermée, de décision gouvernementale concernant les relations commerciales avec l'Afrique. Le gouvernement Rousseff a maintes fois évoqué les relations entre la politique commerciale et la coopération internationale, notamment lors de l'annonce de la création d'une nouvelle agence de coopération au sein du ministère du Commerce qui viserait à se substituer à l'ABC en 2013. Reçu avec appréhension par certains groupes du gouvernement et les acteurs de la société civile, ce projet n'a finalement pas abouti, mais la diversification géographique des exportations des biens et services, notamment vers l'Afrique dépend encore de l'appui public, même pour les grandes entreprises<sup>54</sup>.

**La Bndes est l'institution publique la plus active dans la concession de crédits à l'export.** Celle-ci a consolidé progressivement son rôle international à travers des accords avec des institutions financières africaines afin de mettre en œuvre des mécanismes de co-financement ou d'assurer l'échange d'informations sur les contextes nationaux<sup>55</sup>. En dépit de la dénonciation du manque de transparence dans ses financements<sup>56</sup>, la banque est passée par de grandes réformes institutionnelles visant à flexibiliser les conditions d'appui aux investissements étrangers et à l'export. En 2013, une nouvelle Direction exclusive pour l'Afrique et l'Amérique latine a été créée par décret présidentiel. Selon son ancien directeur, la Bndes représente un instrument de la politique de coopération

<sup>52</sup> Entretien avec un représentant de l'Association brésilienne de l'industrie de machines et équipements (Abimaq), São Paulo, Juillet 2013.

<sup>53</sup> D'après un entretien avec un fonctionnaire de la Camex (Brasilia, juin 2013), l'initiative la plus récente annoncée porte sur des accords pour la mitigation des risques et l'appui à l'action des entreprises, avec des mécanismes légers comme l'émission de documents et visas, et l'apport d'informations de qualité, sans la préoccupation de judiciarisation d'éventuels conflits.

<sup>54</sup> Sur le continent, l'Angola est la destination de 23 % des décaissements entre 2007 et 2012 (BNDES, 2013), avec plus de 80 opérations et un portefeuille de 7 milliards USD en ligne de crédits approuvés depuis 2006. D'autres partenaires plus récents sont, dans l'ordre, l'Afrique du Sud, le Mozambique et la Guinée Equatoriale. En Angola, les contrats sont signés avec le gouvernement et bénéficient fondamentalement aux entreprises d'ingénierie Odebrecht, Camargo Corrêa, Andrade Gutierrez, Queiroz Galvão, et d'aviation civile Embraer.

<sup>55</sup> Industrial Development Corporation of South Africa; Tanzania Investment Bank Limited; Development Bank of Ethiopia; African Development Bank; Japan Bank for International Cooperation; Standard Chartered Bank; The African Export-Import Bank

<sup>56</sup> Par exemple la Plateforme de la société civile pour la transparence de la BNDES, coordonnée par l'organisation IBASE.

brésilienne<sup>57</sup>. Par ailleurs, afin d’approfondir ces relations commerciales et d’investissements, le Brésil a avancé avec Rousseff sur une politique d’effacement de la dette des pays africains à son égard<sup>58</sup>. Cette mesure visait à rendre légalement possible les prêts à ces pays, notamment les *supplier credits*<sup>59</sup>. Il convient de noter que tout cet appareil a été fragilisé lors de la crise économique interne au Brésil. Le secteur des infrastructures est le plus important bénéficiaire grâce aux crédits d’appui à l’internationalisation de la Bndes. En ce qui concerne ce secteur, des données officielles ont montré que les taux pratiqués par la banque sont similaires – voire plus élevés – que ceux pratiqués par les agences de crédits à l’export des pays de l’OCDE (Bndes 2015). Ce même rapport a montré que les principales destinations en Afrique des entreprises appuyées sont l’Angola, le Ghana et le Mozambique (pour lesquels ces entreprises ont reçu 3,4 ; 0,2 et 0,5 milliards USD respectivement).

La Bndes agit fréquemment en concertation avec le Ministère du commerce, l’Itamaraty et l’Agence brésilienne de promotion des exportations (Apex-Brasil). Cette dernière incite également la présence d’entreprises brésiliennes sur le continent à travers des salons divers et des missions commerciales. Un autre programme de financement des exportations (Proex) est géré par la Banque du Brésil, avec les ressources mises à disposition annuellement par l’Etat fédéral. Les ambassades brésiliennes dans les pays africains ont un rôle également fondamental, en rendant la communication entre les acteurs plus proche et viable<sup>60</sup>. Ces ambassades participent à l’identification des opportunités, la réalisation de séminaires, et l’assistance aux entrepreneurs brésiliens.

Un enjeu additionnel de la collaboration entre les secteurs publics et privés brésiliens consiste à entreprendre une stratégie de mise en place d’un **marché international pour l’éthanol** (voir Chapitre 1, section 3.1). Le président Lula da Silva et l’Itamaraty ont été des représentants actifs du secteur des biocarburants, contribuant à la divulgation et la promotion de leurs bienfaits en matière de lutte contre le changement climatique. La « *diplomatie de l’éthanol* » a visé à inciter d’autres pays à investir dans la fabrication de biocarburants afin de répandre la production dans le monde et à créer un

<sup>57</sup> Eduardo Melin, BNDES, Séminaire « Valor Econômico: Brasil e África, nova fronteira do desenvolvimento global », Brasília, juillet 2013.

<sup>58</sup> Congo, Tanzanie, Zambie, Sénégal, Côte d’Ivoire, République Démocratique du Congo, Gabon, Guinée, Mauritanie, Sao Tomé et Prince, Soudan et Guinée Bissau (900 millions USD).

<sup>59</sup> Son programme de financement BNDES-Exim prévoit les *supplier* et *buyer credits* jusqu’à 100 % et prévoit 60 % de contenu national dans les projets soutenus, mais ce chiffre ne constitue pas une contrainte.

<sup>60</sup> Dans le cas spécifique des investissements agricoles, le ministère des Affaires étrangères relate le rôle des ambassades dans l’information des entrepreneurs concernant la législation d’accès à la terre. Au Mozambique, des investisseurs brésiliens s’intéressent à la concession de terres (droit d’utilisation pour une période déterminée) pour la production agricole (Entretien avec un diplomate brésilien, Brasília, Mars 2012).

marché international pour les produits, les équipements et les services brésiliens. Au niveau global, le Brésil a préconisé l'adoption de normes communes au sein du *Forum international des biocarburants*. Plusieurs accords ont été signés avec des pays latino-américains et africains dans l'expectative de stimuler l'intégration énergétique et le transfert de technologies. Dans ce domaine, la Bndes et l'Apex travaillent de manière conjointe avec la Direction de ressources énergétiques de l'Itamaraty pour cet agenda.

La Bndes a financé une série d'études de faisabilité en biocarburants en Afrique et a récemment établi un bureau de liaison en Afrique du Sud, qui a signé des accords dans ce domaine avec les institutions africaines telles que la Banque africaine de développement (BAD) et le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (Nepad)<sup>61</sup>. Le Sénégal, la Zambie et le Mozambique ont été identifiés comme étant les pays les plus prometteurs pour développer ce secteur. Cependant, les initiatives ont en grande mesure ralenti suite à la baisse des prix du pétrole, au désengagement du gouvernement fédéral après la succession présidentielle de 2010, et à l'approfondissement de la crise du secteur au niveau interne. Alors que les investissements directs en Afrique n'ont pas comblé les attentes, le Brésil s'engage actuellement dans des dialogues politiques avec les pays du *Forum IBAS* (Inde, Brésil, Afrique du Sud) visant à promouvoir des normes techniques internationales et à fournir une expertise en matière de cadres juridiques et institutionnels à d'autres pays désireux de développer le secteur<sup>62</sup>.

Enfin, des efforts récents ont été déployés afin de développer le **secteur agro-industriel brésilien au-delà du contexte régional**, en particulier en Afrique australe. L'intérêt des acteurs privés brésiliens dans la production de *commodities* dans les pays africains est étroitement lié à l'augmentation de la demande chinoise pour les matières premières. En dépit de la forte expansion de l'*agrobusiness* brésilien en Amérique latine<sup>63</sup>, notamment en Bolivie, à ce stade, seulement un nombre limité d'investisseurs pionniers

---

<sup>61</sup> Entretien avec un représentant de la BNDES Afrique, Johannesburg, Mars 2014 ; Entretien avec un représentant du Nepad, Midrand, Mars 2014.

<sup>62</sup> Les principaux aspects d'échanges sont : i) l'harmonisation des spécifications et des normes techniques, considérée comme essentielle à la "marchandisation" des biocarburants ; ii) le partage d'expériences en matière de cadre politique et institutionnel pour favoriser le développement du secteur dans les pays tiers ; iii) et la coordination politique entre les économies émergentes dans les forums internationaux (telles que le *Global Bioenergy Partnership* et le Forum international des biocarburants). Par ailleurs, la Chine, qui est déjà un grand importateur du sucre brésilien, s'est récemment montrée être un marché prometteur, instituant des réglementations dans le but d'augmenter sa consommation (Milhorance 2015a, p. 8).

<sup>63</sup> L'intégration de l'agro-industrie brésilienne dans les chaînes de valeur mondiales est en plein essor, la consolidation de la société de conditionnement de viande *JBS Friboi* qui est le leader dans le secteur en est une illustration.

est parvenu à s'installer sur le continent africain. La société agro-industrielle *Pinesso* est un exemple d'investissement au Soudan et au Mozambique. Dans ce contexte, la diplomatie et la coopération technique sont considérées comme des moyens supplémentaires pour faciliter les investissements. Le programme ProSavana, que nous évoquons tout au long de cette thèse, est le plus grand projet de coopération brésilienne. Ce programme a été en outre aligné avec les investissements en infrastructure de la compagnie minière brésilienne Vale.

En synthèse, les initiatives de coopération technique et économique du Brésil convergent et impliquent de nombreux acteurs publics et privés nationaux qui avancent des *systèmes de croyances* distincts. Des projets techniques, des échanges dans le domaine de la sécurité alimentaire, des investissements directs, des relations commerciales et de promotion des biocarburants font partie de cette mosaïque qui compose les relations bi/trilatérales du Brésil avec le Sud. Les principaux **médiateurs** de ce mouvement au niveau national sont les divisions politiques de l'Itamaraty, l'ABC, le Pnud Brésil, la Bndes et la Camex. Par ailleurs, les étapes initiales de ce processus reposent sur des mécanismes de *certification* et de *décontextualisation* et mobilisent des ressources nouvelles, comme nous le verrons ci-dessous.

### **Mise en évidence de principes de relation horizontal**

La participation du Brésil dans la construction de normes internationales repose en partie sur ces initiatives de coopération technique et économique, qui mettent en avant l'expérience brésilienne de développement. Cependant, la transformation des instruments brésiliens en « formats exportables » fait l'objet de deux **mécanismes** principaux. Premièrement, la *certification* des expériences brésiliennes par des institutions internationales, notamment au sein du système des Nations Unies, valide les instruments d'action publique de ce pays dans le domaine de la lutte contre la pauvreté. Par ailleurs, la relance de la coopération sud-sud dans les années 2000 a été suivie d'une plus forte institutionnalisation de ses principes par les agences des Nations Unies et par sa valorisation au sein d'autres institutions internationales, par exemple la Banque mondiale et des agences de coopération des pays du Nord qui se sont progressivement investies dans la mise en place de la coopération triangulaire. En plus, des institutions régionales, par exemple le Nepad, se sont intéressées à la coopération sud-sud, en

validant certains de ses principes, notamment ceux de *coopération horizontale*, *intérêts mutuels*, *non-conditionnalités politiques* (voir Chapitre 1, section 3.1).

En effet, la diplomatie brésilienne a refusé l'adjectif de « *donateur émergent* » tel que caractérisé par certains auteurs vis-à-vis de son engagement dans le système international de coopération (Inoue & Vaz 2012). Cela étant, l'action du pays repose sur la *réponse à la demande* des pays en développement, sur le *dialogue horizontal* ou encore sur *l'absence de conditionnalités politiques*. Le concept de *coopération structurante*, fondé sur l'approche à long terme et sur le renforcement des ressources humaines locales, est venu intégrer ce vocabulaire à la fin de la décennie. La coopération sud-sud s'est peu à peu constituée et consolidée comme une stratégie pour l'intégration du monde en développement en mobilisant des principes de la « non-indifférence » (Mendonça Júnior 2013, p. 27). On voit également s'approfondir la modalité de « *coopération triangulaire* », associant un pays du Nord ou une organisation internationale, que nous discuterons plus en détails dans le Chapitre 4.

Le deuxième mécanisme considéré dans ces étapes initiales de l'internationalisation est celui de la *décontextualisation partielle* des instruments politiques. Il s'agit d'une « mise en universalité » des instruments inscrits dans les luttes politiques internes en « instruments standards » de « promotion de la sécurité alimentaire mondiale », de « technologies adaptées pour l'agriculture tropicale », de « développement social et économique international », et de potentielle conciliation entre agriculture familiale et *agrobusiness* (« coexistence pacifique ») (Ancelovici & Jenson 2012; Milhorange 2014b). L'intensification de cet engagement a reflété le modèle *national-développementalisme* brésilien<sup>64</sup>, cependant, la coopération économique avec le Sud s'est défaite d'une partie de ses références au contexte brésilien pour se présenter en tant qu'objet « d'intérêts mutuels » entre des « partenaires horizontaux ». Ces initiatives ont également été présentées en tant que formes « responsables » d'investissements ou, comme le définit Cabral (2015), de « relations économiques avec un héritage ».

### **Des ressources asymétriques et variées**

La coopération technique et économique évoque des ressources renouvelées. Comme nous l'avons mentionné plus haut, ce projet fait l'objet d'un intérêt du gouvernement central, ce que lui assure des ressources politiques et d'autorité formelle.

---

<sup>64</sup> Entretien avec un diplomate brésilien, Brasilia, Juin 2013



En outre, une grande partie des initiatives se fonde sur l'idée de partage de l'expérience brésilienne de développement, qui acquiert une certaine légitimité internationale, et qui met en avant les technologies agricoles et « sociales » développées par le Brésil (voir Chapitre 1). Enfin, des ressources financières importantes ont été déployées au cours des années 2000 pour la mise en place de ces initiatives.

Il convient de noter que l'évaluation des dépenses de la coopération brésilienne est complexe : la définition de la coopération reposait initialement sur une définition proche de celle proposée par l'OCDE (IPEA & ABC 2010, p. 17), mais en 2013 le gouvernement a adopté une nouvelle méthode : l'accent était dorénavant mis sur les dépenses publiques du gouvernement (IPEA & ABC 2013, p. 14). Cette modalité de comptabilisation des dépenses peut être vue comme une manière de valoriser les chiffres de la coopération brésilienne vis-à-vis des pays du Nord et même vis-à-vis d'autres pays émergents tels que la Chine. Cependant, elle est réelle dans la pratique de la mise en œuvre, très dépendante des missions de fonctionnaires et des réunions d'échanges de pratiques<sup>65</sup>. Par ailleurs, selon les chercheurs de l'Ipea, les acteurs privés ne font pas partie intégrante de la coopération brésilienne (Lima et al. 2014, p. 211), aspect controversé qui pourra être contesté par la pratique de cette politique dont le volet économique est central.

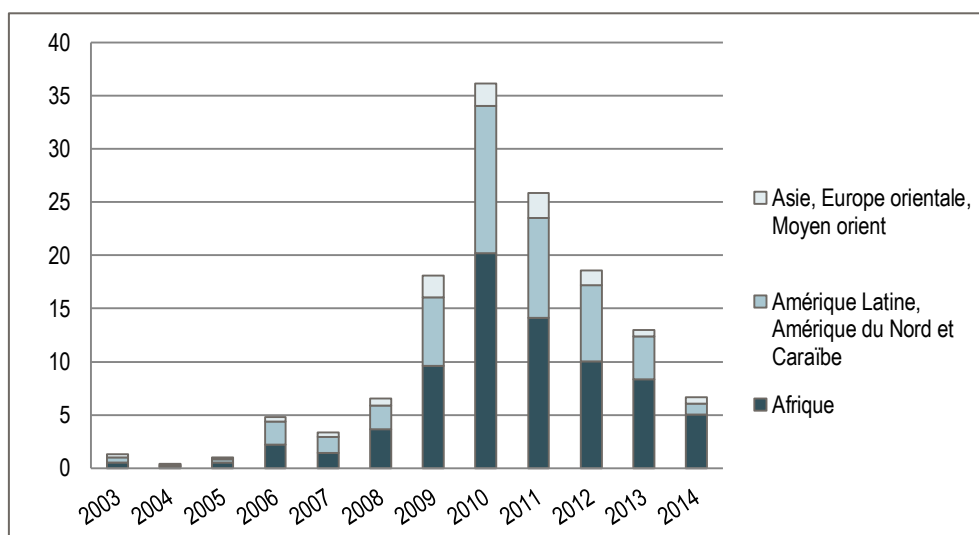
Cependant, les budgets de l'Itamaraty et de l'ABC ainsi que les ouvertures d'ambassades brésiennes ont été progressivement réduits à partir de 2011, ainsi que l'allocation pour les projets de coopération technique. Lula da Silva avait fait l'effort d'augmenter significativement le nombre de personnel de l'Itamaraty avec davantage de places offertes au concours annuel de la carrière diplomatique, mais depuis au début de l'administration Rousseff ce nombre est revenu à des chiffres inférieurs à ceux précédant le mandat antérieur (Milhorance 2013a). La démobilisation de la politique étrangère observée lors du gouvernement Rousseff a été perçue comme une occasion pour approfondir la réflexion autour de cet engagement. Cependant, l'absence d'un cadre légal spécifique pour la coopération est vue par certains auteurs comme un défi à sa continuité (Leite & Hamann 2012).

La *Figure 3.7* montre l'évolution de l'exécution budgétaire de l'agence, par région : l'Afrique continue d'en être le principal bénéficiaire et représente environ 55% des allocations, pour l'essentiel destinées aux pays lusophones. Selon les données officielles,

<sup>65</sup> Entre 2003 et 2014, 663 missions ont eu lieu (ABC/MRE 2015).

le budget de la coopération (non-seulement technique)<sup>66</sup> aurait évolué de 160 millions USD en 2005 à plus de 900 millions USD en 2010 (IPEA & ABC 2010; IPEA & ABC 2013). Si l'on considère des modalités non comptabilisées par les données officielles, comme l'effacement des dettes, l'assistance alimentaire et le financement des exportations, le montant encaissé entre 2005 et 2010 accroitrait de 150 % (Farani 2011). Bien que ces trois dernières modalités n'étaient pas considérées par les données officielles, les crédits à l'export et l'effacement de la dette comptaient pour 53 % des montants alloués dans cette période (Costa Leite et al. 2014).

Figure 3.7: Évolution de l'exécution budgétaire de l'ABC, par région, 2003-2014 (montants en millions USD)



Source : Adapté par l'auteur de (ABC 2015)

### 3.2.2. Reconnaissance multilatérale des politiques de sécurité alimentaire

#### Une action plus coordonnée dans les arènes multilatérales

La stratégie brésilienne de lutte contre la faim du gouvernement Lula da Silva est née avec une « ambition » internationale. Il se trouve qu'avant même le lancement du Programme *Faim Zéro*, certaines organisations internationales s'y étaient déjà intéressées.

<sup>66</sup> Les catégories prises en compte sont : coopération technique et technologique, bourses d'étude, contributions aux organisations internationales, coopération humanitaire et opérations de maintien de la paix.

La priorisation nationale de cet agenda a été internationalement saluée, notamment dans un contexte d'adoption de compromis et de réduction de la pauvreté par le Sommet mondial de l'alimentation de la FAO et des « Objectifs de développement du millénaire » (ODM). En outre, le groupe de travail chargé de transformer le « projet *Faim Zéro* » en politique publique – formé par des représentants du gouvernement brésilien, de la société civile nationale, des fonctionnaires de la FAO, de la BID et de la Banque mondiale – avait pris une connaissance détaillée des termes du programme. La visibilité du président Lula da Silva dans les réunions des Nations Unies a également joué en la faveur du programme. Fraundorfer (2013, p. 91–92) a par ailleurs décrit le rôle des campagnes « *Hunger Free* » organisée par l'ONG ActionAid et « *Cultivons* » promue par Oxfam, toutes les deux à priori inspirées par les résultats de la stratégie brésilienne.

En effet, une série d'acteurs nationaux a contribué à cet effort délibéré de divulgation afin de faire connaître la stratégie *Faim Zéro* à l'échelle mondiale. Dans ce contexte, des organisations telles que le bureau national de la FAO et de la Banque mondiale ont agi en tant qu'**acteurs intermédiaires** importants, mais le *Faim Zéro* avait comme porte-parole le président Lula da Silva lui-même. En outre, un effort diplomatique a été accompli par le ministère brésilien des Affaires étrangères, qui a créé en 2004 une Coordonation-générale de l'action internationale contre la faim (**CGFome**) pour agir en tant qu'interface internationale de la stratégie. Cette division vise à coordonner la politique étrangère brésilienne dans les domaines de la sécurité alimentaire, du développement rural et de la coopération humanitaire, ce qui reflète la priorité gouvernementale donnée à cette thématique<sup>67</sup>. Des ministères tels que le MDA et le MDS interagissent constamment avec la CGFome en ce qui concerne leur engagement dans la coopération sud-sud. Le gouvernement brésilien a en outre créé deux institutions qui ont participé à cette entreprise ; nous y reviendrons dans le chapitre suivant<sup>68</sup>.

<sup>67</sup> Le directeur de la CGFome est un diplomate lié au Parti des travailleurs et liés au processus de construction du Programme Faim Zéro.

<sup>68</sup> Premièrement, l'institution de recherche du Centre international de politiques pour une croissance inclusive (IPC-IG), en collaboration avec le PNUD et l'Institut public de recherche économique appliquée (IPEA), a divulgué les résultats de divers programmes de la Stratégie *Faim Zéro* et a contribué à légitimer l'approche brésilienne, reposant sur un système d'évaluation. De plus, le Centre d'excellence contre la faim du Programme Alimentaire Mondial des Nations Unies (PAM), créé à Brasilia en 2011 avec un financement initial du gouvernement brésilien, représente la dernière phase de coopération entre le PAM et le Brésil. Présidé par l'ancien directeur du Fonds national de développement de l'éducation (FNDE), il vise à promouvoir la connaissance à travers le monde du système de mise en place pour les repas scolaires et joue un rôle important dans la diffusion d'informations sur le PAA et le PNAE.

### La « validation » internationale du Programme *Faim Zéro*

Il convient de souligner que toutes idées ou pratiques ne deviennent pas des formats acceptables pour l'internationalisation. D'où ces questions préalables : comment cet ensemble précis d'idées a-t-il été assemblé et formaté pour l'exportation? Comment cet ensemble d'instruments s'est-il défait de ses idiosyncrasies locales et contextuelles pour se convertir en standard ? Cette transformation requiert un travail politique et culturel soutenu par les mécanismes de *certification* par les organisations internationales, et de *décontextualisation* des instruments brésiliens de politiques rurales, en les configurant en tant que normes génériques de « lutte mondiale contre la faim » (Ancelovici & Jenson 2012; Milhorange 2014b; Peck & Theodore 2015). Ce processus s'intéresse à la façon dont les instruments sont d'abord identifiés dans leur milieu national par les décideurs, les ONG ou d'autres institutions, puis reconfigurés en modèles standards destinés à l'internationalisation. En empruntant les travaux de Blatrix (2012), nous pouvons souligner que cette « **mise en universalité** » mène à l'idée d'une **neutralité politique**.

L'intérêt international a été approfondi après la Rencontre des chefs d'Etat brésilien, chilien, français et du secrétaire général des Nations Unies contre la faim et la pauvreté, en 2004<sup>69</sup>. Ensuite, le Brésil a lancé, en partenariat avec le Guatemala, l'initiative « Amérique latine et Caraïbes libérées de la faim en 2025 ». Cette campagne a été ultérieurement endossée par la FAO. Takagi (2006, p. 6–7) cite, par exemple, l'intérêt de l'Argentine, de l'Uruguay, du Chili et d'autres pays latino-américains pour les actions du programme depuis son départ. Le dispositif de la *Bourse famille* a suscité un intérêt particulier dans certains de ces pays<sup>70</sup>. La Banque mondiale a été l'un des principaux acteurs de la diffusion internationale de l'information sur cet instrument, ayant entre autre participé à sa mise en œuvre avec l'apport financier de 572 millions USD. Les organisations internationales telles que la FAO, le Pnud et la Commission économique pour l'Amérique Latine et les Caraïbes (Cepal) ont cité l'exemple du Brésil dans leurs rapports annuels (CEPAL 2004, p. 96–105; FAO 2004b, p. 4). De nombreux acteurs de la gouvernance mondiale de la sécurité alimentaire et de la société civile internationale ont

<sup>69</sup> Déclaration conjointe des présidents Chirac, Lula da Silva, Lagos et du secrétaire général Kofi Annan : « Action contre la faim et la pauvreté » (Genève, 30 janvier 2004).

<sup>70</sup> Colombie (Famílias en Acción), Honduras (Programa e Asignación Familiar - PRAF); Jamaïque (Program of Advancement through Health and Education - PATH); Nicaragua (Red de Protección Social - RPS); Chile (Chile Solidario); e Argentine (Jefes e Jefas) (Takagi 2006, p. 177).

salué l'approche du pays. La *Bourse famille* a d'ailleurs été reconnue comme étant le « *plus important programme de transfert conditionnel de revenus au monde* » (Hall 2006, p. 689).

La *certification* de la stratégie par ce groupe représentait en quelque sorte l'aval de ses objectifs et de son contenu, avec un effet politique positif pour les promoteurs du programme, en diminuant les barrières internes à sa mise en œuvre. Mais cette démarche a également contribué à diffuser internationalement des informations concernant cette stratégie brésilienne. Comme le constate Blatrix (2012) au sujet de la démocratie participative, le rôle de promotion dans la circulation d'idées et de solutions d'action publique repose aussi sur la **mise à disposition des connaissances** sur une pratique, ses modalités d'organisation, les conditions auxquelles elle pourra être transférée et adaptée à des contextes variés. La pluralité des espaces dans lesquels les « **promoteurs** » naviguent garantit une visibilité et une notoriété à toute expérience locale.

Alors que la volatilité des prix s'est développé sur les marchés mondiaux et que de nombreuses régions ont vécu une pénurie alimentaire critique à la fin des années 2000, le Brésil a augmenté sa production agricole et ses exportations de produits alimentaires. De plus, le pays a fait preuve d'une réduction drastique de ses niveaux d'insécurité alimentaire, ainsi que de la pauvreté rurale au niveau national (F. Pierri 2013). Le Brésil a atteint l'objectif de réduire de moitié la part de sa population souffrant de la faim (ODM n° 1) avant son terme et, d'après la FAO, depuis le début des années 2000, le taux de sous-alimentation a été réduit de moitié, passant de 10,7 en 2000 à moins de 2% en 2010 (Pnud 2010b; FAO & OCDE 2015, p. 111). L'élection de Graziano da Silva en 2011 à la direction de la FAO représentait un autre symbole de l'estime internationale pour cette expérience.

### **Des ressources accrues de légitimité**

La reconnaissance mondiale de cette expérience a non seulement renforcé la stratégie *Faim Zéro* d'un point de vue de la politique interne, mais a aussi, selon l'ancien chef de la division internationale du MDA, doté le Brésil de capacités diplomatiques, technologiques et politiques afin qu'il devienne un acteur majeur dans le dialogue politique et la coopération sur la sécurité alimentaire et l'agriculture (F. Pierri 2013). Dans ce contexte, le programme est **devenu une référence internationale** avant même d'être effectivement mis en œuvre et de démontrer des résultats tangibles. La simple priorisation gouvernementale ainsi que la définition de la lutte contre la faim en tant que

stratégie d'État ont représenté une grande avancée symbolique au début des années 2000. Le manque de « volonté politique » a été à la base d'une série de diagnostics internationaux retraçant la désillusion mondiale vis-à-vis de la lutte contre la faim à la fin du XX<sup>e</sup> siècle. Comme le soulignent Peck et Theodore (2015), cette initiative a concrétisé une nouvelle approche de lutte contre la pauvreté qui était en lien avec le consensus international consolidé à partir des années 2000. Ainsi, les ressources de légitimité – ainsi que les ressources formelles de l'administration publique – ont assuré la projection de ces instruments dans les espaces internationaux.

### 3.2.3. Contestation politique en réseau

#### Deux principales coalitions de militants connectés internationalement

Le renforcement d'initiatives brésiliennes d'échange technique et économique avec des pays du Sud a incité l'émergence de réseaux de mouvements sociaux et d'ONG critiques de ces projets. De même que dans la notion de *coalitions de cause*, la formation de ces réseaux de militants est motivée par les valeurs, les discours et les informations partagées (Keck & Sikkink 1999, p. 89). Par ailleurs, Tarrow (2005, p. 8) a montré que l'action collective nécessite la mobilisation de ressources, la saisie d'opportunités, la formulation de demandes et l'identification d'objectifs communs. D'après les arguments de cet auteur, l'internationalisation a le potentiel d'intensifier la densité des relations entre les institutions étatiques et non-étatiques, et de renforcer les liens verticaux entre les niveaux sous-national, national et international. Un aspect additionnel de ce processus est la mise en place des cadres formels et informels de *socialisation* qui facilitent la consolidation de ces réseaux, comme l'a démontré la littérature de relations internationales (Finnemore & Sikkink 1998; Keck & Sikkink 1998; Keck & Sikkink 1999; Tarrow 2005).

Ainsi, la mobilisation croissante des acteurs brésiliens dans la politique internationale a créé une opportunité pour l'action des militants politiques au-delà des frontières nationales et a favorisé la consolidation d'arènes de débats et de critiques à l'égard des effets de ce processus. Deux grandes formes d'action sont identifiées, comme nous le détaillerons dans les chapitres 6 et 7. Premièrement, la consolidation de mouvements contestataires des investissements brésiliens, en lien avec des réseaux existants (par exemple la Via Campesina), auxquels participent des acteurs

historiquement critiques des politiques pour l'*agrobusiness* et de l'action des compagnies minières au Brésil tels que le MPA, le MST, l'ONG Fase, la Plateforme pour la transparence des prêts de la Bndes, et le mouvement d'articulation internationale des populations impactées par la société Vale (MAV) ; et deuxièmement, la consolidation d'un engagement dans les arènes multilatérales telles que la FAO, le PAM et la CPLP, visant à contribuer à la formulation des normes de promotion du droit à l'alimentation, de production sociale productive, d'appui à l'agriculture familiale et de participation sociale. Ce dernier réseau intègre des acteurs associatifs mais également des acteurs publics, notamment les défenseurs du Programme *Faim Zéro* sur le plan interne.

### Décontextualisation des luttes nationales

L'action des organisations de la société civile coordonnée en réseau fait, comme dans les cas précédents, l'objet de *certification* et de *décontextualisation partielle*. Dans le premier cas, le mouvement de contestation fait souvent référence à l'idée développée dans le Chapitre 1 du « *Sud comme foyer de contestation* ». Il critique le « *rôle de l'État interventionniste qui agit dans une direction insoutenable* »<sup>71</sup>, fondé sur le *boom des commodities* dans les marchés internationaux. Malgré la reconnaissance d'un certain romantisme en ce qui concerne l'idée de l'échange sud-sud, sont mises en avant « *les histoires croisées d'exploitation des richesses naturelles et de la colonialité du pouvoir* »<sup>72</sup>. Plusieurs de ces acteurs critiquent les risques de l'expansion du capital brésilien « *homogénéisateur* » dans la logique d'émergence<sup>73</sup>. L'action internationale de ces organisations s'insère dans les réseaux transnationaux d'activistes tels que la Via Campesina et reçoivent des ressources financières et techniques d'ONG internationales telles que Oxfam et ActionAid.

Le deuxième mouvement tend plus vers une démarche de valorisation de la « *participation sociale dans la construction des politiques publiques* »<sup>74</sup>, comme un reflet du cas du Consea. Comme l'affirment certains de ses défenseurs, « *les politiques publiques au Brésil sont construites en collaboration avec les mouvements sociaux ; il s'agit d'une belle*

<sup>71</sup> Entretien avec représentant d'une ONG brésilienne, Rio de Janeiro, Mai 2013.

<sup>72</sup> Entretien avec représentant d'une ONG brésilienne, Rio de Janeiro, Mai 2013.

<sup>73</sup> Entretien avec représentant d'une ONG brésilienne, Rio de Janeiro, Avril 2013 ; Entretien avec représentant d'une ONG brésilienne, Rio de Janeiro, Mai 2013 ; Entretien avec représentant d'une ONG brésilienne, Rio de Janeiro, Mai 2013 ; Entretien avec représentant d'un mouvement rural brésilien, Brasilia, Juin 2013 ; Entretien avec représentant d'une ONG brésilienne, Brasilia, Juin 2013.

<sup>74</sup> Entretien avec représentant du Consea, Brasilia, Mai 2013 ; Entretien avec représentant du MDA, Brasilia, Juin 2013.

*expérience à être exportée* »<sup>75</sup>. Ce réseau s'articulera de manière plus étroite à la coalition présentée ci-dessus et qui prône la « stratégie *Faim Zéro* » en tant que modèle pour le monde de lutte contre la faim et la pauvreté. Ce mouvement bénéficie ainsi des ressources déployées à la coalition active au sein des institutions multilatérales de la sécurité alimentaire et y intègre des ressources de légitimité qui contribueront à l'internationalisation de ces instruments politiques. Nous détaillerons ce processus dans les chapitres 4 et 6. C'est ainsi qu'un mouvement important d'internationalisation de l'action étatique, privée et sociétale se met graduellement en place, configurant un système favorable pour la circulation de cadres cognitifs et d'action publique inspirés des instruments brésiliens.

### 3.3. L'action internationale des coalitions du secteur rural

Les initiatives présentées ci-dessus représentent une image du processus initial d'internationalisation de solutions d'action publique brésiliennes. Si, d'une part, ce processus a lieu dans un contexte d'élargissement du *soft power* brésilien sur la scène internationale ; d'autre part, l'approche par les réseaux nous permet de constater le caractère polycentrique de la distribution du pouvoir au sein du *sous-système* étudié. A cet effet, revenons tout d'abord sur les coalitions qui s'y intègrent ainsi que sur les *systèmes de croyances* et les acteurs membres que nous avons présentés au cours de ce chapitre. Les modalités de coopération, de promotion commerciale et d'investissements, de certification multilatérale et de contestation ne représentent pas chacun une *coalition* et un *système de croyances* distincts. Certains acteurs engagés dans ces différentes modalités interagissent et forment une même coalition, comme nous le verrons dans le *Tableau 3.2* et dans la *Figure 3.8* ci-dessous.

Nous arrivons, donc, à trois *coalitions de cause* qui participent à la circulation d'instruments brésiliens de politiques publiques. D'une part, la première (C1) et la plus robuste en termes de ressources politiques et financières réunit les intérêts de modernisation technique et d'intégration du Brésil dans les chaînes de valeurs mondiales. Les crédits à l'export, l'appui diplomatique, les missions du secteur privé, et l'association avec la coopération et le transfert technique sont leurs principales stratégies. Celle-ci reflète néanmoins les réseaux historiques d'appui au patronat rural et à la modernisation agricole que nous avons présenté au cours de ce chapitre. Dans ce sens,

<sup>75</sup> Entretien avec représentant du département international du MDA, Brasilia, Juin 2013.



l'antagonisme à l'égard des deux autres coalitions reflète en quelque sorte les conflits historiques du secteur rural du pays.

**Tableau 3.2 : Principales coalitions de cause brésiliennes impliquées dans l'internationalisation de solutions d'action publique**

Coalition	« Modernisation » (C1)	« Faim Zéro » (C2)	« Contestataire » (C3)
<b>Membres principaux</b>	<p><b>Public</b> : Agence brésilienne de coopération (ABC), Itamaraty, ministère de l'Agriculture (MAPA), ministère du Commerce (MDIC), Bndes, Agence de promotion du commerce (APEX)</p> <p><b>Privé</b> : Vale, Fondation Getulio Vargas (FGV), Odebrecht, Camargo Correa</p>	<p><b>Public</b> : Division de lutte contre la faim (CGFome), ministère du Développement agraire (MDA), ministère du Développement social (MDS), Fonds national d'éducation (FNDE)</p> <p><b>Société civile</b> : Confédération de travailleurs ruraux (Contag), Conseil de sécurité alimentaire (Consea), Inesc</p> <p><b>Organisations internationales</b> : FAO Brésil, Centre de politiques internationales (IPC-IG/Pnud), Centre d'excellence de lutte contre la faim</p>	<p><b>Société civile</b> : Mouvement des petits paysans (MPA), Institut d'analyses économiques et sociales (IBASE), Fédération d'assistance sociale (FASE), Inesc, Oxfam, Consea</p>
<b>Système de croyances</b>	Modernisation technique, agro-industrie, promotion du commerce et des investissements	Politiques spécifiques pour l'agriculture familiale, participation sociale, protection sociale, circuits courts	Participation sociale, souveraineté alimentaire, autonomie des marchés, circuits courts, contestation du capitalisme agraire
<b>Ressources</b>	Financières, techniques, autorité formelle, représentation d'intérêt, légitimité internationale	Représentation politique, autorité formelle, légitimité internationale, légitimité sociale	Capacité de mobilisation sociale, légitimité internationale, légitimité sociale
<b>Arènes</b>	GTEX Afrique/ ministère du Commerce ; ABC/Itamaraty	Consea, CGFome/Itamaraty	Mouvement des impactés par la Vale, Consea, Via Campesina

Source : Élaboré par l'auteur

D'autre part, les coalitions C2 et C3 sont complémentaires et interagissent souvent de manière collaborative, malgré leurs objectifs secondaires ou *systèmes de croyances* distincts. Leurs stratégies sont pourtant hétérogènes, compte tenu du fait que la première repose sur les circuits politiques des ministères et des organisations internationales dans la mise en place de projets de coopération et dans la formulation de normes internationales, tandis que la deuxième est davantage intégrée aux réseaux transnationaux de militants et promeut des campagnes de contestation de certaines initiatives liées à la généralisation du capitalisme agraire et à la mondialisation des marchés agricoles. Ce schéma simplifie le *sous-système* politique en identifiant des

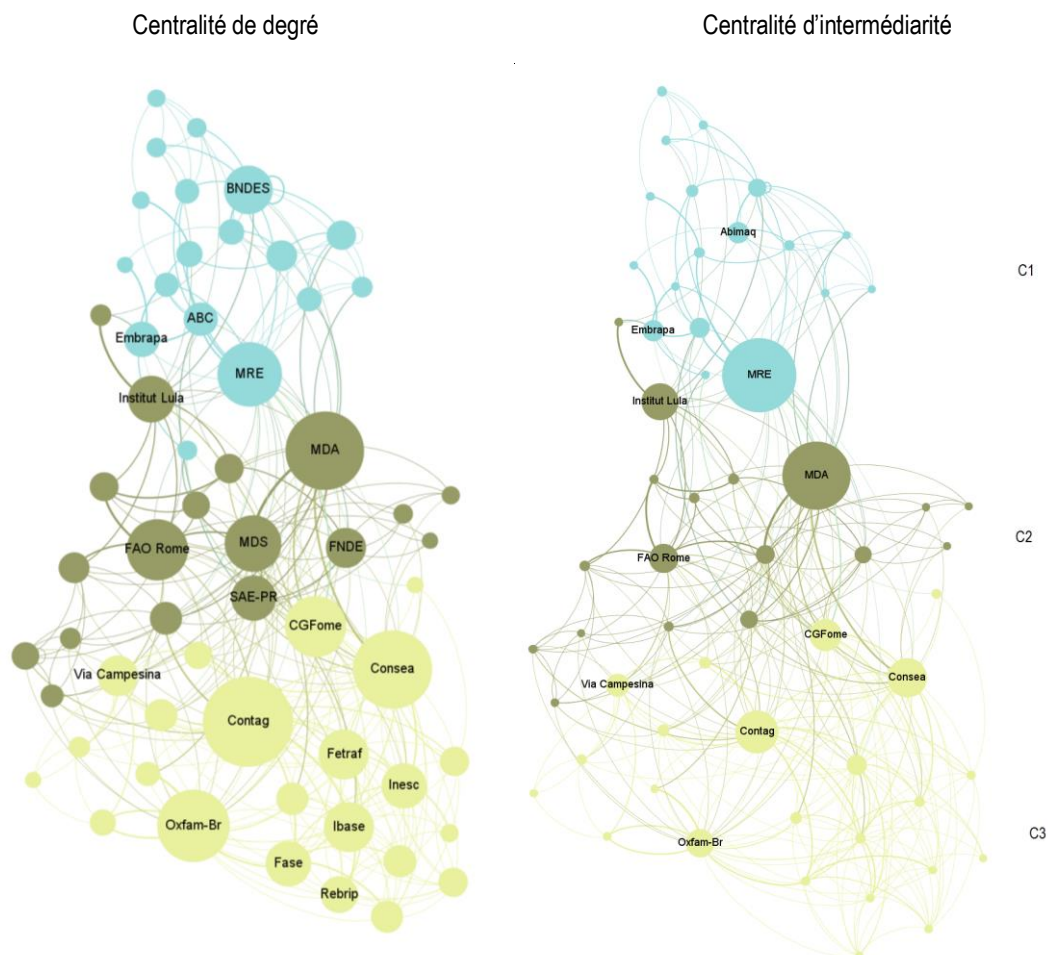
groupes plutôt stables sur le temps, ce qui nous permettra par la suite d'analyser le changement politique.

Les graphiques ci-dessous (*Figure 3.8*) illustre ces trois coalitions. Nous utilisons deux mesures différentes pour le même réseau : la « centralité de degré » (*degree centrality*) et la « centralité d'intermédiarité » (*betweenness centrality*). La première informe le nombre de relations (liens) de chaque acteur avec d'autres acteurs du réseau et peut être interprétée comme un degré du prestige ou de l'autorité de celui-ci. La deuxième informe le nombre de fois qu'un acteur agit comme un point de passage le long du plus court chemin entre deux autres nœuds, et peut également être interprétée comme un degré de l'autorité. Mais cette dernière est utile dans l'illustration des acteurs intermédiaires entre les coalitions. Le *sous-système*, qui dans ce cas, ne considère que les acteurs situés au Brésil, illustre les interactions régulières intra- et inter-*coalitions de cause*. Il est possible d'observer trois sous-groupes principaux (en différentes couleurs) qui sont définis par une mesure de « communauté modulaire » (*modularity*) – ou par l'intensité d'interaction entre chaque sous-groupe ou communauté (Blondel et al. 2008)<sup>76</sup>. Il convient de noter que certaines organisations intègrent à la fois la coalition C2 et C3.

Les interactions entre ces coalitions et d'autres acteurs internationaux seront détaillée dans les chapitres suivants et nous verrons les changements dans la structure du réseau et dans le système d'interrelations. Bien que faiblement hiérarchisé, le tissu des relations fait apparaître quelques organisations qui polarisent davantage que les autres. À travers cette méthodologie, nous illustrons, en termes concrets, la coalition « modernisatrice » (C1), dont l'ABC, l'Embrapa, la Bndes et la Vale figurent comme acteurs principaux. Par ailleurs, un deuxième groupe plus dense réunit les coalitions « *Faim Zéro* » (C2) et « contestataire » (C3), dont le MDA, la CGFome, la Contag, le Consea et l'ONG FASE figurent comme des acteurs importants. La mesure d'intermédiarité nous permet de voir que deux organisations polarisent en particulier la connexion entre les coalitions, le MDA et le MRE. D'autres organisations telles que l'Institut Lula, la CGFome, le Consea et la FAO apparaissent également en tant qu'acteurs intermédiaires. Ces résultats identifient les acteurs-clé qui agissent en tant qu'intermédiaires dans la projection initiale des instruments brésiliens de politiques publiques.

<sup>76</sup> Il s'agit d'une méthode heuristique fondée sur l'optimisation modulaire afin d'identifier les groupes de nœuds (d'organisations) qui ont de nombreux liens à l'intérieur du groupe et peu de liens en dehors des clusters (Traag et al. 2013).

Figure 3.8 : Représentation des réseaux inter-organisationnels des acteurs impliqués dans l'internationalisation de solutions brésiliennes pour le secteur rural



Source : Élaboré par l'auteur avec Gephi

Enfin, l'approche par les coalitions met l'accent sur les acteurs qui s'investissent et se mobilisent en faveur de la généralisation de solutions ou de modèles méritant, selon eux, d'être diffusés. Comme le soulignent Ancelovici et Jensen (2012), la décision de promouvoir une norme ou une institution quelconque plutôt qu'une autre ne dépend pas de sa supériorité, mais bien d'un **processus politique et d'une structure d'opportunité** qui voit certains acteurs acquérir l'autorité nécessaire pour parler au nom d'un « modèle standard ». Dans cette logique, l'expansion des transferts est alimentée non nécessairement par la croissance de la demande de solutions exogènes, mais par le développement de **l'offre de modèles** destinés à être internationalisés (Delpeuch 2008).

Cet essor mondial des activités d'exportation est nourri par des compétitions et concertations entre acteurs et repose sur des ressources politiques et des mécanismes particuliers d'internationalisation.

## 4. Conclusion du chapitre

Le Brésil a adopté au cours des années 2000 un comportement international multi-facettes qui vise à bénéficier des possibilités offertes par le système international et à s'imposer progressivement comme le leader des pays du Sud. Son ambition universaliste s'est imposée comme un facteur d'élargissement de son champ d'activité diplomatique, et les échanges sud-sud se sont peu à peu constitués et consolidés comme une stratégie autonomiste pour l'intégration du monde en développement. Les liens entre le Brésil et les pays africains sont devenus la référence principale de ces intérêts diplomatiques. La capacité d'agir en tant que modèle en matière de modernisation agricole et de politiques sociales a établi ses sources de crédibilité internationale ainsi que sa politique de base *développementaliste*. L'activisme sud-sud a aussi contribué à diversifier les marchés et à déplacer les flux mondiaux de *commodities*.

La diplomatie présidentielle du gouvernement Lula da Silva a été marquée par l'élargissement de sa dimension inter-bureaucratique : le gouvernement dans son ensemble s'est engagé dans la politique internationale. Les réseaux inter-organisationnels sont devenus des espaces d'échange international, de coopération pour le développement, de dialogue multilatéral ainsi que de promotion commerciale et des investissements. Ils ont également introduit un cadre d'interactions structurées entre les acteurs étatiques et non-étatiques qui contribuent à la densification des échanges et à la consolidation de liens entre les niveaux. On voit ainsi s'approfondir une *politisation* de l'action étrangère brésilienne, de plus en plus influencée par les conflits distributifs des politiques nationales. Le contenu, les ressources et les acteurs de cette action internationale sont définis par le jeu d'acteurs interne ainsi que par les trajectoires historiques dans lesquels s'insèrent les *coalitions de cause* nationales.

En effet, les trajectoires des politiques rurales au Brésil attestent de la consolidation d'une coalition agro-industrielle dominante capable de concilier les intérêts publics de légitimation politique avec les intérêts privés de modernisation technique et d'intégration dans le système international d'accumulation. L'État

centralisateur, allié des élites locales, a joué un rôle majeur d'agent régulateur et financeur dans la mise en œuvre de cette idéologie modernisatrice qui a fini par se montrer inégale, et prédatrice de l'environnement. L'Embrapa, acteur majeur de la politique étrangère brésilienne, a acquis une grande notoriété internationale à travers son « paquet technologique » pour l'agriculture tropicale. Malgré ses résultats mitigés, le modèle suscite l'intérêt mondial et appuie le transfert de technologies sous les tropiques, le but étant de promouvoir l'*agrobusiness* et de transformer les petits producteurs « en transition » en entrepreneurs « modernes » et intégrés aux marchés capitalistes.

L'ouverture commerciale et politique des années 1990 a contribué à complexifier et diversifier le système d'acteurs au niveau national. Cependant, ces évolutions n'ont pas abouti à une transformation structurelle du secteur rural, qui a conservé l'*agrobusiness* comme objet principal des politiques publiques. La création du MDA a légitimé la catégorie socio-productive de l'agriculture familiale, en créant des politiques spécifiques pour cette catégorie. Cette mesure a cristallisé une dichotomie au sein du secteur agraire et a effacé la diversité des stratégies de production et de consommation au sein de l'agriculture familiale. La prise en compte plus concrète de cette diversité dans les années 2000 a engendré une structure segmentée des politiques territoriales et pour l'agriculture familiale, qui s'articule autour de deux coalitions principales lorsqu'il s'agit de leur action internationale. En dépit des avancées en matière de politiques sociales, le modèle économique orthodoxe n'a pas engendré de transformations structurelles majeures et commence à montrer les signes de son épuisement, vu l'ampleur de la crise économique qui a atteint le pays dans les années 2010.

Dans ce contexte, la question du pouvoir mérite d'être revisitée. Le *soft power* brésilien est en effet un sujet central de cette thèse qui examine la portée de la circulation des instruments brésiliens d'action publique. L'internationalisation progressive de l'État et du capital brésiliens constitue un moyen d'élargissement des responsabilités régionales et multilatérales du pays. Néanmoins, la politisation de « l'intérêt national » et l'identification de *coalitions de cause* intra-sectorielles nous permettent d'identifier des réseaux de pouvoir implicites et de constater le caractère polycentrique du *sous-système* étudié. En effet, la décision de promouvoir une norme ou un instrument dépend d'un processus politique qui porte sur « l'autorité » de son entrepreneur, ainsi que sur « l'offre » de modèles pouvant être internationalisés. Les *ressources de légitimation* se montrent particulièrement importantes dans le partage sud-sud des expériences, et cela a été observé dans le cas brésilien. Les acteurs brésiliens s'affichent en tant qu'innovateurs

dans le domaine rural, un rôle valorisé dans un contexte mondial de crise et d'émergence d'un « nouveau consensus » international autour la lutte contre la pauvreté.

Cependant, le processus d'internationalisation d'instruments politiques est dynamique et nourri par des interactions entre différentes coalitions identifiées avec des *systèmes de croyances* distincts. Ces coalitions disposent de ressources asymétriques. Elles n'interviennent pas nécessairement à toutes les étapes des processus, et n'ont pas la même capacité à les influencer. Contrairement aux jeux politiques du secteur rural brésilien, ce mouvement international implique des *acteurs intermédiaires* (tels que la CGFome, l'Itamaraty, la Camex, le Pnud, la FAO, l'Oxfam, etc.) et des *mécanismes* particuliers, qui contribuent à modifier les relations de pouvoir au sein du réseau. Il repose sur un travail politique de transformation des instruments brésiliens en « format exportables », où interviennent des processus de *certification* des expériences brésiliennes et de *décontextualisation partielle* des instruments inscrits dans les luttes politiques internes. La coopération technique et économique avec des pays africains, le cadrage de normes de lutte mondiale contre la faim et la pauvreté dans les arènes multilatérales, et la socialisation d'un projet politique de contestation du capitalisme agraire au sein des réseaux de la société civile sont les principales voies de ce processus, dont les effets seront discutés dans les chapitres suivants.

# Institutions multilatérales : espaces de production et de socialisation de normes

Nous avons présenté dans le chapitre précédent les dynamiques politiques qui contribuent à la définition du *contenu* des solutions brésiliennes d'action publique qui font l'objet d'un « partage d'expérience ». Ce chapitre se penchera sur un pan particulier de ce « partage », à savoir la portée des *instruments* brésiliens dans les institutions multilatérales. Il nous intéresse de comprendre dans quelle mesure les acteurs brésiliens participent à la formulation normes internationales et dans quelle mesure la construction de ces normes contribue à un *changement politique* au sein des institutions multilatérales. Ce chapitre nous aidera, en plus, à comprendre le processus de projection internationale des instruments brésiliens par la voie multilatérale, afin d'approfondir la discussion entamée dans la section 3.2 précédente<sup>1</sup>.

Comme déjà présenté, la stratégie brésilienne de lutte contre la faim et la pauvreté identifiée avec le Programme *Faim Zéro* a affiché depuis ses premières étapes une « ambition » de reconnaissance internationale. Les échanges récurrents entre les acteurs promouvant cette stratégie sur le plan interne et les fonctionnaires des institutions internationales ont favorisé un façonnement mutuel quant à la place accordée à ces instruments dans les enjeux de la *gouvernance mondiale*<sup>2</sup>. Par ailleurs, la priorité donnée à

---

<sup>1</sup> Ce chapitre bénéficie également des résultats d'une publication partagée : voir Milhorance & Soulé-Kohndou, 2016.

<sup>2</sup> La notion de *gouvernance globale*, selon Devin et Smouts (2011, p. 116), implique des mécanismes de régulation internationale, formels ou informels, engageant tous les partenaires. Le succès de cette notion est venu précisément de sa souplesse et de son manque de précision.

cet agenda par le gouvernement brésilien a été saluée par ces mêmes institutions, notamment dans un contexte de reformulation des objectifs internationaux de lutte contre la faim et la pauvreté (Peck & Theodore 2015) et d'identification « d'histoires à succès » pour illustrer la mise en œuvre de ces objectifs. Cette reconnaissance internationale au début des années 2000 a contribué à *certifier* les instruments de politiques publiques nationales et à renforcer politiquement les acteurs promouvant ces initiatives. En outre, ces instruments ont fait l'objet d'une *décontextualisation partielle* qui a tendance à les présenter en tant que solutions de « lutte globale contre la pauvreté », de « promotion de la sécurité alimentaire mondiale » de « coopération horizontale », de « conciliation entre agriculture familiale et patronale », etc.

Du fait de l'accent particulier mis sur l'engagement des acteurs brésiliens au sein de l'Organisation des Nations Unies pour l'agriculture et l'alimentation (FAO) et de la Communauté de pays de langue portugaise (CPLP), nous soutenons que ces instances assument un double rôle *d'intermédiaires* et *d'arènes* dans l'internationalisation d'instruments liés aux politiques rurales brésiliennes. La compréhension de ces deux rôles interconnectés nous permettra d'esquisser les **déterminants du changement** des organisations multilatérales. La première section revient notamment sur la *structure d'opportunité* créée par la relance du paradigme sud-sud et de perte de légitimité des solutions préconisées par les organisations internationales (OI) pour répondre aux défis mondiaux. Les deux sections subséquentes décrivent le processus de cadrage/traduction des instruments nationaux en normes internationales, en particulier la modification des procédures de mise en œuvre des projets et le changement normatif dans la formulation de « bonnes pratiques »<sup>3</sup>. Les éléments discutés dans ce chapitre sont illustrés de manière schématique dans l'Annexe 1.

---

<sup>3</sup> Le recours aux bonnes pratiques par les OI renvoie à la mise en œuvre de dispositifs orientés vers l'obtention de résultats tangibles. Ces pratiques se posent ainsi comme des outils de gouvernance au service de l'action multilatérale. L'attractivité de la notion réside selon les auteurs dans son caractère fluide et malléable, mais aussi dans son caractère technique et instrumental en tant que moyen le plus efficace pour réaliser un objectif donné. Officiellement fabriquées par le bas, ces guides pour l'action sont pour Lascoumes et Le Galès (2004, p. 363) des instruments qui s'éloignent d'une régulation publique dirigiste pour privilégier la communication et la concertation.



# 1. Le système multilatéral face aux nouvelles dynamiques internationales

Cette partie vise à présenter quelques éléments de contexte des restructurations du système onusien en ce qui concerne la coopération pour le développement. Il nous intéresse de comprendre la participation des institutions multilatérales dans l'internationalisation des instruments de politiques brésiliennes de *sécurité alimentaire*. Cela étant, nous reviendrons premièrement sur les fondements théoriques qui dévoilent le rôle constitutif des normes internationales et sur la double fonction des institutions multilatérales en tant qu'*arènes* de formulation de « bonnes pratiques » et en tant qu'*acteurs intermédiaires*<sup>4</sup> dans leur socialisation.

## 1.1. Précisions théoriques sur la production des normes au sein des OI

Les études sur les OI se sont intéressées à la multiplication des accords multilatéraux et des arrangements internationaux depuis les années 1980. Dans la panoplie d'analyses qui caractérise ce champ d'études, il y a deux aspects sur lesquels nous considérons qu'il est important de revenir et qui divisent davantage les théoriciens, selon Devin et Smouts (2011). Le premier est la question de *l'autonomie* des OI vis-à-vis des États membres et le deuxième est celui de la place des idées et des valeurs dans la formulation des normes internationales, qui participent à la *construction sociale* du monde. Il s'agit en effet de deux choix théoriques qui nous permettent de saisir le rôle de ces organisations en tant qu'*acteurs intermédiaires* de la circulation de normes, mais aussi leur rôle *d'arènes* de traduction et de négociation dans la production de ces normes.

Comme nous l'avons montrée dans le chapitre précédent et y reviendrons au cours de ce chapitre, la reconnaissance des pratiques brésiliennes par les institutions

---

<sup>4</sup> La notion d'acteur intermédiaire que nous avons présentée lors du Chapitre 2 (section 1.2) permet de dépasser la distinction classique qui est faite entre acteurs exportateurs et acteurs importateurs de normes, et de devancer les solutions unilatérales des transferts. Ces « agents de transfert » possèdent les compétences, les ressources et la légitimité pour traduire des connaissances et des savoirs entre univers sociaux et institutionnels divers (Nay & Smith 2002, p. 11-13; Delpeuch 2009b, p. 158), et pour transformer les instruments politiques ancrés dans un contexte social spécifique en « modèles standard » ou en normes internationales (Ancelevici & Jensen 2012, p. 39).

internationales a conféré à ces pratiques une légitimation par une autorité extérieure<sup>5</sup> (comme les organisations du système onusien et de la Banque mondiale). Cette légitimation repose, en outre, sur l'attention internationale portée sur les dynamiques de « l'émergence » politique et économique que nous avons présentées dans le Chapitre 1. Elle repose enfin sur l'expérience récente du Brésil dans la lutte contre la pauvreté, qui sert « d'histoire à succès » pour les OI et de source de partage dans un contexte de reconfiguration de l'agenda du développement et de crise économique et alimentaire. La relance du paradigme de la coopération sud-sud que nous avons aussi détaillé dans le premier chapitre assure un moyen de contestation des pratiques existantes, ainsi que de légitimation des pratiques proposées par les pays comme le Brésil.

Ce processus n'est pas automatique ou unilatéral : il fait l'objet de négociations et de débats entre les acteurs brésiliens et internationaux, ainsi que le personnel des OI. Il requiert en outre un travail politique et cognitif de formulation des problèmes et des solutions, afin de réduire les barrières à la transposition des instruments. Les OI deviennent donc des *arènes politiques* : elles constituent des *lieux d'interactions*, au sein desquels les acteurs débattent de leurs conceptions, et des *lieux de structuration collective* de l'expertise et de l'autorité. Ce sont des espaces de production et de circulation de normes internationales et de propositions de réforme des politiques nationales. Un nombre important d'États est exposé aux productions normatives et cognitives des OI, qui engagent des représentations du monde (Devin & Smouts 2011, p. 111–113). Pour l'adapter à notre cadre analytique, ces représentations constituent des *systèmes de croyances*<sup>6</sup> qui orientent les débats en relançant l'action publique internationale.

Nous revenons ainsi aux deux aspects-clés de la littérature étudiant ces organisations : le rôle *constitutif* des préférences des acteurs internationaux et leur *autonomie* relative vis-à-vis des États. Pour ce qui est du premier point, certains courants « constructivistes » des relations internationales considèrent les OI comme des constructions sociales orientées par des valeurs et des normes qui, à leur tour,

<sup>5</sup> La légitimation collective par le biais des positions officielles représente un enjeu sensible entre les acteurs d'une organisation internationale et constitue une source d'influence et de puissance (Devin & Smouts 2011, p. 115). La fonction légitimatrice des OI repose en outre sur le caractère « technique » de ses orientations (Barnett & Finnemore 2004), mais celle-ci ne va pas de soi puisque divers soutiens ou agents de légitimation jouent un rôle essentiel.

<sup>6</sup> Voir définition selon le cadres des coalitions de cause (Sabatier & Jenkins-Smith 1993), Chapitre 2.

influencent les perceptions et les comportements des États<sup>7</sup>. En lien avec la notion d'*arène* présentée ci-dessus, les OI créent des espaces d'interactions entre les acteurs internationaux, qui ajustent leurs identités et leurs intérêts, même si cela reste occasionnel ou à la marge (Ruggie 1998, p. xii). La *traduction* au sein des OI ne s'impose pas unilatéralement, mais se met en place à travers une forte dimension interactive, pouvant faire l'objet de réceptions différenciées et de processus graduels et variables (Devin & Smouts 2011, p. 111). Ce constat nous renvoie au deuxième point énoncé plus haut, à savoir celui de l'*autonomie* des institutions multilatérales. Malgré une certaine dépendance vis-à-vis des chancelleries diplomatiques et des fluctuations de financements des États, l'idée selon laquelle les OI figurent comme *acteurs* et comme *arènes* de la politique internationale présuppose que ces organisations ne constituent pas un simple prolongement des intérêts stratégiques des États membres<sup>8</sup>.

La notion très répandue de *régime international*<sup>9</sup> suppose l'existence de règles connues qui forment un contexte stratégique, mais elle néglige l'examen des processus de négociation et de décision ainsi que les **modes de production des normes et de changement politique** auxquels nous nous intéressons dans ce chapitre. Dans cet esprit, et en nous appuyant sur les propos de Barnett et Finnemore (2004), nous entendons ici les OI comme des « *bureaucraties* » relativement autonomes, participant activement au changement international. D'après ces auteurs, les bureaucraties internationales ont leurs propres routines et logiques internes qui produisent des tendances comportementales. Leur autorité réside dans leur capacité à se présenter comme *neutres* – censées servir les autres au lieu d'agir comme exercice de pouvoir<sup>10</sup>. Cela étant, si d'une part les bureaucraties internationales sont capables de résister à des réformes et de les contourner quand leur culture organisationnelle est menacée ; d'autre part, ce

<sup>7</sup> Ces organisations ont un pouvoir constitutif dans la mesure où elles définissent de nouvelles catégories de problèmes pris en compte au niveau international et créent des normes et des objectifs socialement partagés (Barnett & Finnemore 2004, p. 17). Il convient néanmoins de noter qu'une grande partie de ces travaux met en valeur « l'identité des États ». Nous optons pour ne pas utiliser cette notion, trop large, en privilégiant les systèmes de croyances des différentes *coalitions de cause* qui participent à la politique nationale et qui interagissent avec les acteurs internationaux.

<sup>8</sup> La question de l'autonomie n'est pas totalement tranchée par la littérature. La création de ces instances a été historiquement encouragée par les écrits de la « tradition libérale » des relations internationales. Mais si les approches « réalistes » (Waltz 1979) considèrent le comportement de ces institutions comme le résultat de pressions exercées par les grandes puissances, les « néo-fonctionnalistes » (Haas 1975 ; Nye 1990) leur accordent une autonomie relative.

<sup>9</sup> D'après la définition de Krasner (1983, p. 1), les régimes concernent un ensemble de principes, de normes, de règles et de procédures de décisions, implicites ou explicites, autour desquels les attentes des acteurs convergent dans un domaine spécifique.

<sup>10</sup> Les OI sont créées, répandues et valorisées dans les sociétés modernes grâce à leur *rationalité* et à leur *efficacité supposées* dans l'exécution de missions sociales. Autrement dit, elles sont considérées comme capables de répondre à des finalités sociales légitimes, et cela, de manière impartiale et technocratique. Elles travaillent dur pour préserver leur image et pour s'adapter en cas de contestation.

mouvement permet le changement organisationnel puisque les bureaucraties s'adaptent stratégiquement aux nouvelles circonstances et défis internationaux<sup>11</sup>.

Cette caractérisation de bureaucratie est utile pour appréhender les institutions onusiennes comme la FAO. Mais elle s'avère moins efficace pour les groupements de pays émergents ou même la CPLP. Par conséquent, faisant face à un degré moins élevé d'institutionnalisation et de rationalisation technique, les BRICS, le Forum IBAS, et dans une moindre mesure la CPLP, **sont probablement plus sensibles à l'influence des acteurs issus des pays membres**. D'un autre côté, comme nous l'avons montré dans le premier chapitre, c'est aussi cette flexibilité qui assure l'engagement progressif des pays émergents dans ces groupements. Nous nous en tenons dans ce chapitre aux cas spécifiques de la FAO et de la CPLP et à la *socialisation* des instruments de politiques rurales brésiliennes, en interaction avec le personnel de ces entités et avec d'autres acteurs externes qui envisagent de participer à la formulation de normes internationales.

## 1.2. Transformations de l'environnement international : légitimité contestée des institutions multilatérales

### 1.2.1. Le système multilatéral en tant que plateforme de revendication du Sud

Nous revenons dans cette section sur la participation du Brésil au sein des institutions multilatérales, qui s'est intensifiée dans un contexte de remise en question de la légitimité internationale de ces institutions par les puissances émergentes (voir Chapitre 1). Les pays en développement ont peu à peu imposé leurs thèmes dans les institutions onusiennes sans que cela corresponde à la réalité de la distribution du pouvoir. Premièrement, depuis sa création, les Nations Unies ont servi de tribune aux revendications d'indépendance des peuples colonisés au nom notamment du principe des peuples à disposer d'eux-mêmes (art. 1 § 2 de la Charte des Nations Unies). Parallèlement, ce document évoquait le principe de l'intégrité territoriale et de l'indépendance des États (art. 2 § 4) qui était, au contraire, mobilisé par les États favorables au *statu quo*. Deuxièmement, les pays du Sud ont largement profité du

<sup>11</sup> Le changement institutionnel des OI est donc vu comme l'explication de leur résilience – survie, expansion, adaptation – au sein du système international (Nay & Petiteville 2011). Ce cadre admet que les OI peuvent s'adapter au changement de l'environnement international, tout en réaffirmant leur autorité (Mahoney & Thelen 2010; Nay & Petiteville 2011). Il permet également d'expliquer comment l'expansion bureaucratique peut impliquer des comportements dysfonctionnels ou pathologiques jugés inefficaces ou indésirables dans la poursuite de ses objectifs déclarés (Barnett & Finnemore 2004, p. 3).

multilatéralisme pour exprimer leurs revendications en faveur d'un ordre économique international moins asymétrique. Les notions d'échange inégal et de dépendance sont entrées dans le langage diplomatique grâce aux thèses de la Commission économique pour l'Amérique latine (Cepal), comme nous l'avons démontré dans le Chapitre 1<sup>12</sup>.

Les institutions multilatérales ont aussi joué un rôle dans l'institutionnalisation et la mise en œuvre de la coopération internationale pour le développement au cours des 60 dernières années. Selon l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), en 2013, le montant de fonds d'aide allouée par les pays du Comité d'aide au développement (CAD/OCDE) aux organisations multilatérales a atteint presque 59 milliards USD. Les flux se sont concentrés dans l'Union européenne, la Banque mondiale et le système des Nations Unies, qui en 2013 ont reçu 21 %, 22 % et 20 % respectivement (OCDE 2015b). Dans un contexte où les bailleurs investissent de plus en plus dans le système multilatéral de coopération, celui-ci devient progressivement plus complexe et fragmenté, comprenant plus de 120 organisations et fonds principaux. Le but de la professionnalisation du domaine a conduit à la mise en place d'une « industrie de l'aide », fondée sur les demandes spécifiques pour l'expertise ainsi que sur une culture organisationnelle et un marché concurrentiel très spécifique (Milani 2014). Dans ce contexte, la caractérisation par Barnett et Finnemore (2004) des OI comme des bureaucraties nous paraît cohérente.

### 1.2.2. *L'institutionnalisation du paradigme sud-sud au sein des Nations Unies*

La coopération sud-sud, comme nous l'avons vu, promet une alternative au système traditionnel de coopération incarné par l'OCDE. Les Nations Unies ont vécu une **transformation sémantique graduelle**, résultat d'un effort de promotion et de solutions davantage « horizontales » et « adaptables » de développement, notamment à la suite de la signature du Plan d'action de Buenos Aires, en 1978, et de la Conférence de haut niveau des Nations Unies de Nairobi, en 2009. En réponse au document final de Nairobi, cette institution tente d'harmoniser le concept de coopération sud-sud comme étant :

---

<sup>12</sup> La création de la Conférence des Nations unies pour le commerce et le développement (CNUCED) en 1964 a été incitée par ces pays afin de faire contrepoids à l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), jugé favorable aux pays industrialisés. Cette conférence est devenue un lieu de discussions des règles économiques et d'intenses mouvements diplomatiques entre les pays dits non-alignés. Par ailleurs, la déclaration en faveur d'un « Nouvel ordre économique international » qui, malgré sa portée déclaratoire, manifeste un souverainisme économique et apparaît comme force contestataire de la part de ces pays.

*« Le processus par lequel deux ou plusieurs pays en développement visent leurs objectifs nationaux propres ou partagés de développement des capacités en échangeant les compétences, les ressources et le savoir-faire technique, et par des actions régionales et interrégionales collectives, y compris les partenariats mettant en jeu les gouvernements, les organisations régionales, la société civile, les universités et le secteur privé, pour leur avantage individuel ou mutuel dans les régions et entre elles. La coopération Sud-Sud ne remplace pas la coopération Nord-Sud, elle la complète. » (HLC/SSC 2012, p. 5)*

L'incorporation du paradigme sud-sud est restée très politisée au sein des Nations Unies, mais elle a établi les bases d'une affirmation des pays émergents dans l'architecture internationale de coopération pour le développement. Ce paradigme a également donné aux organisations onusiennes l'opportunité de redéfinir leur mission. Créé en 1966, le Pnud a construit sa réputation en participant à la formulation de notions reconnues, telles que celle de « développement humain » (Milani 2014). Dans un premier temps, l'organisation a cherché à mettre en place des modalités d'intervention qui différaient des approches conditionnelles adoptées par les institutions de Breton Woods, mais la succession d'administrateurs étatsuniens jusqu'en 1999 a permis l'influence de ces institutions. Dans le domaine alimentaire, la FAO a fait face à d'importantes critiques des pays en développements depuis sa création en 1945 : lui était notamment reproché de promouvoir des financements orientés vers les besoins des entreprises multinationales et de *l'agrobusiness* (Devin & Smouts 2011, p. 129). Le système onusien a créé, en 1961, le Programme alimentaire mondial (PAM), spécialisé dans la distribution de l'aide alimentaire, et en 1974, le Fonds international pour le développement agricole (FIDA), avec pour but d'incarner une institution du « Nouvel ordre économique international ».

Après la fin de la Guerre froide et en conséquence de la différenciation économique des pays du Sud, le mouvement initié à Bandung en 1955 a accru les difficultés quant à un positionnement commun. Mais il est resté un catalyseur des liens de ces pays, en symbolisant un attachement au multilatéralisme contre les conduites unilatérales des grandes puissances. L'influence croissante des pays émergents tend à influencer les **aspects normatifs et opérationnels des OI**, comme nous le montrerons dans le domaine agricole et alimentaire. Cela ne présuppose pas la mise à l'écart des puissances du Nord, qui demeurent les principaux bailleurs de fonds de ces

organisations et gardent leur influence et capacité à bloquer des initiatives par inertie<sup>13</sup> ou par veto (voir l'exemple du Conseil de sécurité).

### 1.2.3. *Approfondissement de la coopération transrégionale*

Moins bureaucratisés que les organisations onusiennes et moins flexibles que les clubs de pays émergents<sup>14</sup>, les groupements politiques tels que la CPLP contribuent à la complexification du système multilatéral. Créée en 1996 et regroupant Angola, Brésil, Cap-Vert, Guinée Bissau, Mozambique, Portugal, Sao Tome-et-Prince et Timor-Est, cette Communauté interétatique poursuit des objectifs de concertation politico-diplomatique<sup>15</sup>, de coopération technique et de promotion de la langue portugaise. Elle tient compte des principes prisés par les pays du Sud, tels que « *l'intégrité territoriale et la non-ingérence dans les affaires internes des États membres* » (CPLP 1996, p. 1). Cette communauté constitue, d'après Soulé-Kohndou (2012), un exemple de coopération transrégionale, dont les critères géographiques ne correspondent pas nécessairement à ceux des organisations régionales. Ce phénomène diplomatique croissant n'est plus marginal par rapport aux organisations multilatérales classiques : pratiquement tous les États participent, d'une manière ou d'une autre, à des groupements extérieurs aux OI, témoignant souvent de configurations plus souples et moins contraignantes. Les Nations Unies cherchent ainsi à garder des relations institutionnalisées avec ces organisations (AGNU 2008).

La multiplication de « clubs » de puissances émergentes s'insère également dans ce contexte. Comme démontré dans le Chapitre 1 (voir section 3.1.3), les cercles informels tels que les BRICS, IBAS et BASIC ont été caractérisés comme une forme de « minilatéralisme » (Kahler 1993; Badie 2014) se structurant à travers une diplomatie de sommets annuels de chefs d'État et de gouvernement, ainsi que de réunions

<sup>13</sup> Selon Devin et Smouts (2011, p. 130), cela a été le cas du Conseil mondial de l'alimentation qui, censé établir une nouvelle autorité alimentaire, a été supprimé face au « manque de financements » pour lequel les États-Unis jouent un rôle déterminant.

<sup>14</sup> Pour la notion de club diplomatique, voir Soulé-Kohndou (2014) et (Albaret 2013). Ces cercles informels ont été également caractérisés comme un minilatéralisme (Kahler 1993; Badie 2014).

<sup>15</sup> Par exemple, la Déclaration de Luanda (2010) signale l'intérêt du groupe pour l'adoption du Protocole sur l'accès aux ressources génétiques et pour le partage des bénéfices de leur utilisation, pendant la Conférence sur la biodiversité de Nagoya en Octobre 2010 (CPLP 2010, p. 3). Ce sujet constitue l'un des objectifs de la politique étrangère des pays méga-divers tel que le Brésil, comme nous l'avons évoqué dans le premier chapitre. Dans le même but, la Réunion des ministres de 2009 a souligné l'appui des pays membres pour le principe des « responsabilités communes, mais différenciées » en préparation de la Conférence du climat de Copenhague (CPLP 2009a). Les préoccupations autour de l'éradication de la pauvreté, de la promotion du développement humain et durable, de l'inclusion sociale et de la participation des femmes dans les activités économiques sont affichées dans plusieurs de ses déclarations et résolutions (CPLP 2000, p. 1).

ministérielles et techniques. Leur institutionnalisation flexible et leur accent sur la production et la socialisation de normes se fondent sur une représentation alléguée du Sud dans les arènes de la gouvernance globale. D'après certains auteurs, les usages stratégiques de ces groupes ainsi que la densification de ce type d'échange contribuent à transformer l'environnement international (Brun 2008; Soulé-Kohndou 2014).

#### 1.2.4. *Crise de légitimité des institutions onusiennes et opportunité pour les puissances émergentes*

Le multilatéralisme classique des OI a été progressivement traversé par de multiples *coalitions gouvernementales ou trans-gouvernementales* qui brouillent les arrangements traditionnels de pouvoir. Ce mouvement atteste d'une insatisfaction politique à l'égard du multilatéralisme onusien, qui traverse une **crise de légitimité** pour de nombreuses raisons : inefficacité, dysfonctionnements bureaucratiques ou manque de visibilité (Devin & Smouts 2011, p. 116). En parallèle, l'activisme politique réformiste des pays émergents que nous avons mis au jour dans le premier chapitre repose en partie sur une série de pratiques et de discours visant à délégitimer le système multilatéral. L'objectif est d'assurer leur participation dans la production des normes ainsi que dans les processus de décision. En termes pratiques, ces pays contribuent à délégitimer les procédures et les performances des institutions au sein des Nations Unies, telles que la FAO, **sans pour autant délégitimer le système de l'ONU dans son ensemble** (Milhorange & Soulé-Kohndou à paraître)<sup>16</sup>. Ce système demeure au cœur de « l'idéologie multilatérale » de la politique étrangère brésilienne, dans la mesure où ces institutions représentent une **plateforme de légitimation** de ce pays et de ses actions internationales (Fonseca Jr 2011).

Revenant à la FAO, sa capacité à exercer une véritable influence dans les enjeux agricoles et alimentaires a faibli lors de la dernière décennie. Les universitaires et l'organisation elle-même ont reconnu ce déclin sur le plan politique et institutionnel (Fouilleux 2009). Depuis le milieu des années 2000, d'importants efforts internes et externes ont été déployés dans l'évaluation de la FAO. La perception générale des

<sup>16</sup> Ces pays critiquent, par exemple, la composition « élitiste » du Conseil de sécurité, en proposant un agenda de réformes et de leur intégration. Pourtant, leurs diplomaties ne critiquent pas les fondements de ce type d'organe créé dans le contexte sécuritaire post-1945. Le but de la réforme du Conseil de sécurité apparaît fréquemment dans les déclarations des groupements du Sud auquel le Brésil participe, en l'occurrence la CPLP, qui plaide dans ses déclarations pour une revitalisation du Conseil « *afin de le rendre plus légitime, efficace, transparent et représentatif face aux nouvelles réalités mondiales* » et pour « *l'intégration du Brésil en tant que membre permanent* » (CPLP 2009b, p. 4; CPLP 2012a, p. 4; CPLP 2014a, p. 4).



bailleurs et du personnel interne était celle d'une pression financière et d'une gouvernance inflexible qui ont sapé la qualité de son expertise technique dans plusieurs domaines (CGD 2013). Des évaluations ont été lancées par les bailleurs<sup>17</sup> et par le Conseil de la FAO, qui ont adopté la proposition d'une évaluation externe indépendante.

Cette évaluation indépendante a montré, en 2007, qu'une crise financière et programmatique compromettait les compétences de base de l'organisation. Une stratégie de réforme a ainsi été proposée (CoIEE/FAO 2007). Des universitaires ont également souligné quelques fragilités : les fluctuations des flux internationaux d'aide, le manque de propositions pour surmonter la crise alimentaire de 2007-2008, ainsi que son absence des principales discussions internationales du commerce agricole (Fouilleux 2009). En outre, on constate la multiplication d'organisations concurrentes dans le domaine agricole et alimentaire – PAM, FIDA, Banque mondiale, etc. – ainsi que d'autres fonds et programmes spécialisés incluant aujourd'hui des fondations privées – par exemple la Fondation Bill & Melinda Gates. Enfin, un élan dans la recherche agricole et la production technologique a été donné par d'autres organisations, dont font partie le Groupe consultatif de la recherche agricole international (CGIAR) et l'Institut interaméricain de coopération pour l'agriculture (IICA) (FAO 2013a).

Les institutions des Nations Unies font aussi l'objet de critiques au regard de l'imbrication de leurs mandats, source de confusion, de redondances et de gaspillage selon leurs propres évaluations. Cet élargissement des mandats est pour Barnett et Finnemore (2004, p. 43) un moyen de sauvegarde et de survie dans un environnement international de plus en plus compétitif. Comme ces auteurs l'ont également souligné, l'élargissement des mandats peut mener à des comportements dysfonctionnels, puisque les règles, les routines, les procédures opérationnelles conçues pour produire des réponses prévisibles des OI à l'environnement peuvent obscurcir leurs missions et objectifs sociaux plus larges. Selon Devin et Smouts (2011, p. 144), ce souci défensif dans un contexte de concurrence accrue et de pénurie budgétaire appelle la recherche d'alliés. Dans notre cas d'étude, ces potentiels alliés sont les acteurs issus des pays émergents tels que le Brésil.

En effet, l'intensification des dynamiques d'échange sud-sud contribue à forger de **nouvelles alliances internationales avec les pays émergents**, avec pour but de rééquilibrer les équations de pouvoir et de réformer l'architecture existante. On voit ainsi l'effort de certaines institutions onusiennes en faveur de l'incorporation des principes de

---

<sup>17</sup> Par exemple, "2011 British Multilateral Aid Review", "2012 Australian Multilateral Assessment", ainsi que des évaluations périodiques de la part du réseau d'évaluation des performances des organisations multilatérales, incluant 16 pays bailleurs.

la coopération sud-sud dans leurs politiques, cadres stratégiques, activités opérationnelles et budgets. La consolidation d'un bureau au sein du Pnud pour la coopération sud-sud a contribué à la socialisation de ces normes dans les activités et programmes multilatéraux (UNSG 2013; Soulé-Kohndou 2014). La FAO a également décrit dans plusieurs documents internes la coopération sud-sud comme un instrument central de l'organisation, qui donne lieu à la mise en place de partenariats stratégiques avec les pays émergents par le biais de la **coopération triangulaire** (FAO 2013b).

### 1.3. La coopération triangulaire et les nouveaux partenariats stratégiques

La section précédente a présenté des éléments de contexte concernant l'opportunité créée pour la mise en place de partenariats stratégiques entre les pays émergents et les institutions multilatérales et a mis en évidence les raisons pour lesquelles les organisations telles que la FAO se montrent davantage « réceptives » à la demande des pays promouvant la coopération sud-sud. Le partenariat entre le Brésil et la FAO ne correspond pas à un cas isolé : les initiatives de la modalité baptisée « coopération triangulaire » renvoient aux années 1980 ; mais c'est au cours des années 2000 que cette modalité a été mise en place de manière plus concrète. Dans ce contexte, les pays émergents visaient à intégrer et à promouvoir la coopération sud-sud au sein des OI, tout en devenant des références de cette modalité. En retour, les OI s'adaptaient en utilisant ces partenariats comme le moyen de réaffirmer leur rôle dans le système international (Milhorance & Soulé-Kohndou à paraître). D'après le comité de haut niveau des Nations Unies pour la coopération sud-sud :

*« La coopération triangulaire met en jeu des partenariats, qu'anime le Sud, entre deux ou plusieurs pays en développement appuyés par un ou plusieurs pays développés ou une ou plusieurs organisations multilatérales, afin de mettre en œuvre des programmes et projets de coopération au développement. On a constaté, dans de nombreux cas, que les fournisseurs du Sud coopérant au développement ont besoin de l'appui financier et technique et des compétences de partenaires multilatéraux et/ou de pays développés, en assistant d'autres pays en développement (voir TCDC/9/3). Les partenaires du Nord eux-mêmes y gagnent, car ils peuvent profiter de la capacité institutionnelle accrue du Sud et accroître l'impact de leurs apports d'aide en tirant parti des ressources de multiples partenaires du Sud. Les pays développés se sont de plus en plus déclarés favorables à cette démarche de développement et disposés à partager*

*leur expérience et les enseignements qu'ils en ont tirés dans la mesure où le processus de coopération triangulaire est dirigé et contrôlé par des acteurs du Sud afin d'obtenir des résultats de développement » (HLC/SSC 2012, p. 6).*

Cette modalité manque pourtant d'une définition commune et les analyses se font encore peu nombreuses. L'**aspect opérationnel** relatif au manque de capacité des pays du Sud pour l'exécution de projets de développement est souvent mis en avant, comme on peut le constater dans la citation ci-dessus. Orientés par une approche pragmatique d'opérationnalisation des projets, les acteurs de la coopération sud-sud ont élargi leur coopération avec ces OI. Plusieurs forums internationaux et non nécessairement dans le cadre des Nations Unies ont reconnu son importance, en l'occurrence, le IV<sup>e</sup> Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide, organisé par l'OCDE à Busan, en 2011<sup>18</sup>.

Pour le Brésil, la capacité institutionnelle, légale et technique à s'engager effectivement dans le système de coopération, à partager des expériences, et à mettre en œuvre les projets est en cours de consolidation. Malgré des efforts déployés, notre enquête de terrain a rapidement révélé que ce système de mise en œuvre de projets est faiblement coordonné, fondé sur une structure diffuse et en manque de personnel. De nombreuses agences et institutions sectorielles sont impliquées dans la provision de coopération technique (voir Chapitre 3, section 3.1). Ce contexte contribue à la fragmentation des initiatives et entrave les moyens de coordination. De plus, le manque d'un cadre institutionnel légal capable d'autonomiser ce système vis-à-vis des alternances politiques constitue une importante barrière à sa stabilisation. Cette dynamique n'est pourtant pas une spécificité qui serait liée à l'architecture diplomatique brésilienne<sup>19</sup>.

À ce titre, il convient de mentionner que, politiquement, l'Agence brésilienne de coopération (ABC) affiche un profil bas, n'étant pas considérée comme une agence de développement et étant dépendante des ressources financières et humaines du ministère des Affaires étrangères (Itamaraty). En outre, les obstacles juridiques restreignent l'ABC au financement de missions techniques, à l'acquisition d'équipement et à l'embauche de services à l'étranger. Des organisations telles que le Pnud agissent comme intermédiaires

<sup>18</sup> Selon cette organisation, « la coopération triangulaire peut rassembler le meilleur des différents acteurs – les apporteurs de coopération pour le développement, les partenaires de la coopération Sud-Sud et les organisations internationales – pour partager leurs connaissances et mettre en œuvre des projets au service de l'objectif commun de lutte contre la pauvreté et de promotion du développement » (OCDE 2015c).

<sup>19</sup> Des pays tels que l'Afrique du Sud ou l'Inde font aussi face à d'importants défis pour entamer leurs politiques de coopération. L'Agence sud-africaine de développement et partenariat (SADPA) et l'Agence indienne de coopération technique (ITEC) manquent de capacité de mise en œuvre dans les pays au-delà de leurs sphères régionales d'influence. C'est ainsi que dans le cas du Fonds IBAS, la question des coûts et du manque des capacités a été soulevée quand ses pays membres ont décidé d'incorporer au PNUD son unité de mise en œuvre (Soulé-Kohndou 2014).

de ces transactions. Enfin, un ensemble d'autres contraintes opérationnelles ont été énumérées illustrant les défis supplémentaires de la capacité brésilienne pour la mise en œuvre de programmes (Leite & Hamann 2012).

Selon les représentants de l'ABC, cette modalité ne devrait pas impliquer les « partenaires pivots » (multilatéraux ou développés) en tant que « **sous-contractants** » des organisations brésiliennes (Inoue & Vaz 2012). Dans les faits, toutefois, c'est exactement ce processus qui est en cours, notamment à la suite de la réduction budgétaire du gouvernement Rousseff pour la coopération technique. Cette baisse continue du budget a pour l'instant signifié qu'une priorité était donnée aux engagements triangulaires, vus comme étant capables de donner suite aux projets initiés<sup>20</sup>. Cependant, il y aura probablement un seuil en-dessous duquel la progressive démobilisation gouvernementale pourrait signifier la discontinuité de la politique officielle de coopération du Brésil.

La FAO s'est également impliquée dans la coopération sud-sud, comme d'autres agences et organisations du système des Nations Unies. Selon les informations de cette organisation, cette modalité repose sur « *l'échange de solutions de développement stratégiques* » ; il est de plus précisé que « *la demande de solutions testées et efficaces liées au développement dans le Sud n'a jamais été aussi importante* » (FAO 2016a). Les actions de la FAO dans ce domaine se concentrent sur : i) la facilitation du partage de solutions ; ii) la promotion de la gestion du savoir et des réseaux de circulation des solutions sud-sud ; iii) l'appui à la formulation de politiques ; iv) et l'accroissement de la visibilité des initiatives. Sur son site internet, l'institution se présente comme un facilitateur de la coopération sud-sud, ce qui inclut l'appui et le suivi techniques ainsi que la mobilisation de ses ressources institutionnelles décentralisées. Cette approche nous amène effectivement à penser à une prestation classique de services<sup>21</sup>.

La FAO s'arroge en outre la position de l'une des premières agences des Nations Unies à avoir promu la coopération sud-sud (Pye-Smith 2014, p. ii). Selon ses données, plus de 50% de ses projets de coopération triangulaire au cours des deux dernières décennies ont été financés par les pays émergents, et 35% des projets ont été financés par le Brésil et la Chine. Entre 2012 et 2014, la FAO a facilité plus de 55 projets de ce type, dont 42 ont été financés par les pays émergents, d'une valeur totale de 83 millions d'USD (FAO 2015a, p. 2). En 2014, le Brésil participait au financement de plus de 27 projets de la

---

<sup>20</sup> Entretien avec un représentant de l'ABC, Brasilia, mars 2013.

<sup>21</sup> Voir : FAO. « Ce que nous offrons ». *Organisation des Nations Unies pour l'agriculture et l'alimentation*, 2016. << <http://www.fao.org/partnerships/south-south-cooperation/what-we-offer/fr/> >>.

FAO ce qui signifiait un montant de presque 100 millions d'USD, devenant l'un des 10 premiers bailleurs (FAO Nouvelles 2014).

Cependant, la **mise en œuvre de ces arrangements est très complexe**, demandant davantage de concertation politique et d'harmonisation dans les procédures. Il y a non seulement un élargissement graduel du cercle d'acteurs engagés au sein des OI, mais aussi des arrangements plus bureaucratiques. D'une part, les processus deviennent « multi-acteurs », impliquant les corps diplomatiques, les ministères et agences spécifiques, les collectivités publiques, les ONG, les fondations, les institutions universitaires, les consultants, les entreprises privées, etc. D'autre part, la majorité des acteurs engagés dans l'exécution de la coopération triangulaire sur le terrain ont éprouvé des difficultés<sup>22</sup>. A cela, s'ajoutent des tensions supplémentaires qu'il est également possible de constater entre ces partenaires pivots et la chancellerie brésilienne située dans les pays où ces projets sont mis en place<sup>23</sup>. Dans ce contexte, la pression des coalitions politiques, canalisée par les bureaucraties internationales, **densifie le filet de relations** au sein duquel les États sont invités à négocier (Devin & Smouts 2011, p. 230).

Les sections suivantes examineront le processus de traduction et de socialisation des normes en matière de sécurité alimentaire, en s'intéressant aux interactions entre acteurs brésiliens et internationaux au sein de la FAO, de la CPLP et du CSA. A partir d'un examen des stratégies d'une coalition principale d'acteurs et de ses *croyances*, nous commencerons par l'analyse des aspects du changement des organisations multilatérales pour ensuite discuter de la possibilité d'amorce d'un changement normatif.

## 2. Reconfigurations des procédures de gestion au sein de la FAO et de la CPLP

Le discours *d'horizontalité* promu par les pays émergents et en développement a constitué une source de critique envers les institutions multilatérales qui, à leur tour, se sont approprié de ces principes afin d'actualiser leurs mandats et de réaffirmer leur rôle dans la politique internationale. Comme nous l'avons souligné, les bureaucraties internationales sont capables de s'adapter à l'environnement et tendent à élargir leurs

<sup>22</sup> Entretiens avec des représentants de la JICA Mozambique (Maputo, mars 2013) ; FAO Brésil (Brasilia, mars 2013) ; Usaid Brésil (Brasilia, juin 2013) ; GIZ Brésil (Brasilia, août 2013) ; PAM (Rome, octobre 2013) ; Usaid Mozambique (Maputo, avril 2014).

<sup>23</sup> Par exemple, d'après l'un de ces diplomates, il y a une sorte d'interférence qui est nuisible à la prise de décisions concernant les projets (Communication orale, Maputo, octobre 2015).

mandats afin de survivre et de maintenir leur légitimité (Barnett & Finnemore 2004; Nay & Petiteville 2011). En revanche, les instances multilatérales moins bureaucratismées telles que la CPLP deviennent des espaces plus directs d'influence des acteurs des pays membres. Nous examinerons ci-dessous deux cas particuliers d'engagement de la *coalitions de cause* « C2 » décrite dans le chapitre précédent : i) la participation des ONG et mouvements sociaux dans certaines procédures de décision de la CPLP ; et ii) la participation plus directe de diplomates et d'officiels dans la mise en place de projets triangulaires avec la FAO. Ces mêmes exemples seront ensuite repris, afin d'analyser les signes d'un changement normatif dans le domaine de la lutte contre la faim et la pauvreté.

## 2.1. Institutionnalisation de la « participation sociale » dans les instances de décision de la CPLP

### 2.1.1. *Une gouvernance innovante pour la Stratégie de sécurité alimentaire et nutritionnelle*

Le Conseil de ministres de la CPLP a approuvé lors de sa XVI<sup>e</sup> Réunion ordinaire, en juillet 2011, une **Stratégie de sécurité alimentaire et nutritionnelle** (Esan), avec pour but d'institutionnaliser ce thème sur le plan régional. Les chefs d'État ont ensuite réitéré l'importance de cette stratégie, dont le but est, selon la Déclaration de Maputo de :

*« (...) contribuer à la concrétisation du **droit humain à une alimentation adéquate** et à l'éradication de la faim et de la pauvreté au sein de la communauté, à travers l'effort de coordination entre les États membres dans ses **politiques et programmes sectoriels** de sécurité alimentaire et nutritionnelle ; [les chefs d'État] ont encore souligné que le point central de cette stratégie repose sur l'engagement des États membres à assurer la sécurité alimentaire et nutritionnelle comme une priorité dans l'agenda politique national et communautaire en tant que stratégie inhérente au développement » (CPLP 2012a, p. 1-2 - mis en gras par l'auteur).*

La stratégie a proposé une gouvernance considérée comme novatrice, fondée sur un **Conseil de sécurité alimentaire et nutritionnelle** (Consan), approuvée en 2012 en tant qu'organisme de consultation dans lequel les représentants des conseils nationaux, des ONG, des universités et des mouvements ruraux devraient s'intégrer (CPLP 2012a,

p. 2). Il s'agit d'une plateforme ministérielle et multi-acteurs de coordination des politiques publiques entre les États membres et dont l'objectif est de matérialiser la priorité de cette thématique dans l'agenda politique de la Communauté (CPLP 2012b, p. 2; CONSAN-CPLP 2012 art. 3<sup>o</sup>). Comme l'affirme un représentant du Conseil brésilien de sécurité alimentaire et nutritionnelle (Consea), cette réforme a été inspirée du cas brésilien : « *Nous participons à la création d'autres conseils similaires au Consea tels que celui de la CPLP ainsi que la réforme du CSA* »<sup>24</sup>. Un autre représentant ajoute :

« *Nous voulions interagir avec d'autres expériences de participation. C'est quand nous avons défini l'intervention au sein de la CPLP. Notre but était d'avancer l'idée d'un multilatéralisme avec participation sociale* »<sup>25</sup>.

Il convient de noter que les échanges entre la CPLP et certains acteurs de la société civile avaient eu lieu depuis la fondation de la Communauté, notamment à travers l'organisation d'événements et de réunions techniques, cependant ceux-ci étaient circonstanciels et n'atteignaient pas le niveau décisionnel (CPLP 1997, p. 2; CPLP 1998a, p. 1; CPLP 1998b, p. 2). De même, le **concept de société civile** a changé au cours des dernières années au sein de ces institutions. On constate un processus de *traduction* impliquant des acteurs brésiliens et leurs interlocuteurs lusophones dans la définition de ce terme. Dans un premier temps, il renvoyait à des personnalités individuelles, des organisations du secteur privé et des associations syndicales<sup>26</sup>. Ensuite les déclarations ont mis en avant le dialogue avec des « observateurs consultants », notamment des fondations privées et des institutions du domaine de la « lusophonie »<sup>27</sup>. **Cela étant, on ne voit guère la participation d'ONG ou de mouvements sociaux dans ce processus initial**<sup>28</sup>. L'objectif d'établir un espace plus solide d'échanges avec la société civile n'est

<sup>24</sup> Entretien avec un représentant du Consea, Brasília, mai 2013.

<sup>25</sup> Entretien avec un représentant du Consea, Montpellier, octobre 2013.

<sup>26</sup> Cette conception comprenait fondamentalement : entrepreneurs, syndicats, organisations de femmes, professionnels du domaine juridique, écrivains, personnalités culturelles, coopératives et autres (CPLP 1998b, p. 2).

<sup>27</sup> La Déclaration de Bissau a attribué le statut d'observateur aux entités suivantes : Conseil d'entreprises de la CPLP, Forum de la jeunesse de la CPLP, Fondation Calouste-Gulbenkian, Fondation luso-américaine pour le développement, Association du comité olympique de langue portugaise, Fondation de diffusion des technologies de l'information, Fondation Bial, Assistance médicale internationale, Santé en Portugais, Cercle de réflexion sur la lusophonie, Fondation luso-brésilienne, Médecins du monde, Académie brésilienne de lettres, Union de la miséricorde portugaise, Université lusophone des humanités et de technologie, Fondation pour le développement de la communauté, Association des universités de langue portugaise, Communauté syndicale des pays de langue portugaise (CPLP 2006b, 1).

<sup>28</sup> En 2004 cette question a fait l'objet d'une discussion plus concrète : la V<sup>e</sup> Conférence des chefs d'État a préconisé, sans fournir pour autant une définition spécifique du concept, la création d'un système de registre facultatif concernant les organisations sociales dans l'espace communautaire afin de stimuler des activités communes. La résolution autour de la société civile était pourtant claire sur le fait que ce registre n'impliquait pas une reconnaissance de la représentativité de ces organisations (CPLP 2004, p. 1).

venu qu'en 2008 (CPLP 2008a, p. 8), mais il a fallu cinq ans (et cinq résolutions) pour que cet objectif se concrétise lors du premier Forum de la société civile en 2013, suivi du II<sup>ème</sup> Forum en 2015.

Des diplomates brésiliens ont confirmé que la question de la définition de la société civile par la CPLP n'a pas été complètement tranchée. De manière très large, si pour les organisations brésiliennes ce concept impliquait notamment les mouvements sociaux, dans la vision d'autres acteurs (par exemple angolais), ce sont plutôt les fondations privées et les institutions caritatives qui devraient être intégrées. Selon ces diplomates, c'est pourtant la perspective brésilienne qui a primé, considérant la participation d'ONG, d'universités et de mouvements sociaux<sup>29</sup> : « *il y a eu un choc lors de la définition de la société civile, mais la nôtre a en quelque sorte prévalu. Cependant, le document issu du premier Forum a été polémique. Toutes les organisations ne l'ont pas accepté. Ce qui est resté de substantif a été la question de l'institutionnalisation de la participation sociale* »<sup>30</sup>. Un processus de négociation et de *traduction* a donc eu lieu à partir des interactions entre les multiples acteurs au sein de cette arène.

Les entretiens auprès des acteurs de la société civile brésilienne confirment cette version, en indiquant que « *les autres gouvernements ne voulaient pas accepter que la société civile ait le droit de vote au Conseil* »<sup>31</sup>. Un autre représentant ajoute : « *nous avons réussi à créer un groupe de travail pour l'agriculture familiale au sein du Consan ; cela a été un débat très fort que nous avons mené* »<sup>32</sup>. Les documents du Conseil confirment également l'objectif de mettre en place un mécanisme de participation qui soit institutionnalisé (Consan-CPLP 2012b, p. 4).

Par ailleurs, un réseau régional de la société civile pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle (**Redsan-CPLP**) a été établi, rassemblant formellement plus de 400 organisations, y compris les organisations de producteurs familiaux, la plateforme paysanne de la CPLP et le Forum des femmes du milieu rural. Lancé en 2007, ce réseau a permis de désigner les représentants de la société civile dans le Consan<sup>33</sup>. La création de ce réseau a été promue, selon les entretiens<sup>34</sup>, par l'organisation portugaise Actuar et soutenue par les organisations brésiliennes. Elle a été, entre autres, associée à la mise en place du *Mécanisme de la société civile auprès du CSA*, qui prévoit le renforcement des réseaux régionaux liés à cette thématique.

<sup>29</sup> Entretien avec un diplomate brésilien, Brasilia, juillet 2013.

<sup>30</sup> Entretien avec un diplomate brésilien, Brasilia, juillet 2013.

<sup>31</sup> Entretien avec un représentant de mouvement agraire brésilien, Brasilia, juin 2013.

<sup>32</sup> Entretien avec un représentant de syndicat rural brésilien, Brasilia, juin 2013.

<sup>33</sup> Dont le secrétariat est situé au Portugal et est facilité par l'Association pour la coopération et le développement (ACTUAR) fondée au Portugal.

<sup>34</sup> Entretien avec une organisation membre du Redsan, Maputo, avril 2014.



Dans ce contexte, le Consan a été doté d'un secrétariat technique<sup>35</sup>, mais, depuis le début, celui-ci a fait face à des contraintes budgétaires. La Coordination générale de lutte contre la faim à l'Itamaraty (CGFome) a participé à la création de l'espace, mais les gouvernements des pays membres n'ont pas déboursé les fonds pour le maintien de ses activités. La mise en œuvre du plan d'action de cette stratégie a pourtant connu beaucoup de retard et les textes officiels constatent l'insuffisance des efforts déployés pour la concrétisation des compromis assumés, notamment en ce qui concerne l'allocation des contributions volontaires (STP SAN CPLP 2013, p. 2; CPLP 2014b, p. 2). Des campagnes de récolte de fonds ont dû être organisées afin de concrétiser la stratégie de sécurité alimentaire de la Communauté (*Campagne « Juntos Contra a Fome »*)<sup>36</sup> et une autre partie des fonds est arrivée en provenance des agences et ONG internationales telles que Oxfam.

Ce processus a entraîné une **reconfiguration des procédures de la CPLP**, qui s'est désormais engagé plus directement dans les projets de développement à travers un mécanisme privilégiant la participation des organisations de la société civile (ONG et mouvements de base) (CPLP & FAO 2014). La CPLP est ainsi apparue comme une *arène* de négociation et de production de normes à partir de l'interaction des acteurs au sein de nouvelles instances.

### 2.1.2. Influence de l'agenda diplomatique brésilien

La CPLP est également devenue un lieu d'engagement de la diplomatie brésilienne dans sa quête de participation plus effective dans les institutions multilatérales, notamment lors de la candidature du brésilien Graziano da Silva à la Direction générale de la FAO. Des correspondances internes de l'Itamaraty montrent très clairement l'intérêt porté au soutien des pays de la CPLP. Cette dernière a elle-même affiché un soutien public lors du VII<sup>e</sup> Sommet des chefs d'État qui s'est tenu en Angola (Déclaration de Luanda, juillet 2010). Elu au deuxième tour (avec 92 votes), Graziano da Silva était en concurrence avec l'espagnol Miguel Morantinos (88 votes). Pendant la

<sup>35</sup> La principale recommandation dégagée du premier forum a été l'objectif commun d'institutionnaliser les mécanismes de participation sociale dans les activités communautaires, notamment en termes de décision politique et de mise en œuvre des projets ainsi que dans la formulation des politiques publiques des États membres (CPLP 2015a p.1; Annexe).

<sup>36</sup> Les fonds sont alloués à des projets mis en œuvre par les associations à but non lucratif (à hauteur de 35 000 euros chacun), puis orientés sur trois axes principaux : territoires libres de la faim, agriculteurs sans faim, et enfants du futur, dont les bénéficiaires directs sont les populations les plus vulnérables face à l'insécurité alimentaire (petits producteurs, pêcheurs, etc.).

campagne, le corps diplomatique brésilien a mobilisé de manière réitérée les discours « sudistes » et de « partage d'expériences » face au candidat espagnol<sup>37</sup>, comme le montrent les échanges diplomatiques qui ont orienté la campagne :

*« (...) la candidature de Graziano est en accord avec le compromis et les actions du Brésil en faveur de la lutte contre la faim sur le plan interne et mondial, étant structurée autour de l'expérience brésilienne qui a réussi à combiner une extraordinaire performance dans le domaine agricole avec la lutte contre la faim, la promotion de l'agriculture familiale et l'environnement. (...) Il est important de signaler que la FAO n'a jamais été dirigée par un latino-américain et, dans sa qualité de pays alliant un secteur agro-exportateur prospère et une agriculture familiale dynamique, la candidature brésilienne constitue une possibilité de représentation plus équilibrée du monde en développement dans les instances de décision globales. (...) la proposition du Professeur Graziano va dans le sens de davantage d'inclusion et de participation des pays en développement, en accord avec la réalité de plus en plus multipolaire du système international. (...) Les moyens de communication dans les pays latino-américains et africains, ainsi que ceux liés aux mouvements sociaux des pays développés pourront être particulièrement sensibles aux informations concernant la coopération fournie par le Brésil dans ces régions » (Itamaraty/Sere 2011b - traduit par l'auteur).*

En effet, les arguments autour de l'expérience brésilienne dans le domaine agricole, de lutte contre la faim et ceux autour de l'alignement entre les pays du Sud ont fait écho au-delà des pays latino-américains et lusophones. Une grande partie des pays africains y ont adhéré<sup>38</sup>. Ces soutiens ont été renouvelés lors de la réélection de Graziano en 2015 (CPLP 2014a, p. 6). On voit dans ce contexte un **rapprochement progressif entre la CPLP et la FAO**, notamment en ce qui concerne l'ambition de la première à devenir une plateforme de coopération en sécurité alimentaire et de mise en

<sup>37</sup> Selon les correspondances, en janvier 2011, le candidat brésilien comptait déjà sur l'appui déclaré de toute l'Amérique du Sud en plus du Guatemala, d'El Salvador, du Nicaragua, de la République Dominicaine, de Cuba et de Belize (Itamaraty/Sere 2011a).

<sup>38</sup> Par exemple, au Tchad, des officiels ont attesté que la candidature brésilienne représentait aussi les intérêts des pays africains au sein de la FAO et que la convergence entre le Brésil, le Bénin, le Burkina Faso, le Mali et le Tchad s'étendaient à la FAO, à l'OMC et au G77 (Itamaraty/Sere 2011c). Les autorités de Guinée équatoriale ont également fait part de leur prédilection pour un candidat du monde en développement, et notamment avec une expérience dans le domaine agricole (Itamaraty/Sere 2011d). Un séminaire sur la coopération technique brésilienne a été organisé à Rome, en lien avec la FAO, deux jours avant l'élection du Directeur général (Itamaraty/Sere 2011e)

pratique des directives de la FAO pour le droit à l'alimentation<sup>39</sup>. Selon un diplomate brésilien « *l'agenda de coopération devrait représenter le futur de la CPLP car en ce qui concerne le multilatéralisme nous n'arrivons pas à satisfaire tous les membres ; les pays sont très hétérogènes* »<sup>40</sup>. Il complète :

« *la CPLP a eu un impact significatif dans la campagne de Graziano. C'est dans ce cadre qu'une représentation de la FAO a été créée au sein de la Communauté. Il y avait aussi une histoire avec Lula qui avait beaucoup de sympathie pour la CPLP. En plus, le secrétariat a vu en elle une opportunité, cependant la question de budget reste une contrainte* ».

En somme, la CPLP s'est graduellement consolidée comme un lieu d'engagement des *coalitions de cause* brésiliennes (notamment la coalition « C2 » décrite dans le chapitre précédent) impliquées dans la formulation et le suivi des politiques publiques de sécurité alimentaire dans le pays. Elle rassemble des diplomates, des acteurs gouvernementaux des ministères du développement agricole et du développement social, ainsi que des représentants de certains mouvements sociaux brésiliens. Peu institutionnalisé, cet engagement des acteurs nationaux présuppose une transformation graduelle des procédures de gouvernance de la Communauté, poussée par les acteurs brésiliens. D'un point de vue conceptuel, ces mécanismes mettent en avant les principes défendus par des acteurs publics et sociaux brésiliens : la *participation sociale dans la coordination, la réglementation et la formulation de politiques de sécurité alimentaire*.

## 2.2. Politisation des procédures de décision et de mise en œuvre des initiatives de coopération triangulaire

### 2.2.1. Engagement politico-diplomatique dans la gestion de la coopération

Contrairement aux bailleurs du CAD/OCDE, qui allouent en général des ressources financières aux projets réguliers des organisations multilatérales, les acteurs du Sud envisagent de participer plus directement à l'élaboration des projets ainsi qu'à

<sup>39</sup> Malgré l'existence d'un protocole de coopération entre ces deux institutions depuis 1999 (CPLP/FAO 1999), la mention d'une initiative concrète de coopération n'apparaît qu'en 2006, quand la Déclaration de Bissau a fait référence à l'objectif de formulation du projet de coopération technique : « *Programme de capacitation régionale sur le régime de propriété de la terre, gestion foncière et aspects juridiques pour les pays membres* » (CPLP 2006b, p. 4). Plus tard, la formulation d'un « *Programme Sud-Sud et Nord-Sud de la CPLP pour la mise en place de la Convention des Nations unies sur la désertification* ».

<sup>40</sup> Entretien avec un diplomate brésilien, Brasilia, juin 2013.

leur mise en œuvre (Milhorance & Soulé-Kohndou à paraître). Ces acteurs émergents mettent en particulier l'accent sur les modalités de **gestion diplomatico-politique** des projets, au détriment d'une gestion technique, telle que souhaitée par les bureaucraties internationales (Soulé-Kohndou 2014). Bien que ce processus n'engage pas une transformation structurelle majeure, on observe une influence croissante de la part de ces bailleurs émergents sur le système multilatéral de coopération pour le développement, conduisant à une politisation accentuée des initiatives.

Comme on a pu l'évoquer, les OI affichent une autorité rationnelle-légale et prétendent participer de manière impersonnelle à la formulation de normes et de règles internationales. Leurs règles façonnent le comportement de leur personnel et contribuent à rationaliser, à dépolitiser et à systématiser leur manière de répondre aux défis extérieurs. Leur autorité (déléguée, morale ou technique) masque pourtant des valeurs culturelles – des objectifs partagés, une compréhension morale, et une connaissance collectivement reconnue (Barnett & Finnemore 2004, p. 21). Comme le confirme un fonctionnaire de la FAO à Rome (octobre 2013),

*« Le corps technique de la FAO est très fort. Toutes les initiatives requièrent une base technique afin d'évaluer leur fonctionnement. Le discours politique a une limite. Il faut une base concrète ».*

Cette démarche technique a été confrontée à certaines initiatives de la coopération sud-sud, historiquement construite à partir d'un discours politique de contestation. Dans ce contexte, la mise en œuvre de projets triangulaires a été en grande partie conduite directement par des représentants des gouvernements des pays émergents. Dans le cas des programmes brésiliens, le bureau de la FAO au Brésil avait initialement proposé de gérer les ressources transférées par le gouvernement brésilien, comme dans les cas de coopération traditionnelle avec les organisations multilatérales. Cependant, des représentants de l'Itamaraty avaient insisté sur l'intérêt d'être directement intégrés dans le processus de mise en œuvre et de suivi politique, comme le relate un fonctionnaire de la FAO au Brésil (juin 2013) :

*« La FAO-Brésil a joué un rôle intéressant dans ce processus [de mise au point de la coopération sud-sud]. Au début, il y a eu un inconfort institutionnel. (...) Nous avons suggéré d'utiliser notre propre structure, de transférer les fonds pour que nous les exécutions nous-mêmes. Notre coopération dans ce schéma est traditionnelle : on nous transfère les ressources et nous, nous rendons compte. Mais le gouvernement [brésilien] nous a informé qu'il voulait être directement*

*intégré. Cela a été intéressant. La FAO a dû s'adapter à ce nouveau modèle de projet au sein duquel l'assistance technique est partagée ».*

Par exemple, le programme PAA Afrique a été géré par d'anciens officiels brésiliens placés au sein de la FAO et du PAM, et a été suivi de près par la CGFome. En outre, le programme « Échange d'expériences et dialogue sur les politiques publiques pour l'agriculture familiale en Afrique » a été géré par un comité directeur incluant la FAO et des représentants du ministère brésilien du Développement agraire (MDA). L'Embrapa a par ailleurs établi un bureau de liaison au sein de la FAO Rome en 2013 « afin d'identifier des possibilités de collaboration directe, notamment dans la sphère de la coopération triangulaire »<sup>41</sup>. Ces ministères/départements/agences participent ainsi à la formulation des activités des programmes, ils recrutent la plupart de ses fonctionnaires et accompagnent les missions de suivi. La même méthode est observée dans certains projets mis en place en Amérique latine, tels que dans le domaine de l'aquaculture, qui implique le ministère brésilien de la pêche.

Une telle démarche défend l'idée présentée ci-dessus selon laquelle la coopération officielle brésilienne consolide les partenariats triangulaires avec les organisations multilatérales sous **une forme de « sous-traitance »** de la mise en œuvre des projets<sup>42</sup>. Cette idée rejoint la thèse de Devin (2007, p. 9) selon laquelle « *le multilatéralisme est, en quelque sorte, fonctionnel par vocation : le servir, c'est aussi s'attendre à ce qu'il puisse servir* ». L'auteur ajoute : « *que les choses soient différentes en pratique est une autre affaire, mais chaque participant cherche, initialement au moins, à l'influencer au mieux de ses intérêts* ». Par ailleurs, comme nous le détaillerons dans la section suivante, cette démarche contribue à augmenter la **visibilité** de la stratégie *Faim Zéro* du Brésil ainsi que le **transfert de ses modes opératoires**<sup>43</sup>. Comme l'a indiqué Blatrix (2012), la visibilité et la notoriété d'une expérience locale repose en partie sur la mise à disposition des connaissances sur cette expérience, ses modalités d'organisation et les conditions auxquelles elle pourra être transférée et adaptée à des contextes variés.

Ces initiatives font toutefois **l'objet de résistance et de critiques** au sein des OI, du fait du manque de procédures de suivi et d'évaluation de leur mise en œuvre. Le PAA Afrique a achevé sa première phase (2012-2013) sans qu'un système d'évaluation

<sup>41</sup> Entretien avec un représentant de l'Embrapa à la FAO, Rome, octobre 2013.

<sup>42</sup> Ce sont des exemples : le Programme PAA Afrique, le Programme d'alimentation scolaire pour l'Amérique latine, et un programme d'appui aux politiques pour l'agriculture familiale.

<sup>43</sup> D'autres initiatives plus courtes comptent également sur la participation directe d'institutions brésiliennes, comme lors de la réunion de haut niveau en juillet 2013 sur le thème « Nouvelles approches unifiées pour mettre un terme à la faim en Afrique », organisée en partie par l'Institut Lula ; fondation créée par l'ancien président brésilien au terme de ses deux mandats. Cette réunion tenue par la Commission de l'Union africaine et la FAO s'insère dans le cadre de la communication sur la stratégie *Faim Zéro* du Brésil.

soit mis en place, ce qui a été considéré comme une importante faiblesse par les fonctionnaires de la FAO<sup>44</sup>. Peu systématisées, des initiatives de suivi n'ont été formulées qu'au milieu de la seconde phase du programme. À titre d'exemple, dans le cas du Pnud, Soulé-Kohndou (2014, p. 328–329) a montré que la nécessité d'un système d'évaluation a été clairement mis en évidence dans les directives du Fonds IBAS. Cela étant, la plupart des initiatives soutenues par le Fonds ont été mises en œuvre et évaluées techniquement par les fonctionnaires du Pnud, ce qui a permis aux pays émergents de démontrer que ces initiatives sont structurelles et non des projets de façade. Cette reconnaissance « technique » à la base des critères onusiens contribue à la légitimation de l'approche sud-sud au sein du Fonds et du Pnud.

L'influence des acteurs brésiliens sur les procédures de la FAO est par conséquent *traduite à partir des règles constitutives de la culture organisationnelle des OI*. L'engagement politico-diplomatique caractéristique de la coopération brésilienne fait initialement face à des critiques de la part des fonctionnaires internationaux, qui résistent à la réforme et au changement dans leurs procédures. Mais ces organisations arrivent à se réajuster aux défis posés par l'environnement international, tout en incluant des principes cohérents avec leurs attributs bureaucratiques tels que les mécanismes d'évaluation technique.

### 2.2.2. Renforcement des mécanismes de « participation sociale » dans les processus de mise en œuvre

De même que dans le cas de la CPLP, on observe un intérêt renouvelé des acteurs brésiliens engagés dans les instances de la FAO pour la consolidation de **mécanismes de participation sociale** dans le suivi des projets internationaux. Comme nous le montrerons dans la section suivante, il s'agit en effet de la même *coalition de cause* brésilienne (C2) mobilisée dans les deux institutions. De plus, les entretiens ont montré que les officiels de projet chargés de la mise en œuvre des initiatives étudiées sont davantage ouverts aux demandes des organisations sociales, étant liés directement ou indirectement à ces coalitions. Ces demandes sont pourtant diverses : elles comprennent par exemple les critiques frontales de la continuité du programme ProSavana au Mozambique, la sollicitation de fonds pour l'implication de la société civile dans la mise en œuvre des initiatives de coopération, et le plaidoyer auprès du gouvernement brésilien afin d'intégrer la « participation sociale » comme principe de la politique

---

<sup>44</sup> Entretien avec un représentant de la FAO, Rome, octobre 2013

étrangère. Bien que le principe de « *non-ingérence dans les affaires internes* » soit défini comme fondateur de sa politique sud-sud, les pressions des organisations sociales commencent à obtenir quelques résultats. Par exemple, si d'une part, l'inclusion d'une composante plus participative peine à produire des résultats dans les relations du Brésil avec le club des BRICS, celle-ci est beaucoup plus simple dans les programmes de coopération reposant sur la promotion de l'agriculture familiale et de la sécurité alimentaire (dont les instruments ont été construits en lien étroit avec les mouvements ruraux et les ONG).

Dans ce contexte, les programmes de coopération comme le PAA Afrique ont été consolidés à travers un effort de dialogue avec ces mêmes organisations. Même si les premières étapes du programme ont relevé d'une démarche de décision intergouvernementale, les officiels chargés du programme se sont progressivement ouverts à la participation de la société civile grâce au plaidoyer des organisations brésiliennes et mozambicaines, en particulier le Consea brésilien et l'Union mozambicaine des paysans (Unac). Ces organisations ont profité de leur invitation au séminaire d'évaluation du PAA Afrique en Avril 2013 et à la XIII<sup>e</sup> session plénière du Consea en décembre de la même année pour formuler officiellement leurs demandes. Parallèlement, la FAO s'est engagée dans un processus de refondation de sa stratégie de collaboration avec la société civile (FAO 2013c).

S'appuyant sur ce cadre de réforme interne et répondant aux demandes formulées par les acteurs de la société civile brésilienne et mozambicaine, les responsables du programme PAA Afrique ont décidé d'instaurer un mécanisme concret de collaboration avec les ONG et les mouvements sociaux. C'est ainsi que le Mozambique a été choisi comme pays prioritaire pour la mise en œuvre d'une initiative pilote de participation sociale au sein du PAA Afrique<sup>45</sup>. Plusieurs suggestions d'engagement avec la société civile au niveau national et local ont été formulées en tenant compte des contributions et des critiques des organisations consultées, mais cette participation sociale a été limitée dans sa mise en œuvre<sup>46</sup>. Il s'agit toutefois d'un processus en cours qui s'approfondit peu à peu et bénéficie d'une collaboration avec les organisations brésiliennes encourageant le dialogue et la mobilisation.

---

<sup>45</sup> En 2014, des propositions concrètes ont été discutées lors des réunions avec les ONG et les mouvements sociaux liés à la thématique rurale. Une analyse des acteurs de la société civile présents dans les territoires du programme a également été menée, afin d'évaluer leurs attentes (Milhorance 2014c).

<sup>46</sup> Le manque de ressources financières, la faible implication des fonctionnaires de la FAO et du PAM au Mozambique et la faible réactivité des organisations élues comme membres du groupe technique du programme ont produit des résultats mitigés au niveau national.

Le renforcement de certaines procédures dans le domaine de la participation au sein des institutions multilatérales va de pair avec un contexte qualifié par Blatrix (2009) de « *participationniste* », fondé sur la valorisation de l'idée de participation à la décision publique et la multiplication de pratiques destinées, à l'échelle nationale, à associer les citoyens à la décision. De manière générale, le développement de cette thématique résulte de phénomènes concomitants, non concertés, mais convergents et cumulatifs, qui vont au-delà de la seule question procédurale pour influencer sur les règles du jeu politique (Blatrix 2000). La question de la **légitimité** – de l'action publique ; des décisions, des institutions et des acteurs chargés de prendre les décisions – est au cœur de ces transformations inscrites dans un mouvement de *modernisation* des institutions et de l'action publiques comme celle de l'injonction évaluative (Blatrix 2010).

En extrapolant ces arguments, nous pensons que si, d'un côté, les acteurs publics et sociaux brésiliens se sont progressivement impliqués dans un **effort de politisation des procédures de décision et de mise en œuvre des projets** au sein de la FAO et de la CPLP, de l'autre, ces normes ont fait l'objet d'un processus de *traduction* consistant à assurer leur « efficacité » et leur « légitimité » qui va dans la direction d'une **dépolitisation**, à travers notamment l'intégration de procédures évaluatives et d'*accountability*, qui sont cohérentes avec les logiques internes de ces organisations. Nous soutenons en outre que cette *hybridation* est potentiellement plus profonde au sein de la FAO, vu le niveau de bureaucratization de ses arènes, de la complexité des processus de prise de décision et de la multiplicité d'acteurs activement impliqués. Dans le cas de la CPLP l'influence des acteurs brésiliens dans le façonnement des normes adoptées est plus directe, malgré les divergences entre les membres en ce qui concerne le concept de société civile et son rôle au sein de la communauté. Cet engagement est également observé dans le cas du CSA, comme nous l'évoquerons ci-dessous.

### **3. Renouvellement des « bonnes pratiques » en matière de lutte contre la faim et la pauvreté**

En plus des changements opérationnels constatés ci-dessus, les acteurs brésiliens se sont également investis dans un processus graduel de changement normatif à travers la reformulation de « bonnes pratiques ». Les **crises financière et alimentaire** déclenchées en 2007-2008, combinées à l'effort récent du Brésil pour jouer un rôle de protagoniste sur la scène internationale, ont été une opportunité pour



l'internationalisation des instruments brésiliens de lutte contre la faim et la pauvreté. Comme le soulignent Peck et Theodore (2015), ces crises ont transformé le terrain en faveur d'approches alternatives de lutte contre la pauvreté. Cependant, ce sont des coalitions nationales spécifiques qui ont porté ces instruments politiques à l'échelle internationale afin d'opérer des changements normatifs. La question des ressources mobilisées et des modes de coordination entre ces acteurs s'investissant dans les arènes multilatérales fait donc l'objet de cette section.

La crise entraînée par la hausse du prix des denrées alimentaires sur les marchés internationaux, en particulier du blé, du riz, du soja et du maïs, et par l'augmentation sans précédent du nombre de personnes en situation d'insécurité alimentaire, a remis les investissements dans le secteur agricole et la lutte contre la faim au cœur des préoccupations internationales. Selon plusieurs études (FAO 2008a; IFPRI 2008; FAO 2008b), les prix ont augmenté de 40 % entre mars 2007 et mars 2008 et de 83 % entre février 2005 et février 2008 ; une situation considérée comme exceptionnelle par le rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit à l'alimentation. Cette situation a engendré une convergence de haut niveau et a mis l'aide alimentaire, la sécurité alimentaire à long terme et le droit à l'alimentation dans la ligne de mire des concertations internationales<sup>47</sup>. En 2009, le Comité mondial de sécurité alimentaire a été réformé afin de mieux répondre aux attentes dans ce domaine.

### 3.1. Échanges d'expériences en matière de politiques pour la sécurité alimentaire à la CPLP

La *socialisation* des instruments politiques brésiliens a bénéficié de l'espace d'interaction créé par la CPLP sur les thématiques de la sécurité alimentaire et nutritionnelle. **Outre le contexte international décisif, l'engagement croissant des acteurs brésiliens dans les organes de la Communauté et de la FAO ont contribué à mettre ce sujet à l'agenda, tout en orientant ses méthodes de prise en compte.** Les questions de la lutte contre la faim et de l'éradication de la pauvreté ont été présentes dans les échanges de la Communauté depuis 2003, avec un accent porté sur l'inclusion

<sup>47</sup> Ces objectifs ont été évoqués à plusieurs reprises, notamment au sein de l'équipe spéciale regroupant les dirigeants des agences des Nations Unies, des institutions financières internationales et de l'Organisation mondiale du commerce a été créée en 2008, et lors de la réunion des ministres de l'Agriculture du G8 à laquelle ont participé ceux de Brésil, Chine, Inde, Mexique et Afrique du Sud, ainsi que de l'Égypte, de l'Australie et de l'Argentine, encore en 2008. Finalement, un sommet de chefs d'État et de gouvernements a été organisé par la FAO fin 2009, à l'issue duquel a été adoptée la Déclaration du Sommet mondial sur la sécurité alimentaire.

sociale, tout comme une plateforme de visibilité du Programme *Faim Zéro* (CPLP 2003, p. 2). Mais ces questions ne faisaient pas l'objet d'une attention concrète des États membres au départ et la notion de *sécurité alimentaire* n'a apparu dans les textes officiels qu'à partir de 2008, avec l'approbation de la « Résolution sur la sécurité alimentaire » par la VII<sup>e</sup> Conférence des chefs d'État (CPLP 2008b, p. 1). Cette résolution a également évoqué le rôle de la *coopération sud-sud* dans ce domaine (CPLP 2008b, p. 3).

### 3.1.1. Ascension de la sécurité alimentaire dans l'agenda politique

Les initiatives brésiliennes ont servi de « modèle » pour la construction du cadre de sécurité alimentaire et nutritionnelle. Les rapports de formulation de la stratégie l'attestent :

*« Le Brésil constitue actuellement l'une des références en termes de politiques de lutte contre la faim, détenant une importante expérience du point de vue légal, institutionnel et des politiques publiques en la matière. L'expérience de ce pays a influencé le développement des stratégies nationales dans les autres États membres et même celles des organisations internationales fournisseuses d'appui technique. Compte tenu de la condition de fournisseur dans le contexte de cette stratégie, les besoins du Brésil ne seront pas développés dans ce rapport, mais son expérience sera considérée dans l'identification et la suggestion des axes prioritaires d'intervention de la stratégie » (CPLP 2011, p. 10–11 traduit par l'auteur; nous soulignons).*

D'autres rapports ont comparé la situation dans chaque pays membre, soulignant que le Brésil avait « atteint » ses objectifs, à la différence des autres pays (FAO & CPLP 2013, p. 50). La même démarche est observée lors de l'identification des principes juridiques des stratégies de sécurité alimentaire dans chaque pays membre. Tous les objectifs considérés sont affichés comme étant « atteints » au Brésil<sup>48</sup> (FAO & CPLP 2013, p. 70). Certains documents confirment l'influence du programme *Faim Zéro* dans la disponibilité des pays lusophones à formuler ou à mettre en œuvre des stratégies nationales s'inspirant de cette expérience (Actuar & Redsan-Palop 2012, p. 5). La promotion des initiatives d'achats publics des agriculteurs familiaux et les initiatives

<sup>48</sup> Ces objectifs comprennent : la reconnaissance de l'accès à l'alimentation comme un droit humain, la priorité de la lutte contre la faim sur le plan national, la reconnaissance de l'individu comme porteur de droits, la réalisation progressive du droit à alimentation obligatoire, la reconnaissance des obligations de l'État, la reconnaissance de l'universalité, l'interdépendance et l'indivisibilité des droits humains, la mise en place de mécanismes d'exigibilité et de justicialité.

d'alimentation scolaire sont souvent citées dans les directives de la stratégie de sécurité alimentaire (CPLP 2015b, p. 13)<sup>49</sup>. En effet, **plus qu'un « bon élève » ayant atteint tous les objectifs, le Brésil a été le « miroir » vis-à-vis duquel les priorités ont été élaborées.** Comme affirmé par un diplomate brésilien, ce partage d'instruments a un rôle politique majeur :

*« Il s'agit d'enseigner à faire, mais à notre manière. Cela n'est pas que de la technologie, il y a une philosophie derrière, une façon de penser les politiques publiques. Faire ça à la façon brésilienne signifie la création d'un capital politique énorme. (...) »<sup>50</sup>.*

Cette "campagne" politique en faveur du thème a également eu des impacts au niveau des pays membres, comme le relate un représentant du Mozambique au sein de la CPLP.

*« Le sommet de la CPLP a aidé à diffuser l'agenda de la sécurité alimentaire. Il y avait le président du pays. (...) Pour nous, il est devenu clair que notre institution [le secrétariat technique de sécurité alimentaire et nutritionnelle - Setsan] est déplacée car ici il est lié au ministère de l'Agriculture tandis qu'au Brésil il est lié à la Présidence de la république. (...) cette stratégie de sécurité alimentaire peut aider le Setsan à recevoir des ressources du gouvernement »<sup>51</sup>.*

### 3.1.2. Socialisation de la notion d'agriculture familiale

Un deuxième élément mis en avant qui était en lien avec le modèle brésilien était celui de promotion de l'agriculture familiale. Le Consan a créé un groupe de travail *de l'agriculture familiale*, thématique devenue centrale dans ce mécanisme. Coordonné par les représentants du Brésil et du Mozambique, ce groupe a bénéficié en outre d'échanges avec la Réunion spécialisée du Mercosur sur l'agriculture familiale (REAF) et avec l'équipe de la FAO liée à la thématique du *Droit à l'alimentation*, qui a contribué à l'identification des priorités (FSN/FAO 2012). Comme le relate une organisation représentante de l'agriculture familiale au Brésil,

<sup>49</sup> Le programme brésilien d'alimentation scolaire (PNAE) a été évoqué à de nombreuses reprises dans les réunions des ministres de l'Agriculture de la CPLP, recommandant le « transfert de connaissances et de technologies », avec l'appui du Fonds brésilien pour le développement de l'éducation (FNDE) (CPLP 2009c Annexe II). Dans ce processus, le Mozambique aurait été « le premier pays africain de la CPLP à créer un environnement institutionnel propice pour la construction d'un mouvement semblable à celui du Brésil » (Actuar & Redsan-Palop 2012, p. 7).

<sup>50</sup> Entretien avec un diplomate brésilien, Brasilia, 02 juin 2013.

<sup>51</sup> Entretien avec un représentant du Mozambique à la CPLP, Maputo, avril 2014.

« Nous nous sommes engagés dans un débat autour du rôle de l'agriculture familiale pour la souveraineté alimentaire mondiale. Ce volet a ouvert d'autres espaces de dialogue, par exemple, en ce qui concerne les politiques publiques. (...) Quand on a créé le Consan, cette question a fait l'objet d'un grand débat, mais nous avons réussi à prioriser la création d'un groupe de travail pour attirer l'attention sur l'agriculture familiale dans les pays. Nous avons ainsi ouvert un canal important de discussion »<sup>52</sup>.

D'après les membres de ce groupe, la mise en agenda de ce thème a fait face à des problématiques encore plus profondes, qui justifient un processus de négociations, d'ajustements des croyances et de *traduction*, notamment en ce qui concerne la définition de l'agriculture familiale :

« Ils [les africains] ne disent pas agriculture familiale. Pour eux, il s'agit de petit paysan. Ce débat de concept est aussi important pour assurer le dialogue et le renforcement de la catégorie. (...) ils nous disent que la transformation rurale en Afrique dépendra des femmes. Pour essayer de répondre à cette question, nous avons créé le forum des femmes rurales de la CPLP. Cet agenda va probablement nous apprendre beaucoup »<sup>53</sup>.

L'objectif de caractérisation des agricultures familiales des pays de la CPLP a fait l'objet de nombreuses études, afin de trouver un point commun de départ (FSN/FAO 2012; FAO & CPLP 2013). Ce processus a également profité de l'opportunité créée par l'Année internationale de l'agriculture familiale 2014 (AIAF 2014) afin de promouvoir le débat autour de la notion et de plaider pour le renforcement des politiques publiques en faveur de l'agriculture familiale dans les pays de la CPLP<sup>54</sup> (Consan-CPLP 2014, p. 3). La CPLP a apporté son soutien officiel à l'initiative AIAF + 10, en recommandant que soit déclarée la *Décennie de l'Agriculture familiale* (Déclaration de Dili, 2015). Comme l'affirme un représentant du Mozambique au sein du groupe technique de la CPLP,

« Nous menons un travail de caractérisation de l'agriculture familiale au Mozambique (...). Nous espérons que l'AIAF puisse favoriser les échanges d'expériences avec le Brésil et la REAF. Ce que nous avons appris c'est que, dans le cadre du Mercosur, l'agriculture familiale a un rôle politique. Les décisions politiques sont discutées avec l'agriculture familiale. (...) Ici, nous devrions

<sup>52</sup> Entretien avec un représentant de la société civile brésilienne, Brasilia, juin 2013.

<sup>53</sup> Entretien avec un représentant de la société civile brésilienne, Brasilia, juin 2013.

<sup>54</sup> Notamment dans les domaines de l'accès à la terre, à l'eau, aux ressources maritimes et forestières ; de l'utilisation de semences traditionnelles ; de protection et de promotion des connaissances traditionnelles associées à l'agro-biodiversité ; de l'autonomisation des femmes et des jeunes ; ainsi que des marchés institutionnels et de crédit agricole (Consan-CPLP 2014, p. 3).

*réfléchir à une loi de l'agriculture familiale qui assure des ressources et du pouvoir politique »<sup>55</sup>.*

### 3.1.1. Articulation des arènes multilatérales

La stratégie de sécurité alimentaire de la CPLP a été considérée comme une occasion pour inscrire le thème à l'agenda politique des gouvernements et comme un moyen **d'articulation entre les États membres de la CPLP, la FAO et le CSA**<sup>56</sup>. L'objectif d'intégration de la CPLP avec les instances de la gouvernance globale a été maintes fois réitéré : dans certains documents, il apparaît clairement que le but était d'améliorer la gouvernabilité de la sécurité alimentaire, « *face à une perception renouvelée de la complexité de la lutte contre la faim dont témoigne la réforme du CSA. Et ainsi, l'architecture de la stratégie de la CPLP pour la sécurité alimentaire est liée à celle du CSA* » (CPLP 2015b, p. 5 - traduit par l'auteur). Cet effort s'est consolidé dans le cadre d'échanges croissants entre les trois institutions, appuyés en particulier par les **acteurs brésiliens circulant entre les différents espaces**.

Dans ce contexte, les questions alimentaires et agricoles ont également trouvé toute leur place au sein des réunions des ministres de l'agriculture des pays membres et des symposiums sur la sécurité alimentaire (Luanda en 2006 ; Brasilia en 2009 ; et Bissau en 2010). Et afin d'encourager la coordination entre les politiques publiques dans ce domaine, une plateforme ministérielle a été créée (CPLP 2012a, p. 2). Par ailleurs, des questions en lien avec l'agenda de la FAO, tels que la promotion du Droit humain à l'alimentation adéquate, ont été particulièrement réaffirmé dans de nombreux documents et déclarations de la Communauté, en lien avec l'effort des Nations Unies pour relancer ce sujet après la crise alimentaire (CPLP 2012b; CPLP 2012c; CPLP 2014a). La FAO a eu également un rôle dans la mobilisation de ressources et de sensibilisation de la société civile pour la thématique à travers la campagne « *Ensemble contre la faim* »

<sup>55</sup> Entretien avec un représentant du Setsan, Maputo, avril 2014.

<sup>56</sup> Un accord de coopération avec la FAO avait déjà été signé et la CPLP avait souligné en 2004 son soutien à la mise en place des Directives volontaires de la FAO pour l'appui au droit à l'alimentation de 2004 (CPLP 2012c). Mais après la crise alimentaire, la CPLP s'est engagée plus fermement dans les conférences de haut niveau ainsi que dans quelques sessions du CSA. En 2012, la FAO a ouvert un bureau attaché au Secrétariat de la CPLP à Lisbonne et a inauguré un projet concret de coopération (TCP/INT/3406) (CPLP 2014c). Par ailleurs, des occasions de reconnaissance du « rôle proéminent » de la FAO dans le domaine alimentaire n'ont pas manqué dans les annonces officielles (CPLP 2012b; CPLP 2013). Le Directeur général Graziano a en plus participé à la IX<sup>e</sup> Conférence des chefs d'État la même année et la FAO a collaboré à la mise en place d'une campagne de récolte de fonds pour la mise en œuvre de la Stratégie de sécurité alimentaire de la CPLP (Muragy 2014). La Stratégie a été, à son tour, présentée lors de la 37<sup>ème</sup> Réunion du CSA, confirmant le principe fondamental du droit humain à l'alimentation adéquate et ses axes prioritaires : renforcement de la gouvernance du système alimentaire, accès à l'alimentation, augmentation de l'offre d'aliments par les petits producteurs.

(CPLP 2013, p. 2). Ce travail a produit de nombreux résultats concrets entre 2008 et 2015<sup>57</sup>.

### 3.1.2. *Interactions des coalitions de cause brésiliennes au sein de la CPLP*

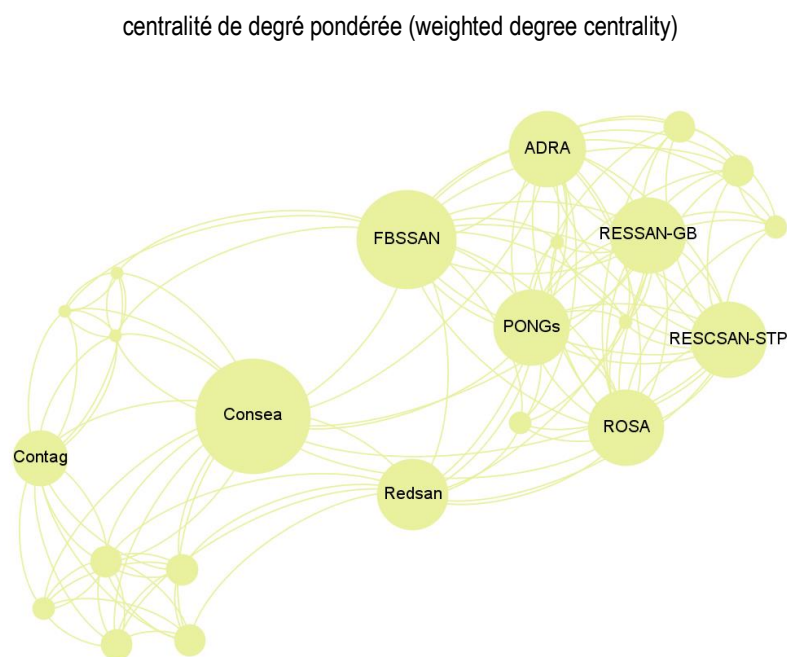
En somme, le Consan a réitéré les priorités liées aux objectifs politiques de la *coalition de cause* brésilienne que nous avons nommé « *Faim Zéro* » (C2) dans le chapitre précédent : élever dans la hiérarchie gouvernementale l'agenda de sécurité alimentaire et nutritionnelle ainsi que les structures de coordination politique ; renforcer et consolider les espaces de participation sociale ; reconnaître le rôle de l'agriculture familiale et consolider (dans les politiques publiques et les constitutions nationales) le droit humain à l'alimentation. Cette coalition est devenue la plus active sur le plan international au sein de la CPLP, de la FAO et du CSA, notamment après la crise alimentaire de 2008.

L'incorporation de ces *croyanances* brésiliennes au sein de la CPLP fait l'objet d'une « **fertilisation croisée** », orientée par de nombreux échanges entre le gouvernement brésilien, la FAO et les organisations non-gouvernementales ainsi que des experts individuels qui **circulent entre ces instances** (illustré par la *Figure 4.1*). À partir des informations recueillies dans les rapports du Consan, des groupes de travail de l'agriculture familiale et des réunions du Redsan, il a été possible de constater l'importance centrale du Consea et de la Confédération brésilienne de travailleurs agricoles (Contag), ainsi que du rôle d'autres institutions sociales et gouvernementales brésiliennes (ministère du Développement agraire - MDA, ministère du Développement social - MDS, et Fond nationale pour l'éducation - FNDE). Il est intéressant d'observer que ce sont pour partie les mêmes acteurs centraux qui figurent dans les réseaux de circulation de normes au sein de la FAO et du CSA.

<sup>57</sup> Par exemple : i) le lancement du programme « *TeleFood* » en collaboration avec la FAO pour la collecte de fonds afin de financer des projets ; ii) la création du Conseil de sécurité alimentaire et nutritionnelle du Cap Vert, ainsi que l'approbation d'une stratégie nationale pour le domaine (ENSAN 2020) ; iii) la réalisation de la Conférence sur l'agriculture familiale et la sécurité alimentaire, qui s'est tenue au Cap-Vert en 2013 ; iv) le lancement de la Stratégie Défi Faim Zéro des pays d'Asie et du Pacifique, conduite par le Timor-Est par le biais de son Conseil national de sécurité alimentaire, souveraineté et nutrition (CONSSANTIL) ; v) la mise en place de la « Communauté de pays de langue portugaise sans faim », dans le cadre de l'accord de coopération technique avec la FAO ; vi) l'appui à la Conférence des chefs d'État et de gouvernement de l'Union africaine sur l'agriculture et la sécurité alimentaire dans le continent ; vii) la création d'un groupe de travail pour l'agriculture familiale, coordonné par le Brésil et le Mozambique, dans le cadre de « l'Année internationale de l'agriculture familiale » (AIAF 2014) ; viii) l'intégration du thème « Sécurité alimentaire et nutritionnelle » dans l'agenda des Conférences de chefs d'États de la CPLP jusqu'en 20125 (CPLP 2014b; CPLP 2014c); ix) la réalisation de la Conférence sur l'agriculture familiale de la CPLP, au Cap-Vert ; x) la publication de plusieurs études sur l'agriculture familiale au sein de la CPLP, financées et publiées par la FAO.

Comme on l'a mentionné dans le Chapitre 2, l'une des mesures principales de la position relative des acteurs au sein d'un réseau est proposée par les classifications de centralité. Nous mobilisons ainsi dans ce chapitre la *centralité de degré pondérée (weighted degree centrality)* qui considère la somme des poids de chaque lien. La centralité de degré seule est la forme la plus intuitive des mesures de centralité, car elle définit le nombre d'acteurs avec lesquels un nœud est lié directement (la taille du nœud est fonction du nombre de liens entrants/sortants de cet acteur). Cette notion a ensuite été étendue à la somme des poids des liens. Dans notre cas nous utilisons trois poids correspondant à chaque type de lien : collaboration = poids 1 ; financement/soutien = poids 2 ; rattachement institutionnel = poids 3. Cette mesure est utile dans ce chapitre car les réseaux illustrent la participation des acteurs dans les différentes réunions et arènes de manière répétitive. La mesure degré simple pouvait dans ce cas être limitée dans la visualisation des principaux acteurs dans chaque forum.

Figure 4.1 : Représentation du réseau d'acteurs de construction du cadre de sécurité alimentaire et nutritionnelle au sein de la CPLP (2008-2015)



Source : Élaboré par l'auteur à partir des rapports des groupes de travail de sécurité alimentaire de la CPLP et des Forums de la Redsan (logiciel Gephi)

Le réseau montre la participation conjointe de chaque institution (représentée par un nœud) à plus de trois réunions des instances de travail en matière de sécurité alimentaire (Consea, groupe de travail et Redsan). Il est possible de constater l'importance d'acteurs brésiliens tels que le Consea et la Contag, ainsi que du réseau brésilien de sécurité alimentaire (FBSSAN). Les organisations du Redsan y sont représentées (FBSSAN, PONGs, ROSA, ADRA, RESCSAN). Il s'agit de la coalition brésilienne C2 plus les acteurs internationaux participant à la Redsan.

En conclusion, en mobilisant des ressources politiques (notamment de légitimité), les acteurs publics et sociaux brésiliens coordonnés au sein d'une *coalition de cause* se sont impliqués dans la construction de nouvelles arènes et stratégies au sein de la CPLP. Cet

effort a articulé d'autres espaces de gouvernance mondiale, notamment la FAO et le CSA, en bénéficiant d'un contexte mondial plus favorable à de nouvelles solutions d'action publique dans le domaine de la lutte contre la pauvreté. Les acteurs brésiliens se sont montrés particulièrement influents dans la *socialisation* et la *traduction* de ses instruments de politiques publiques en principes défendus par les organes de la Communauté. **Cette coalition est parvenue non seulement à orienter les points fondamentaux du débat autour de la sécurité alimentaire mais également à proposer des instruments de politiques publiques afin d'y atteindre.**

Ce mouvement a été en partie soutenu par des instances de la diplomatie brésilienne, mais certains points suscitent plus de résistance chez les diplomates aussi bien brésiliens qu'africains ; c'est notamment le cas de la promotion de la participation sociale. La question du financement des activités proposées par la stratégie de sécurité alimentaire constitue un autre défi, contourné avec le soutien de la FAO, mais qui limite encore à présent la mise en œuvre des objectifs planifiés. Par ailleurs, d'autres signes de changement normatifs sont observés au sein de certains organes de la FAO, comme nous le verrons par la suite.

### 3.2. Mobilisation politique pour l'agriculture familiale et la protection sociale à la FAO

Nous analyserons dans cette section la consolidation de « bonnes pratiques » dans le domaine de la *protection sociale* et de la *promotion de l'agriculture familiale* au sein de la FAO, influencés en partie par des acteurs de la scène politique brésilienne. Ce processus est en lien avec celui relatif à la CPLP, que nous avons présenté ci-dessus : il s'agit du travail de la même *coalition de cause*, mais les normes finalement adoptées sont distinctes de celles présentées ci-dessus puisque les **espaces d'interaction** sont plus fragmentés, les routines bureaucratiques sont plus influentes et les processus de prise de décision sont plus complexes, dans la mesure où elles impliquent une multiplicité d'acteurs. Cette question de l'influence des dynamiques internes aux États sur les institutions multilatérales a été partiellement traitée par la littérature des réseaux transnationaux (Ruggie 1992; Finnemore & Sikkink 1998; Keck & Sikkink 1998; Ruggie 1998; Keck & Sikkink 1999). D'après ces travaux, les coalitions internationales peuvent influencer la production de normes au sein des OI, qui constituent des espaces d'interactions et d'ajustement des identités des acteurs (Ruggie 1992; Ruggie 1998).



L'argument de partage d'une expérience récente de développement du Brésil a été convaincant auprès des instances internationales, notamment après la crise de 2008, et les acteurs sous-nationaux impliqués dans la mise en œuvre de ces politiques se sont directement engagés sur le plan international. Comme le confirme un diplomate brésilien, plus qu'un outil du *soft power* brésilien, il s'agit d'un travail politique associé à des groupes d'intérêts particuliers :

« Cela fait partie du jeu multilatéral. Tous les pays envisagent que leurs politiques publiques deviennent des modèles et qu'elles puissent être répliquées. Il s'agit d'un projet de **soft power**. Cela est vrai pour n'importe quel sujet d'ordre multilatéral. Ma première mission [en tant que diplomate] a été auprès des Nations Unies. On voit les gens de la société civile brésiliennes qui veulent mettre en avant des conventions afin de les utiliser comme instrument de pression politique interne. D'autres fois, ils veulent que l'on utilise ce qui a marché au Brésil »<sup>58</sup>.

Nous avons décrit dans le chapitre précédent des mécanismes de *certification* et de *décontextualisation* des instruments brésiliens sélectionnés pour être partagés. Dans cette section, nous revenons sur les processus relatifs à leur *socialisation* au sein des organisations internationales et de *traduction* en normes promues par ces organisations. Ces derniers processus ont suivi trois voies principales : i) la *vulgarisation du slogan* « Faim Zéro » inspiré des politiques brésiliennes et qui présuppose une priorité politique donnée à cet objectif ; ii) l'ouverture relative à la consolidation de *l'agriculture familiale* comme catégorie mobilisée par les politiques publiques à travers *l'Année internationale de l'agriculture familiale* ; et iii) la consolidation d'un cadre de *protection sociale fondé sur des activités productives* au sein de l'organisation, de ces rapports et de ces projets réguliers.

Ces éléments sont liés à des processus déjà en cours au sein de la FAO tels que le renforcement de la notion de *droit à l'alimentation adéquate*. Il ne s'agit pas de démontrer la présence des acteurs brésiliens tout au long du « cycle » de consolidation de ces instruments (lancement, mise en agenda, mise en œuvre). Certains processus ont été lancés en collaboration avec beaucoup d'autres acteurs internationaux. Ils sont ainsi le résultat de nombreuses discussions, de croissantes interactions et de plusieurs allers-retours qui requièrent un certain temps pour aboutir à des changements normatifs et à la formulation de nouvelles orientations à partir de « bonnes pratiques ».

<sup>58</sup> Entretien avec un diplomate brésilien, Brasilia, juillet 2013.

### 3.2.1. Le « Défi Faim Zéro » : sélection d'une « histoire à succès » et mise en place d'une campagne de vulgarisation

Les *Directives sur le droit à l'alimentation*<sup>59</sup>, adoptées par le Conseil de la FAO en 2004, ont identifié des mesures concrètes à prendre en compte pour l'application de ce dispositif et pour assurer l'accès aux aliments (et non pas seulement leur disponibilité comme dans les préconisations antérieures). L'influence des instruments brésiliens s'est illustrée à travers divers moyens. Par exemple, la *boîte à outils méthodologique pour le droit à l'alimentation* a mis en avant l'exemple du Brésil dans presque tous ses rapports, en particulier dans les guides pour légiférer sur ce droit et pour évaluer sa mise en œuvre (y compris la définition d'indicateurs). Le système brésilien de sécurité alimentaire et son Conseil national (le Consea) ont été fréquemment évoqués. Par ailleurs, les expériences de formation du budget et d'intégration de la société civile dans la formulation et le suivi des politiques ont été souvent mises en évidence<sup>60</sup> (FAO 2007; FAO 2008c; FAO 2009a; FAO 2009b; FAO 2010). Enfin, on rappelle le fait que la loi cadre du Brésil sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle prévoit la promotion de la coopération technique avec d'autres pays, « *contribuant ainsi à la réalisation du droit humain à une alimentation adéquate au niveau international* » (FAO 2010, p. 148).

Rapidement, on voit la valorisation de cette « expérience brésilienne » dans l'application du droit à l'alimentation se matérialiser en une campagne plus large nommée le « Défi Faim Zéro ». Lancée lors de la Conférence du développement durable Rio+20 en 2012 par le Secrétaire général des Nations Unies, Ban Ki-moon, la campagne a été inspirée par le « succès » de pays tels que le Brésil. Le discours de son lancement l'atteste :

*« Notre pays hôte – le Brésil – est une source d'inspiration. Le programme brésilien Faim Zéro constitue une preuve que les sociétés peuvent vaincre la faim en utilisant les produits alimentaires des agriculteurs familiaux et en mettant en place des cantines communautaires. Cela marche grâce à la combinaison puissante de l'action de la société civile et avec le fort leadership politique. Je suis fier que*

<sup>59</sup> Le Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation le définit dans les termes suivants : « Le droit à un accès régulier, permanent et non restrictif, soit directement soit en l'achetant, à une quantité de nourriture suffisante et d'une qualité adéquate, correspondant aux traditions culturelles du peuple auquel le consommateur appartient, qui lui permet de profiter sans crainte d'une vie physique et mentale, individuelle et collective, épanouissante et digne. »

<sup>60</sup> En particulier le Forum brésilien pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle (FBSSAN) et la mise en place en 2002 d'un rapporteur national sur les droits humains à l'alimentation, à l'eau et aux terres rurales, la coordination étant assurée par la Plateforme pour les droits économiques, sociaux et culturels, qui est un réseau d'organisations de la société civile.

*l'un des leaders de cet effort – José Graziano da Silva – soit maintenant le Directeur général de la FAO » (Ban Ki-moon, Rio de Janeiro, 21 Juin 2012) (UN News traduit par l'auteur).*

La campagne visait à rassembler plusieurs dizaines de pays autour d'un nombre réduit d'objectifs<sup>61</sup> à travers des compromis politiques et des initiatives concrètes. Le lien entre cette initiative et le cas du Brésil est clairement énoncé par les hauts cadres de l'ONU. Selon les informations publiées par les Nations Unies, ses 23 agences, fonds et programmes engagés dans le domaine de la sécurité alimentaire ont aligné leurs plans de travail collectifs autour des éléments et la vision de cette campagne. Le PAM est l'une de ces organisations, comme l'atteste le directeur de l'agence au Mozambique :

*« Le Faim Zéro et la Bourse famille sont des modèles. Il y a eu un grand changement après l'élection de Graziano. Nous avons pu le confirmer après le dernier Sommet de la CPLP. Nous créons un lien politique qui est positif car Graziano travaille de manière très proche avec notre directrice exécutive. Il partage des politiques brésiliennes avec le PAM et le FIDA. Il ne s'agit pas seulement d'un processus d'animation des pays membres. **C'est un changement à l'intérieur des Nations unies.** Nous voyons un avenir »<sup>62</sup>.*

Des ambassadeurs brésiliens confirment également le poids de cette expérience sociale du Brésil au sein de la FAO : « Je n'ai pas de doute que le levier du candidat brésilien à la direction de la FAO a été les programmes d'inclusion sociale mis en place par le gouvernement Lula. L'élection n'a pas été facile (...), mais le Brésil est un joueur de première ligne dans les thématiques de la FAO »<sup>63</sup>. L'objectif du gouvernement brésilien – à travers la CGFome, l'Institut Lula et d'autres institutions – était d'élargir cette expérience internationalement, particulièrement sur le sol africain. Plusieurs interlocuteurs l'affirment : « Nous bénéficions de l'identité de Graziano en lien avec le Brésil et le Faim Zéro et créons des mécanismes d'expansion. Le but est de cibler l'Afrique »<sup>64</sup>. « La FAO pour nous représente plus un partenaire de coopération internationale – pour l'Afrique – que pour des initiatives au Brésil »<sup>65</sup>. L'objectif de promouvoir cet agenda internationalement a bénéficié d'un

<sup>61</sup> Notamment ceux de : i) zéro enfant de moins de deux ans souffrant d'un retard de croissance, ii) 100 % d'accès à une alimentation adéquate toute l'année, iii) tous les systèmes agro-alimentaires sont durables, iv) 100 % d'augmentation de la productivité et des revenus des petits exploitants, v) zéro perte ou gaspillage de produits alimentaires.

<sup>62</sup> Entretien avec le directeur du PAM au Mozambique, Maputo, mars 2013.

<sup>63</sup> Entretien avec un ambassadeur brésilien, Rome, octobre 2013.

<sup>64</sup> Entretien avec un représentant de l'Institut Lula, São Paulo, juillet 2013.

<sup>65</sup> Entretien avec un ambassadeur brésilien, Rome, octobre 2013.

contexte international plus ouvert à ce type de débat, comme l'informent des diplomates brésiliens (mars 2013) :

*« La CGFome a été créée, dans un premier temps, pour refléter le Faim Zéro, pour construire une cohérence internationale autour du programme. Mais après l'élection de Graziano et la mise en place du Zero Hunger Challenge, il y a eu une conjonction de facteurs qui ont stimulé cette diffusion ».*

Un premier aspect cette projection internationale réside, pour ces mêmes diplomates, dans sa contribution au renforcement du droit humain à l'alimentation adéquate :

*« Je crois que l'importance de la promotion internationale du Faim Zéro et des politiques sociales ne repose pas sur les technologies sociales. Il y a d'autres pays qui le font – voire le Mexique – et les technologies sociales ne seront plus de la nouveauté à partir d'un certain moment (...). Ce que notre politique étrangère apporte et qui pourra peut-être rester est l'accent sur le droit humain à l'alimentation. Nous sommes confortables pour travailler avec cette question ».*

Un deuxième message – plus consensuel – de ce « modèle » était celui de priorisation politique de la lutte contre la faim et la pauvreté. Cette idée se répète dans les entretiens des interlocuteurs du programme au Brésil *« Le pays a priorisé l'éradication de la faim et il a montré que c'est possible. (...) C'est ça le principal message de dialogue avec d'autres chefs d'État »*<sup>66</sup>. *« La priorisation politique des programmes sociaux a fait réduire la pauvreté au Brésil. (...) Notre première ligne de dialogue avec l'Afrique c'est de contribuer à comprendre cela »*<sup>67</sup>. Elle apparaît également dans les entretiens avec les officiels des États qui interagissent avec le Brésil sur cette thématique : *« le Président Lula avait insisté sur le Faim Zéro, qui est devenu l'épicentre des politiques publiques au Brésil. Au Mozambique, nous venons de commencer, donc notre première bataille est d'acquérir plus de poids pour ces politiques »*<sup>68</sup>.

### 3.2.2. Priorisation programmatique de la protection sociale

Barnett et Finnemore (2004, p. 3) ont soutenu que les organisations internationales participent à la construction du monde social, en créant de nouvelles catégories d'acteurs, définissant de nouvelles tâches internationales et en disséminant de nouveaux

<sup>66</sup> Entretien avec un ancien cadre du MDS, Brasilia, juillet 2013.

<sup>67</sup> Entretien avec un représentant de l'Institut Lula, São Paulo, juillet 2013.

<sup>68</sup> Entretien avec un représentant du ministère de l'Agriculture au Mozambique, Maputo, avril 2014.

modèles d'organisation sociale. En constituant les références, les attentes ou les conduites, le cadre juridique international contribue à la transformation des valeurs et des pratiques à travers l'orientation sur les « bonnes pratiques » (Devin 2013, p. 97). Nous soutenons à cet égard que la construction de ces orientations fait l'objet d'un travail politique au sein des organisations internationales et bénéficie d'un contexte international de reformulation des consensus des solutions de lutte contre la pauvreté (Peck & Theodore 2015).

La présence de Graziano da Silva à la direction de la FAO a également contribué à la promotion de la notion de *protection sociale fondée sur des activités productives* et sa *traduction* en tant que « bonne pratique » internationale. Cela étant, il ne s'agit pas ici d'identifier l'origine intellectuelle ou politique de cette notion, mais d'analyser la généralisation des principes liés aux politiques publiques brésiliennes à l'échelle internationale. L'idée de **combinaison des politiques agricoles avec des instruments de protection sociale** est en lien avec les initiatives mises en place par le ministère brésilien du Développement social et de lutte contre la faim (MDS), notamment lors du mandat de Graziano.

### **Reconfigurations institutionnelles : la protection sociale au cœur du cadre stratégique**

L'approche de la lutte contre la faim s'appuyant sur la protection sociale a été approuvée et considérée comme une priorité par le Conseil de la FAO en décembre 2013, faisant de ce concept le cœur du nouveau cadre stratégique de l'organisation. Ces objectifs consistent : à intégrer la protection sociale dans les actions et les stratégies nationales ; à optimiser les synergies entre la protection sociale et les politiques agricoles ; à intégrer la protection sociale dans les stratégies et les plans d'investissement ; à encourager les gouvernements et les parties prenantes à développer leurs systèmes de protection sociale (FAO 2016b). Par ailleurs, le Plan de moyen terme 2014-2017 et le Programme de travail et de budget 2014-2015 ont recommandé l'allocation de ressources supplémentaires pour les initiatives de protection sociale dans les pays concernés, la création d'une Division de protection sociale et d'un groupe de travail intersectoriel au sein de la FAO visant à renforcer la coordination des analyses et des initiatives de promotion des politiques publiques dans ce domaine. Une équipe transversale a été établie afin de mettre en œuvre ces changements institutionnels et plusieurs anciens fonctionnaires du MDS au Brésil ont été embauchés comme consultants ou fonctionnaires de la FAO pour la consolidation de cette nouvelle vision.

Cette approche repose, en outre, sur la combinaison des interventions structurelles d'urgence qui prévoient l'accès direct aux aliments et aux moyens d'achat de ces aliments, ainsi que le suivi de la promotion de la production agricole (FAO 2013d). Cette philosophie est la même que celle qui a été appliquée par le programme brésilien *Faim Zéro*. Faisant partie du processus de conformation des expériences nationales en « bonnes pratiques » internationales, ces objectifs ont été soutenus comme des moyens efficaces de satisfaire aux ambitions de « l'agenda de développement post-2015 », c'est-à-dire, postérieurement aux échéances fixées pour les Objectifs du millénaire de développement. Cela est clair, par exemple, dans le « Plan d'action de la FAO pour l'objectif 3 », qui porte sur la réduction de la pauvreté rurale. Cette logique a été confirmée par les échanges informels avec le personnel de la FAO lors de la période d'observation participante, dans le cadre de cette thèse. En outre, une partie du personnel chargé du programme PAA Afrique croit que certains instruments (tels que les achats publics auprès des agriculteurs familiaux) ont le potentiel d'être internalisés dans les projets réguliers de la FAO<sup>69</sup>.

### Les centres d'excellence comme acteurs intermédiaires de la circulation d'instruments

La reformulation des partenariats stratégiques entre les OI et les puissances émergentes n'a pas eu lieu seulement à travers les projets de coopération triangulaire. La création au Brésil de *centres d'excellence* a été considérée comme un moyen de maintenir des liens politiques et des fonctions bureaucratiques avec ces pays, qui ne reçoivent plus de l'assistance technique directe de ces organisations. Par exemple, en 2009, le Pnud a investi dans la création d'un *centre d'excellence* ciblé sur la dissémination des études en matière de politiques sociales. Le *Centre international de politiques pour la croissance inclusive* (IPC-IG), établi au sein du Pnud et du gouvernement du Brésil, présente une structure hybride d'appui technique avec des fonds du gouvernement brésilien<sup>70</sup>. Situé à Brasilia, l'entité met l'accent sur les initiatives de *protection sociale* et de *transferts conditionnels de revenus* (IPC-IG 2012). Des institutions similaires ont été mises en place en Turquie, en Inde et à Singapour<sup>71</sup>.

Ensuite, le PAM a créé en 2011 le *Centre d'excellence contre la faim*. Présidé par l'ancien directeur du FNDE, cette institution a un rôle central dans la diffusion

<sup>69</sup> Entretien avec un officiel chargé de projet, Rome, 30 octobre 2013.

<sup>70</sup> Pour plus d'informations, voir « International Policy Centre for Inclusive Growth » <<<http://www.ipc-undp.org>>>, consultation : 26 janvier 2016.

<sup>71</sup> International Centre for Private Sector in Development (Turquie), Global Centre for Public service Excellence (Singapour), International Centre for Human Development (Inde).

d'informations sur le programme brésilien d'alimentation scolaire (mis en œuvre par le FNDE), mais aussi du programme d'achats d'aliments (PAA). Il faut encore à cet égard rappeler que le personnel promouvant ces instruments circule entre les différentes organisations<sup>72</sup>. Cette circulation entre les espaces institutionnels contribue à la *socialisation* des idées et des pratiques sous-tendant le *système de croyances* associé à la *coalition de cause* à laquelle ces acteurs appartiennent (C2). Ces *centres d'excellence* sont également très actifs dans le suivi des programmes brésiliens, notamment du PAA Afrique et des initiatives de partage dans le domaine de l'alimentation scolaire en Afrique. Ils produisent des rapports de diffusion, mais aussi des évaluations plus concrètes.

### Les moyens de légitimation collective des OI : rapports, événements, discours politiques

De nombreux rapports et événements récents de la FAO ont contribué à diffuser la notion combinée de *protection sociale* et *production agricole* à travers le monde, prenant particulièrement en compte l'expérience brésilienne. Une série d'événements a été organisée sous la devise « *de la protection à la production* », en soulignant la possibilité de mettre fin à la pauvreté. Entre 2010 et 2015, nous avons pu compter 64 interventions dans le monde portant spécifiquement sur les transferts de revenus liés à la protection sociale et à l'agriculture (FAO 2016c)<sup>73</sup>. Le rapport intitulé « *l'État de l'insécurité alimentaire dans le monde 2015* » a fait le point sur les progrès accomplis en ce qui concerne les objectifs de réduction de la faim, faisant valoir que les pays qui ont atteint leur cible ont bénéficié de conditions politiques stables, d'une bonne croissance économique et ont dans la plupart des cas mis en place des politiques de protection sociale en faveur des groupes vulnérables. La recommandation la plus fréquente est donc celle *d'associer la protection sociale et les investissements en faveur des pauvres*. Dans ce rapport, sont évoqués les objectifs de mise en place de systèmes de protection sociale<sup>74</sup>, d'une croissance

<sup>72</sup> Par exemple, l'un des consultants actuels de la FAO au sein de la Division de protection sociale a été chercheur au centre d'excellence du PNUD et ensuite chargé du projet PAA Afrique. Le directeur du programme d'alimentation scolaire au Brésil a été l'un des responsables de sa diffusion internationale à travers le centre d'excellence du PAM. L'un des responsables de l'élaboration du programme Faim Zéro au Brésil est devenu fonctionnaire de la FAO dans la formulation de la stratégie de protection sociale. Sans mentionner José Graziano, qui a joué un rôle clé dans la mise en œuvre de ce programme au Brésil.

<sup>73</sup> Cette devise a donné naissance à un projet au sein de la FAO (*From Protection to Production – PtoP*) financé par les fonds réguliers de l'organisation, du DFID et de l'Union européenne.

<sup>74</sup> « *Les systèmes de protection sociale sont devenus un instrument essentiel de la lutte contre la faim. Plus de 100 pays se sont dotés de l'une ou l'autre forme de programme de transferts monétaires centrés sur la sécurité alimentaire, la nutrition, la santé et l'éducation, en particulier des enfants* » (FAO, FIDA, et al. 2015b, p. 5).

économique inclusive<sup>75</sup>, et le programme brésilien PAA Afrique est mentionné et considéré comme une mesure phare dans ce processus<sup>76</sup>. D'autres initiatives citées par le rapport sont également en lien avec la stratégie *Faim Zéro*<sup>77</sup> (FAO, FIDA, et al. 2015b).

Le rapport intitulé « *Atteindre l'objectif Faim Zéro* » a également souligné le rôle essentiel des investissements (notamment privés) dans la protection sociale et l'agriculture, en s'appuyant sur les expériences « réussies » des différents pays<sup>78</sup> (FAO 2015b). Le thème a été également choisi pour encadrer la *Journée mondiale de l'alimentation 2015*, où l'expression « *Faim Zéro* » apparaît dans les nombreux discours des directeurs des Nations Unies (FAO 2015c; FAO 2015d). De plus, la FAO a produit un rapport entier recommandant de « *généraliser le modèle brésilien d'alimentation scolaire* » et pour cela on propose « *d'utiliser la coopération sud-sud pour partager l'expérience brésilienne en matière d'alimentation scolaire en Amérique latine et dans les Caraïbes* » (Pye-Smith 2014). Le *Groupe d'experts de haut niveau* du CSA a produit une série de documents et de recommandations techniques dans cette direction<sup>79</sup>.

En résumé, plusieurs **rapports et communications** de la FAO ont contribué à rappeler le rôle central de la protection sociale dans la réduction de la faim et la pauvreté rurale (FAO 2016d). Un **fort travail de sensibilisation** autour du sujet a été mis en avant, balayant quelques critiques adressées à ces programmes, notamment celle qui consiste à insister sur les risques de dépendances (Davis 2015). Encore une fois, les instruments de politiques publiques brésiliennes ont clairement été mis en avant. La même stratégie a été incorporée par plusieurs départements de la FAO et même par les organes extérieurs

<sup>75</sup> « *Si la croissance économique est une condition indispensable à la réduction de la pauvreté et à la lutte contre la faim, surtout dans le contexte de l'expansion démographique, elle ne suffit pas* » (FAO, FIDA, et al. 2015b, p. 4).

<sup>76</sup> « *La combinaison d'un régime de protection sociale et d'autres mesures de développement agricole, telles que le programme Acheter aux Africains pour l'Afrique (PAA), qui lie les exploitants agricoles familiaux et à petite échelle aux programmes d'alimentation scolaire, peut maximiser l'impact de ces programmes sur la réduction de la pauvreté* » (FAO, FIDA, et al. 2015b, p. 5).

<sup>77</sup> « *De nouveaux engagements à lutter contre la faim ont été pris récemment au niveau régional. C'est le cas notamment de l'initiative L'Amérique latine et les Caraïbes libérées de la faim, du Partenariat renouvelé pour en finir avec la faim en Afrique d'ici à 2025, de l'initiative Faim zéro en Afrique de l'Ouest, ou d'autres initiatives pilotes mises en œuvre dans plusieurs pays* » (FAO, FIDA, et al. 2015b, p. 8). « *La protection sociale peut établir un cercle vertueux de progrès incluant les pauvres avec l'augmentation de revenus et l'emploi. Par exemple, les programmes Faim Zéro et Bourse Famille au Brésil ont été essentiels pour atteindre la croissance inclusive du pays* » (FAO, IFAD, et al. 2015, p. 31)

<sup>78</sup> Son principal message est celui que la faim et la pauvreté extrême peuvent être rapidement éliminées avec les investissements adéquats en protection sociale. Cependant, l'élimination durable de la pauvreté et de la faim requièrent la combinaison entre protection sociale et investissements pro-pauvres, en augmentant progressivement les revenus des pauvres. Les politiques publiques peuvent faire en sorte que les pauvres bénéficient de la croissance et des opportunités de travail engendrées par les investissements.

<sup>79</sup> C'est le cas du rapport intitulé « *La protection sociale pour la sécurité alimentaire* », qui met en avant l'importance de combiner plusieurs instruments de protection sociale, de promouvoir les transferts d'espèces assortis de conditions, au détriment des transferts de nourriture, en désignant les femmes comme destinataires, et de mettre en place des programmes d'alimentation scolaire s'appuyant sur l'approvisionnement local. Le rapport renvoie explicitement à l'expérience du programme Faim Zéro, mais cela ne serait même pas nécessaire vu le constat du fort alignement entre ces propositions et les instruments du programme (HLPE/CSA 2012, p. 5-7).



comme le CSA. Comme l'a souligné Hassenteufel (2011, p. 276), les OI effectuent un travail de **légitimation et d'objectivation** d'orientations, de contenus et d'instruments de politiques publiques à travers la production de rapports, de workshops, de production de consensus et de consolidation de solutions d'action publique. Cette production est suivie d'une forte activité de publication, d'alimentation des médias et de bases de données, de séminaires d'envergure permettant de *socialiser* par un processus non contraignant un nombre croissant d'acteurs aux solutions qu'elles formulent.

### 3.2.3. Création d'une plateforme pour la promotion de l'agriculture familiale

La déclaration officielle de *l'Année internationale de l'agriculture familiale*<sup>80</sup> (AIAF 2014) par l'Assemblée générale des Nations Unies (AGNU 2012 A/RES/66/222) a été considérée par les mouvements ruraux brésiliens comme l'un des résultats de leur mobilisation récente auprès de la FAO<sup>81</sup>. L'idée a été lancée en 2008 par l'ONG internationale Forum rural mondial (FRM)<sup>82</sup> en collaboration avec les principaux réseaux régionaux dont le but était de :

« (...) faire connaître l'agriculture familiale et les petites exploitations agricoles en focalisant l'attention du monde entier sur le rôle important qu'elles jouent dans la lutte contre la faim et la pauvreté, l'amélioration de la sécurité alimentaire et des moyens de subsistance, la gestion des ressources naturelles, la protection de l'environnement et le développement durable, notamment dans les régions rurales » (AGNU 2013, p. 1).

Avec l'appui de certains gouvernements dont celui du Brésil, plusieurs mouvements sociaux dans le monde ont initié une campagne internationale plaidant pour cette déclaration. L'AIAF 2014 a été la première année internationale des Nations Unies promue par les organisations de la société civile. Ses trois lignes d'action recommandent : i) le dialogue dans les processus de décision sur les politiques à mettre en œuvre ; ii) la diffusion des enseignements obtenus sur le terrain ainsi que des

<sup>80</sup> La FAO définit l'agriculture familiale comme « un mode d'organisation dans lequel la production agricole, forestière, halieutique, pastorale ou aquacole est gérée et exploitée par une famille et repose essentiellement sur une main-d'œuvre familiale, à la fois féminine et masculine. La famille et l'exploitation sont liées, évoluent ensemble et remplissent des fonctions économiques, environnementales, reproductives, sociales et culturelles » (AGNU 2013, p. 3).

<sup>81</sup> Entretien avec des représentants de deux mouvements sociaux promoteurs de l'agriculture familiale au Brésil, Brasilia, juin 2013.

<sup>82</sup> Le FRM comprend plus de 350 organisations représentant cinq continents et regroupe des réseaux régionaux d'associations d'agriculteurs familiaux. La campagne pour la déclaration par les Nations Unies de l'AIAF a débuté en 2008 après la conclusion du Forum Paysan, promu par le FIDA.

expériences réussies ; et iii) le renforcement des activités de plaidoyer et de sensibilisation. Le comité de la préparation de cette initiative a intégré des réseaux régionaux, des ONG et des organisations internationales (notamment Oxfam, la Via Campesina, l'Organisation mondiale des agriculteurs et le Forum rural mondial). Du côté latino-américain, c'est la Confédération brésilienne des travailleurs agricoles (Contag), en tant que secrétaire général de la Coordination des organisations de producteurs familiaux du Mercosur (Coprofam) qui a occupé le devant de la scène.

Le Brésil a créé un comité coordonné par le MDA pour participer à la formulation et au suivi des directives de l'AIAF 2014, étant donné que 31 des 49 entités participantes étaient d'ONG et de mouvements sociaux brésiliens. Selon les membres de la Contag, cette décision a constitué une étape importante dans leur combat afin de mettre l'agriculture familiale dans l'agenda international, en soulignant les particularités de cette catégorie<sup>83</sup>. Pour le comité brésilien, elle a représenté la reconnaissance des luttes paysannes et l'avancée institutionnelle du Brésil dans les politiques publiques pour cette catégorie. Elle a en outre signifié une opportunité pour approfondir la visibilité internationale et la mobilisation politique (Comitê Brasileiro AIAF 2014, p. 3–4)<sup>84</sup>. Dans ce contexte, l'expérience brésilienne, mais aussi latino-américaine d'une manière plus large, a été valorisée. Le Dialogue latino-américain sur l'agriculture familiale a insisté sur l'importance de partager la masse d'expériences disponible en Amérique latine et aux Caraïbes avec les autres régions du monde (FAO 2013e).

Plusieurs résultats découlant de ce processus peuvent être énumérés :

- **L'accroissement de la visibilité de l'agriculture familiale** : la FAO a été à l'origine de plusieurs rapports et de plusieurs événements<sup>85</sup>, qui ont pu compter sur la participation de plus de 700 organisations dans le monde ; elle a lancé la *Plateforme de connaissances de l'agriculture familiale*. Le gouvernement brésilien a participé au financement de cette plateforme, ainsi qu'au financement des déplacements des organisations pour participer au Dialogue mondial sur l'agriculture familiale, qui s'est tenu en octobre 2014 à Rome.
- **Le renforcement des connaissances se focalisant sur la spécificité de l'agriculture familiale** : la REAF a été chargée par le Dialogue mondial sur l'agriculture familiale de coordonner un

<sup>83</sup> Entretien avec un représentant de la Contag, Brasilia, juin 2013.

<sup>84</sup> Il est également intéressant de vérifier que dans le processus brésilien, le comité exécutif a tranché pour l'inclusion de l'expression « paysanne et indigène » dans le titre de l'année internationale, afin d'affirmer l'identité du mouvement (Comitê Brasileiro AIAF 2014, p. 3).

<sup>85</sup> La FAO a dédié son rapport annuel intitulé « *La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture 2014* » à l'innovation, sous le titre « *Ouvrir l'agriculture familiale à l'innovation* ». La *Journée mondiale de l'alimentation 2014* avait pour thème *Agriculture familiale : nourrir le monde, sauver la planète*. En octobre 2014, un *Dialogue mondial sur l'agriculture familiale* a eu lieu au siège de la FAO, les participants à ce *Dialogue mondial* ont approuvé le lancement d'un outil numérique, *La plateforme de connaissances de l'agriculture familiale*, sans compter les nombreux rapports et séminaires réalisés par l'organisation.

groupe de travail envisageant d'identifier les critères communs pour établir les typologies de l'agriculture familiale.

- **L'amplication de la mobilisation politique** : l'initiative de prolongement de la campagne pour 10 ans de plus (AIAF+10) à partir du Manifeste de Brasilia a été signée en novembre 2014 lors d'une rencontre organisée par le Forum Rural Mondial, avec le soutien du MDA, du Contag, de la FAO, d'Oxfam Brésil et d'ActionAid.
- **L'expansion des réseaux régionaux** : la création d'un réseau de la société civile pour la discussion de ces thématiques au sein de la CPLP est en lien avec l'un des objectifs fixés pour l'AIAF 2014.
- **La promotion de l'agriculture familiale par les projets réguliers des OI** : à partir de l'initiative du programme PAA Afrique, la FAO a commencé à explorer les différentes approches pour les programmes d'achats publics. Ces programmes ont, selon la FAO, le potentiel d'offrir un marché durable et proche pour les agriculteurs familiaux. La Division d'infrastructures rurales et d'agro-industrie, en collaboration avec le PAM, a conduit une série d'études de cas dans le domaine des achats publics, ayant le programme Purchase for Progress (P4P) comme point d'entrée et les programmes brésiliens (PAA et PNAE) comme référence. Ces études de cas ont été menées avec pour objectif de fournir un examen de la durabilité de ces modèles, des principaux défis et des recommandations pour leur expansion.

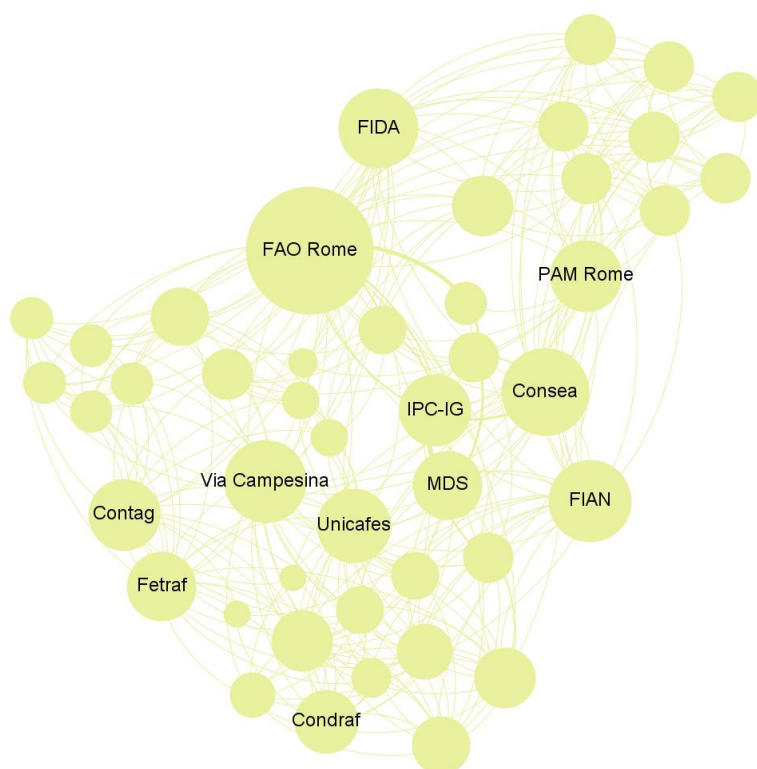
### 3.2.1. Interactions des coalitions de cause brésiliennes au sein de la FAO

En résumé, les acteurs brésiliens ne sont pas seuls à l'origine de ce processus, qui fait l'objet de plusieurs années d'échanges et de mobilisation transnationale d'une série de mouvements sociaux. Mais ces acteurs ont intégré ce mouvement de manière très forte, participant à la mobilisation au niveau national, au renforcement des réseaux régionaux, et fournissant des exemples d'expériences « réussies » dans le domaine. La présence du brésilien Graziano, qui bénéficie de relations privilégiés avec ces mouvements sociaux, a également contribué à l'ouverture de l'organisation pour cette demande. Comme nous l'avons évoqué ci-dessus, la circulation de professionnels entre ces différentes institutions contribue à *socialiser* les instruments politiques promus par chaque acteur. Par ailleurs, l'engagement simultané de ces acteurs dans les différents espaces de la gouvernance des questions alimentaires et agricoles (CPLP, FAO, CSA, entre autres) a également contribué à la consolidation des normes qui y sont liées.

Il s'agit encore une fois de la coalition « C2 » caractérisé dans le chapitre précédent qui interagit avec des acteurs intermédiaires au niveau national (CGFome, IPC-IG, etc.) et international (FIAN, etc.) pour promouvoir leur *système de croyances* au sein des arènes multilatérales. Ces interactions se montrent très denses et interconnectées, ce qui contribue à la diffusion de leurs instruments politiques.

Cependant, bien que faiblement hiérarchisé, l'analyse de réseaux confirme la centralité d'acteurs tels que le Consea et la Contag dans le cas présenté dans cette section (Figure 4.2).

Figure 4.2 : Représentation du réseau d'acteurs de consolidation des cadres de l'agriculture familiale au sein de la FAO (2008-2015)  
(centralité d'intermédiation)



Source : Élaboré par l'auteur à partir des rapports du Comité brésilien pour l'AIAF ; du Manifeste de Brasília ; de la Division de protection sociale/FAO ; et de l'équipe du droit à l'alimentation/FAO

Le schéma montre la participation conjointe de chaque institution dans les comités de l'AIAF 2014, de l'AIAF+10 et ceux engagés dans la socialisation des instruments de protection sociale au sein de la FAO. Les données des rapports institutionnels ont été complétées avec les entretiens semi-directifs.

La taille de chaque nœud représente le nombre de liens entre ces institutions pondéré selon le poids des liens (collaboration -1 ; soutien/financement -2 ; rattachement institutionnel -3). La cartographie de relations fait apparaître quelques organisations qui polarisent le processus de circulation (Consea, Contag, Fetra) qui sont très engagés dans la promotion de l'agriculture familiale. Des acteurs gouvernementaux tels que le MDS se montrent également très présents. Le centre d'excellence IPC-IG contribue à diffuser des informations sur les programmes brésiliens de protection sociale internationalement. Enfin, des acteurs tels que le FIAN participent au financement d'une grande partie des rencontres et activités.

Le Consea, plus qu'un acteur politique, apparaît comme modèle – ou en tant que « histoire à succès » – dans la promotion de la sécurité alimentaire. La Contag ainsi que le Réseau brésilien de sécurité alimentaire (FBSSAN) et la Fédération de travailleurs de l'agriculture familiale (Fetra), sont des mouvements sociaux qui ont un intérêt particulier à mettre en avant leur agenda interne et régional de promotion de l'agriculture familiale. Par ailleurs, des acteurs internationaux tels que la Via Campesina

et le Réseau *FoodFirst Information and Action Network* (FIAN) se sont montré également actifs. Ces acteurs mobilisent des ressources de légitimité en proposant des solutions d'action publique ainsi que les ressources formelles, notamment celles des ministères qui profitent de leur autorité légale pour avoir accès aux instances diplomatiques et multilatérales.

### 3.3. Tentative d'ouverture des instances de la gouvernance globale

Nous avons vu au cours de ce chapitre que le multilatéralisme n'est pas seulement une affaire interétatique, malgré la prégnance des acteurs étatiques. Les grandes conférences de l'environnement l'attestent, même si les frontières entre « communication », « consultation » et « négociation » avec des organisations qui se veulent représentatives de la société civile ne sont pas toujours étanches<sup>86</sup>. Assez souvent, ces organisations n'ont qu'un rôle consultatif voire opérationnel dans les instances non-exécutives et non-décisionnelles des OI. Néanmoins, le pouvoir d'influence s'accroît à travers les ouvertures consenties, les réseaux de militants et les lobbies. Comme le constatent Devin et Smouts (2011, p. 141), ce sont pourtant les grandes ONG du Nord (Amnesty International, Care, Greenpeace, Handicap International, Oxfam, Médecins sans frontières, etc.) qui occupent le devant de la scène. La participation des ONG dites du Sud augmente dans la mesure où les OI cherchent à multiplier les partenariats opérationnels de mise en œuvre. Nous avons étudié dans la dernière section la manière dont des mouvements sociaux brésiliens et internationaux ont profité d'un accès privilégié aux instances de la FAO pour promouvoir leur vision concernant l'agriculture familiale. Nous nous pencherons désormais sur le processus de réforme du CSA et l'opportunité créée pour la reconfiguration des procédures de la gouvernance globale en matière de sécurité alimentaire.

Dans le contexte d'aggravation de la crise alimentaire de 2008, les États membres ont convenus (à la 34<sup>e</sup> session) d'engager une réforme institutionnelle, en redéfinissant la vision et le rôle du CSA afin de faire de ce mécanisme un élément central du futur

---

<sup>86</sup> Nous ne discutons par le « mérite participatif » des instruments brésiliens, leur contribution pour « l'intérêt général » ou la représentativité de chaque organisation considérée comme relevant de la société civile, mais leur mobilisation dans la consolidation de principes qu'elles considèrent importants.

« *partenariat mondial pour l'agriculture, la sécurité alimentaire et la nutrition* » (CSA 2010a)<sup>87</sup>. Le vote et la prise de décisions sont demeurés une prérogative des seuls membres, mais le Comité a admis des organisations de la société civile dans la participation aux séances plénières et aux débats. Ces organisations ont été également invitées à instaurer de manière autonome un *mécanisme mondial*<sup>88</sup> qui fonctionne comme un organe facilitant la consultation et la participation aux travaux du CSA (CSA 2010a, p. 6). Encore une fois, les expériences brésiliennes ont été mises en lumière par les acteurs qui les soutiennent en interne : d'abord en termes de **modes de gouvernance**, ensuite en utilisant le comité comme espace de **dissémination de leur expérience**.

### 3.3.1. Promotion d'un « multilatéralisme avec participation »

Pour ce qui est du premier point, le CSA s'était inspiré du modèle du Consea pour les questions de gouvernance multi-acteurs, comme l'a confirmé le représentant de son secrétariat lors d'un entretien<sup>89</sup>. D'après ce même représentant, la légitimité de cette institution provient exactement de son caractère « participatif », impliquant des acteurs de la société civile (comprenant des ONG, des mouvements sociaux, le secteur privé et des universités). Il cite par exemple le cas du G20, qui s'affiche comme une plateforme pour la gouvernance de la sécurité alimentaire mais qui n'inclut pas la société civile. Le CSA a ainsi reconnu le rôle de ces acteurs décentralisés dans la gouvernance, mais aussi dans la mise en œuvre des initiatives au niveau local et dans la production de connaissances partagées. Les questions de *l'intersectorialité*, de la *transparence*, de la *participation* et de la *production partagée de connaissances* ont été mises en avant pour une gouvernance dite « partagée » des questions alimentaires.

Ce rapprochement entre le CSA et le Consea a trouvé des interlocuteurs des deux côtés. Selon le secrétariat du CSA, « le CSA connaissait depuis le début le modèle du Consea, mais le gouvernement brésilien contribue aussi à le promouvoir »<sup>90</sup>. Il continue : « Le Brésil

<sup>87</sup> Le CSA est un Comité intergouvernemental au sein de la FAO et ses rôles incluent la coordination à l'échelle mondiale, la convergence des politiques et l'appui et l'avis fournis aux pays et régions. Les axes sur les défis essentiels incluent : l'élimination définitive de la faim, l'élargissement de la participation de toutes les parties prenantes concernées, l'adaptation de ses règles et procédures afin qu'il devienne la plateforme politique des Nations Unies chargée de la sécurité alimentaire et de la nutrition, le renforcement de ses liens avec les instances de niveaux régional, national et local, et la fourniture d'une assise structurée d'experts pour les débats (CSA 2010a).

<sup>88</sup> Les activités de ce mécanisme comprennent : i) l'échange d'informations, d'analyses et de données d'expérience ; ii) l'élaboration de positions communes ; iii) la communication au sein du CSA ; iv) la convocation d'événements préparatoires aux sessions du CSA (CSA 2010a, p. 6).

<sup>89</sup> Entretien avec un représentant du secrétariat général du CSA, Rome, octobre 2013.

<sup>90</sup> Entretien avec un représentant du secrétariat général du CSA, Rome, octobre 2013.

envoyait de grandes délégations, qui incluait la société civile, pour présenter le Faim Zéro et le Consea ». Du côté du Consea, la réforme du CSA était entrée dans son agenda international depuis plusieurs années :

« Nous nous sommes intéressés au CSA qui menait une réforme. Le but était de mettre en avant l'idée du **multilatéralisme avec participation**. (...) Le CSA semblait être le seul espace où faire avancer l'agenda de la participation dans la gouvernance globale de la sécurité alimentaire. Dans ce contexte, nous avons invité des membres du Conseil pour venir participer à nos activités. (...) Cela a eu une importance majeure. Le CSA a fini par se référer à l'expérience du Consea »<sup>91</sup>.

Par ailleurs, ce type d'interaction bénéficie au Consea dans la légitimation de la position politique aussi au niveau interne, comme l'explique l'un de ses anciens présidents : « plus forte est notre insertion internationale, plus on se fortifie nationalement. Nous nous légitimons en interne. Donc, si quelqu'un veut compromettre l'expérience ou l'idée du Consea, il devra légitimer ce qu'il dit car le conseil a une grande visibilité internationale »<sup>92</sup>.

### 3.3.2. Valorisation des expériences brésiliennes par les recommandations du CSA

En ce qui concerne le deuxième point, les expériences brésiliennes sont très fréquemment mises en évidence dans les recommandations du CSA. En faisant référence au Consea, le secrétariat remarque que « sur presque chaque sujet de politiques du CSA il y a une recommandation d'organisation de plateforme au niveau national »<sup>93</sup>. Le document-cadre stratégique du CSA présente d'ailleurs le cas du Consea comme « une expérience réussie d'institutionnalisation de la coordination multi-ministérielle et de la participation de la société civile, pour faire face à l'insécurité alimentaire et promouvoir le droit à l'alimentation » (CSA 2012a, p. 31). Ce type de recommandation va de pair avec l'agenda international pour une promotion de la convergence des politiques à l'échelle nationale et globale. Là aussi, nous voyons un exemple de la *traduction* des instruments brésiliens en normes internationales. D'autres aspects liés aux politiques publiques brésiliennes ont été répertoriés dans les rapports des sessions plénières depuis 2008 :

- La création de marchés locaux, notamment publics, pour les petits exploitants (CSA 2011 § 24; CSA 2012b § 8; CSA 2015 § 32) ;

<sup>91</sup> Entretien avec un représentant du Consea, Montpellier, octobre 2013.

<sup>92</sup> Entretien avec un représentant du Consea, Montpellier, octobre 2013.

<sup>93</sup> Entretien avec un représentant du secrétariat général du CSA, Rome, octobre 2013.

- Les investissements publics et privés dans l'agriculture et dans les systèmes alimentaires et le renforcement du rôle de l'État (CSA 2011 § 50 ; CSA 2014 § 10) ;
- Le renforcement de la participation sociale (CSA 2010b § 32 ; CSA 2010a § 7 ; CSA 2011 § 30 ; CSA 2013 § 70) ;
- La révision des stratégies nationales de sécurité alimentaire faisant appel à la participation de la société civile (CSA 2011§ 50) ;
- L'appui à la coopération sud-sud (CSA 2010b § 16; CSA 2011, p. 13 § 19; 21; 50; CSA 2012b § 8; CSA 2013 § 24; CSA 2014 § 19) ;
- La mise en place de dispositifs locaux et nationaux de protection sociale, dont l'alimentation scolaire issue de la production locale (CSA 2011 § 41; CSA 2012b § 8; CSA 2014 § 19; 35) ;
- Le renforcement des campagnes internationales du « Défi Faim Zéro » (CSA 2012b§ 28; 29; 30) ;
- La coordination interministérielle et intersectorielle, y compris dans le secteur agricole (CSA 2012b§ 8).

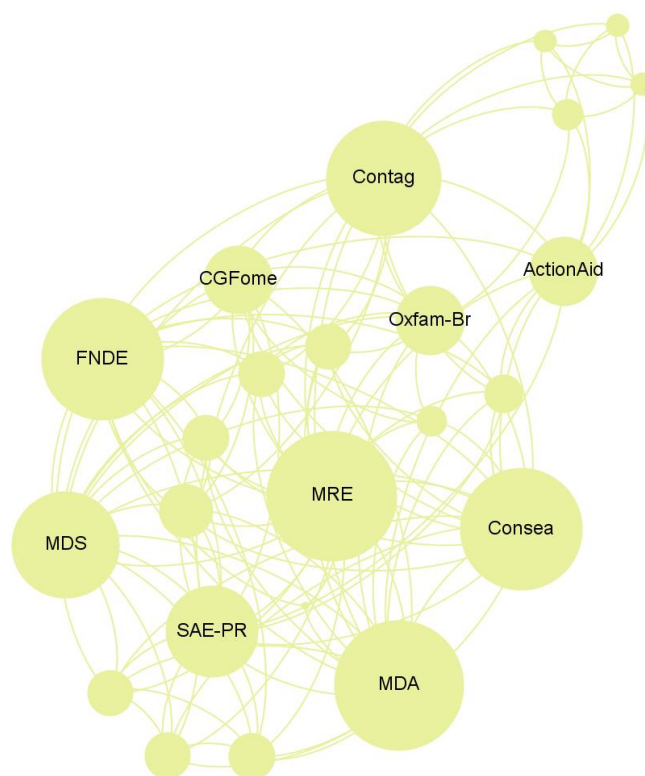
### 3.3.3. Interactions des coalitions de cause brésiliennes au sein du CSA

L'influence accrue de ces instruments au sein du CSA est due à la présence active d'acteurs brésiliens en tant que membres de la délégation officielle de ce pays. Celle-ci inclut, à partir de 2009, des représentants des principaux ministères impliqués dans ce processus (MDA et MDS), ainsi que de l'institution en charge de l'alimentation scolaire dans le pays (FNDE). Il convient de noter que la délégation brésilienne comprend des acteurs de la société civile tels que Contag et Oxfam-Brazil. La *Figure 4.3* illustre les participants de cette délégation entre 2009 et 2015, ainsi que les principaux représentants d'ONG internationales au CSA (comptabilisés en termes de participation annuelle et nombre de délégués par an). La représentation diplomatique du Brésil à la FAO a eu également un rôle influent dans le rapprochement entre les acteurs brésiliens et le CSA : « *Nous avons commencé à dialoguer avec le CSA grâce à la représentation brésilienne à la FAO. Il y avait un diplomate qui comprenait la société civile et se présentait en tant qu'interlocuteur* »<sup>94</sup>.

<sup>94</sup> Entretien avec un représentant du Consea, Montpellier, octobre 2013.



Figure 4.3 : Représentation du réseau d'acteurs brésiliens engagés au CSA (2009-2015)



Source : Élaboré par l'auteur à partir des rapports des sessions plénières du CSA

La cartographie d'acteurs montre la participation conjointe de chaque institution dans la délégation officielle brésilienne pour le CSA entre 2009 et 2015.

Plusieurs agences gouvernementales et des ONG y ont participé. Le ministre du développement agricole brésilien lui-même a participé à plusieurs de ces réunions. La taille de chaque nœud représente le nombre de liens entre ces institutions (le plus grand et le plus foncé signifie le plus grand nombre de liens). Cette figure montre que les mêmes acteurs internes mobilisés au sein de la CPLP et d'autres instances de la FAO ont été également présents aux réunions officielles du CSA. Cependant, la participation des acteurs gouvernementaux est plus importante dans cette arène.

Cependant, les positions des acteurs brésiliens ne sont pas directement prises en compte dans les décisions du CSA qui fait l'objet de nombreux débats à partir d'un processus très bureaucraté. Comme le confirment certains des participants de la société civile, « ces structures sont lourdes et conservatrices. L'analyse des discours est lente »<sup>95</sup>.

« Le CSA a changé pour le mieux, mais il demeure un organe des Nations unies. Donc les décisions sont longues et dépendent du vote de 190 pays. (...) Nous pensons que le comité évite d'assumer le rôle que l'on envisageait. (...). Le grand défi de Graziano dans ce contexte est de récupérer la crédibilité de la FAO. (...) En plus il y a le G20 qui cherche à occuper cette place et d'autres pays au sein du comité qui avancent des visions opposées. C'est le cas de l'Argentine, qui met en avant son agronégoce de manière effrayante »<sup>96</sup>.

<sup>95</sup> Entretien avec un représentant d'un syndicat rural brésilien, Brasilia, juin 2013.

<sup>96</sup> Entretien avec un représentant du Consea, Montpellier, octobre 2013.

Des visions similaires sont partagés par certains acteurs de la diplomatie brésilienne, qui mettent en évidence le fait que « *dans le cadre de la FAO, le Brésil est le pays qui soutien le plus la participation sociale. Il s'agit d'une réalisation en grande mesure du Brésil. Les pays du Nord ont voulu supprimer* »<sup>97</sup>.

Il se vérifie que si, d'une part, ce comité a contribué à *certifier* et à *traduire* certains instruments politiques brésiliens en normes internationales ; d'autre part, on constate une confluence d'acteurs très divers et un processus complexe de prise de décision qui permet, par exemple, l'approbation des principes volontaires dans le domaine des investissements agricoles, considérés comme controversés par ces acteurs. Néanmoins, plusieurs auteurs et parties intéressées évoquent un processus de désengagement au sein de ce Comité au milieu des années 2010. D'après certains d'entre eux, i) l'ambition initiale du CSA semble s'estomper du fait d'un manque de clarté sur l'importance de ses décisions ; ii) les membres sont en désaccord en ce qui concerne les directions données par le comité, voire le faible engagement dans les objectifs du développement durable (ODD) ; iii) le format multi-acteurs du CSA réformé est remis en question par les membres de la société civile prenant part au mécanisme (Zanella & Duncan 2015).

### 3.4. Cartographie des acteurs brésiliens dans les arènes multilatérales de gouvernance de la sécurité alimentaire

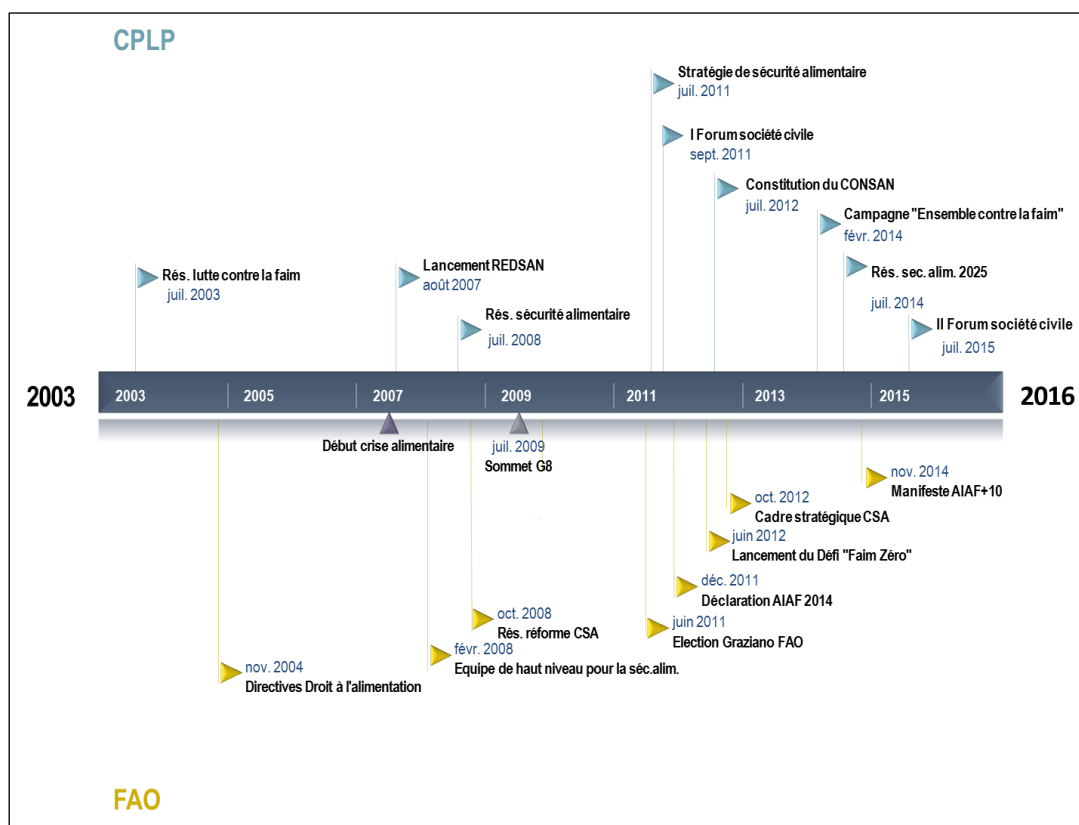
Ce sont fondamentalement les mêmes acteurs qui participent à la mobilisation politique pour la reconnaissance de la catégorie de l'agriculture familiale et pour la généralisation de solutions brésiliennes d'action publique. Ces acteurs forment, comme nous l'avons vu dans le chapitre précédent, une *coalition de cause* qui contribue à la circulation internationale d'instruments particuliers de politiques publiques. Ces instruments sont fondés sur le *système de croyances* plus large de la « lutte progressiste contre la pauvreté » qui vise à corriger les excès et les déséquilibres sociaux créés par les politiques néolibérales, sans pour autant combattre les sources des clivages sociaux historiques qui les ont renforcés. Leurs *ressources* en termes d'autorité formelle, de légitimité internationale, mais aussi sociale, sont plus que jamais mobilisées au sein de ces trois arènes : la CPLP, la FAO et le CSA. Ce mouvement bénéficie de la *structure d'opportunité* ouverte par la crise alimentaire et de la nécessité pour la communauté internationale de trouver des solutions pratiques. Mais il fait aussi l'objet d'un travail politique et cognitif de cette coalition qui s'engage de plus en plus dans les espaces

<sup>97</sup> Entretien avec un diplomate brésilien, Brasilia, mars 2013.

multilatéraux afin de mettre en avant leur agenda et de transformer ses instruments politiques en « modèles standards » ou « bonnes pratiques » internationales.

La Figure 4.4 ci-dessous illustre les principales étapes des processus décrits dans ce chapitre et leur multiplication après les crises alimentaire et financière internationales.

**Figure 4.4 : Principaux cadres institutionnels adoptés par la FAO, le CSA et la CPLP dans le domaine de la sécurité alimentaire et nutritionnelle, en lien avec les cadres cognitifs et d'action brésiliens (2003-2015)**

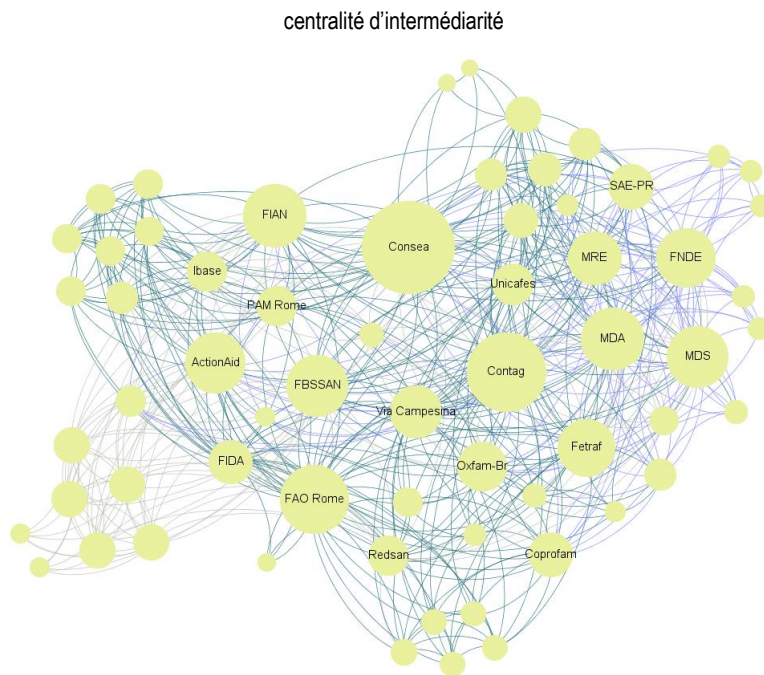


Source: Élaboré par l'auteur

Enfin, le schéma ci-dessous (Figure 4.5) illustre les trois réseaux précédents combinés (Figures 4.1 ; 4.2 ; 4.3). En considérant l'ensemble de la mobilisation au sein des trois instances multilatérales, on voit encore la centralité de certains acteurs comme le Consea et la Contag, mais les dynamiques ne sont plus centrées uniquement autour de ces deux acteurs. La participation accrue d'autres acteurs, par exemple Oxfam Brésil, FIAN et ActionAid est mise en évidence si l'on considère cette coalition dans son ensemble. Par ailleurs, les institutions gouvernementales MDA, MDS et FNDE apparaissent plus ou moins à un même niveau de mobilisation. Cette coalition se montre en effet très dense et interconnectée, ce qui contribuera par la suite à mettre en avant ces

instruments politiques. L'analyse de réseaux inter-organisationnels constitue un outil complémentaire de notre étude qui combine les caractéristiques des acteurs, les caractéristiques des relations entre les acteurs et les caractéristiques de l'ensemble du système. Il convient de souligner que cette cartographie et cette analyse des interdépendances et des échanges entre membres d'un réseau sont essentiellement descriptives, inductives et exploratoires. Cependant, ces classifications permettent d'explorer la nature de la hiérarchie et les différences de statut ou du système d'autorité du système politique étudié (Lazega 2014, p. 38–47).

Figure 4.5 : Représentation du réseau d'acteurs brésiliens engagés dans les institutions multilatérales dans le domaine de la sécurité alimentaire



Source : Élaboré par l'auteur à partir de la consolidation des réseaux précédents (CPLP, FAO et CSA) (Figures 4.1 ; 4.2 ; 4.3)

Le réseau élaboré avec les données utilisées dans les trois réseaux précédents illustre la participation conjointe de chaque institution au sein des trois arènes multilatérales de production de normes pour la sécurité alimentaire. Les liens ont été colorés en fonction des arènes où ces organisations interagissent. Par exemple, les arcs colorés en gris correspondent aux interactions au sein du Redsan ; les arcs en vert correspondent aux interactions au sein de la FAO ou des comités pour l'AIAF et ceux en pourpre correspondent principalement au CSA. La taille de chaque nœud représente le nombre de liens mutuels entre ces institutions (pondéré). Il est intéressant de remarquer que le ministère brésilien des Affaires étrangères n'est pas au centre de ces processus, soutenu notamment par des institutions des politiques sociales au niveau interne.

## 4. Conclusion du chapitre

L'approche par les réseaux nous permet de dévoiler les relations de pouvoir obscurcies par l'enchevêtrement des liens entre les divers acteurs et le jeu des influences réciproques dans la gouvernance de la sécurité alimentaire. Comme le souligne Devin et

Smouts (2011, p. 116), dans ces configurations molles en restructuration permanente, il devient difficile d'identifier le rôle de chacun des acteurs et notamment des OI. L'analyse a donc été orientée sur les acteurs des *coalitions de cause* brésiliennes et sur leur capacité à opérer ou à participer aux changements dans la production et la mise en œuvre de normes internationales dans ce domaine. Les instances multilatérales conservent, à leur tour, une capacité d'ajustement continu aux nouvelles dynamiques internationales à travers les mécanismes de *traduction*.

Ainsi, ce ne sont pas nécessairement les idées et les rapports de force dominants dans le domaine du développement qui structurent et orientent le changement. Les acteurs brésiliens se positionnent de plus en plus en tant que référence dans « la lutte contre la pauvreté », jusque-là monopolisée par les pays du Nord. L'influence sur le plan normatif met, certes, en lumière l'aspect d'un *soft power* brésilien qui s'accroît, mais elle reflète aussi les intérêts politiques des acteurs sous-nationaux dans leurs luttes internes et transnationales. Ces acteurs sont englobés dans un ensemble de mécanismes d'interdépendance qui leur échappent ; cependant **la mobilisation progressive de ressources politiques, notamment de légitimité, contribue à entreprendre des ajustements normatifs et institutionnels dans certaines instances multilatérales.**

Les instances telles que la FAO, la CPLP et le CSA assument un double rôle d'*arène* dans la *traduction* de normes et d'*intermédiaire* dans la circulation de ces normes produites à partir des instruments des politiques rurales brésiliennes. L'aptitude à faire circuler ces instruments entre les différentes instances est également fondée sur les *ressources relationnelles* des acteurs, illustrées par les analyses de réseaux, qui représentent une façon complémentaire de participer au pouvoir. Ce processus, comme nous l'avons vu, repose sur la sélection des instruments par des acteurs politiques, leur *certification* par les OI et leur *décontextualisation*. Par ailleurs, la *traduction* des instruments nationaux en normes internationales fait pourtant l'objet de négociations qui incorporent, par exemple, les principes « bureaucratiques » et « l'évaluation technique » des OI ainsi que les opinions d'autres acteurs impliqués dans la prise de décision multilatérale. La « lutte mondiale contre la faim » ne correspond pas à la même initiative qui a été mise en place au Brésil dans les années 2000, mais à un cadre plus large de dialogue avec d'autres principes internationaux et qui inclut des références aux solutions brésiliennes.

Des principes et des instruments de *participation sociale* dans la formulation et le suivi de politiques publiques, de promotion de *l'agriculture familiale* à travers des politiques dédiées (par le biais d'instruments d'accès aux marchés institutionnels et de crédits orientés) et de *protection sociale liée aux activités productives* (par le biais de l'alimentation scolaire et des transferts conditionnels de revenus) composent *le système de*

*croyances* de cette *coalition de cause* brésilienne (C2) qui participe progressivement aux instances de la gouvernance globale. Plus institutionnalisée et technicisée que la CPLP, la FAO est caractérisée comme étant une bureaucratie capable de résister aux pressions directes des États membres, mais elle est aussi en mesure de s'adapter au changement d'environnement afin de réaffirmer son autorité. L'intensification des dynamiques d'échange sud-sud a contribué à forger de nouveaux partenariats stratégiques avec les pays émergents par le biais de la coopération triangulaire, où prime pour le moment l'aspect pragmatique de mise en œuvre des projets. La CPLP repose, d'autre part, sur les sources de légitimation du paradigme réformiste de la coopération sud-sud et s'avère potentiellement plus ouverte aux influences des acteurs issus des pays membres, notamment les acteurs publics et sociaux brésiliens. Dans cet espace, le Brésil est devenu le « miroir » vis-à-vis duquel les priorités de lutte contre l'insécurité alimentaire ont été élaborées.

A la différence du cas du Mozambique, que nous verrons dans le prochain chapitre, le **conflit** entre coalitions n'était pas un aspect structurant de ces interactions. Ainsi, la formulation des normes a été influencée par l'interaction entre les acteurs au sein de la coalition, notamment la *densité* et *l'interconnexion* autour d'un cadre cognitif plutôt stable, ainsi que par les attributs des arènes de traduction. Il convient de mentionner que ce *système de croyances* est cohérent avec les changements d'orientations internationales au lendemain des crises de 2008, en ce qui concerne l'accent mis sur le rôle de l'État et des investissements publics dans l'agriculture et la protection sociale. Cela étant, si, d'un côté, les acteurs brésiliens se sont progressivement impliqués dans un **effort de politisation des procédures de décision et de mise en œuvre des projets** au sein des instances multilatérales; de l'autre, ces normes ont fait l'objet d'un processus de *traduction* consistant à assurer leur « efficacité » et « neutralité » qui va dans la direction d'une **dépolitisation**. Alors que les acteurs brésiliens bénéficient du multilatéralisme onusien pour assurer et légitimer leur rôle international, ces institutions bénéficient de l'influence des pays émergents pour réaffirmer leur position perdue. Ce processus aboutit à une prise en compte uniquement partielle de leurs discours de politisation et d'historicisation des normes internationales.

L'incorporation durable de ces instruments requiert du temps et des ressources pour le financement de projets et pour la diffusion de ces concepts. La crise économique et politique observée au Brésil depuis 2013-2014 réduit considérablement la capacité de mobilisation internationale de ces acteurs, puisque la participation aux réunions internationales, l'organisation d'événements, la promotion et la mise en place de projets de développement ont un coût financier considérable. Néanmoins, les ressources de

légitimité internationale ont été acquises tout au long de la décennie écoulée. Celles-ci ont été en fait construites conjointement avec les diverses instances multilatérales. Ainsi, les défis économiques n'ont pas annulé jusqu'à présent la reconnaissance internationale des efforts brésiliens internes de lutte contre la faim et la pauvreté, de même que le capital politique du partage de solutions. Donc, si d'une part le potentiel de reconfiguration normative à travers la formulation de « bonnes pratiques » internationales est encore très présent, d'autre part, la capacité d'engagement direct dans leur mise en œuvre décroît.

Les chapitres suivants se pencheront sur l'action de ces coalitions dans la mise en œuvre sur le terrain mozambicain de ces *systèmes de croyances* et de leur transformation en instruments concrets de politiques publiques.

## **Partie III**

---

# **Les effets de l'internationalisation de normes sur les politiques nationales**



# Trajectoires des politiques rurales au Mozambique : accent sur la modernisation agricole

Nous arrivons dans cette troisième partie à la question des conséquences de l'internationalisation des solutions d'action publique brésiliennes sur le plan national. À partir du cas d'étude du Mozambique, nous nous interrogeons sur la façon dont la rhétorique sud-sud du « partage d'expériences » est mise en pratique et engendre le *changement politique*. Cependant, afin de saisir la portée de ce changement, nous situons tout d'abord quelques éléments de contexte concernant les trajectoires des politiques rurales au niveau national mozambicain. Les particularités régionales seront traitées plus spécifiquement dans les prochains chapitres. Nous suivons ici un schéma similaire à celui du Chapitre 3, porté sur les politiques rurales brésiliennes. Cet effort consiste à prendre en compte les différentes *coalitions* d'acteurs dans l'adoption de normes étrangères.

Comme pour le cas brésilien, les politiques sectorielles du Mozambique seront examinées en trois temps. Dans un premier temps, notre attention se portera sur la construction sociohistorique des politiques pour l'agriculture et sur les objectifs de modernisation des réformes libéralisatrices menées par l'*État-parti* postcolonial. Pour cela, une revue de la littérature mettra à jour les principaux mots d'ordre et mesures du secteur depuis une quarantaine d'années, et notamment la configuration d'une *coalition*

*de cause* modernisatrice (*advocacy coalition*)<sup>1</sup>. Dans un deuxième temps, nous nous interrogerons sur les objectifs multiples, et parfois divergents, consolidés pour l'agriculture au cours des années 2000, sous un régime établi d'aide internationale. Enfin, il s'agira dans un troisième temps d'aborder les injonctions internationales portées par les différents bailleurs contemporains, afin de comprendre la reconduction de la coalition modernisatrice dominante à travers la mise en place d'une économie de marché.

## 1. Construction des politiques publiques dans l'État postindépendance

Cette section abordera brièvement la construction des politiques rurales et agricoles au Mozambique depuis les années 1970, dont les trajectoires ont été fondamentalement marquées par deux périodes distinctes : initialement, une économie fondée sur la planification et la valorisation des entreprises d'État, avec pour but d'assurer la production et l'approvisionnement national ; et à partir des années 1980, la priorisation des objectifs d'ajustements structurels, où l'intervention de l'État est devenue discontinue et décroissante. Nous avons voulu inscrire l'analyse des politiques rurales et agricoles mozambicaines sur une longue durée, en restituant les principaux pouvoirs et *systèmes de croyances* sous-jacents et récurrents au cours du temps.

### 1.1. Ruptures et continuités dans la structure agraire coloniale et postcoloniale

L'histoire coloniale encore récente du Mozambique a inculqué à ses hommes politiques une volonté de modernisation et de rupture avec le passé. Le pays accède à l'indépendance en 1975, après une guerre menée par le Front de libération du Mozambique (Frelimo). Ce mouvement a commencé à se former depuis l'étranger, notamment des territoires britanniques voisins. Constitué en 1962 sous la direction d'Eduardo Mondlane, le Frelimo a pu bénéficier de soutien en Tanzanie, et a pu mener une lutte armée de plus en plus efficace depuis 1964. Cependant, l'accord d'indépendance n'a été possible que suite à la Révolution des Œillets au Portugal en 1974. Ce tournant a entraîné l'entrée en masse des colons portugais dans le pays, après

---

<sup>1</sup> Voir le cadre « *Advocacy Coalition Framework* » (Sabatier & Jenkins-Smith 1993), Chapitre 2.

des sabotages contre les infrastructures et le tissu économique local. De nombreuses plantations et exploitations (*colonatos*) ont été abandonnées.

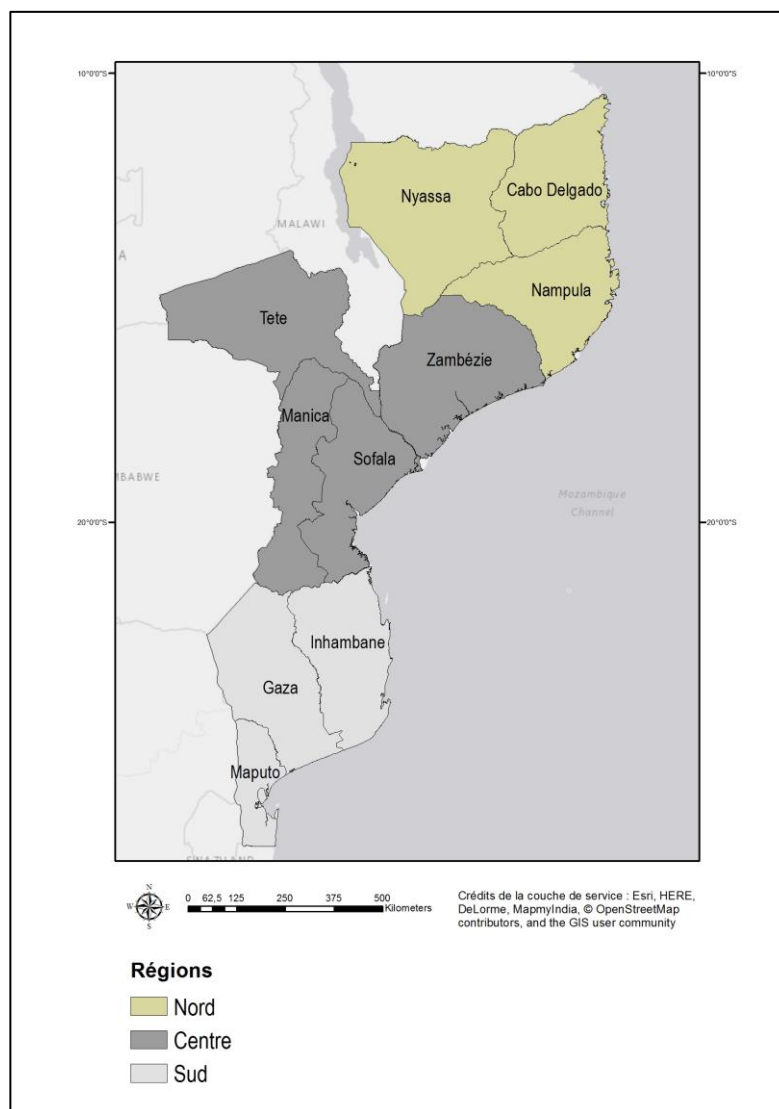
La colonisation portugaise au Mozambique a progressé au gré de l'officialisation des conquêtes privées sous le régime de *prazos*, qui correspondait à la concession de terres pour une durée de trois générations des vassaux portugais. Ce régime s'est développé de façon à peu près similaire au système de *sesmarias* pratiqué dans le Brésil colonial (Chichava 2007, p. 56). L'économie coloniale s'est fondée sur des produits agricoles non transformés, destinés aux filières portugaises, en l'occurrence le coton, le coprah, le thé, le sisal, le cocotier, le riz, les noix de cajou et le sucre<sup>2</sup>. Les entreprises capitalistes coloniales se consacraient, comme au Brésil, à la **monoculture dans de grandes plantations** obtenues par concession, et dont le produit était essentiellement destinés à l'export. La production reposait souvent sur un travail sous-payé, sinon gratuit, et sur des pratiques peu productives.

Alors que postérieurement à la conférence de Berlin de 1884, l'État portugais avait décidé d'accorder des droits d'administration économique et politique à de grandes compagnies concessionnaires dans le centre et le nord du pays, la région sud est restée hors de portée de cette décision (voir les provinces par région sur la *Figure 5.1*). La majorité des compagnies de plantations s'est ainsi concentrée dans la province centrale de la Zambézie, et la région s'est développée, selon Boche (2015, p. 115), par le biais des « îlots de production isolés » reliés au monde extérieur. Dans le Sud du pays, l'exportation de la main-d'œuvre pour les mines et les exploitations agricoles sud-africaines et rhodésiennes fondait les bases économiques de la région (Mercandalli 2013, p. 57). Ce contexte entraîna, selon Chichava (2007, p. 200), la consolidation de deux projets anticolonialistes : un premier « assimilationniste » incarné principalement par l'élite créole et assimilée zambézienne qui prônait la transformation du Mozambique en un département d'outre-mer du Portugal ou en un « petit Brésil », sans indépendance. L'autre projet, incarné par les élites du Frelimo, préconisait une rupture totale avec la Métropole.

---

<sup>2</sup> Le riz, avec le coton et le ricin étaient des cultures obligatoires du Mozambique colonial.

Figure 5.1 : Régions administratives du Mozambique



Source : Elaboré par l'auteur

Un mouvement de dynamisation de l'économie a été mis en place pendant les deux années suivant l'indépendance. L'officialisation du mouvement du Frelimo comme parti marxiste-léniniste n'est apparue qu'en 1977, lors du **III<sup>ème</sup> Congrès du Frelimo**. L'arrivée de Samora Machel à la présidence du mouvement en 1970 annonça la prééminence au pouvoir d'un groupe fondamentalement composé de militaires, d'intellectuels de gauche et de jeunes scolarisés, *assimilés*, issus majoritairement des milieux urbains du sud du Mozambique, et orientés selon les idées de « modernisation » (Forquilha 2006, p. 211). Ce congrès a institué les fondations objectives et subjectives de la construction de la nouvelle société et du nouvel État « moderne », libre du colonialisme portugais et du « féodalisme » des autorités traditionnelles. Ainsi, les

manufactures ont été nationalisées, les plantations coloniales ont été transformées en fermes d'État, les prix agricoles ont été contrôlés, et la commercialisation des intrants a été centralisée.

La stratégie initiale de l'État-parti reposait sur les objectifs d'une industrialisation rapide, fondée sur le surplus agricole et la socialisation de la production. Ce mode d'accumulation étatique, de base idéologique, mobilisait des instruments de gestion macro-économique *a posteriori* (taux d'intérêts et de change, marchés et prix, crédits et salaires) (Bellucci 2003, p. 75; Mosca 2010, p. 217–218). Les investissements de l'État étaient alors centrés sur les secteurs de production de biens, mais aussi sur les services publics, tels que l'éducation et la santé. Le haut niveau de dépenses publiques des premières années du régime (10% à l'éducation, 20% à la santé, et 15-20% à l'agriculture) sous-tendaient pour certains auteurs sa nécessité de légitimation politique (Mosca 2010, p. 174). Cette politique fiscale expansive était couverte soit par l'aide budgétaire du **bloc socialiste**, soit par l'émission de monnaie. L'appui de ce bloc, en particulier de l'Union soviétique, de la République démocratique allemande et de Cuba, a pu être également observé dans le domaine de la formation, dont le niveau général était faible au lendemain de l'indépendance (Mosca 2010, p. 103; Lalbahadur & Otto 2013, p. 6).

Néanmoins, le radicalisme politique du projet « socialiste » reflété sur l'économie **a marginalisé le paysannat**, qui correspondait encore en 2010 à plus de 99% de la population rurale (INE 2011). Ce projet visait à transformer le paysannat en prolétariat à travers la modernisation de l'économie (Newitt 1995, p. 543). Le régime a nié tout type de diversité (religieuse, ethnique, raciale, politique, linguistique, sociale), au nom d'une idéologie légitimatrice de la création de « l'homme nouveau », affranchi des atteintes au projet d'identité nationale, et pourvoyeur d'une transformation radicale de l'univers rural (Forquilha 2006, p. 216; Chichava 2007, p. 32; Mosca 2010, p. 102–103). Ce discours fut non raciste et non tribal, mais a abouti à une stigmatisation du monde rural et à l'abolition des chefferies traditionnelles, accusées de représenter des forces « anti-progressistes », puisque les chefs traditionnels ont été accusés d'avoir collaboré avec le régime colonial (Serra 1996; Bellucci 2003, p. 146; Forquilha 2006, p. 217).

Dans ce contexte, la production paysanne (et privée) a été reléguée au second plan dans le nouveau régime. Malgré la position prioritaire de l'agriculture dans le modèle économique, 90% de l'investissement du secteur était destiné aux fermes d'État et 2%

aux coopératives (Bellucci 2003, p. 78; Mosca 2010, p. 177)<sup>3</sup>. Le contrôle des **fermes d'État** par les **coopératives** a été découragé, et le compromis avec la planification centralisée et la propriété étatique de ressources productives est devenu la marque de l'idéologie nationale (Newitt 1995, p. 543). Les fermes d'État ont été établies à partir des plantations coloniales, dont le contrôle a été, dans plusieurs cas, octroyé aux cadres militaires et aux membres du Parti, ce qui a donné lieu, selon Mosca (2010, p. 58–61), à l'émergence d'une nouvelle élite politique. Parallèlement, la mise en place de coopératives visait à intensifier la production de denrées alimentaires et de matières premières pour l'industrie et l'export, et à transformer les paysans en ouvriers. Enfin, le projet de « **villages communaux** » (*aldeias comunais*)<sup>4</sup> représentait un aspect additionnel de la stratégie de collectivisation du milieu rural, censée assurer le développement socio-économique et la sensibilisation politique (Forquilha 2006, p. 219). Fondé sur un discours nationaliste, selon lequel la guerre venait pour « libérer les terres et les hommes », le Frelimo institua la propriété étatique de la terre, ainsi que l'interdiction du marché foncier. Cela a été interprété par certains universitaires comme une manière **d'affirmer le pouvoir et la souveraineté de l'État** (Francisco 2013, p. 88).

Ces stratégies ont entraîné des **conflits entre les communautés rurales et l'État**, ainsi qu'entre les paysans et les salariés des exploitations d'État (West & Myers 1996, p. 33; Magode 2003, p. 37). Ces transformations ont engendré la maîtrise de techniques de gestion et de production souvent méconnues des paysans ; mais également l'altération profonde de la structure de pouvoir des familles, des clans et des ethnies ; et enfin la perte de la propriété directe de la terre (Mosca 2010, p. 35–43). La terre était considérée à la fois comme un repère identitaire, un don des ancêtres et un héritage pour les générations futures. Les paysans qui espéraient récupérer leurs terres occupées pendant la période coloniale, ou avoir l'accès à des domaines de meilleure qualité, ont fait face à la nationalisation de la terre. Selon West et Myers (1996, p. 31–33), ce nouveau secteur étatique couvrait à la fin des années 1970 une surface d'approximativement 1 million

---

<sup>3</sup> Une grande quantité de ressources publiques était destinée à la mécanisation d'un nombre limité de fermes d'État (Bellucci 2003, p. 78), mais la présence résiduelle d'un secteur privé a perduré dans l'agriculture d'exportation (Mosca 2010, p. 223).

<sup>4</sup> La politique de villages communaux datait de la période coloniale, faisant depuis le début fait face à une grande résistance de la part des paysans. La pratique de concentrer la population rurale a été principalement adoptée dans les districts du Nord du pays avec de nombreux objectifs (taxation, administration, provision de services publics, assistance technique, contrôle colonial, etc.). Cette politique a été intensifiée pendant les années de la guerre d'indépendance, considérée une façon plus efficace d'isoler la population rurale de la propagande du Frelimo (Newitt 1995, p. 472–473). Il convient également de noter que les inondations et sécheresses récurrentes ont également influencé les logiques d'intervention étatique. Par exemple, en 1977 le programme de villagisation a été accéléré en fonction aux déplacements massifs de population causés par les inondations dans de nombreuses régions (Arnall et al. 2013, p. 474).

d'hectares, partagée entre une centaine d'exploitations. Cette superficie correspondait à 4% des terres arables, mais comprenait la majorité des domaines desservis en voies de transportations et en sources d'eau.

La plupart des fermes d'État se concentraient dans les provinces de Maputo, de Sofala, de Manica et dans le sud de Gaza. Concernant nos régions d'étude, le nord de la Zambézie et la province de Nampula concentraient un grand nombre de domaines de plus de 20 000 hectares, alors que dans la province de Tete ces fermes se situaient notamment dans les districts de Mutarata et Angónia, frontaliers du Malawi (West & Myers 1996, p. 31–33). Relativement aux villages communaux, en 1978 le plus grand nombre d'entre eux se concentrait dans la province de Cabo Delgado (68% du total du pays), suivi de Nampula (9%). Cinq ans plus tard la population assemblée dans ces villages avait doublée, notamment dans les provinces du centre et de Cabo Delgado. En termes quantitatifs, c'est à Nampula que l'on a observé l'effort le plus consistant de création de villages communaux, qui répondait en 1983 pour 19% du total du pays (Raimundo 2009, p. 109).

Malgré ces stratégies, la production agricole s'est effondrée, l'industrialisation est restée faible et l'importation d'équipements a contribué à creuser le déficit commercial et la balance de paiements (Newitt 1995, p. 558). Presque toute l'activité commerciale en dehors des villes les plus importantes est passée au troc (Mercandalli 2013, p. 68) et l'État n'a pas su remplacer le réseau commercial rural<sup>5</sup> qui s'est anéanti après l'indépendance. Entre colonialisme et révolution, nous avons observé le maintien d'une structure agraire concentrée, transférée des mains des concessionnaires étrangers aux mains de l'État centralisateur. D'autre part, la marginalisation des réseaux de pouvoir traditionnel par le régime du Frelimo a signifié la marginalisation du monde rural dans la construction nationale et des politiques publiques, en reléguant la production familiale à l'arrière-plan. Le programme de modernisation visait à sortir les paysans du secteur traditionnel, néanmoins le traditionalisme se trouva être un refuge accessible pour ces populations marginalisées. Une **opposition sociale et politique** s'est ainsi progressivement instaurée et consolidée.

---

<sup>5</sup> Ce réseau commercial était auparavant impliqué dans les débouchés de la production excédentaire ainsi que dans l'approvisionnement de produits manufacturiers et jouait un rôle important dans la stabilisation des prix et de l'offre des produits agricoles.

## 1.2. Résistance nationale et régionale contre le projet du Frelimo

Les défaillances économiques et l'écart entre les plans nationaux et les besoins des zones rurales ont contribué à saper la légitimité politique du gouvernement du Frelimo. Par ailleurs, le Parti constituait pour certains un parti d'intellectuels urbains, « *peut-être plus influencés par les courants internationaux des théories marxistes que par les réalités complexes d'une société civile villageoise* » (Bellucci 2003, p. 78). Se posait de ce fait le problème de la composition ethnique et régionale de son leadership, qui provenait principalement du sud du pays (Newitt 1995, p. 544; Bellucci 2003, p. 75–77; Forquilha 2006, p. 298; Chichava 2007, p. 35). Inversement, le mouvement de **Résistance nationale mozambicaine (Renamo)**<sup>6</sup>, militairement opposé au Frelimo, a prouvé sa capacité à créer des alliances avec les chefs traditionnels locaux, en créant des ententes avec ces derniers autour de leurs opposition communes à la politique rurale du gouvernement (Forquilha 2006, p. 4; Cerqueira 2010, p. 235). Les actions militaires relevaient d'une part de facteurs endogènes de contestation vis-à-vis des interventions du Frelimo dans les zones rurales et, d'autre part, de facteurs exogènes, marqués par un contexte régional peu favorable à la consolidation du régime socialiste.

La **guerre civile** qui a atteint le pays entre 1977 et 1992 a eu des conséquences profondes pour les populations rurales : les Nations Unies ont estimé que plus de 50 % de la population mozambicaine a été déplacée ou s'est réfugiée dans les pays voisins, notamment au Malawi. Ces populations déplacées venaient principalement des provinces de Tète, Zambézie et Nyassa (Pnud 1998; Raimundo 2009)<sup>7</sup>. Une autre partie s'est concentrée dans les camps de réfugiés ou dans les zones contrôlées par le Renamo. Une importante partie des infrastructures a été détruite. Les relations économiques ont été limitées ou bien suspendues. Les crises alimentaires liées aux phénomènes successifs d'inondations et de sécheresse ont été accentués par le conflit armé (Mosca 2010, p. 84–86)<sup>8</sup>. La « **crise de la dette** » qu'a connue une grande partie du monde en développement dans les années 1980, y compris le Brésil, est venue s'ajouter aux contraintes à l'économie mozambicaine. Les conséquences de la guerre et l'épuisement des ressources politiques,

---

<sup>6</sup> La Renamo résultait de l'articulation des intérêts portugais, du gouvernement d'Ian Smith en Rhodésie et des dissidents du Frelimo et organisait de nombreuses opérations de guérilla sur le territoire mozambicain (Magode 2003, p. 297). Après l'indépendance du Zimbabwe en 1980 sous une majorité politique noire, ses bases furent déplacées en Afrique du Sud, d'où le mouvement a poursuivi une longue guerre contre l'État du Frelimo (Forquilha 2006, p. 246; Mosca 2010, p. 45).

<sup>7</sup> Malgré la variation des chiffres, on estime environ 4 millions de personnes déplacées intérieurement et 1,7 millions réfugiée dans les pays voisins, dont 1,3 millions au Malawi (Raimundo 2009, p. 111).

<sup>8</sup> L'aide alimentaire internationale de cette période a également contribué à déséquilibrer les marchés agricoles et à décourager la production. Entre 1987 et 1989, presque 70 % de l'offre alimentaire dans les marchés internes provenait de l'aide (Mosca 2010, p. 372).



également lié à la crise du bloc socialiste, ont contribué à l'érosion de la légitimité de l'État.

Malgré les effets de la guerre civile, le pays a gardé son unité territoriale et politique. L'exercice de la souveraineté nationale et le processus d'indépendance ont évité l'installation de régimes comme celui de l'*apartheid* en Afrique du Sud (Cerqueira 2010, p. 241–242), mais le nouvel ordre politique a été construit en opposition aux vestiges de l'ordre colonial et en faveur d'une « élite nouvelle » (Magode 2003, p. 243–247; Forquilha 2006, p. 422–423). Dans ce contexte, la consolidation de l'État-parti du Frelimo ne s'est pas accomplie sans résistance. En s'appuyant sur le cadre analytique des *coalitions de cause*, nous identifions de multiples projets politiques en concurrence pendant et ultérieurement aux guerres d'indépendance.

**Ces luttes étaient en grande mesure régionalisées.** Par exemple, les partisans du Frelimo, principalement dans le sud, envisageaient la rupture avec l'histoire coloniale ainsi que la définition d'un « homme nouveau ». En opposition, les élites « assimilationnistes » en Zambézie prônaient la continuité des liens politiques avec le Portugal alors que les chefferies traditionnelles de régions comme Nampula étaient hostiles au projet modernisateur du Parti. En outre, les leaders de la Renamo, qui provenaient notamment des provinces centrales de Manica et Sofala, cherchaient à affirmer leur image autour d'une perspective ethnique de « *respect des coutumes, croyances religieuses et chefs traditionnels* » (Magode 2003, p. 31–34). Appuyés par les gouvernements de la Rhodésie et de l'Afrique du Sud, ces combattants se sont alliés à une partie des chefferies traditionnelles contre le régime en place, notamment dans les régions nord et Centre. Enfin, des agents économiques privés ont pu sauvegarder leur forme d'accumulation capitaliste même durant le régime « socialiste » ; donc une économie parallèle a graduellement émergé pendant la guerre. Ces acteurs ont très rapidement pris le relais des jeux de pouvoir lors du processus de libéralisation des années 1980.

En résumé, la contestation interne soutenue par les forces régionales a bouleversé le projet de l'État-parti du Frelimo, notamment dans un contexte international de crise économique et politique du bloc socialiste. Dans ce contexte, l'agriculture paysanne et la chefferie traditionnelle qui avaient été mises à l'écart par le pouvoir central jusqu'à la fin de la guerre ont pu renouveler leur position politique après les réformes de décentralisation politique comme nous le discuterons ci-dessous.

### 1.3. Libéralisation économique et décentralisation administrative : allégeances internationales et intérêts nationaux

Le contexte de crise économique et politique a abouti dans les années 1980 à une réorientation politique, établie lors du IV<sup>ème</sup> Congrès du Frelimo en 1983. La disparition inattendue de Samora Machel, fondateur du Frelimo et premier président du Mozambique, en 1984, a accéléré les mutations politiques. Son successeur, Joaquim Chissano, a approfondi les réformes et entamé les négociations de paix avec la Renamo (Bellucci 2003, p. 113). Le gouvernement s'est ainsi engagé dans une **politique de libéralisation et d'intégration dans l'économie mondiale** afin d'attirer des investissements occidentaux. La reconnaissance de *l'accord de N'Komati*<sup>9</sup> et la mise en place d'un plan d'ajustement structurel (*programme de réhabilitation économique*), ont montré les premiers signes de l'irréversibilité des transformations en cours (Mosca 2010, p. 106). La guerre civile qui avait dévasté le pays s'est achevée suite aux accords généraux de paix signés à Rome le 15 octobre 1992.

Le processus de décentralisation politique a démarré suite à l'approbation de la loi n°2/1997, qui a créé un cadre juridique pour la mise en place de municipalités décentralisées de manière graduelle. Ensuite, 33 autarchies locales ont été mises en place (correspondant à 25 % de la population du pays). Selon Igreja (2013), la décentralisation consistait à mettre en œuvre des mesures de transfert des responsabilités (autorité), de ressources (humaines et financières), de redevabilité (institutions) du gouvernement central vers les entités locales. Ces mesures sont souvent justifiées par leurs promoteurs compte tenu de leur potentiel vers une gouvernance plus efficace, participative et adaptable.

Dans le secteur rural, cette libéralisation s'est traduite de manière générale par un affaiblissement des subventions aux fermes d'État, la mise en place de liens de l'État avec le marché et les banques, l'élimination de barrières internes à la circulation de produits, et la (re)distribution de terres aux paysans et à des producteurs privés. L'offre monétaire a été drastiquement réduite entre 1986 et 1987 (-40 %) ainsi que la distribution du crédit agricole (-41 %). Les taux d'intérêts antérieurement inférieurs au taux d'inflation ont triplé, et la monnaie nationale – le *metical* – a été fortement dévaluée afin d'accéder aux devises étrangères par le biais de la coopération internationale, passant de 40 MZN/USD en 1986 à 929 MZN/USD en 1989 (Bellucci 2003, p. 99; Mosca 2010, p. 110). Les

---

<sup>9</sup> Cet accord signé en 1984 entre le Mozambique et le régime de l'apartheid en Afrique du Sud avait pour but de mettre fin au soutien de ce dernier à la Renamo ainsi que le soutien du Frelimo au Congrès national (sud) africain (CNA).

privatisations ont, en outre, permis de renforcer le **processus d'internationalisation de l'économie** : des investisseurs mozambicains ont la plupart reçu des petites et moyennes entreprises tandis que les grandes fermes et industries d'État ont été cédées à des consortiums internationaux, notamment sud-africains, zimbabwéens, portugais et britanniques (Pitcher 1996, p. 55). Outre le secteur agricole, les investissements étrangers se sont concentrés sur les secteurs stratégiques, comme par exemple les minéraux et l'énergie (Castel-Branco et al. 2001, p. 2; Bellucci 2003, p. 104).

En 1993, 400 000 hectares appartenant au secteur étatique ont été cédés pour la plupart à de grands capitaux non-mozambicains alors qu'environ 200 000 hectares ont été orientés à des *joint-ventures* entre l'administration étatique et les entreprises privés, notamment dans les provinces de Gaza, Sofala et Nampula (Pitcher 1996, p. 55). Il convient de noter que plusieurs entreprises coloniales – de propriété non seulement portugaise, mais aussi norvégienne, sud-africaine et même mozambicaine – avaient survécu à la période d'économie planifiée. Pitcher (2003, p. 793–794) soutient que le maintien de ce secteur privé résiduel durant la période « socialiste » a eu comme double effet à la fois de promouvoir et d'affaiblir le projet du Frelimo. Le secteur privé aurait ainsi occupé des niches de marché au sein desquelles le contrôle du gouvernement se montrait insuffisant ; mais il a aussi acquis une position privilégiée pour solliciter des réformes après l'épuisement des ressources de l'État dans un contexte de la guerre civile.

Ces réformes étaient préconisées par les agences de coopération multilatérales et des pays occidentaux, notamment par la Banque mondiale et le Fonds monétaire international (FMI). Ses défenseurs mettaient en avant les objectifs d'assurer l'efficacité des entreprises et de moderniser le système économique ; de réduire les subventions aux entreprises étatiques tout en garantissant une recette pour le budget public ; et de promouvoir l'augmentation de la production alimentaire et de l'exportation. En termes politiques, ce processus aurait permis de récompenser les militants de la révolution et anciens combattants et d'éviter la récupération des entreprises par leurs anciens propriétaires coloniaux. (Mosca 2010, p. 122). La privatisation de la terre a été soutenue comme moyen d'assurer l'investissement privé, mais celle-ci est demeurée propriété de l'État.

Le Mozambique est devenu l'un des modèles de gestion macro-économique au regard des agences internationales – un « *donor darling* » – ou le « bon élève » des bailleurs de fonds. Pour une partie de ces bailleurs, il s'agissait d'un pays où l'application des politiques de « bonne gouvernance » aurait permis d'aboutir à une paix consolidée et une croissance économique considérable (Bellucci 2003, p. 61). Cependant, l'intérêt des bailleurs d'afficher ce pays comme une « histoire à succès » a reposé en

partie sur l'enrichissement des élites administratives à travers le processus de privatisations (De Renzio & Hanlon 2007, p. 21). Cette élite distribuait des ressources, en préservant le pouvoir d'intervention de l'État dans les secteurs stratégiques, en particulier le foncier (Mosca 2010, p. 135). D'après Castel-Branco (2011b, p. 28), les privatisations n'ont été permises que par une **convergence des intérêts nationaux et internationaux** où chaque groupe d'acteurs suivait des objectifs divergents et utilisait des ressources politiques distinctes et asymétriques<sup>10</sup>.

Le programme a accentué les fossés régionaux socio-historiques puisque la redistribution des richesses est demeurée très inégale, profitant principalement à une minorité dans la capitale du pays. En dépit de taux de croissance allant jusqu'à 10% dans les années 1990, le Mozambique était en 2000 l'un des pays les plus pauvres du monde selon la Banque mondiale. Les effets du programme de réhabilitation économique sur le plan social se sont fait sentir notamment dans les secteurs de l'éducation et la santé, où l'accès a été limité. Dans ce contexte, les besoins en termes d'aide humanitaire sont devenus plus apparents, ce qui a donné lieu aux premières vagues d'ONG humanitaires internationales.

Par ailleurs, les bailleurs traditionnels ont déployé d'importants efforts pour réhabiliter les relations entre l'État et les chefferies traditionnelles, qui ont été confirmées comme des représentants légitimes de leurs communautés et des acteurs majeurs de la *décentralisation politique* (Bellucci 2003, p. 146–147). Dans le régime multiparti qui a été établi après la guerre civile on constate une politisation de ces chefferies, dont l'opinion influait souvent sur la prédisposition du vote (Magode 2003, p. 332; Forquilha 2006, p. 286; Chichava 2007, p. 36). Alors que l'intégration graduelle de la chefferie traditionnelle sur la scène politique nationale a eu lieu dans les années 1980, sa « réhabilitation » effective n'a été officiellement reconnue qu'avec l'approbation du décret n° 15/2000, qui a établi les formes d'articulation entre l'État et ce que l'on appelle les « autorités communautaires » (*autoridades comunitárias*)<sup>11</sup>. Dans ce contexte, la décentralisation

---

<sup>10</sup> D'un côté, une classe économique nationale émergente montrait son intérêt pour acquérir une partie des actifs productifs à des coûts plus faibles. Les syndicats étaient dans la plupart des cas convaincus que les privatisations produiraient de nouveaux investissements et des opportunités d'emplois. L'élite administrative, pour sa part, voyait dans ce processus la possibilité d'augmenter les flux financiers pour le budget national à travers la vente des entreprises et par l'augmentation des recettes issues de leur efficacité. D'un autre côté, les créanciers et les bailleurs envisageaient un compromis politique du pays vis-à-vis de l'économie de marché, ils imposaient ainsi des conditionnalités au versement de l'aide par le biais d'objectifs quantitatifs pour les privatisations. Enfin, le capital étranger visait à élargir son contrôle sur les industries oligopolistiques nationales, par exemple du sucre, et sur les ressources naturelles (Castel-Branco 2011a, p. 28).

<sup>11</sup> Cette notion récupère non seulement les autorités traditionnelles auparavant marginalisées, mais aussi les interlocuteurs « modernes » tels que les secrétaires de quartiers ou de villages qui représentent souvent les relais du Frelimo au niveau local.

politique a résulté d'un **effort national de gestion des conflits** issus de la guerre, de **rélégitimation de l'État** après la démocratisation, et de mise en place de structures administratives capables de promouvoir les prestations de services. Comme le synthétise un chef traditionnel de la province de Tete,

*« Le colonialisme portugais a mis en place une structure traditionnelle avec laquelle il interagissait, à travers les impôts. Il y avait un lien entre la population et le gouvernement qui passait par les chefs traditionnels. Après l'indépendance, le nouveau gouvernement n'a pas voulu reconnaître cette structure traditionnelle car il l'a considérait comme un héritage du colonialisme portugais. (...) Après 16 ans de guerre le gouvernement a reconnu cette structure traditionnelle car elle pouvait l'aider dans la résolution de nombreux conflits. Mais cette nouvelle structure était plus politique ; elle était composée notamment des secrétaires du parti [Frelimo]. Ils ont presque fini par assumer le rôle des chefs traditionnels »<sup>12</sup>.*

**Ce processus ne peut ainsi pas être réduit aux simples exigences des bailleurs** (Faria & Chichava 1999, p. 4; Forquilha 2006, p. 339). La dynamique d'institutionnalisation des autorités communautaires a ainsi attesté de la lutte pour la conquête de l'espace politique rural dans un contexte de régime multiparti.

#### 1.4. Maintien de la propriété étatique de la terre

Contrairement à l'opinion des bailleurs tels que la Banque mondiale, le FMI et l'Agence étatsunienne pour le développement international (Usaid) et d'une partie des élites administratives dans les années 1990, le gouvernement du Frelimo a choisi de maintenir la terre sous le contrôle de l'État<sup>13</sup>. La Loi des Terres, approuvée en 1997 (loi n° 19/1997), et son Règlement Technique (Décret No. 66/98) confirmaient l'intérêt de l'État dans la promotion des investissements privés et dans la consolidation de l'économie de marché, afin de permettre des droits d'usage à long-terme par le biais de concessions (Duat). Mais ces objectifs ont été combinés avec la propriété étatique de la terre et la

<sup>12</sup> Entretien avec un représentant de l'IIAM, Angónia, mai 2014.

<sup>13</sup> A titre d'exemple, l'influence de l'Usaid au sein de la confédération des associations économiques du Mozambique (CTA), principale organisation d'affaires du pays, a activé à de nombreuses reprises le débat sur la privatisation de la terre.

reconnaissance des droits coutumiers des « communautés locales »<sup>14</sup>. Pour certains auteurs, il s'agit d'un cadre juridique quasiment unique sur le continent africain (Boche 2015, p. 131), qui demeure, pour d'autres, inadapté aux dynamiques réelles du marché en place (Serra 2013, p. 62). L'État a donc assuré son pouvoir dans la répartition des bénéfices issus des acquisitions foncières et son autorité vis-à-vis des « communautés locales », tout en gardant son caractère centralisateur dans certains domaines.

Pour Boche (2015, p. 313), la mise en place des *zonages agro-écologiques* s'inscrit également dans cette dynamique de réaffirmation de l'autorité étatique sur la gestion foncière. Ce dispositif participe à l'identification des parcelles « disponibles » pouvant être attribuées aux investisseurs. Cette méthode a été largement utilisée dans le cadre de la formulation du plan directeur du programme nippo-brésilien ProSavana, comme nous le verrons par la suite, mais également dans la définition de parcelles potentielles pour le développement des biocarburants, réalisée par le Ministère de l'agriculture en 2007. Diallo (2013, p. 454–455), discute de l'enjeu du contrôle de la terre par l'État mozambicain dans le cadre des aires protégées. Celle-ci présuppose des modes de gestion du territoire qui impliquent des contraintes (fiscalité, recensement, application de normes), des évictions et des relocations de populations.

En raison en partie de l'histoire mozambicaine de collectivisation forcée, de marginalisation des structures traditionnelles de pouvoir et de conflits fonciers, le monde rural a assumé une force symbolique dans la pensée sociale et politique du pays (Mitha Ribeiro 2008, p. 283). Ainsi que le souligne Galli (2003), la terre demeure une question sensible :

*« Au Mozambique, la terre est le champ de bataille historique d'inclusion-exclusion. C'est par la terre que les Mozambicains s'identifient et c'est pour la terre qu'ils se disputent. Il s'agit de la question qui oppose le plus clairement les intérêts des politiciens et des fonctionnaires du gouvernement contre ceux des populations rurales. Dans la récente réforme du droit foncier, les législateurs ont refusé de céder le contrôle de l'État sur la terre soit à un régime de propriété privée soit au contrôle de la communauté » (Galli 2003, p. 11 - traduit par l'auteur).*

Selon des entretiens réalisés auprès des autorités mozambicaines, les processus d'attribution des concessions sont dans la plupart des cas définis au niveau central et les administrations provinciales ou locales sont censées faciliter le processus de mise en

---

<sup>14</sup> Les communautés locales sont ainsi définies : « groupement de familles et d'individus vivant dans une circonscription territoriale au niveau d'une localité, qui vise la sauvegarde d'intérêts communs à travers la protection d'aires d'habitat, agricoles, qu'elles soient cultivées ou non, des forêts, des sites d'importance culturelle, des pâturages, des sources d'eau et des aires d'expansion » (Loi de Terres, n°19/1997)

place des droits d'usage<sup>15</sup>. Ils agissent en tant qu'intermédiaires entre les investisseurs et les communautés locales et organisent, en accord avec la Loi de Terres, les consultations communautaires. Ces consultations sont censées orienter l'arrivée des investissements dans chaque localité, mais celles-ci sont souvent considérées peu transparentes, mécaniques et minimalistes (Tanner 2013, p. 148). Par ailleurs, les investissements étrangers dans le secteur minier et agricole sont souvent présentés par les autorités locales comme des moyens de combler les manques d'investissements en infrastructures, notamment pour l'aménagement de routes, la construction d'écoles et la création d'emplois. Ces débats seront repris plus tard dans ce chapitre afin de discuter du phénomène actuel fondé sur les acquisitions de grandes surfaces agricoles.

### 1.5. Mise en perspective avec le cas brésilien

Pour conclure, en comparaison avec les trajectoires brésiliennes, illustrées dans le Chapitre 3, la crise de la dette et du système politique en place au Mozambique a fait basculer l'économie politique nationale dans les années 1980<sup>16</sup>. Dans le cas brésilien, la libéralisation du marché et l'épuisement de la capacité de financement de l'État ont incité la création de nouveaux mécanismes associant plus étroitement le secteur privé. L'orientation de l'économie sur des filières spécifiques a favorisé la consolidation des associations de représentation du patronat rural, qui a demeuré la *coalition* dominante et l'objet principal des politiques dans le domaine agricole. Dans le cas mozambicain, le projet d'intensification technique de l'agriculture n'a pas réellement abouti jusque dans les années 1980. Par ailleurs, la structuration du monde rural dans les deux pays a suivi des chemins distincts. Au Brésil le projet de réforme agraire défendu par les mouvements ruraux n'a pratiquement pas eu lieu, tandis qu'au Mozambique une tentative de distribution de terres « collectives » a été initiée, mais sans perdurer. Ces questions ont été fondamentales à la définition du poids de chaque acteur dans la construction de politiques publiques.

Alors que la transition démocratique brésilienne ait été suivie de l'émergence de nouveaux acteurs et d'une pluralité d'agendas, on observe dans le cas mozambicain une reconfiguration des rapports de pouvoir et des alliances politiques afin de **conserver le rôle du Frelimo** au sein de l'État. Le parti a entretenu une alliance avec le secteur privé, notamment étranger, en accord avec les recommandations des agences internationales.

<sup>15</sup> Entretien avec un représentant du ministère de l'Agriculture, Tete, octobre 2015.

<sup>16</sup> Nonobstant, nous n'entendons pas comparer le régime militaire capitaliste brésilien et le régime marxiste-léniniste du Frelimo qui a fait face à une guerre civile.

Cette alliance a été pragmatique, puisque l'État a gardé l'autorité sur les domaines stratégiques pour le maintien de son pouvoir, notamment sur la question foncière. Par ailleurs, des ONG étrangères se sont graduellement engagées dans l'approvisionnement des services publics et le Frelimo a réaffirmé le rôle des autorités traditionnelles, qui servaient de ressource politique dans le nouveau cadre de légitimation de l'État. La « réconciliation » avec le réseau traditionnel de pouvoir et la reformulation des politiques rurales n'ont pas pour autant signifiés le renforcement de la place du paysannat dans les instruments politiques.

On constate ainsi la relégitimation de l'État-parti par la reformulation des alliances politiques. La *coalition modernisatrice* du Frelimo est demeurée ainsi la coalition dominante, en abdiquant d'une grande partie de son *système de croyances* originel. La stratégie de gestion macro-économique définie de manière centralisée a été abandonnée au nom de la libéralisation du marché interne et international ainsi que des prix. Le modèle d'accumulation étatique a donné lieu à l'accumulation privée et à la promotion des cultures d'exportation. La socialisation du milieu rural a été remplacée par la commercialisation des excédents des petits producteurs, la « gestion communautaire » et la décentralisation politique. L'application des ajustements structurels a garanti au pays le titre de « bon élève » ainsi que des flux financiers de l'aide, mais sans porter une attention effective aux objectifs d'efficacité, de distribution de ressources et de création d'emplois. Enfin, l'approvisionnement des services publics a été assurée par le secteur privé et par le secteur émergent des ONG étrangères.

Cette transformation politique a pourtant conservé les objectifs centraux d'intensification technique et d'autorité de l'État sur le pan stratégiques. Les mobilisations sociales autour de la question foncière (voir la Campagne Terre ci-dessous) ont également contribué à la décision du Frelimo de trancher en faveur de la propriété étatique de la terre. À cet agenda principalement libéral, on ajoutera des préoccupations générales de lutte contre la pauvreté qui suivra, comme nous le discuterons ci-après, à la poursuite de multiples stratégies en faveur du secteur rural. Enfin, nonobstant les transformations de décentralisation politique, l'État-parti au Mozambique s'est maintenu essentiellement incarné par les élites administratives des ministères et par le pouvoir politique centralisé autour du président.



## 2. Multiplication des stratégies nationales au nom de la lutte contre la pauvreté

L'objectif central de cette section est de mettre en lumière l'ensemble des plans et des stratégies nationales relatifs au secteur rural et agricole au Mozambique dans les années 2000. Cet ensemble repose sur une succession d'instruments et de recettes d'action publique, parfois divergents ou superposés, qui déterminent les objectifs généraux de lutte contre la pauvreté. Nous avançons l'hypothèse que, malgré la multiplicité des stratégies politiques, qui incluent de larges instruments d'augmentation de la productivité, de promotion de la « bonne gouvernance », du développement durable et de l'égalité de genre, d'appui aux paysans et de combat contre le VIH/SIDA, les *croyances fondamentales (policy core beliefs)* de ces stratégies résident dans la facilitation du secteur privé comme moteur de réduction de la pauvreté. Nous nous attacherons ensuite à montrer l'apparente déconnexion entre ces stratégies et la réalité du terrain dans une grande partie du pays, notamment la région nord.

### 2.1. Politiques publiques contemporaines pour le secteur rural

#### 2.1.1. Croissance économique sans réduction de la pauvreté

Le Mozambique a connu au cours de la décennie écoulée une intense croissance économique (moyenne annuelle de 7%) (Banque mondiale 2015), ce qui a été en partie lié à la performance du secteur minier (IESE 2010). L'économie du pays est demeurée essentiellement agraire : ce secteur correspondait à 23% du PIB et employait plus de 80% de la force de travail en 2014 ; et presque 70% de la population vit dans les zones rurales (MASA 2010; Banque mondiale 2015). Le processus graduel d'urbanisation demeure concentré dans la région sud du pays, comme l'illustre le *Tableau 5.1*.

En dépit de la croissance économique, les niveaux de pauvreté sont demeurés élevés : le pays a été classé 180<sup>ème</sup> dans l'Index de développement humain (IDH) mondial en 2015 (de 188 pays) et environ 54% de la population vit en-dessous de la ligne de pauvreté (comme définie par la Banque mondiale), dont 80% de la population rurale (Banque mondiale 2015). Il convient cependant de noter qu'entre 1980 et 2015 l'IDH mozambicain est passé de 0,238 à 0,416, ce qui correspond à une augmentation annuelle

de 1,7% (Pnud 2016) (voir *Tableau 5.2*). La plus grande évolution a été constatée pendant le gouvernement de Chissano (1986-2005).

**Tableau 5.1 : Niveau d'urbanisation au Mozambique, par province et région (Index d'agglomération en %)**

Sud		Nord-Centre	
	38,2		13,2
Gaza	29,8	Cabo Delgado	8,6
Inhambane	9,6	Manica	21,1
Maputo	25,8	Nampula	14,3
Sofala	35,6	Nyassa	18,3
		Tete	11,1
		Zambézie	10,4
<b>Mozambique 21,2 %</b>			

Source : Cunguara et al. (2012)

**Tableau 5.2: Tendances de l'IDH au Mozambique, 1980-2014**

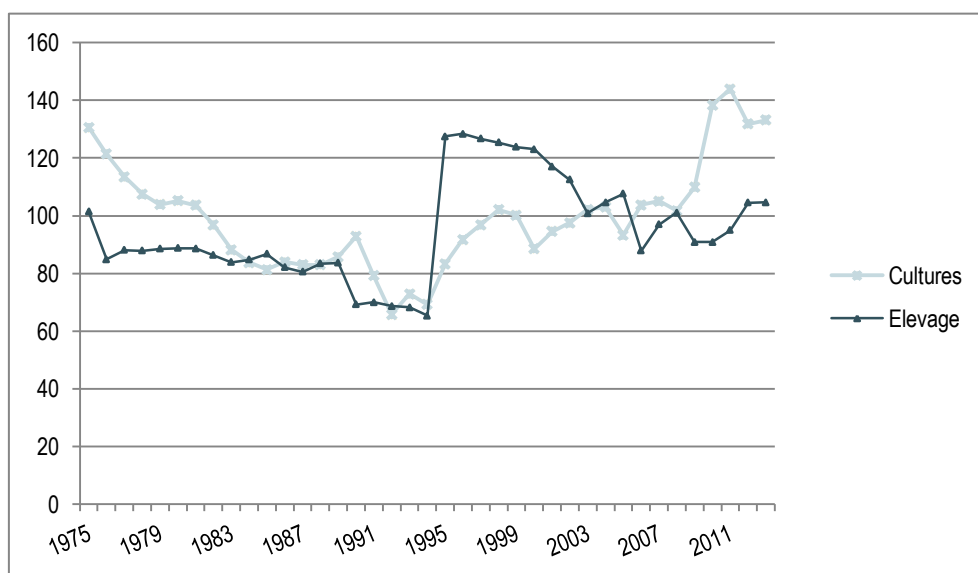
	Espérance de vie à la naissance	Années de scolarité	RNB par habitant (2011 PPP USD)	IDH
1980	41,90	4,8	543	0,238
1985	41,80	4,1	382	0,212
1990	43,20	3,7	433	0,218
1995	46,00	4,0	426	0,241
2000	48,80	5,8	547	0,300
2005	50,70	8,2	731	0,358
2010	53,30	9,8	903	0,401
2011	53,80	9,5	963	0,405
2012	54,30	9,3	1,017	0,408
2013	54,80	9,3	1,072	0,413
2014	55,10	9,3	1,123	0,416

Source : Adapté par l'auteur de Pnud 2016

Le Mozambique n'a pas observé de changements significatifs dans ses systèmes de production et de technologies agricoles depuis l'époque coloniale. Bien que le pays soit devenu globalement excédentaire pour certaines cultures (maïs, manioc) et qu'il produise des quantités considérables de haricots, arachides, sorgho, patates douces et millet (Valá 2012a, p. 55), la capacité productive, les infrastructures et les prestations de services ruraux ont faibli au cours des années 2000, de même que le volume global de production de la majorité de produits (Mosca 2010; Cunguara et al. 2013). Si on regarde la production nette par habitant, il est possible de constater que cet indice n'a pas beaucoup augmenté depuis 1975 (voir *Figure 5.2*), ce qui contraste avec les résultats brésiliens présentés dans le Chapitre 3 (voir *Figure 3.4*).

De nombreux facteurs contribuent à cette tendance, à savoir des précipitations irrégulières et inégalement réparties, le faible accès aux services agricoles et financiers, le faible accès à la mécanisation, l'infrastructure fragile des routes et les faibles investissements dans l'agriculture par rapport au secteur non-agricole (Cunguara & Moder 2011). Les intrants sont dans la plupart des cas importés ou leur accès est limité en raison des coûts élevés. Les faibles niveaux de productivité et de qualité sont aussi expliqués par une insuffisance en termes d'irrigation et de stockage. Les taux de pertes post-récolte sont extrêmement élevés et le pouvoir de négociation des agents intermédiaires tend à exercer une pression négative sur la rémunération des producteurs.

Figure 5.2 : Indice de production net per capta (2004-2006 = 100)



Source : FAOSTAT 2015

L'agriculture à petite échelle représente le principal moyen de subsistance des familles rurales, qui cultivent une moyenne de 1,2 hectare (MASA 2010). Le plus grand potentiel agricole est concentré dans les régions centre et nord du pays depuis les années coloniales, où la fertilité des sols et la pluviométrie sont plus favorable à la production d'excédents agricoles commercialisables. Ces régions font l'objet particulier de notre analyse et des données plus spécifiques seront fournies dans les chapitres 6 et 7. Ce sont, en outre, les régions les plus peuplées mais aussi celles où les taux de malnutrition aiguë

sont les plus élevées<sup>17</sup>. Il convient de noter que l'insécurité alimentaire atteint presque 30% de la population totale et la malnutrition chronique, 43% des enfants de moins de cinq ans (WFP 2015). Malgré la complémentarité entre les questions agricoles et celle de sécurité alimentaire, les politiques dans ce domaine dialoguent peu. Les années 2000 ont été marquées par une dispersion politique et institutionnelle des stratégies pour le développement rural et agricole au Mozambique. Ces stratégies sont en grande partie basées sur la double volonté **d'intégrer l'agriculture paysanne au marché capitaliste via l'agriculture contractuelle** et de promouvoir des **investissements étrangers** afin d'améliorer la compétitivité du secteur sur les marchés internationaux, particulièrement sous la présidence d'Armando Guebuza (2005-2014).

Ce président membre du Frelimo, élu sous l'agenda « la force du changement », mettait en avant son identité ethnique *Macua*, identifiée avec la région nord du pays. Mais pour de nombreux analystes il s'agissait d'une instrumentalisation politique (Forquilha 2006, p. 403). La « lutte contre la pauvreté » a constitué l'un des mots d'ordre de ce gouvernement, notamment sous l'égide des plans successifs d'action de réduction de la pauvreté absolue démarrés dans l'administration Chissano (Parpa I, 2001-2005, et Parpa II, 2006-2010). Dans sa première édition (2001-2005), le programme s'est penché sur la nécessité d'approvisionnement de services basiques tandis que sa deuxième édition (2006-2010) a concentré ses efforts sur la promotion des secteurs productifs. Comme le souligne Brito (2013), ces plans n'ont pas atteint leur objectif, malgré une réduction initiale de la pauvreté au début des années 2000. Pour cet auteur, les notions centrales, à savoir « participation » et « décentralisation », ont été vidées de leur contenu politique : la décentralisation n'aurait pas été traduite dans les faits par le transfert de ressources budgétaires au niveau local (entre 2005 et 2012, 70 % du budget a été alloué au niveau central) ; par le transfert de ressources politiques (la création de municipalités principalement urbaines a laissé 90 % de la population en dehors du système politique) ; ou par l'inclusion du Fonds de développement des districts, principal instrument de décentralisation financière, dans les Plans de réduction de la pauvreté.

---

<sup>17</sup> Nampula et Zambézie concentrent 40 % de la population (FAO & WFP 2010). Les provinces de Cabo Delgado et Nampula présentaient les taux plus élevés de malnutrition chronique en 2010 (> 50 %). En Zambézie, Nyassa, Tête et Manica les taux s'élevaient à > 45% alors que dans le Sud du pays, les provinces de Inhambane, Gaza et Maputo les taux étaient de < 40 % (PAMRDC 2010).

### 2.1.2. La place marginale de l'agriculture dans les dépenses publiques

En termes sectoriels, malgré la réduction du budget pour les services publics, les ministères de l'Éducation et de la Santé sont ceux qui ont le plus emprunté à l'État dans les années 2000, mais les dépenses concernent principalement les coûts avec le personnel de chaque ministère (Banque mondiale 2014, p. 66). Entre 2000 et 2010 ces deux ministères réunis ont concentré une moyenne de 13 % du budget national annuel, tandis que le ministère de l'Agriculture n'en a reçu en moyenne que 2,5 % (à peine 1,4 % au début du gouvernement Guebuza). Par ailleurs, les investissements publics se sont concentrés dans la région sud, nonobstant la plus forte densité de population et le potentiel agricole des régions centre et nord (Casamo et al. 2013, p. 27; 40). Quant aux crédits pour l'agriculture, les taux d'intérêts sont extrêmement élevés et même prohibitifs (Mosca 2010, p. 199; Valá 2012b, p. 143–151). Le *Fonds de développement des districts*, nommé le « *Programme 7 millions* », qui visait à augmenter la capacité financière des institutions publiques au niveau des districts, n'a pas été intégré dans les stratégies de lutte contre la pauvreté et a été dénoncé par sa politisation (Mosca 2010, p. 202). Comme le constate Hanlon (2010), le gouvernement mozambicain a annoncé dans sa lettre d'intention au FMI qu'il se recentrerait sur les grands projets et les ressources naturelles tandis que **l'agriculture a été mentionnée uniquement en termes de « dépenses sociales »** et non en termes productifs ou intersectoriels (Republic of Mozambique & IMF 2010, p. 19; Hanlon 2010, p. 4).

Pour certains auteurs, ces aléas s'insèrent dans un contexte plus large de difficulté du gouvernement mozambicain à consolider les priorités d'un « projet national » compréhensif ensuite à l'adoption du libre marché et des initiatives de décentralisation (De Renzio & Hanlon 2007, p. 9). Pour Castel-Branco (2013, p. 11), il s'agirait plutôt d'une stratégie de maximisation des flux financiers internationaux, qui atteste d'un écart entre les discours et la pratique politique du gouvernement. Le ministère de l'Agriculture (nommée en 2015 ministère de l'Agriculture et de la sécurité alimentaire – MASA) est devenu de plus en plus dépendant des ressources extérieures, voire le *Programme national pour le développement du secteur agricole* (Proagri).

Ce programme a été initialement élaboré à la fin des années 1990 et proposait une approche sectorielle des investissements (*sector-wide investment approach*) afin de

coordonner les actions des bailleurs internationaux<sup>18</sup>. Le programme reposait sur les principes de la décentralisation et de la « bonne gouvernance », ainsi que sur la promotion des services privés de l'agriculture<sup>19</sup>, en accord avec les perspectives du marché. Ce dispositif a également participé au financement de la recherche agricole, avec un intérêt particulier pour la centralisation de la recherche au sein de **l'Institut d'investigation agraire du Mozambique (IIAM)**<sup>20</sup>. Une part importante des ressources du programme a visé les activités de renforcement institutionnel et les ressources humaines du ministère de l'Agriculture, et non pas la prestation de services aux agriculteurs. Le *Système mozambicain de vulgarisation rurale* reste faible au niveau local par manque de moyens de transports et ressources humaines, étant en partie dépendant des ONG, des organisations internationales telles que la FAO et des acteurs privés pour la provision de services techniques. À la fin des années 2000, l'assistance privée répondait pour environ 75 % des activités d'assistance aux agriculteurs à l'échelle nationale et était concentrée dans les cultures commerciales du tabac et du coton (Gemo 2009, p. 151).

De **nombreuses stratégies de lutte contre la pauvreté et de développement rural** se sont succédées entre 2000 et 2015 (voir *Tableau récapitulatif des plans stratégiques pour le développement rural et agricole au Mozambique, 2000-2015, Annexe 3*) en menant à une **dispersion politique**. Cette dispersion serait, pour Castel-Branco (2013, p. 12), le résultat de la stratégie gouvernementale d'attraction du capital étranger qui a conduit au changement constant d'objets des politiques agricoles : du sucre aux biocarburants, ensuite à la production alimentaire pour le marché international, et ainsi de suite. En dépit de cette dispersion, des objectifs-clés de **modernisation du paysannat, de promotion de l'agriculture commerciale, de facilitation du secteur privé et de décentralisation politique** ont été présents dans la plupart de ces stratégies. Ces objectifs ont été synthétisés dans le *Plan stratégique de développement agraire* (Pedsa), lancé en 2009 comme un instrument d'opérationnalisation de la stratégie de la révolution verte, notamment en ce qui concerne le développement des filières agricoles. Les partenariats publics-privés sont mis en valeur pour la diffusion de « paquets technologiques », la

---

<sup>18</sup> Ce mécanisme de financement s'est déroulé en trois phases principales : i) une phase initiale entre 1999 et 2000 de formulation du cadre de coordination ; ii) une deuxième phase entre 2001 et 2006 de consolidation des mécanismes de flux communs et d'intégration des bailleurs ; iii) et une troisième phase, entre 2007 et 2011 de renforcement du concept d'appui budgétaire sectoriel et d'alignement avec les systèmes nationaux.

<sup>19</sup> A ce stade, il n'y avait pas d'entreprises intéressées par l'approvisionnement de services aux paysans, avec l'exception de celles impliquées dans les cultures de rente telles que le tabac et le coton. Dans ce cas, les ressources octroyées ont été utilisées dans le cadre du « renforcement institutionnel » au niveau du ministère de l'agriculture (Castel-Branco 2011a, p. 27). Les bailleurs devaient être notifiés des changements dans le budget approuvé pour le programme.

<sup>20</sup> Créé en 2004, ce centre comprend les anciens instituts de promotion des filières coloniales, en particulier le coton (IAM) et la noix de cajou (Incaju).

mécanisation et l'énergie électrique, et les producteurs orientés vers le marché sont le groupe-cible du plan.

### 2.1.3. *Accent sur la modernisation agricole et sur les corridors de développement*

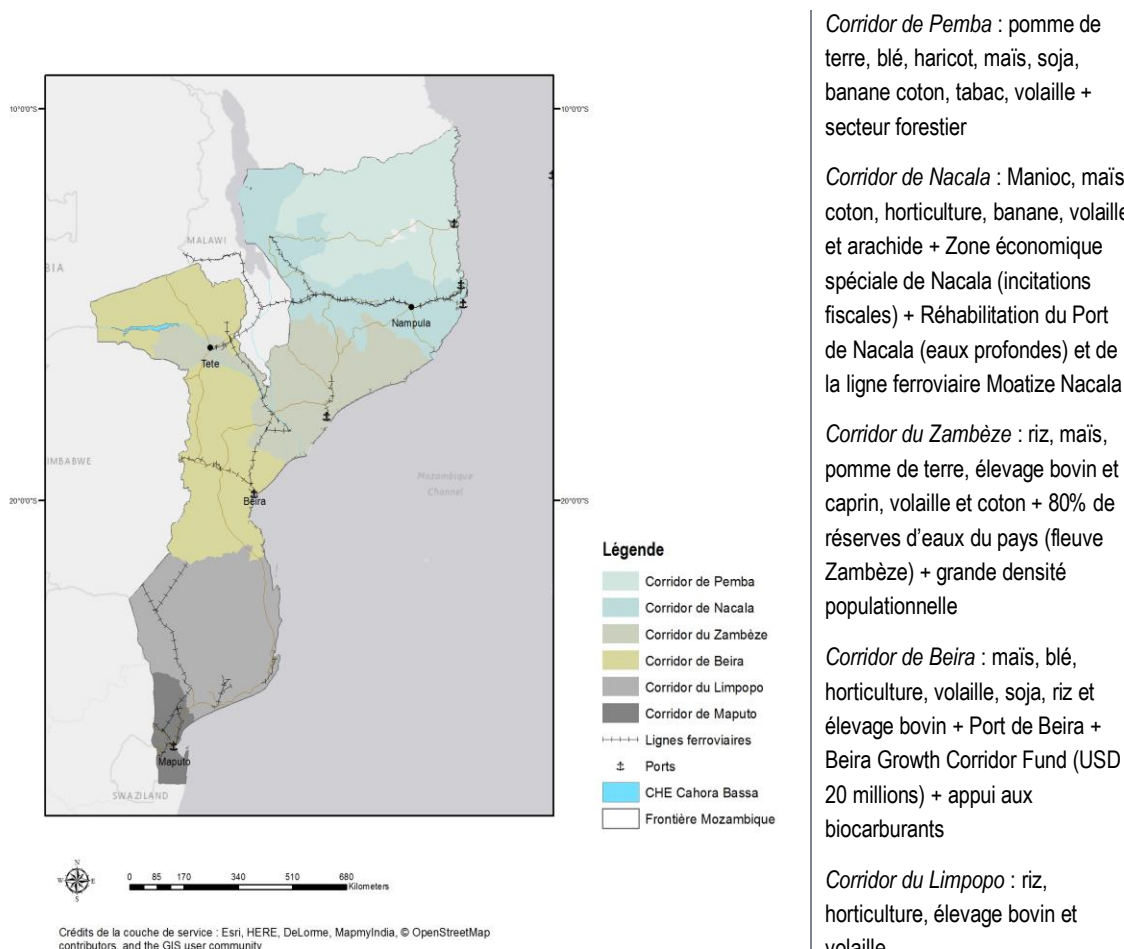
Le Pedsa a été formulé dans la lignée du Programme pour le développement de l'agriculture en Afrique (CAADP), notamment dans sa composante d'investissement mise en œuvre à travers le *Plan national d'investissements pour le secteur agricole* (Pnisa). Les investissements publics sont restés toutefois en deçà des 10% du PIB promis lors de la Déclaration de Maputo de 2003, qui a établi le CAADP. Par ailleurs, ce plan a adopté une stratégie fondée sur des « **corridors de développement** » qui orientent l'accès aux infrastructures, les incitations fiscales et les cultures commerciales prioritaires afin d'attirer des investissements. Il cible trois corridors en particulier, à savoir Maputo, Beira et Nacala (voir *Figure 5.3*). Ce dernier s'étend selon les plans de la Communauté de développement d'Afrique australe (SADC) jusqu'à la Zambie<sup>21</sup>.

Les corridors de développement sont incités afin de promouvoir l'intégration des marchés, l'attraction d'investissements et l'expansion d'infrastructures. Ils mettent en relief la fourniture de biens publics et la mise en place de mécanismes de gouvernance le long d'un territoire (Collier & Venables 2012, p. 11) et reposent sur les partenariats publics-privés. Cet instrument a reçu le soutien de chefs d'État et d'agences régionales telles que le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (Nepad) et la Banque africaine de développement (BAD). Cette approche a été appliquée comme une stratégie de structuration de filières agricoles et de création de *clusters* de production et de transformation.

---

<sup>21</sup> Ce projet, mis en place par la Banque mondiale, l'agence de coopération japonaise (JICA) et d'autres bailleurs, a pour but de promouvoir le transport routier et faciliter les relations commerciales le long du corridor de Nacala, entre la Zambie et le Mozambique. La Banque africaine de développement (BAD), la JICA et l'Exim Bank coréen financent l'autoroute entre Nampula et Lichinga (dans la province du Nyassa). La ligne ferroviaire dans la même région réhabilitée par l'entreprise brésilienne Vale fait l'objet d'un investissement d'environ 4,4 milliards USD.

Figure 5.3 : Corridors de développement au Mozambique et filières prioritaires du Pedsa



Source : Élaboré par l'auteur

*Corridor de Pemba* : pomme de terre, blé, haricot, maïs, soja, banane coton, tabac, volaille + secteur forestier

*Corridor de Nacala* : Manioc, maïs, coton, horticulture, banane, volaille et arachide + Zone économique spéciale de Nacala (incitations fiscales) + Réhabilitation du Port de Nacala (eaux profondes) et de la ligne ferroviaire Moatize Nacala

*Corridor du Zambeze* : riz, maïs, pomme de terre, élevage bovin et caprin, volaille et coton + 80% de réserves d'eaux du pays (fleuve Zambeze) + grande densité populationnelle

*Corridor de Beira* : maïs, blé, horticulture, volaille, soja, riz et élevage bovin + Port de Beira + Beira Growth Corridor Fund (USD 20 millions) + appui aux biocarburants

*Corridor du Limpopo* : riz, horticulture, élevage bovin et volaille

*Corridor de Maputo* : riz, horticulture, élevage bovin et volaille

L'approche par la structuration de **filières agricoles** – ou complexes agro-industriels – est fortement présente dans les discours et projets du gouvernement et de la coopération internationale au Mozambique. Les fonds sont destinés aux agents économiques impliqués dans la commercialisation ou dans la transformation des produits orientés à l'export (produits forestiers, coton, arachide, noix de cajou, tabac), au marché interne (fruits, légumes, haricot, oléagineuse), ou à la substitution d'importations (principalement soja). Ce modèle priorise la modalité de sous-contrat dans la production agricole (*outsourcing*), mais hormis les composantes d'assistance technique, de contrat formel ou de crédit. Il constitue un mécanisme de marché de structure souvent monopsonne ou monopolistique dans un contexte d'asymétrie d'informations et de capacités inégales de négociation. Cette tendance est soulignée par les institutions



internationales comme étant une opportunité pour les pays africains (Morris et al. 2009). Elle est affichée par exemple dans les stratégies régionales telles que le CAADP et la « **Nouvelle alliance pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle** » du G8<sup>22</sup>, en étant définie comme le principal modèle de développement rural du pays.

Dans le domaine de la **sécurité alimentaire**, le gouvernement a suivi une voie un peu dissonante. Les *stratégies de sécurité alimentaire et nutritionnelle* (Esan I et II) et le *Plan d'action multisectorielle de réduction de la malnutrition chronique* (Pamrdc) ont mis l'accent sur les questions de l'**intersectorialité**, de la **diversification agricole** et de la diète alimentaire, et pas seulement sur l'augmentation de la productivité. Cependant, la création en 2010 du Secrétariat technique de sécurité alimentaire et nutritionnelle (Setsan) sous la tutelle du ministère de l'Agriculture et la faible autonomie institutionnelle et budgétaire de ce secrétariat, notamment au niveau des provinces, limitent à ce stade la matérialisation des objectifs de coordination des plans multisectoriels en matière de sécurité alimentaire. Ce scénario atteste du faible poids politique de l'approche intersectorielle au sein du gouvernement mozambicain.

#### 2.1.4. Absence de politiques en matière de commercialisation

Enfin, en ce qui concerne les **marchés agricoles**, le contexte de contrôle des prix a été changé dans les années 1990, dans la suite des ajustements structurels. Les organes publics de commercialisation et de stockage des excédents des producteurs ont été fermés ou reconfigurés. Par exemple, dans sa nouvelle configuration, l'Institut mozambicain de céréales a été obligé de faire appel à des fonds bancaires. Par ailleurs, l'accès des paysans aux marchés est resté faible et généralement asymétrique, en particulier dans les provinces du nord du pays, où la majorité des producteurs s'est orienté sur la production de subsistance ou les marchés informels (Cunguara et al. 2013; Benfica & Mather 2013). Le manque de débouchés pour les produits agricoles et la difficulté d'accès aux intrants ont été considérés par la majorité des associations de

<sup>22</sup> Les membres du G8 ont affirmé leur intention d'aligner l'appui financier et technique agricole avec les priorités du plan d'investissements du CAADP (qui au Mozambique se matérialise à travers le PNISA) pour la mise en œuvre du Pedsa. L'appui est fourni par le biais de la plateforme *Grow Africa* dont le but est de faciliter l'investissement privé et l'innovation.

producteurs consultées dans le corridor de Nacala et dans la province de Tete comme la principale contrainte à l'augmentation de la productivité<sup>23</sup>.

D'un autre côté, les produits commerciaux (sucre, coton, thé, sisal, etc.) s'insèrent dans les systèmes dominés par les entreprises qui contrôlent les chaînes de production. Les marchés formels de produits agricoles sont souvent destinés à l'approvisionnement des villes et de l'industrie ainsi qu'à l'export (Mosca 2010, p. 331–332). Des programmes mis en place par les bailleurs internationaux comme le Programme « Achats pour le progrès » (P4P) ou le Programme PAA Afrique constituent des expériences pilote d'intégration des paysans aux marchés publics locaux, mais ils font face au manque d'intérêt politique. Nous y reviendrons dans le Chapitre 7.

En résumé, l'accent porté sur l'augmentation de la production et la productivité, sur le rôle du secteur privé dans l'approvisionnement de services et dans la production commerciale contractualisée, sur les paquets technologiques et sur la mécanisation est une constante dans les plans récents pour le secteur rural au Mozambique (MASA 2010). On affiche un objectif de réduction de la pauvreté en misant sur l'émergence des entrepreneurs locaux à succès, qui sont présents dans de nombreux rapports publics depuis le début des années 2000<sup>24</sup>. D'un autre côté, les paysans font l'objet de stratégies sociales souvent allouées aux bailleurs internationaux. Au Mozambique, comme au Brésil, les petits producteurs étaient censés « évoluer » et devenir des agriculteurs « capables » avant d'être inclus dans des politiques agricoles dominantes. Comme nous le verrons par la suite, le projet de lutte contre la pauvreté repose plus récemment sur les une économie de base extractive.

## 2.2. De l'économie de service à l'économie extractive

### 2.2.1. Transformation du régime d'accumulation

L'actuelle reprise économique du Mozambique n'a pas donné lieu à une véritable transition économique. L'essentiel de cette croissance a été lié au développement de

---

<sup>23</sup> La difficulté d'accès aux marchés formels est lié à un ensemble de facteurs : i) les faibles quantités et qualité de la production ; ii) la fragilité des associations d'agriculteurs et de l'information sur les marchés ; iii) la mauvaise manipulation post-récolte, le manque d'infrastructures adéquates de stockage ; iv) les coûts élevés de transport et l'accès limité aux routes ; v) le faible accès au crédit pour la commercialisation et les taux d'intérêts élevés ; vi) la forte concentration du marché entre les acheteurs (faible concurrence) ; et vii) le faible développement des agro-industries (WFP 2008a; Cunguara et al. 2013).

<sup>24</sup> Un exemple sont les documents produits au sein du ministère de l'Agriculture avec l'appui de l'Université du Michigan (MSU) (Benfica et al. 2002; Carrilho et al. 2003).

« méga-projets » mis en place par des investissements étrangers (Brito et al. 2010). Les découvertes de vastes ressources minérales ont contribué à consolider une « **économie extractive** », structurée autour des activités d'extraction de ressources naturelles, sans ou à faible transformation<sup>25</sup>. Dans ce contexte, on constate une transformation d'un modèle auparavant fondé sur une « économie de services » vers une « économie extractive » (Brito et al. 2010). Depuis les années coloniales, l'économie du Mozambique était basée sur l'exploitation de ports et de chemins de fer qui servaient essentiellement les pays voisins enclavés et exportateurs tels que la Rhodésie. Pour la région sud du pays, l'État colonial a systématisé l'exportation de la force de travail vers les mines des colonies voisines en l'Afrique du Sud, en Rhodésie et au Malawi, suivant les routes migratoires précoloniales (Mercandalli 2013, p. 57). Le système de concession de « *prazos* » s'inscrivait dans une logique d'extraction de rente. Alors qu'à la fin du XX<sup>e</sup> siècle l'État portugais avait décidé d'accorder des droits d'administration à de grandes compagnies concessionnaires dans le centre et le nord du pays, la région sud est restée en dehors de cette décision (Valá 2012a, p. 103).

Les processus socio-historiques distincts ont marqué la différenciation des stratégies de développement et un déséquilibre régional. La structuration de l'économie pour la prestation de services dans les territoires enclavés a permis la construction de « corridors » de transports. Aucune ligne ferroviaire nord-sud ne fut construite, ce qui a impacté négativement l'économie mozambicaine jusqu'à présent et a entraîné des sources de conflits entre les élites de ces différentes régions, qui avaient peu de contact entre elles au lendemain de l'indépendance (Chichava 2007, p. 337). L'idée de « corridors de transport » a été ultérieurement remplacée par celle de « corridors de développement », fondée sur la promotion de partenariats publics-privés, comme nous l'avons discuté plus haut.

### 2.2.2. *Priorité politique donnée aux méga-projets et aux pôles de croissance*

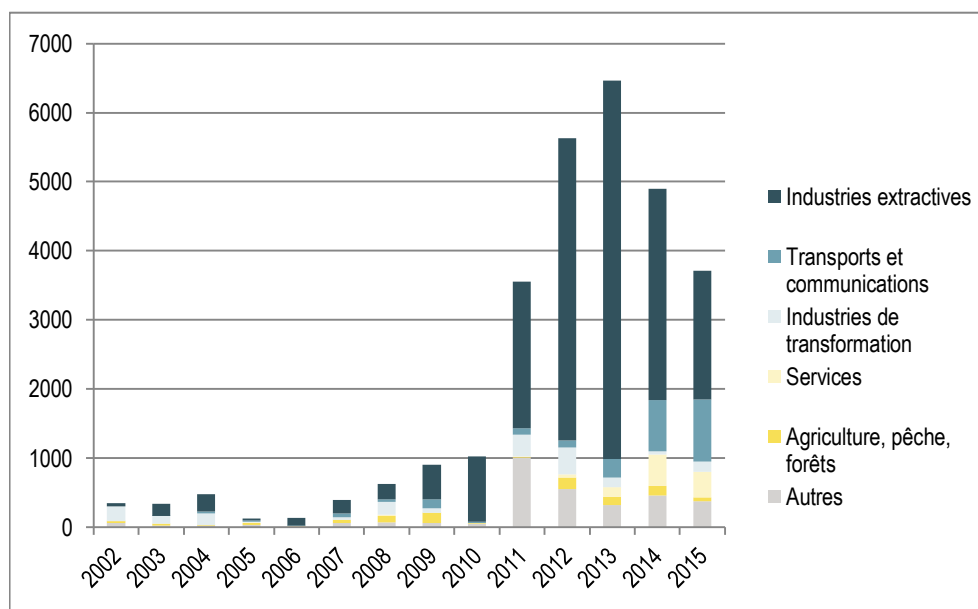
Ce modèle s'est maintenu dans l'agenda politique du pays après l'investiture du Président Filipe Nyusi, en 2015. Membre du Frelimo, le Président a adopté une nouvelle

---

<sup>25</sup> Malgré la croissance de la production industrielle au Mozambique depuis l'indépendance, cette production s'est concentrée sur une petite gamme de produits semi-transformés, notamment le tabac, le sucre, le ciment, la bière, le gaz naturel, et le charbon (C.N. Castel-Branco 2010a, p. 33). Entre 1990 et 2008, 80 % des investissements agricoles se sont concentrés sur le sucre, le tabac, le coton et l'exploitation forestière. L'agriculture ne représente pourtant que 13 % des investissements privés dans cette période. La plus grande partie est dirigée vers les ressources minières. Entre 2000 et 2008, ce sous-secteur a reçu 43 % des investissements privés dans le pays (C.N. Castel-Branco 2010a, p. 53-54)

*Stratégie nationale pour le développement* (ENDE 2015-2035), qui a défini l'industrie extractive et de transformation, le secteur agricole et le tourisme comme prioritaires, dont les sources de financement reposent sur les incitations fiscales, les partenariats public-privés et les dons des bailleurs internationaux. Par ailleurs, le gouvernement a structuré une stratégie autour de **pôles de croissance** afin d'optimiser les investissements d'infrastructure le long des corridors ou dans des **zones économiques spéciales** (ZEE), qui proposent des conditions douanières et fiscales favorables aux entreprises d'exportation. Ces initiatives visent également à intégrer l'économie mozambicaine de manière plus concrète dans les filières globales. Les industries extractives sont en effet le principal secteur de réception d'investissements étrangers (voir *Figure 5.4*).

Figure 5.4 : IDE au Mozambique par secteur (USD millions), 2002-2015



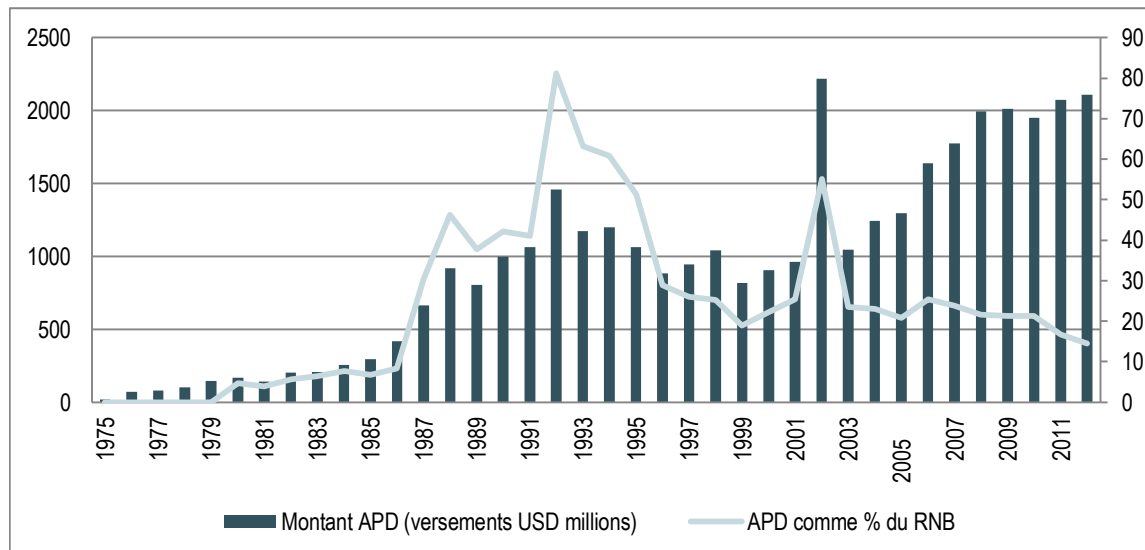
Source : Adapté par l'auteur du ministère des Finances (2016)

Cette option politique repose également sur les acquisitions de grandes surfaces agricoles, qui entraînent dans certains cas des mécanismes de compétition avec les systèmes de production locaux (Boche 2015, p. 324). Entre 2007 et 2012, l'équivalent de 1,5 million d'hectares d'acquisitions foncières à grande échelle par des investisseurs étrangers ont été validés par les autorités mozambicaines, notamment dans les provinces de Zambézie et Manica, dans la région centrale du pays (Boche 2015, p. 133–135). Cette région, comme nous l'avons vu, a été le foyer principal des plantations coloniales, consolidant une structure agraire et une logique d'investissements qui se reproduit dans

l'histoire du pays. La question foncière est également centrale pour l'industrie extractive, qui a mené à des déplacements massifs de populations dans la province de Tete, à commencer par la compagnie Vale. L'attention des ONG et mouvements sociaux mozambicains et internationaux s'est orientée envers ces défis émergents, en créant de nouvelles **tensions politiques**.

Cette tendance a contribué à graduellement modifier le processus d'accumulation au Mozambique ainsi que la participation de l'aide internationale dans le revenu national brut (RNB) comme nous le verrons ci-après. La *Figure 5.5* montre l'évolution des flux d'aide au Mozambique depuis 1975 ainsi que la diminution de la part des aides par rapport au RNB, en raison de la participation accrue des revenus provenant des méga-projets. Les rapports produits par d'autres bailleurs confirment la même tendance, en mettant en évidence les transformations dans les relations bailleurs-gouvernement (AGRIX 2014, p. 16). Il convient cependant de mentionner que plusieurs déficits budgétaires consécutifs à la hauteur de 10% du PIB (en 2014) ont fait exploser la dette publique à 56,8% du PIB (Santos et al. 2015).

**Figure 5.5 : Montants de l'aide du Comité d'aide au développement (CAD/OCDE) et des organisations multilatérales au Mozambique en % du revenu national brut (versements USD millions USD), 1975-2012**



Source : OCDE (2012)

Parallèlement aux ressources minérales, les investissements étrangers se sont concentrés dans les secteurs agro-alimentaires depuis 2007 (FAO 2012). Comme le confirme l'Organisation de coopération et développement économiques (OCDE), les principaux moteurs de la croissance sont les dépenses publiques, l'investissement direct

étranger, les secteurs de la construction, des services aux entreprises, des finances et des industries extractives. Ce secteur représente une portion encore faible du PIB du pays, mais il correspond à celui qui a présenté la plus forte croissance en 2014 (22 %), impulsé par les exportations de charbon (voir *Tableau 5.3*) (Santos et al. 2015).

**Tableau 5.3: PIB par secteur du Mozambique (pourcentage du PIB à prix courants), 2009 et 2013**

Secteur	2009	2013
Agriculture, forestier, pêche	30,9	28,7
Mines	1,6	3,6
Industrie	13,1	11,3
Énergies	3,7	3,6
Construction	2,2	2,7
Commerces de gros et de détail, restauration, hotels	13,5	13,7
Transport, stockage, communication	9,9	9,4
Finances	9,9	10,3
Administration publique	5	6,2
Autres services	10,1	10,6

Source : Adapté par l'auteur de l'INE (2015)

### 2.2.3. Risques économiques, sociaux et environnementaux de l'économie extractive

L'économie extractive s'insère dans une logique de production de richesses en opposition aux discours très larges de lutte contre la pauvreté (C.N. Castel-Branco 2010b, p. 15). Il s'agit pourtant d'un projet à risque vu que la baisse des prix internationaux du charbon dans les années 2010 a mis les entreprises minières en difficultés, notamment dans un contexte national d'insuffisance logistique et d'infrastructure. La compagnie australienne Rio Tinto a vendu le projet de Benga, province de Tete, à une compagnie indienne pour 4 milliards USD en dessous du prix de marché. La compagnie brésilienne Vale a transféré 15 % des actifs sur le chemin de fer de Nacala à la japonaise Mitsui. Dans le contexte du développement de cette industrie, les autorités nationales ont procédé à une refonte du cadre juridique et budgétaire du secteur des mines et des hydrocarbures afin d'accroître les revenus et d'élargir la participation d'entreprises nationales au secteur (Santos et al. 2015).

Ce modèle produit d'importantes inégalités sociales et interrégionales, due à la **concentration de la base productive et d'accumulation, ainsi qu'à la structure inégale de la production et de l'emploi**. Les investisseurs dans les méga-projets rapatrient une partie considérable des profits dans leurs pays d'origine et orientent leurs activités en

fonction des incitations fiscales de la part du gouvernement. Par ailleurs, les services fournis à ce secteur sont souvent concentrés sur une main d'œuvre sous-payée. Ils ne créent pas les emplois nécessaires pour la transition économique (Cunguara et al. 2012, p. 14; Mercandalli 2013, p. 88). Dans le cas du secteur agricole, les emplois créés sont dans la plupart des cas précaires, comme nous le discuterons dans le prochain chapitre (Mosca 2010, p. 215; Boche 2015). Enfin, il s'agit d'un modèle peu favorable au développement du secteur industriel ou de la transformation agricole, ce qui peut fragiliser l'économie mozambicaine. Il faut à cet égard rappeler que, malgré la tendance de *reprimarisation*<sup>26</sup> de la structure des exportations brésiliennes, ce pays s'est industrialisé grâce à une politique de *substitution des importations*. Le cas mozambicain est différent, puisque son économie n'a pas vécue ce processus d'industrialisation. Nous avons également évoqué dans le Chapitre 3 les risques environnementaux associés à ce type de modèle économique.

Dans le cas des investissements agricoles au Mozambique, Boche (2015) a montré qu'une grande partie des projets bénéficie de l'appui des bailleurs de fonds internationaux. Ce type de soutien est souvent accordé en échange d'activités telles que l'inclusion d'agriculteurs locaux « émergents » à travers les contrats de production, l'enregistrement des droits fonciers des petits agriculteurs, l'accès subventionné aux intrants ou les projets d'irrigation (Hanlon & Smart 2012). Le lien entre les investissements sur le foncier au Mozambique et les ressources de la coopération internationale est donc très étroit. Par ailleurs, ces investisseurs s'affichent souvent comme des partenaires des organismes publics et des bailleurs de fonds dans la mise en place des politiques nationales et de l'aide publique au développement. Le soutien politique et financier des investissements par des bailleurs internationaux renforce en effet l'idée générale que ces projets apportent des avancées en termes de d'amélioration des conditions de vie des communautés et participent à la **réorientation des politiques rurales et agricoles** (Boche 2015, p. 20). Le renforcement des relations avec les acteurs publics et privés des pays émergents, notamment le Brésil, la Chine et l'Inde, a également contribué à la consolidation de ces politiques. C'est notamment le cas du ProSavana, que nous illustrerons dans le prochain chapitre.

Toutefois, la rentabilité financière de la plupart de ces projets n'assure pas nécessairement une répartition de la valeur ajoutée favorable aux petits agriculteurs. À l'image du cas des projets miniers, la rentabilité des entreprises est expliquée par les

<sup>26</sup> Comme détaillé dans le Chapitre 1, on entend par *reprimarisation* le processus qui conduit une économie à prioriser la production et l'exportation de produits de base primaire, au détriment de son industrie ou du secteur de services, ce qui pose la question de la dépendance de cette économie vis-à-vis des cours et de la demande du marché mondial.

modalités de répartition des coûts, notamment le bas niveau des concessions de terres et des compensations sociales pour l'accès à la terre, ainsi que le faible nombre d'emplois locaux créés. Cette répartition asymétrique laisse peu de possibilité d'accumulation locale grâce à l'arrivée de ces projets (Boche 2015, p. 263). Ce processus tend à **consolider des oligarchies nationales en lien avec le capital international** et s'inscrit dans une vague d'internationalisation du capitalisme agraire liée aux réformes des cadres fonciers du pays (Hall 2011).

Dans ce contexte, de fortes tensions émergent : la concentration du mode « extractiviste » d'accumulation en opposition aux intérêts des élites locales qui n'ont pas d'accès aux ressources naturelles ou les indices élevés de pauvreté et l'incapacité de l'État à y faire face malgré l'accroissement de revenus. Ces tensions finissent, selon Castel-Branco (2013, p. 12), par exacerber les conflits politiques. Le Frelimo a pourtant été considérablement efficace dans ses relations avec une diversité accrue de bailleurs de fonds et d'acteurs privés, répondant à leurs avertissements, tout en conservant le soutien politique interne. En parallèle, on voit se consolider un secteur très hétérogène d'ONG et mouvements sociaux critiques de ce modèle qui sont devenus de plus en plus influents sur la scène politique mozambicaine. Ces aspects seront détaillés dans la section suivante.

### 3. L'action publique au Mozambique vis-à-vis des injonctions internationales

Cette section traitera brièvement de l'interaction entre les différentes coalitions politiques influentes sur les questions rurales au Mozambique. Insérées de manière asymétrique dans l'économie mondiale et dans le système de coopération internationale, les élites administratives mozambicaines ont développé des modalités de concertation entre les intérêts nationaux et internationaux. La présence croissante des acteurs publics et privés brésiliens, chinois et indiens sur la scène nationale contribue également à complexifier le *sous-système* politique en place. Nous nous intéresserons ainsi à l'identification des *coalitions de cause* qui pourront interférer dans l'adoption des instruments brésiliens de politiques rurales.



### 3.1. Reconfigurations récentes du secteur rural mozambicain : acteurs, ressources, arènes

#### 3.1.1. *Permanence du poids de l'aide « traditionnelle »*

Le Mozambique a attiré d'importants flux financiers internationaux depuis l'indépendance. Entre 1975 et les années 1980, les pays du « bloc socialiste » étaient la base de la coopération internationale, avec des accords signés à haut niveau. Cette coopération reposait notamment sur l'assistance technique. Les organisations des Nations Unies, en particulier la FAO et le Pnud, ont joué un rôle important dans ce domaine ainsi que dans le renforcement institutionnel depuis l'indépendance. Certains pays scandinaves, ainsi que les organisations non-gouvernementales du Royaume-Uni, des Pays Bas et de l'Italie y étaient déjà présents. À la fin des années 1980, d'autres acteurs internationaux sont intervenus sur la scène politique mozambicaine. Tandis que le FMI comblait la dette publique et le déficit extérieur, la Banque mondiale finançait des projets de développement, notamment dans les secteurs de l'export. Une grande partie des biens d'équipements pour le secteur privé était fournie par l'Usaid et par des organisations non-gouvernementales.

Dans les années 2000 un grand nombre de pays s'est engagé dans la provision d'*aide budgétaire*, autour de laquelle les principaux bailleurs ont créé un groupe de coordination connue comme le « G19 »<sup>27</sup>. Depuis 2004, un cycle régulier de réunions a été défini à travers des groupes de travail thématiques, ce qui a engendré un important coût de transaction en matière de gestion financière et de suivi. Qualifiés de « bailleurs non traditionnels », des pays tels que la Chine, le Brésil, l'Inde et même les « bailleurs traditionnels » Japon<sup>28</sup> et États-Unis n'intégrèrent pas le groupe. Sa consolidation a été justifiée dans le cadre de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide de 2005, qui insistait sur l'harmonisation et la concertation entre bailleurs, et dans le cadre des plans nationaux de réduction de la pauvreté (Parpa, cité ci-dessus). On constate une tendance

<sup>27</sup> Ce groupe comprend la Banque Africaine de Développement, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, la Commission Européenne, la Finlande, la France, l'Allemagne, l'Irlande, l'Italie, les Pays-Bas, la Norvège, le Portugal, l'Espagne, la Suède, la Suisse, le Royaume-Uni, et la Banque mondiale. Les Nations Unies et les États-Unis sont considérés comme des membres associés. Ces bailleurs sont connus comme les PAPs (*programme aid partners*).

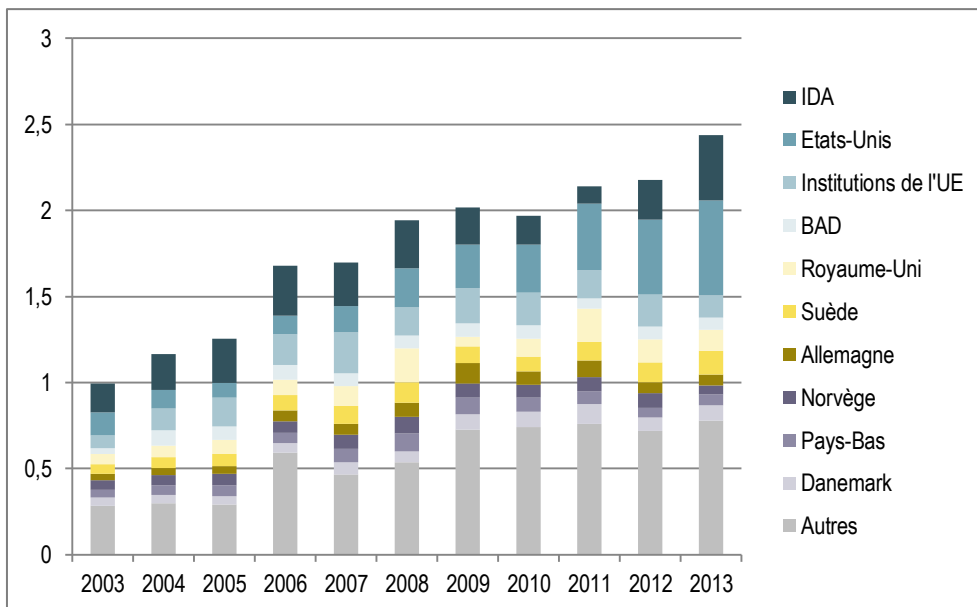
<sup>28</sup> Le Japon est membre du CAD, mais ce pays n'est pas actif dans le domaine de l'aide budgétaire et il ne participe pas au G19. Cependant, le pays est signataire de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide et participe à d'autres efforts de coordination de l'aide. Au Mozambique, le Japon est très actif dans la promotion de projets à but économique et finance avec le Brésil le programme ProSavana ainsi que d'autres partenariats publics-privés dans le corridor de Nacala et de Pemba.

accrue des flux centrés sur l'aide budgétaire au détriment de la tendance historique de soutien à projet (Manning & Malbrough 2012, p. 1). Cette concertation entre les bailleurs s'est traduit, selon Renzio et Hanlon (2007, p. 16), par un front supplémentaire de pression sur les décisions gouvernementales.

Les flux net d'aide provenant des pays du Comité d'aide au développement de l'OCDE (CAD/OCDE) et des organisations multilatérales ont dépassé les 2,1 milliards USD en 2014, soit 12,8 % du revenu national brut mozambicain. Les principaux bailleurs sont les États-Unis (22 % des montants en 2014) et les institutions de la Banque mondiale (IDA) (17%) (OCDE 2015d). La *Figure 5.6* montre leur présence stable depuis le début des années 2000, ainsi que celle des institutions européennes. De manière générale, le G19 a octroyé 88 % des montants de l'aide en 2005. Ce pourcentage a ensuite décliné : en 2013, les montants atteignant 67 % (90 % si l'on inclut les flux des États-Unis et du Japon, qui ne font pas partie du G19 mais sont considérés comme des bailleurs traditionnels par le CAD). Enfin, les pays scandinaves représentent une présence importante dans le pays, qui se traduit non seulement à travers les montants de l'aide, mais aussi vis-à-vis des relations commerciales. **En ce qui concerne l'agriculture**, les *Figure 5.7* confirme l'importance des bailleurs tels que les institutions de la Banque mondiale, de la Banque africaine de développement (BAD), des États-Unis et de la Norvège. Ces données révèlent, en outre, le rôle de nouveaux acteurs privés tels que la Fondation Bill & Melinda Gates.

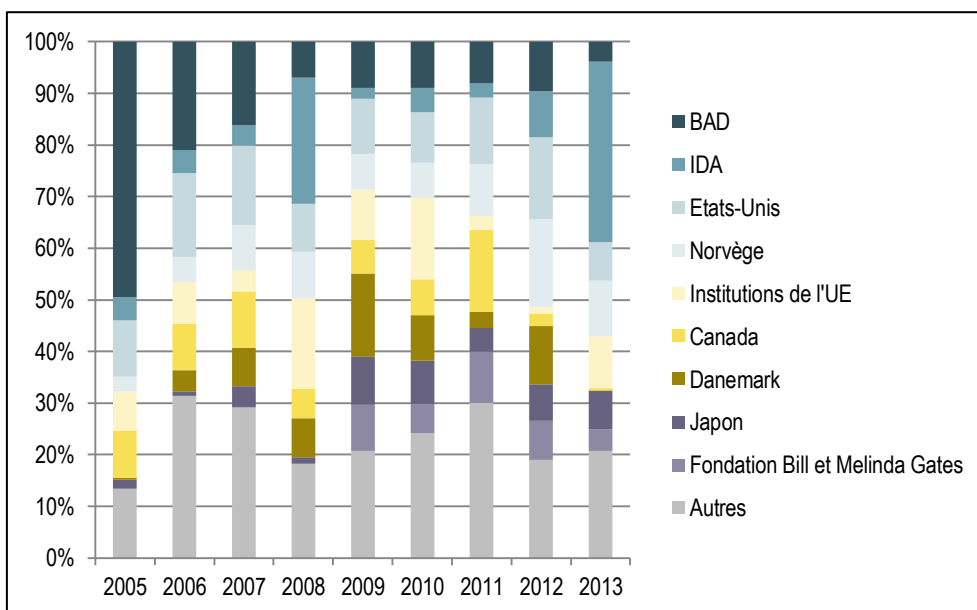
Les chiffres relatifs aux **bailleurs dits émergents** sont moins transparents ou souvent non consolidés, comme nous le verrons ci-dessous. Par ailleurs, ces pays comptabilisent leur coopération sud-sud de manière distincte de celle proposée par le CAD (voir Chapitre 1, section 3.1). Par conséquent, ces données sont peu comparables. L'idée mise en avant par leurs diplomaties respectives « d'échange mutuels » présuppose la convergence entre les vecteurs de la coopération, du commerce et des investissements, ce qui pour les pays du CAD renvoie à « l'aide liée », modalité qui a été abandonnée par ces derniers pays.

Figure 5.6 : Aide publique au développement au Mozambique, bailleurs du CAD et multilatéraux (Versements bruts en milliards USD)



Source : Adapté par l'auteur de l'OECD.Stat (2015)

Figure 5.7 : Aide publique au développement pour le secteur agricole au Mozambique, bailleurs du CAD et multilatéraux (Proportions des versements bruts)



Source : Adapté par l'auteur de l'OECD.Stat (2015)

Étant le principal bailleur bilatéral du Mozambique, y compris dans le domaine agricole, les États-Unis méritent une attention particulière concernant l'analyse des flux d'aide au Mozambique. Des projets sont développés, ciblant essentiellement la consolidation des réformes du marché, les privatisations, la structuration des filières ainsi que le développement de systèmes de recherche agricole. Ces projets sont mis en œuvre par un large éventail d'acteurs de la coopération étatsunienne : l'Usaid, le *Millennium Challenge Corporation* (MCC)<sup>29</sup> et une série d'institutions privées qui ont défini l'agriculture comme domaine prioritaire d'échanges, notamment la Fondation Bill & Melinda Gates. D'après Mosca (2010, p. 384–385), ces agences privilégient les **interventions directes auprès des producteurs et des agents économiques**, plaident pour la mise en place de **réformes libérales** qui pourraient influencer sur la compétitivité agricole, et soutiennent le **secteur privé et de l'export**. Par exemple, le projet *AgriFuturo (Agribusiness Competitiveness in Mozambique)* met en avant les objectifs de structuration des filières agricoles dans les corridors de Beira et Nacala. Ces bailleurs soutiennent en outre les initiatives d'enrichissement alimentaire (USDA-FAS 2011), ayant contribué au développement du Programme nationale d'enrichissement alimentaire.

L'influence des bailleurs internationaux, notamment les États-Unis, dans la mise en œuvre et le suivi des politiques publiques pour le secteur rural et agricole, au Mozambique est frappante. Leur poids est constaté à la fois sur l'orientation des stratégies politiques nationales et sur le plan local, où l'ancrage institutionnel et politique de l'État est plus faible. Mais comme nous l'avons discuté ci-dessus, les élites administratives mozambicaines ont développé des modalités de concertation entre les intérêts internes et les orientations de ces bailleurs. Comme le relate un représentant de l'un des bailleurs (en juin 2013), de leur point de vue, « *le Mozambique est un pays compliqué. Tout le monde [de l'aide] y travaille et le gouvernement l'accepte. Le gouvernement n'a pas d'opposition et il est bureaucratique. C'est difficile d'y accéder* ». Ces relations complexes entre Maputo et les bailleurs traditionnels, en plus de la vaste présence d'ONG occidentales et l'arrivée des économies émergentes contribuent, selon Alden et al. (2014), à restreindre les aspirations de chaque bailleur en particulier.

---

<sup>29</sup> Créée en 2004, la MCC concentre des montants significativement plus élevés de ressources sur quelques pays à faibles revenus afin de renforcer les normes de la bonne gouvernance et des réformes du libre marché (Tarnoff 2005, p. 1–4). Ce dispositif cible les pays qui ont mis en place des ajustements structurels, en gardant une approche néo-libérale (Carbone 2004, p. 539).

### 3.1.2. Consolidation d'une société civile internationalisée

Un autre groupe d'acteurs indispensable à notre analyse est celui de la communauté hétérogène d'organisations de la « **société civile** »<sup>30</sup>. Selon Bellucci (2003, p. 233–234), ce terme semble être devenu une sorte d'abréviation pour nommer les ONG au Mozambique. La transposition du concept même de société civile occidentale, de base libérale-démocratique, au contexte africain repose sur la thèse selon laquelle le caractère informel des rapports socio-économiques typiques des systèmes traditionnels conviendrait mieux à la société mozambicaine. Nous proposons ainsi une caractérisation empirique non-approfondie de ce groupe d'acteurs au Mozambique, afin de comprendre leur position politique et leur poids dans la formulation, ainsi que la mise en œuvre des politiques publiques, en interaction avec l'État et la communauté internationale.

Actuellement, une **élite sociale émergente** semble progressivement s'imposer sur la scène politique du pays. Ayant intégré les luttes de libération, et plus tard la gouvernance démocratique, les objectifs d'ampliation des libertés politiques et de redistribution des richesses sont au cœur de l'engagement de ces organisations, qui s'appuient fondamentalement sur des **financements étrangers** (Francisco 2010; Mukute & Taylor 2013). Comme nous le verrons dans le prochain chapitre, la contestation sociale du programme ProSavana a fortement impacté la trajectoire de cette initiative, ainsi que la politique brésilienne de coopération au Mozambique.

Son histoire n'est pas circonscrite à la période post-1975 : environ un quart des organisations recensées en 2004, notamment les religieuses, sont nées avant l'indépendance. Pendant le gouvernement « socialiste » du Frelimo, la société civile formelle se limitait fondamentalement aux organisations de masse, dépendantes de l'appareil de l'État ou du Parti, qui comprenaient entre autres l'organisation de la jeunesse mozambicaine (OJM), l'organisation de la femme mozambicaine (OMM) et les syndicats de travailleurs. Comme nous l'avons discuté, le réseau d'autorités traditionnelles a été marginalisé du pouvoir jusqu'aux réformes des années 1990 (Bellucci 2003, p. 114). Cependant, 40 % des organisations actuelles sont apparues après les accords de paix de 1992, suite à une période de grand désengagement. Les réformes constitutionnelles et la présence d'ONG humanitaires internationales ont débouché sur

<sup>30</sup> Les organisations de la société civile au Mozambique comprennent les institutions humanitaires, les organisations non-gouvernementales, les organisations de base communautaire, les organisations de genre, les organisations de base religieuse, les associations professionnelles, les syndicats, les mouvements sociaux, les instituts de recherche et les groupes de plaidoyer. Nous excluons de ce concept les partis politiques et les organisations économiques. Sans proposer une problématisation historique ou conceptuelle de la société civile dans son ensemble, il convient de noter que nous ne la reconnaissons pas en tant qu'entité monolithique, représentant l'inverse de l'État ou fondée sur des intérêts communs.

une importante croissance du secteur, qui a contribué à retransmettre les objectifs de politique internationale (Bellucci 2003, p. 114–115; Francisco 2007, p. 59).

Pour Hall et Young (1997, p. 227), cette sponsorisation internationale était une stratégie compatible avec les mouvements parallèles d'ajustements structurels au niveau de l'économie et de l'État. L'assistance aurait contribué, selon Bennett (1995, p. 69), à renforcer les processus en cours de **privatisation, de décentralisation et de retrait de l'État**. Ce processus a entraîné la formation d'un important sous-groupe d'ONG et d'associations locales « internationalisées », pour la plupart basées dans les centres urbains. Ces ONG se sont de plus en plus familiarisées avec le langage de la « pluralisation », de la « construction de la paix », de la « bonne gouvernance » et avec les prestations de services locaux (Bellucci 2003, p. 139; Manning & Malbrough 2012, p. 1).

Les groupes nationaux, comme les organisations de masse, qui n'ont pas su se réaligner avec l'agenda international et ses modes opératoires, se sont retrouvés dans une situation moins favorable. En revanche, l'Association rurale d'aide mutuelle (Oram), un groupe local impliqué dans la garantie des droits de la terre au niveau familial, a reçu en 1995 le soutien de nombreuses ONG internationales et agences donatrices (Bellucci 2003, p. 139). Il semble utile à cet égard de rappeler qu'alors que l'histoire des ONG en Amérique latine remonte aux années 1970, période pendant laquelle elles fournissaient un soutien humanitaire aux victimes de la dictature militaire et dénonçaient les violations des droits de l'homme, ce phénomène ne présente pas une longue histoire d'autonomie au Mozambique.

Par ailleurs, d'importantes différences au niveau régional interne sont constatées en termes de distribution des organisations (fortement concentrées dans la capitale), et de profil d'engagement, qui reflètent les différences sociohistoriques et la présence des bailleurs internationaux. Le recensement mozambicain de 2005 (dernière information disponible) montre que les organisations de la société civile étaient principalement concentrées dans quatre provinces : Nampula (19,5 %), Gaza (14,6 %), Inhambane (14 %) et la ville de Maputo (12,9 %). En termes de ressources financières, Maputo recevait 51,6% des fonds disponibles pour le secteur, accompagné de la Zambézie (12,5 %) (INE 2006). Les données ne sont pas actualisées, mais la représentativité et le dynamisme de la société civile à Nampula demeurent notables, ainsi que la présence massive des organisations dans les capitales, notamment dans la ville de Maputo. Enfin, la grande majorité de ces organisations concentre ses activités dans l'approvisionnement de services pour le développement rural, l'éducation et la santé, tandis qu'un nombre réduit est orienté sur les activités de plaidoyer.

Le processus de décentralisation politique a créé un cadre juridique plus favorable au développement de ces organisations, en promouvant l'approche du développement local, et en désignant le *district* comme le pôle principal de développement (Valá 2012a)<sup>31</sup>. Ce processus est pourtant devenu un instrument politique des élites nationales et internationales (Faehndrich & Nhantumbo 2012, p. 33), et l'institutionnalisation des espaces de participation sociale a été marquée par une logique de « recentralisation », cristallisée par le contrôle des conseils locaux, par les autorités locales, ainsi que par leur réduction à des instances principalement consultatives, éloignées des processus de prise de décision (Forquilha 2010, p. 32). Enfin, d'après Bellucci (2003, p. 168), les bailleurs occidentaux ont laissé entendre l'existence d'une opposition entre l'État et la société civile, qui a créé des tensions politiques entre ces deux instances.

De par son passé de collectivisation forcée, de marginalisation des structures traditionnelles de pouvoir et de conflits fonciers, le monde rural assume une force symbolique dans la pensée sociale et politique du Mozambique (Mitha Ribeiro 2008, p. 283). La participation des organisations de la société civile est donc **particulièrement importante dans le secteur de l'agriculture**. La fragilité des systèmes de production et de distribution d'aliments justifie en partie leur engagement (Homerin 2005, p. 19). La question de la terre a été un autre domaine catalyseur des mobilisations, qui ont abouti à la *Campagne Terre*, dans laquelle plus de 200 organisations se sont engagées pour la révision et la diffusion d'avant-projets d'un nouveau cadre juridique pour la politique foncière. L'approbation de la Loi de Terre (n° 19/1997) a été en partie imputable à ce vaste mouvement social<sup>32</sup>.

Dans les zones rurales, les efforts de promotion de la société civile reposent notamment sur le renforcement des associations de producteurs et sur les questions humanitaires (Bellucci 2003, p. 142). Des observations de terrain dans le corridor de Nacala attestent qu'un groupe d'organisations financées par l'Usaid, par l'Alliance pour la révolution verte (AGRA) et par certains pays scandinaves, est principalement orienté vers l'appui aux associations d'agriculteurs, la structuration des filières des cultures commerciales, et vers le développement du secteur privé. Ce groupe comprend aussi

<sup>31</sup> Au niveau du district, le processus de décentralisation s'est consolidé à travers la mise en place d'institutions de participation et de consultation communautaire (IPCCs) – ou conseils et forums locaux. Cette initiative a été institutionnalisée par le biais de la Loi n°8/2003 et le décret n°11/2005 et a démarré dans les provinces de Cabo Delgado, Manica, Nampula et Sofala.

<sup>32</sup> Negrão (2003, p. 6-7) souligne trois fronts principaux de mobilisations concernées avec le risque de privatisation de la terre : i) l'église catholique par le biais de Caritas et des commissions diocésaines ; ii) le conseil chrétien par le biais de l'Organisation rurale pour l'aide mutuelle (ORAM) ; et iii) l'Union nationale des paysans.

l'Organisation néerlandaise de développement (SNV), la Ligue étatsunienne de coopératives (Clusa) et ses dérivées (les coopératives Ikuru, Olipa).

Par ailleurs, un autre groupe d'organisations et de mouvements sociaux qui se sont consolidés, notamment durant la Campagne Terre, se maintient actuellement actif dans la sécurisation de la terre pour les paysans. Ce groupe comprend l'Union nationale des paysans (Unac), l'Initiative pour les terres communautaires (iTC), le Forum Terre, et l'Association rurale d'aide mutuelle (Oram). Enfin, une série d'organisations liées aux institutions académiques, participe à la production intellectuelle, et fournit des données pour les campagnes de plaidoyer de ces premières, notamment en ce qui concerne les politiques publiques du pays<sup>33</sup>. Parmi celles-ci, l'Institut d'études sociales et économiques (IESE), l'Observatoire du milieu rural (OMR), le centre d'intégrité publique (CIP), et l'Action académique pour le développement des communautés rurales (Adecru)

Ces deux derniers groupes sont largement impliqués dans les campagnes récentes, critiques du modèle de développement mis en avant par le Frelimo et par certains bailleurs, fondées sur les investissements privés dans les secteurs agricole et minier. Ultimo, les liens forgés entre ces organisations mozambicaines et les ONG et mouvements ruraux brésiliens se sont renforcés dans les années 2000, comme nous le montrerons dans les prochains chapitres. Ces relations ont eu des impacts notables sur la circulation d'instruments brésiliens de politiques rurales, ainsi que sur les initiatives mises en place par le secteur privé de ce pays, et par le programme ProSavana.

### 3.1.3. *Quelle place pour les économies émergentes ?*

La présence des puissances émergentes au Mozambique s'accroît en matière de coopération technique et d'investissements privés, notamment dans les secteurs agricole et minier, et des infrastructures. Ces pays mettent en avant un discours « sud-sud » de « partenariat » et de « partage d'expérience », ainsi qu'une approche de « non-ingérence » dans les affaires internes des pays. Au Mozambique, le Brésil, la Chine et l'Inde sont perçus par les élites administratives comme des partenaires potentiels pour la modernisation agricole, et pour le développement de l'industrie extractive. Comme le

---

<sup>33</sup> Valá (2012a, p. 85) identifie trois lignes de pensée principales concernant le développement rural au Mozambique. La première, développée notamment par Mosca, considère l'agriculture et particulièrement l'agriculture familiale comme étant le moteur du développement national. La deuxième, proposée par Castel-Branco, met l'accent sur la nécessité d'industrialisation et de renforcement des liens intersectoriels. La troisième, soutenue par Valá lui-même, se penche sur une vision du développement régional intégré.



soulignent Alden et al (2014, p. 7), **ces élites mobilisent les pays émergents**, afin de contourner les contraintes de la dépendance des bailleurs occidentaux. Ces économies émergentes ont pourtant été critiqués du fait de leur accent sur les ressources minières, avec le risque de voir l'économie mozambicaine basculer vers une voie intensive en carbone et en ressources foncières (Kirshner 2015). Nous présenterons de manière synthétique les relations entre le Mozambique et ses principaux partenaires émergents, en accordant une place plus détaillée au Brésil qui est le sujet d'étude central de cette thèse.

### **Position toujours centrale de l'Afrique du Sud**

L'Afrique du Sud est le principal de ces partenaires. Plus qu'un voisin de poids, la constitution sociale et de l'État au Mozambique a été façonnée en lien avec ce pays. Leurs populations partagent de traits culturels, notamment celles du sud du Mozambique. Les migrations intenses entre cette région et les plantations et mines de l'Afrique du Sud ont perduré depuis l'époque coloniale (Newitt 1995). Comme nous l'avons évoqué plus haut, l'économie coloniale de la région sud de Mozambique était fondée sur l'exportation de la force de travail vers les mines des colonies voisines suivant les routes migratoires précoloniales. Cette dynamique migratoire s'est maintenue jusqu'à présent, se configurant en tant que stratégie des populations locales (Mercandalli 2013). L'influence de l'ancien régime de l'*apartheid* sud-africain sur la guerre civile mozambicaine (voir section 1) a profondément marqué les relations entre les deux pays. Dans ce contexte, le pilier-clé de la politique régionale mozambicaine après 1994 a été la normalisation des relations avec l'Afrique du Sud, étant donné que le Frelimo et le Congrès national africain (ANC) constituaient d'importants alliés historiques (Lalbahadur & Otto 2013).

Ainsi, malgré la nature antagoniste, leurs trajectoires historiques ont toujours été entrecroisées et une grande asymétrie politique et économique a forgé les liens toujours actuels. Toute la richesse et toute la complexité de ces relations ne font pas l'objet de ce chapitre. Il convient pourtant de noter que l'Afrique du Sud est l'un des principaux partenaires économiques du Mozambique. Depuis 1994, plus de 68 mémorandums ont été signés sur des sujets divers (travail, transport, ressources, tourisme, sécurité, etc.). Le réseau commercial et les services sud-africains montrent, en outre, une importante empreinte dans ce dernier pays (Lalbahadur & Otto 2013). Ces services incluent également le secteur agricole, dans lequel les firmes sud-africaines se sont spécialisées pour soutenir l'installation d'investisseurs étrangers (Anseeuw et al. 2016).

Le corridor de Maputo et de grands projets miniers et énergétiques relie physiquement les deux territoires. Les méga-projets dans les secteurs de l'aluminium et du gaz impliquent des entreprises sud-africaines telles que Mozal et Sasol. Le Mozambique est également vu par les autorités sud-africaines comme un acteur-clé dans la provision de ressources énergétiques pour leur pays. L'importance accrue de ces secteurs dans les relations entre les deux nations, et le déclin du poids relatif de la migration de la force de travail et de l'utilisation de ses services ferroviaires et portuaires mozambicains, ont configuré ce que Castel-Branco (2009) a désigné comme un « complexe extractif-énergétique ». Cependant, l'approche pragmatique de politique étrangère de Maputo vise à diversifier ses partenaires régionaux aussi bien qu'internationaux, ce qui inclut la présence d'autres partenaires émergents.

### **Présence croissante du secteur privé indien**

Le Mozambique jouit avec l'Inde d'une relation durable, attribuée à la proximité géographique de ces deux pays, ainsi qu'à la présence de commerçants indiens au Mozambique depuis la période précoloniale. Le ministère indien des Affaires étrangères estime que 2 000 Indiens et 20 000 personnes d'origine indienne vivent dans le pays (MEA 2014). Outre la participation aux instances multilatérales et sécuritaires africaines, le gouvernement indien a approfondi les échanges sur le plan bilatéral, combinant des intérêts économiques, la coopération technique et des objectifs politiques (Large 2013). D'après Chichava (2011, p. 379), la base des échanges contemporains entre ces deux pays ressort du Sommet Inde-Afrique tenu à New Delhi en 2008, où l'accent a été mis sur les objectifs de « lutte contre la faim et la pauvreté ». Le gouvernement de ce pays a créé en 2010 une ligne de crédit de 500 millions USD, qui a, entre autres, financé une usine d'assemblage de panneaux solaires autour de Maputo (13 millions USD).

La politique étrangère indienne est davantage ciblée sur les questions régionales. Cependant, l'engagement du secteur privé devient de plus en plus important (Large 2013). Entre 2007 et 2014, le ministère informe avoir octroyé des concessions à la hauteur de 22 millions USD pour les projets de développement. Les échanges commerciaux ont été estimés à 1,5 milliards USD en 2013, dont 80 % d'exports indiens vers le Mozambique (MEA 2014). Les chiffres concernant les investissements ont été estimés à 625 USD millions en 2013, mais ce montant ne considère pas l'industrie extractive. Dans ce secteur, les entreprises indiennes *ONGC Videsh Limited* (OVL) et *Oil India Limited* (OIL) ont acquis 20 % des actifs de l'un des blocs de gaz de Romuva (estimé à 5,1 milliards

USD), et 10 % de la compagnie *Bharat Petro Resources Limited* (BPRL). En 2014, l'entreprise *International Coal Ventures Pvt. Limited* (ICVL) a négocié les actifs de l'australienne Rio Tinto dans la province de Tete. Encore dans les mines de cette province, l'entreprise *Tata Steel* détient une participation de 35 % dans la concession de Benga, et le groupe *Jindal* a investi un total de 180 millions USD (MEA 2014; Kirshner 2015). L'impératif d'approvisionnement en ressources est ressenti dans l'engagement indien en Afrique aussi bien que dans l'engagement chinois, mais ces relations se complexifient avec la participation de nombreux acteurs, et des objectifs plus divers. Par ailleurs, l'Inde et la Chine évitent une concurrence directe sur le continent (Large 2013).

### **Relance des relations historiques avec la Chine**

Les relations entre Pékin et Maputo sont également anciennes, datant des années 1960. Le gouvernement chinois assurait alors un appui diplomatique et militaire au Frelimo. Le Parti était parvenu à gérer les relations avec les pays du bloc socialiste, en évitant de s'impliquer dans le conflit sino-soviétique pendant la Guerre froide. Après une période de désengagement, le renforcement des échanges entre les deux pays a engendré la création du Forum sur la coopération sino-africaine (Focac) en 2000. Des motivations à la fois économiques et diplomatiques matérialisent l'idée chinoise « d'échange mutuel » (Chichava et al. 2013a). Le commerce bilatéral est passé de 48 millions USD en 2002, à 517 millions USD en 2009 (Alden et al. 2014, p. 26). Ce pays est devenu l'un des principaux investisseurs au Mozambique en 2007, et un important acteur pour des projets de coopération technique, centrés sur le renforcement des capacités, l'éducation, l'agriculture et la santé. Les investissements chinois dans le secteur agricole sont restés faibles jusqu'en 2012 (Chichava 2011; Ekman 2012; Brautigam & Ekman 2012), mais l'intégration d'acteurs privés dans la mise en place de ces centres a commencé à changer cette tendance (Ganho 2013). Ces investissements concentrés dans le sud du pays ont été accompagnés d'une intensification des crédits pour le développement des infrastructures, comme par exemple dans les usines d'agro-transformation dans les provinces de Manica, Zambézie et Tete (Chichava et al. 2013a).

Suite aux conférences du Focac de 2006, le gouvernement chinois a mis en place un projet visant à développer des *centres de démonstration agricole*, orientés sur l'assistance technique. Ces initiatives accordent, selon Tang (2014), une importance particulière sur la viabilité financière et sur la promotion d'entreprises chinoises, attirées par de potentielles marges du marché. D'autres auteurs mettent en évidence la « nature

invisible » des acquisitions de terres à travers les centres, qui assurent le contrôle du foncier mais aussi des ressources naturelles associées, telles que les ressources hydriques (Fraser & Anseeuw 2015). Néanmoins, la portée des changements agraires attribués aux acteurs chinois est nuancée par les études de base empirique : à partir de l'étude de cas du centre de Wanbao<sup>34</sup> dans la province de Gaza, on met tout d'abord en avant l'histoire mouvante du secteur paysan dans la province de Gaza, marquée par une main-d'œuvre diversifiée et des vagues de migration en Afrique du Sud (Ganho 2013; Mercandalli 2013) pendant que d'autres auteurs reviennent sur les liens entre ces acteurs et les élites locales mozambicaines, dans un schéma néo-patrimonial (Ganho 2013; Sergio Chichava 2014).

Dans les faits, la Chine, mais aussi l'Inde et le Brésil sont des intervenants de poids dans la construction et la **réhabilitation d'infrastructures au Mozambique**. Les entreprises de construction chinoises jouent un rôle accru dans la construction de routes nationales. Le financement du grand barrage de *Mphanda Nkuwa*, dans la province de Tete, refusé par les bailleurs occidentaux, a été proposé à l'*Exim Bank* chinoise et ensuite repris par l'entreprise brésilienne Camargo Correia. La même dynamique a été observée dans le cas du barrage de *Moamba Major*, à Maputo. Suite aux consultations auprès d'investisseurs chinois, le projet a été accordé au Brésil. Des domaines plus controversés font aussi l'objet de l'action chinoise, tels que l'exploitation forestière pour la consommation interne. Plus récemment, le pays s'est engagé dans le développement du secteur bancaire au Mozambique, mais, selon Chichava (2014, p. 35), ce sont les investissements dans le secteur minier de Tete et Cabo Delgado qui connaissent actuellement la plus forte croissance.

Il se vérifie que l'engagement chinois au Mozambique dans les années 2000 a été entouré d'idées préconçues : les montants d'aide élevés, l'appropriation massive de terres pour alimenter la croissance chinoise, un modèle de coopération inerte, et l'orchestration centralisée par le gouvernement (Gabas & Tang 2014, p. 1). Cependant, les évidences ont suggéré une relativisation de ces idées (Alden 2013, p. 21; Gabas & Tang 2014, p. 1). De plus, la stratégie internationale de la Chine n'a pas été seulement motivée par l'augmentation de la production en céréales pour la consommation interne, mais fait également l'objet d'un processus complexe, impliquant une diversité d'acteurs, et est motivée par de multiples objectifs, comprenant principalement les exportations

---

<sup>34</sup> La ferme Wanbao dans la province de Gaza, dans le Sud du Mozambique, est destinée à cultiver du riz dans une ancienne concession coloniale d'irrigation (zone agricole prévue de 20 000 ha). Le centre est presque exclusivement géré par des travailleurs chinois, les graines ont été importées de Chine et les méthodes de production ne sont pas considérées adaptables au contexte mozambicain. Les barrières linguistiques ont créé des défis additionnels de communication, mais les autorités mozambicaines sont pourtant très favorables au projet.

agricoles, les investissements directs, et des objectifs diplomatiques (Zha & Zhang 2013, p. 476). La stratégie gouvernementale « *Going global* » implique non seulement les autorités centrales chinoises, mais aussi des acteurs provinciaux et des petites et moyennes entreprises (Alden 2007).

Selon Alden et al. (2014, p. 1), l'engagement de la Chine au Mozambique s'est caractérisé par la prudence, le compromis et la collaboration, en contraste avec ses relations avec d'autres pays africains. Cela est fonction des **fortes relations établies entre Maputo et les bailleurs traditionnels et de la vaste présence d'ONG occidentales**, à la différence par exemple des relations de la Chine avec le gouvernement centralisateur d'Angola. Cette composante est également importante dans la structuration des liens entre le Brésil et le Mozambique. L'habileté politique du Frelimo à gérer un éventail d'acteurs externes a probablement contribué à restreindre les aspirations chinoises et brésiliennes dans le pays.

### 3.1.4. *Diversification accrue de la présence brésilienne*

#### **Relations diplomatiques anciennes mais peu soutenues**

Les pays lusophones, en particulier le Mozambique et l'Angola, représentent les principaux partenaires du Brésil en Afrique sub-saharienne. Les liens linguistiques et historiques sont souvent mis en avant par le discours diplomatique pour l'approfondissement de ces relations. Le Mozambique constitue le principal partenaire du Brésil en termes de coopération technique et une destination importante des firmes brésiliennes, notamment dans les secteurs minier et de la construction civile. Bien que les **relations diplomatiques** remontent à la période postindépendance, ce n'est que dans les années 2000 que ces liens se sont approfondis. Sous l'égide de sa « politique étrangère indépendante », le Brésil s'était rapproché du Mozambique dans années 1970, malgré sa position controversée face aux mouvements de décolonisation et sa proximité avec le Portugal jusqu'à la révolution des Œillets en 1974.

Cette démarche connivente avec le colonialisme portugais allait à l'encontre de l'image que le monde littéraire mozambicain se faisait du Brésil : la projection utopique de la liberté construite par les intellectuels mozambicains dans les années 1950-60 s'alimentait de l'image créée par la littérature brésilienne d'une société qui se libérait de la domination étrangère (Cabaço 2011, p. 92). Pendant les années qui ont suivi l'indépendance du Mozambique, les relations officielles entre les deux pays se sont

cantonnées à de faibles échanges très dépendants du soutien de l'État, alors que plusieurs exilés du régime militaire brésilien ont trouvé refuge et un espace de coopération informelle au Mozambique. Ces « coopérants de la révolution » s'identifiaient selon Azevedo (2011) avec la perception d'appartenance à un champ social et symbolique transnational, forgé par le conflit de la Guerre froide. Le Mozambique privilégiait dans cette période les relations avec les pays du bloc socialiste et les pays nordiques.

Dans les années 1990, les échanges bilatéraux se sont intensifiés aussi bien au niveau politique qu'économique. Le Brésil a participé activement à la mission de paix des Nations Unies au Mozambique (Onuzo, Res n° 797/1992), établie dans le cadre de l'accord de paix de 1992. La création de la Communauté de pays de langue portugaise (CPLP) en 1996 a également contribué à la densification de ces relations. **Dans les années 2000, les liens entre les deux pays ont augmenté de manière significative et hétérogène** : les relations commerciales et politiques se sont étendues aux domaines culturels par la diffusion des *télenovelas* et des églises *néo-pentecôtistes* brésiliennes au Mozambique, notamment en milieu (péri)urbain (Van de Kamp 2015). Comme le synthétise bien une correspondance de l'Ambassadeur brésilien au Mozambique datée de 2004 :

*« Les relations Brésil-Mozambique ont acquis une dynamique et une ampleur particulière, la confirmation qu'elles continueront à se densifier. (...) J'ai découvert en arrivant un contraste curieux entre des relations bilatérales politiquement intimes et fluides et une absence concrète du Brésil au Mozambique. Notre pays est connu pour ses stéréotypes et ses traits culturels : football, musique, carnaval, télenovelas. Mes premières visites de courtoisie ont révélé, pourtant, une attente énorme vis-à-vis de notre pays, un scepticisme inquiet des perspectives de coopération et même des démonstrations irritées face à la distance prise par le Brésil jusque-là. (...) Mon premier objectif a été de tenter de donner l'image du Brésil comme d'un partenaire efficace » (Ambassade du Brésil à Maputo 2004a, traduit par l'auteur).*

Cette même correspondance montre que la coopération technique et le soutien aux entreprises brésiliennes représentaient les deux objectifs majeurs du rapprochement entre les deux pays depuis le début du gouvernement Lula da Silva :

*« Dès les premières visites de courtoisie aux autorités locales, il m'est apparu clairement qu'il y avait un grand potentiel de coopération. Je me suis orienté vers les domaines dans lesquels l'excellence de l'expérience brésilienne est indubitable.*

*L'ambassade a décidé d'appuyer les initiatives visant à une coopération dans les domaines de la santé (HIV/Sida), de l'agriculture (Embrapa), de l'éducation, de l'administration publique, entre autres, institutionnalisés dans les accords signés pendant la visite du Président de la République [Lula da Silva]. En parallèle, l'ambassade a travaillé à susciter l'intérêt de la société Vale, anticipant qu'un grand projet impliquant une entreprise brésilienne de renom aurait un fort effet catalyseur vers de nouvelles initiatives » (Ambassade du Brésil à Maputo 2004a, traduit par l'auteur).*

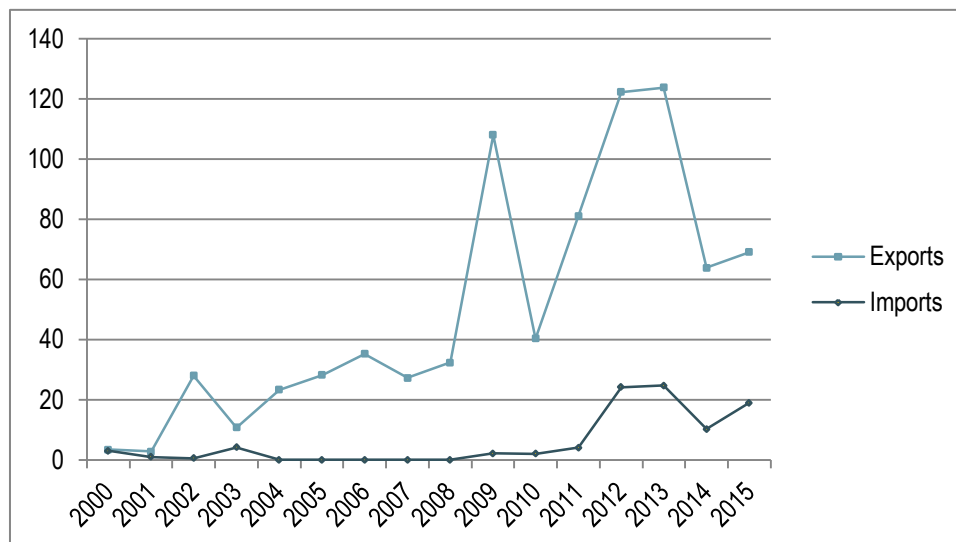
Il met en outre l'accent sur les relations positives construites historiquement entre le Parti des travailleurs brésilien (PT) et le Frelimo mozambicain :

*« La visite du Président Lula da Silva en novembre 2003 marque une importante et incontournable inflexion dans les relations avec le Mozambique. (...) Je crois que l'avenir de nos relations ne pourra être pensé sans prendre en compte les relations du Parti des travailleurs avec le Frelimo, puisque plusieurs militants du premier ont été accueillis au Mozambique à l'époque du régime militaire » (Ambassade du Brésil à Maputo 2004a, traduit par l'auteur).*

### **Accroissement des échanges commerciaux et des investissements**

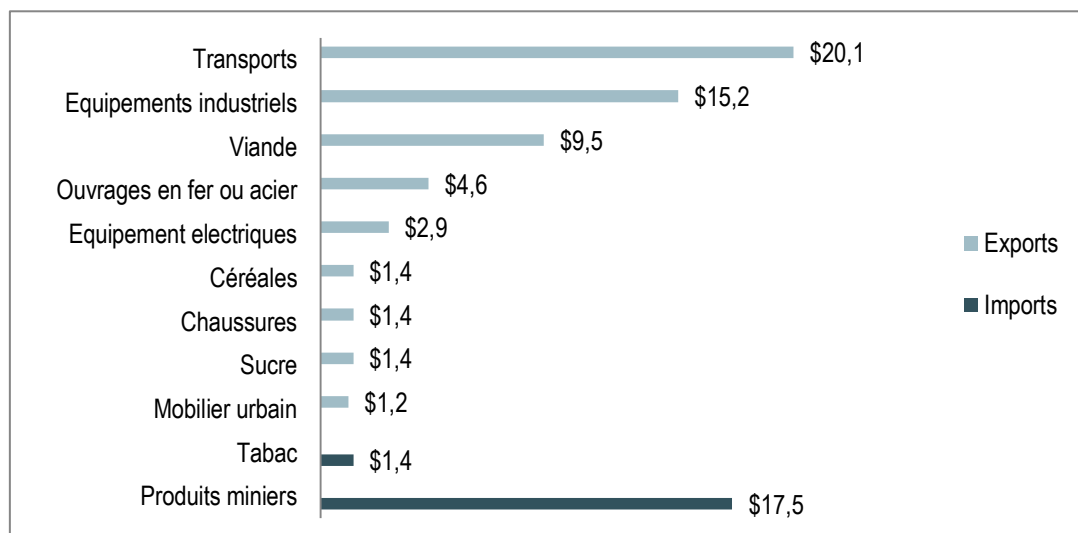
En matière **commerciale**, les échanges entre le Brésil et le Mozambique ont augmenté de plus de 300 % en valeurs constantes entre 2000 et 2015, s'élevant à 88 millions USD en 2015. Ces échanges commerciaux sont principalement constitués d'exportations brésiennes (voir **Erreur ! Source du renvoi introuvable.** et **Erreur ! Source du renvoi introuvable.**), mais ils restent encore limités. Le Mozambique a été 13<sup>ème</sup> partenaire du Brésil sur le continent africain en 2015, derrière notamment le Nigéria, l'Algérie, l'Égypte, l'Angola et l'Afrique du Sud (MDIC 2015). La diversification géographique des exportations brésiennes de biens et de services dépend en grande partie du soutien gouvernemental, comme on l'a montré dans le Chapitre 3 (section 3).

Figure 5.8 : Montants des échanges commerciaux du Brésil avec le Mozambique (en millions USD), 2000-2015



Source : Adapté par l'auteur à partir des données du ministère du Commerce du Brésil (MDIC 2015)

Figure 5.9: Top 10 des produits du commerce brésilien échangés avec le Mozambique (montants en millions USD), 2015



Source : Adapté par l'auteur à partir de UN Comtrade

Les **investissements** brésiliens sur le continent africain sont concentrés essentiellement sur la construction civile, l'énergie et l'extraction minière, ce qui rend les flux sensibles aux décisions du gouvernement (Banco Mundial e IPEA, 2011). Ces investissements au Mozambique ont augmenté au cours de la décennie écoulée et la



société minière Vale a joué un rôle central dans ce domaine. Comme le confirme le ministère brésilien des Affaires étrangères (Itamaraty), malgré l'intérêt déjà solide des entreprises brésiliennes en Afrique australe, la Vale a été la première grande entreprise à s'installer au Mozambique, encouragée par le mouvement de politique étrangère créé par l'ancien président Lula da Silva<sup>35</sup>. L'entreprise a investi dans la recherche minière, dans l'exploitation des mines de charbon de Moatize I et dans le corridor de transports de Sena. Les projets d'exploitation de la mine de Moatize II et de réhabilitation du corridor de transport de Nacala sont actuellement en cours. Les autres entreprises brésiliennes de poids au Mozambique sont Andrade Gutierrez, Odebrecht et Camargo Corrêa, toutes dans le domaine des infrastructures et comptant avec l'appui financier de la Banque brésilienne de développement économique (Bndes). La première est engagée dans la construction d'autoroutes dans le nord du pays et du barrage Moamba Major, dans la province de Maputo. La deuxième a participé aux travaux des mines de Moatize I avec la Vale et à la construction d'un aéroport international dans la zone économique de Nacala. Et la troisième est impliquée dans le Projet régional de transports et énergie, « épine dorsale » du réseau électrique au Mozambique, intégré au projet de l'hydroélectrique *Mphanda Nkuwa*, dans la province de Tete.

D'après les données du gouvernement mozambicain, le Brésil a représenté le 3<sup>ème</sup> pays d'origine en termes de montants des flux investissements directs entre 2004 et 2015 (voir **Erreur ! Source du renvoi introuvable.**), dont la plus grande partie correspond aux investissements de la Vale dans l'industrie extractive. Ces chiffres sont sous-estimés selon les informations de l'Ambassade du Brésil à Maputo puisqu'ils ne prennent pas en compte les investissements brésiliens réalisés par l'intermédiaire d'entreprises situées dans des pays tiers (Itamaraty 2015)<sup>36</sup>.

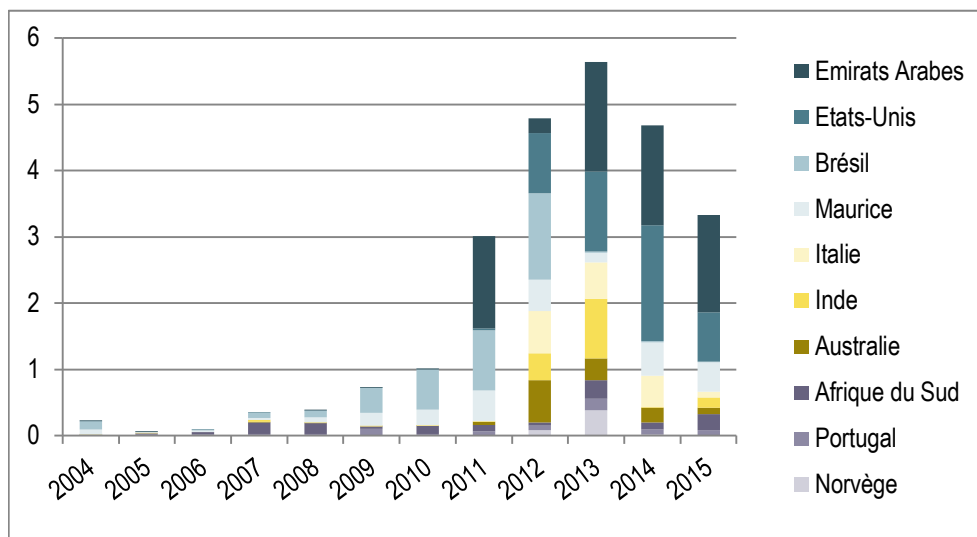
En mars 2015, les deux gouvernements ont signé *l'Accord Brésil-Mozambique de coopération et de facilitation des investissements*. En termes concrets, cet accord vise à promouvoir les investissements brésiliens et à assurer plus de sécurité à ses entreprises au Mozambique. La construction d'un cadre institutionnel composé de comités conjoints et d'un point focal (*ombudsman*) dans chaque pays constitue l'un de ses éléments principaux. La création d'un mécanisme de prévention de différends renvoie aux États respectifs la responsabilité de la prévention des conflits et les questions de nationalisation ou d'expropriation des investissements ont été écartées. Enfin, l'accord considère la nécessité d'augmenter les initiatives de responsabilité socio-

<sup>35</sup> Entretien avec un représentant du ministère brésilien des Affaires étrangères pour le Mozambique, Brasilia, juillet 2013.

<sup>36</sup> La présence de l'île Maurice dans la liste des principaux pays d'origine des investissements est liée à son rôle en tant que paradis fiscal pour certains investisseurs internationaux.

environnementale, cependant ces principes sont demeurés volontaires du côté des entreprises.

Figure 5.10: IDE au Mozambique (en milliards USD), Top 10 pays, 2004-2015



Source : Adapté par l'auteur à partir de *Banco de Moçambique* (2015)

Des ONG brésiliennes alertent sur le risque à l'égard de cet accord de déresponsabilisation des entreprises en cas de conflit et sur la consolidation du rôle de l'État brésilien dans la représentation de ses multinationales, mélangeant ainsi intérêts publics et intérêts privés (PACS 2015). Selon le témoignage des négociateurs mozambicains, le principal point de désaccord entre les deux États pendant l'élaboration du texte était la question de la concession de visas, souhaitée par la contrepartie brésilienne, mais qui n'a finalement pas intégré cet accord par refus de la contrepartie mozambicaine<sup>37</sup>. Une critique courante des autorités mozambicaines concernant les investissements brésiliens est l'accent sur les méga-projets, avec peu de retombées pour les entreprises nationales de prestation de services<sup>38</sup>. Ces aspects n'ont pourtant pas intégré la version finale de l'accord.

<sup>37</sup> Entretien avec un représentant du Centre de promotion d'investissements, Maputo, avril 2014.

<sup>38</sup> Entretien avec un représentant de l'Institut de promotion de petites et moyennes entreprises, Maputo, avril 2014 ; Entretien avec un représentant de haut niveau du ministère mozambicain du Commerce, Maputo, mars 2014.

## Première destination de la coopération technique brésilienne en Afrique

Le Mozambique est en outre la destination privilégiée des initiatives de **coopération technique** brésilienne. La présence permanente de représentants de l'Agence brésilienne de coopération (ABC) et de l'Entreprise brésilienne de recherche agricole (Embrapa) dans le pays l'atteste (Chichava et al. 2013b), lorsque la plupart des projets brésiliens sont mis en œuvre par le biais de missions de courte durée ou par d'autres institutions internationales. D'autre part, on constate une réorientation des initiatives ponctuelles de coopération en matière de formation vers un programme à plus long terme et à but « structurant ». En 2012, un total de 29 projets était en cours ou en négociation, leur montant total s'élevant à 56 millions USD<sup>39</sup>. Selon les représentants de l'Itamaraty, l'accent porté sur le Mozambique s'expliquerait en partie par la grande demande du gouvernement mozambicain en matière de développement de projets de coopération avec le Brésil. Dans un contexte d'expansion des relations diplomatiques, l'intensification de la coopération apparaît comme nécessaire : « *une carte de visite* » selon les propos de ces diplomates<sup>40</sup>.

Le **Erreur ! Source du renvoi introuvable.** synthétise les informations concernant les principales initiatives dans le domaine de l'agriculture au Mozambique. Parmi eux, seuls les programmes ProSavana, Plus d'Aliments, Pronae et PAA Afrique font l'objet d'analyse approfondie, mais nous ferons régulièrement référence aux autres afin de mettre ces premiers en perspective.

**Tableau 5.4: Principales initiatives de coopération technique brésilienne avec le Mozambique dans le secteur rural**

Projet	≈ Budget (million USD)	Période	Type	Activités
<b>Plus d'Aliments International</b>	97,6	2014-	Bilatéral	Crédits concessionnels pour les machines agricoles + assistance technique
<b>ProSavana</b>	36,2	2011-2019	Triangulaire (Jica)	Agriculture commerciale + recherche agronomique
<b>Plateforme de sécurité alimentaire</b>	14,7	2010-2014	Triangulaire (Usaid)	Recherche agronomique + renforcement institutionnel
<b>ProAlimentos</b>	2,4	2011-2013	Triangulaire (Usaid)	Recherche agronomique + renforcement institutionnel
<b>Pronae</b>	1,7	2012-2014	Triangulaire (PAM)	Protection sociale, achats locaux pour l'alimentation scolaire
<b>PAA Afrique</b>	1,6	2012-2016	Triangulaire (FAO, PAM)	Soutien aux producteurs, achats locaux pour l'alimentation scolaire

Source : Élaboré par l'auteur à partir des documents des projets

<sup>39</sup> Informations fournies par l'ABC par courrier électronique.

<sup>40</sup> Entretien avec un représentant du ministère brésilien des Affaires étrangères pour le Mozambique, Brasilia, juillet 2013.

Cette situation a attiré récemment un grand nombre de chercheurs au Mozambique, afin d'étudier les modalités de la coopération. Les résultats des recherches sont variables, allant de la présentation des bénéfices de la coopération « horizontale » (Lopes 2008) aux conclusions autour d'un néo-colonialisme sud-sud (Garcia 2012; Garcia et al. 2013; Avelhan 2014). D'autres travaux mettent l'accent sur les dynamiques politiques nationales façonnant la politique étrangère dans ce pays (F. Pierri 2013) ou expliquent comment cette coopération technique se matérialise en comparaison avec les initiatives chinoises (Gabas et al. 2012; Chichava et al. 2013b). Une grande partie d'entre eux s'intéresse au secteur rural et notamment aux impacts potentiels de *l'agrobusiness* brésilien dans le cadre de l'Embrapa (Fingermann 2014) et du programme ProSavana (Clements et al. 2012; Funada-Classen 2013; Ferrando 2013; Nogueira & Ollinaho 2013). Ce programme a d'ailleurs été sous les projecteurs en raison la médiatisation que l'initiative a connue, y compris dans les centres de recherche européens (Ekman & Macamo 2014). Les problématiques autour de la coopération triangulaire font aussi l'objet d'analyses qui contribuent à apporter des informations de terrain sur cette thématique (Fingermann 2014).

Ainsi, en revenant brièvement sur la présence des économies émergentes au Mozambique, il est possible de retenir **la densification des échanges à partir des années 2000, dépassant les liens historiques**. La pluralité d'acteurs impliqués contribue en outre à complexifier ces relations qui vont bien au-delà du simple approvisionnement stratégique en ressources naturelles. L'association entre volets politiques, économiques et sociaux ouvre une fenêtre d'opportunité pour les élites mozambicaines de divers secteurs pour **contrebalancer le pouvoir des bailleurs traditionnels**. Cependant leur participation dans les investissements agricoles et miniers ainsi que leurs initiatives de coopération technique dans ces domaines peuvent entraîner des impacts dans les zones rurales. Par ailleurs, l'intérêt des acteurs brésiliens pour participer directement à la construction de politiques rurales a des effets plus larges sur les questions du développement rural, comme nous le verrons dans les prochains chapitres.

### 3.2. Politiser « l'appropriation » de l'aide : l'imbrication internationale des coalitions du secteur rural

Le gouvernement du Frelimo a suivi une politique étrangère pragmatique et a développé des compétences de gestion de relations complexes avec divers éventails d'agences internationales, tout en conservant le soutien politique interne (De Renzio &

Hanlon 2007, p. 5; Lalbahadur & Otto 2013, p. 6). Les appuis russe et chinois ont contribué à la consolidation des forces militaires internes pendant les années de guerre civile, alors que les relations ultérieures avec les acteurs occidentaux ont émergé avec la nécessité de faire face à une profonde crise humanitaire. Comme nous l'avons montré dans la section ci-dessus, dans les années 2000, le Mozambique a compté non seulement sur une présence massive des bailleurs occidentaux, mais il a attiré l'attention de pays émergents, tout en gardant de forts liens avec l'Afrique du Sud et son entourage régional (Lalbahadur & Otto 2013, p. 6–10).

La reconstruction post-guerre civile reposait sur la contribution des bailleurs occidentaux, ainsi que sur le renforcement des relations politiques et commerciales au niveau régional, basé sur une logique sécuritaire de long terme. La construction d'une commune d'infrastructures, la mise en place de corridors de développement et l'engagement auprès de la SADC représentaient des sources additionnelles de renforcement des liens régionaux (Lalbahadur & Otto 2013, p. 10–11). Cependant, l'action publique est faite de négociations permanentes et d'ajustements mutuels. Les *inputs* des bailleurs ne constituent donc pas nécessairement un obstacle au (re)déploiement de sa souveraineté étatique. Ils vont de pair, pour Diallo (2013, p. 160), avec des processus de verrouillage décisionnel dans le cadre du Conseil des ministres à Maputo.

L'État au Mozambique est essentiellement incarné par les élites administratives des ministères et par le pouvoir politique centralisé autour du Président et du Frelimo. Ainsi, si d'un côté la dépendance de l'aide étrangère met l'État en position vulnérable ; d'un autre côté l'aide budgétaire finance les services publics et participe à la consolidation de la légitimité politique de l'État. Par ailleurs, elle permet au gouvernement de responsabiliser les bailleurs par des politiques moins populaires ou avec des résultats ambigus. Dans ce contexte, « l'appropriation » (*ownership*) des projets internationaux est entendue comme le résultat de dynamiques de compétition et conflit vis-à-vis du développement national (Castel-Branco 2011a, p. 14). Ce concept est devenu un mot d'ordre dans les débats de coopération internationale, souvent employé comme synonyme de l'efficacité de l'aide, du degré de compromis du gouvernement avec les projets internationaux, ou même de l'adéquation sociale des réformes venues de l'étranger. Néanmoins, **ce sont les interactions sociales et politiques, et la contestation face à la construction du pouvoir sur les options de développement qui importent le plus** (Castel-Branco 2011a, p. 16).

De la même manière que pour le sujet de « l'intérêt national » que nous avons considéré dans le Chapitre 3, « l'appropriation » repose sur l'agenda et les intérêts des

différents acteurs impliqués dans sa construction. L'approche par les *coalitions de cause* est ainsi particulièrement utile dans le cadre de cette analyse : **ce sont les systèmes de croyances et les ressources politiques de chaque coalition impliquée dans le processus « d'appropriation » de l'aide ou d'instruments étrangers qui définissent l'adoption ou non des réformes.** Ainsi, de même que le concept « d'intérêt national », le concept « d'appropriation » n'a pas de signification réelle indépendante des conflits politiques autour des choix de politiques publiques. Nous mobiliserons, en l'occurrence, la notion de *traduction* présentée dans le Chapitre 2 pour concevoir le processus de localisation des normes internationales au Mozambique.

Le processus des privatisations qui a eu lieu dans ce pays constitue, comme nous l'avons évoqué, un exemple emblématique des limites de la notion d'appropriation. Nonobstant la relative convergence entre les acteurs nationaux en ce qui concerne l'objectif de privatisation, chaque filière suivait des trajectoires divergentes et mobilisait des ressources politiques distinctes et asymétriques. **L'appropriation repose donc sur les rapports et les luttes de pouvoir, ainsi que sur la capacité d'exercer ce pouvoir dans la définition des problèmes, des instruments et des méthodes d'évaluation de l'action publique.** L'articulation et l'expression des intérêts, des agendas et du pouvoir a lieu au sein de l'État ainsi qu'entre l'État et d'autres acteurs (les organisations de bailleurs et de la société civile, et entre différents groupes sociaux) (Castel-Branco 2011a, p. 40–41).

Dans le contexte de dépendance de l'aide budgétaire, les rapports de pouvoir et les modalités de négociation entre les acteurs sont normalement asymétriques, et les perspectives de développement peuvent différer entre elles. Par conséquent, les stratégies d'appropriation du gouvernement mozambicain portent sur deux composantes fondamentales et apparemment contradictoires : maintenir les flux de financement étranger en minimisant les conflits avec les bailleurs de fonds en ce qui concerne la politique économique<sup>41</sup> ; et en même temps réduire le pouvoir et l'influence de ces bailleurs. Afin de réduire l'influence de ces derniers et la volatilité des flux d'aide, l'État mozambicain promeut à la fois une critique nationaliste des ingérences de l'aide traditionnelle et un rapprochement avec les pays émergents, qui mettent souvent en avant le principe de « non-ingérence » dans les relations économiques, et permettent potentiellement de gérer des sources alternatives pour le financement des dépenses publiques (Castel-Branco 2011a, p. 19–21).

---

<sup>41</sup> Comme nous l'avons vu plus haut, le gouvernement a suivi les recommandations des bailleurs en ce qui concerne un ensemble stérile d'indicateurs, notamment les taux de croissance du PIB, les taux d'inflation, le contrôle du déficit fiscal et de l'inflation, et le niveau de réserves.

Comme le constatent Alden et al (2014, p. 19), la **capacité d'action (agency)** des acteurs africains est de plus en plus reconnue par les académiques travaillant sur les relations des gouvernements africains avec les économies émergentes. Cette capacité renvoie au degré de liberté (marge de manœuvre) et d'influence (pouvoir) exercé par les acteurs politiques africains au sein du système international ainsi qu'aux ressources mobilisées par ces acteurs, malgré leurs contraintes structurelles (Brown & Harman 2013, p. 1-4). À titre d'exemple, nous avons présenté dans le chapitre précédent la façon dont la diplomatie brésilienne a pris en compte les positions des gouvernements africains lors des forums internationaux. Ce pays a bénéficié des votes africains pour faire élire ses candidats à la direction de la FAO et de l'OMC. D'autre part, les pays émergents sont aussi en mesure d'assurer des possibilités additionnelles d'investissements et de coopération technique, en confortant la position des élites politiques mozambicaines à l'égard des « bailleurs traditionnels ».

Les pays émergents auraient permis aux gouvernements africains d'endosser un rôle plus assertif dans les négociations avec le monde occidental, « *en brisant le cartel des bailleurs de fonds, non seulement sur certaines pratiques, mais aussi sur le monopole des idées de développement* » (Alden et al. 2014, p. 19, traduit par l'auteur). Mais comme le signalent ces mêmes auteurs, il existe le risque que cette tendance se matérialise par la maximisation des bénéfices des élites, sans retombées pour la population dans son ensemble (Alden et al. 2014, p. 20). Dans notre cas d'étude autour des politiques rurales, le résultat de ces interactions dépendra des jeux d'acteurs entre *coalitions de cause* identifiées avec des cadres cognitifs et d'action particuliers ainsi que des ressources politiques dont elles disposent. Ainsi, **la localisation de normes internationales dépendra non seulement de l'imposition des bailleurs étrangers (Rist 2002; Faia 2013) ou des intérêts des acteurs nationaux (Acharya 2004; Castel-Branco 2008), mais des interactions entre ces différents acteurs avec les intermédiaires promoteurs des normes.**

Les prochains chapitres seront consacrés à l'analyse des *coalitions de cause* impliquées dans ce processus de construction et de mise en œuvre des politiques rurales au Mozambique, notamment les coalitions brésiennes que nous avons présentées lors du Chapitre 3 (section 3.3). Nous pouvons, toutefois, avancer un aperçu du *sous-système politique* mozambicain que nous avons dévoilé au cours de ce chapitre. Le *Tableau 5.5* propose une caractérisation simplifiée des principales coalitions identifiées au Mozambique ainsi que leurs *croyances fondamentales*. Comme observés dans ce tableau, certains éléments sont partagés entre des coalitions qui peuvent éventuellement coopérer. En outre, certains acteurs circulent entre différentes coalitions et arènes, avec

une attention particulière pour l'Usaid et la Banque mondiale du côté de la communauté internationale, puis l'Unac et l'Oram dans le domaine de la société civile.

**Tableau 5.5 : Principales coalitions de cause du secteur rural et minier au Mozambique**

	« Extractiviste » (C4)	« Modernisation » (C5)	« Gouvernance » (C6)	« Contestataire » (C7)
<b>Membres principaux</b>	<p><b>Public</b> : ministères du Commerce (MIC) et des mines (MIREM), Centre de promotion des investissements (CPI), Direction nationale de forêts et terres (DNTF)</p> <p><b>International</b> : Banque mondiale, Exim Banks</p> <p><b>Privé</b> : GAPI, Vale, Odebretch, Camargo Correa, Rio Tinto, Jindal</p>	<p><b>Public</b> : ministère de l'Agriculture (MASA), Institut de recherche agricole (IIAM)</p> <p><b>Soc civile</b> : OLIPA, iTC</p> <p><b>International</b> : Usaid, Clusa, Fondation Gates, Banque mondiale, FIDA, FAO, AGRA, CGIAR</p> <p><b>Privé</b> : GAPI, Ikuru, Fondation Malonda, Technoserve, IITA, AgDevCo, autres</p>	<p><b>Public</b> : Secrétariat de sécurité alimentaire et nutritionnelle (Setsan)</p> <p><b>Soc civile</b> : ROSA, OMR, autres</p> <p><b>International</b> : Usaid, FAO, PAM, We Effect, Danida, Union européenne, Helvetas</p> <p><b>Privé</b> : DADTCO, DAI, autres</p>	<p><b>Soc civile</b> : Unac, Adecreu, Oram, AAJC, PPOSC-N, Ligue des droits de l'homme (LDH), Kulima, Justice environnementale (JA !), Forum Terra, iTC, ROSA, autres.</p> <p><b>International</b> : Oxfam, WWF, Care, ActionAid, ONG brésiliennes (Fase)</p>
<b>Système fondamental de représentations</b>	Promotion du commerce et des investissements dans les ressources naturelles et infrastructures, structuration de pôles de croissance le long des corridors ou dans des zones économiques spéciales	Intensification agricole, recherche agronomique, promotion des investissements et du secteur privé, structuration de filières agricoles par produit et de l'agriculture contractuelle, assistance technique aux producteurs	Promotion de la société civile, coordination et transparence de politiques publiques, sécurité alimentaire et nutritionnelle	Promotion de la société civile, conservation de la nature et préservation des droits fonciers, agriculture paysanne, souveraineté alimentaire, contestation du capitalisme agraire et du modèle extractif
<b>Ressources</b>	Financiers, techniques, autorité formelle	Financiers, techniques, autorité formelle, légitimité internationale	Financiers, techniques, légitimité internationale, légitimité sociale	Mobilisation d'appui, opinion publique/médias, légitimité internationale, légitimité sociale
<b>Arènes</b>	CPI, MIREM, Ministère des Terres	Plateforme IIAM (PIAIT), Nouvelle Alliance, G19	Setsan, Mécanisme d'appui à la société civile (MASC)	Mouvement des impactés par la Vale (MAV), Campagne « Non au ProSAVANA », Réseau de ressources naturelles, Plateforme de la société civile de Nampula

Source : Élaboré par l'auteur

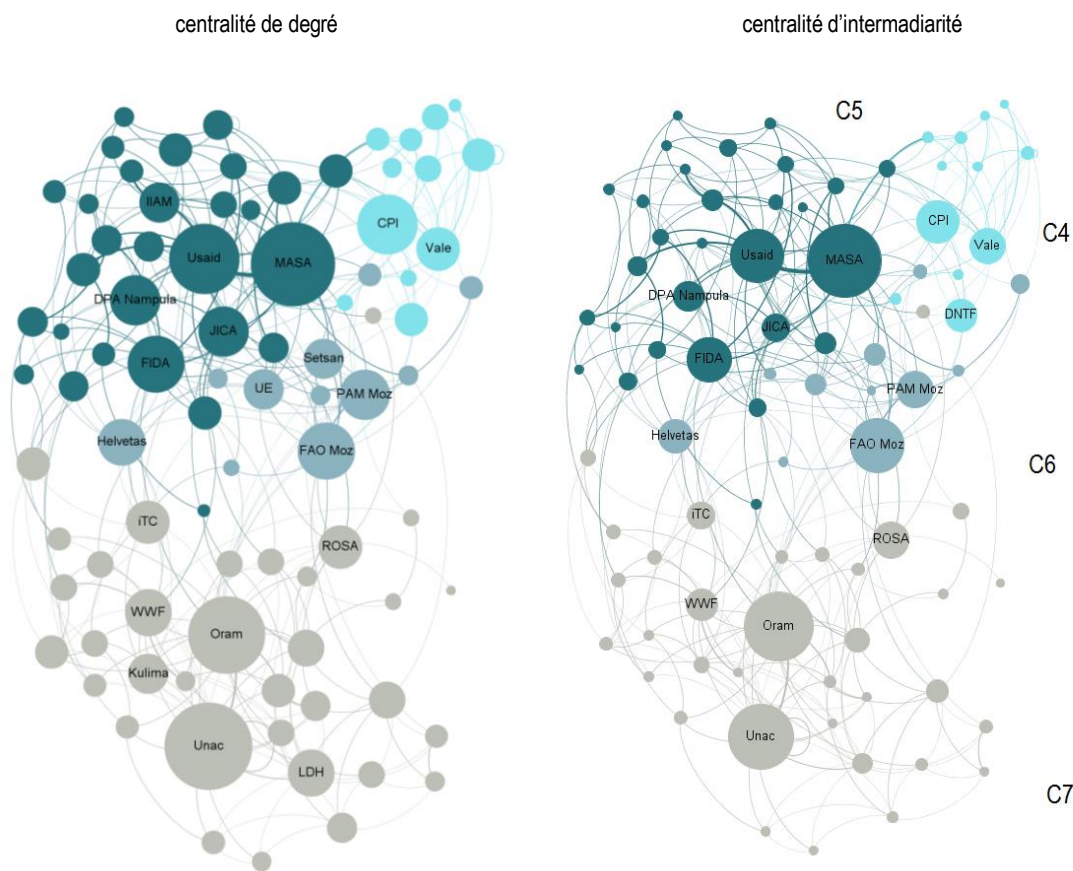
Nous arrivons ainsi à quatre *coalitions de cause* principales qui participent à la formulation et à la mise en œuvre des politiques publiques et des services pour l'agriculture au Mozambique. Ce schéma est bien évidemment simplifié et ne vise pas à prendre en compte la complexité de l'action publique sectorielle dans le pays. Il propose un aperçu du *sous-système politique* analysé, en identifiant des groupes plutôt stables sur



le temps et qui nous permettent par la suite de comprendre les effets de la présence d'acteurs brésiliens dans ce secteur. Par ailleurs, il considère les institutions sur le plan national, mais aussi celles présentes au niveau territorial de nos zones d'étude (le corridor de Nacala et la province de Tete). Les deux premières coalitions (C4 et C5) tendent à collaborer dans le domaine de la promotion des investissements privés, malgré des différences d'ordre thématique. Ensemble, elles sont capables de représenter un groupe assez dense et influent dans la définition des modèles de développement du pays.

D'un autre côté, les deux dernières coalitions (C6 et C7) partagent certains de leurs membres, ce qui crée un potentiel de collaboration dans la critique des deux premières coalitions. Mais leurs logiques d'action sont souvent distinctes, ce qui aboutira à une fragmentation de leurs actions, comme nous le discuterons dans le prochain chapitre. Il sera également intéressant d'observer qu'une grande partie des autorités traditionnelles dans nos zones d'étude ont tendance à coopérer avec la coalition « extractiviste » (C4) dans la facilitation des investissements privés, alors que d'autres autorités alignées avec la coalition de la société civile (C7) tendent à refuser ces initiatives. Le *sous-système* illustre, dans la *Figure 5.8*, les interactions régulières intra- et inter-coalitions de cause. Il est possible d'observer trois sous-groupes principaux (en différentes couleurs) qui sont définis par l'intensité d'interaction entre chaque sous-groupe ou communauté (Blondel et al. 2008). Nous utilisons la mesure de *centralité de degré* (*degree centrality*), qui correspond au nombre de liens d'un acteur et celle de « centralité d'intermédiarité » (*betweenness centrality*), qui informe le nombre de fois qu'un nœud (acteur) agit comme un point de passage le long du plus court chemin entre deux autres nœuds.

Figure 5.11 : Représentation des réseaux inter-organisationnels des acteurs du secteur rural mozambicain



Source : Élaboré par l'auteur avec Gephi

À travers cette méthodologie, nous illustrons *grosso modo* les principales coalitions identifiées dans le *Tableau 5.5*. La coalition « extractiviste » (C4) illustre en premier plan des acteurs tels que le CPI et la Vale. La coalition « modernisatrice » (C5) confirme la prédominance d'acteurs tels que l'Usaid, l'IAM, et les institutions nationales et locales du ministère de l'agriculture (MASA, DPA Nampula). Par ailleurs, la position de centralité est partagée principalement entre l'Oram et l'Unac dans la coalition de la société civile (C7). Enfin, les acteurs identifiés dans ce chapitre disposent de ressources asymétriques, notamment en termes d'autorité formelle et de ressources matérielles (financières). En reprenant les propos de Jenkins-Smith et Sabatier (1993, p. 19–29), alors que les *systèmes de croyances* déterminent la direction des programmes gouvernementaux visée par une *coalition de cause*, sa capacité à l'orienter dépendra principalement de ses ressources. La compréhension de ces dynamiques sera fondamentale pour l'analyse, dans les deux prochains chapitres, de la localisation des instruments brésiliens pour le secteur rural et du changement politique résultant de cet atterrissage. **Il nous intéresse**

**ainsi de dépasser l'idée d'appropriation comme une mesure du « succès » des réformes étrangères et d'intégrer les ressorts socio-historiques et politiques nationaux dans la matérialisation des récits de « partage d'expérience ».**

## 4. Conclusion du chapitre

Ce chapitre a présenté des éléments de contexte concernant les politiques rurales et agricoles au Mozambique avant d'examiner la « réception » des instruments brésiliens d'action publique dans ce pays. Certains éléments sont communs aux trajectoires des deux pays, malgré la divergence en termes de régime d'accumulation et d'histoire coloniale. Dans les deux cas, la centralisation politique et l'objectif de modernisation technique ont fini par marginaliser le paysannat, économiquement et socialement. Cependant, tandis que le Brésil vivait dans les années 1970 son « miracle économique » par une forte concentration politique et des revenus ainsi que la consolidation de son système d'innovation agricole, le gouvernement mozambicain faisait face à une guerre civile dévastatrice et à l'affaiblissement des bases politiques et matérielles du pouvoir. Alors qu'au Brésil, le gouvernement central a pu mobiliser le soutien de réseaux clientélistes locaux ainsi qu'une partie du secteur privé national et international ; au Mozambique, c'est le mouvement s'opposant au Frelimo qui a bénéficié davantage des réseaux de pouvoir traditionnels établis historiquement.

La « crise de la dette » des années 1980 a frappé les deux économies, mais de manière inégale de par leurs trajectoires distinctes. Les réformes libéralisatrices et l'ouverture politique au Brésil ont signifié le maintien de l'influence d'une coalition modernisatrice, dans un contexte de pluralisme d'agendas et d'acteurs, qui a approfondi les tensions politiques. Le Mozambique a également vécu un processus d'ouverture économique et de décentralisation, avec des effets plus profonds sur la scène politique. La réorientation des plans et des programmes n'a pourtant pas signifié le remplacement de l'élite politico-administrative dominante. Celle-ci a su mobiliser l'appui des autorités traditionnelles et des bailleurs de fonds occidentaux afin de redéployer les fondements de soutien du gouvernement. Le Frelimo détient actuellement le pouvoir au niveau de la présidence, du gouvernement et de la majorité, mais ce pouvoir est de plus en plus contesté au niveau local, notamment des régions centre et nord du pays.

La communauté internationale intervenant au Mozambique est devenue de plus en plus influente dans les années 2000. Cependant, le jeu politique s'est complexifié

suivant divers facteurs : la consolidation d'un secteur d'ONG actives; la décision du gouvernement de bénéficier des ressources naturelles comme source de revenus ; et l'intérêt croissant des pays émergents porté à l'internationalisation de leurs économies avec l'objectif de devenir des acteurs de poids dans le système international. Contrairement au Brésil, où la « lutte contre la faim » a fait l'objet de politiques intersectorielles de protection sociale liées aux activités productives, la « lutte contre la pauvreté » au Mozambique est devenue l'emblème national, regroupant une diversité d'instruments politiques universalistes dont le prémisses fondamental fut le maintien de la croissance économique par le biais d'investissements dans les ressources naturelles, la promotion des partenariats publics-privés, les pôles de croissance et les filières agricoles. Les stratégies nationales pour l'agriculture définissent désormais des priorités de produits et de zones productives, en visant à l'intensification agricole de manière souvent peu insérée dans les mécanismes de reproduction économique et sociale.

Enfin, tandis qu'au Brésil la dualité institutionnelle du secteur agricole a effacé la diversité du paysage rural tout en permettant la mise en place d'instruments spécifiques pour l'agriculture familiale, au Mozambique le paysan demeure marginalisé dans les politiques rurales et agricoles et renvoie aux initiatives sociales, dont le financement est souvent alloué aux bailleurs internationaux. Ce groupe a été marginalisé dans un premier temps en raison de son « incompatibilité » avec le projet modernisateur du Frelimo, et dans un deuxième temps, en raison de la faiblesse institutionnelle de l'État au niveau local ainsi que la marginalisation de ce secteur dans le mode d'accumulation nationale. La décentralisation politique a renouvelé le rôle des « communautés locales », mais seuls les agriculteurs mieux dotés (dits « émergents ») ont été effectivement intégrés aux mécanismes de marché et aux politiques publiques. Ces éléments liés à la gouvernance locale seront repris et détaillés lors du prochain chapitre.

Le Mozambique a vécu sur des périodes extrêmement courtes le passage d'un État colonial à une économie « socialiste » centralisée puis à une économie de marché, entrecoupées par une guerre civile. Le pays est donc entré brusquement dans les processus d'insertion de l'économie mondiale qui a engendré une forte croissance économique de même que de fortes inégalités sociales et régionales. Le rôle contemporain de l'État est d'assurer un fonctionnement efficace du marché, en sécurisant l'investissement et en mettant en place des mesures de gestion macro-économiques. Cette alternance révèle, pour certains analystes, de « *l'importation mécanique de modèles étrangers* », présumant les financements extérieurs (Mosca 2010, p. 452). Cependant, les exigences des bailleurs n'ont pas atteint certains des domaines stratégiques : la terre est demeurée propriété de l'État et le champ de bataille historique du pays. Ainsi,

l'explication de l'adoption des normes étrangères ne se limite pas aux injonctions internationales ; elle doit prendre en compte la conjonction d'intérêts et d'idées nationaux-internationaux au sein des *coalitions de cause*.

A l'aube du XX<sup>e</sup> siècle, la présence croissante des économies émergentes vient potentiellement influencer les rapports de pouvoir du gouvernement mozambicain avec ses partenaires traditionnels et fragmenter encore plus le monopole occidental des solutions de développement. Les méga-projets n'ont pour le moment pas démontré leur capacité à redistribuer leurs bénéfices et, comme nous le montrerons dans les prochains chapitres, le « partage d'expériences » de lutte contre la pauvreté a été limité dans sa capacité à influencer le changement politique. La politisation de « l'appropriation » et l'identification de *coalitions de cause* intra-sectorielles nous permet encore une fois d'identifier des réseaux de pouvoir implicites et de constater le caractère polycentrique du *sous-système* étudié. Elle nous permet en outre de poser d'autres questions : les gains en termes de marge de manœuvre mozambicaine seront-ils capturés par ses élites politico-administratives sans redistribution sociale ? Quels modèles brésiliens seront priorisés par les acteurs mozambicains ? Et enfin, quels types de rapports de force se construiront entre les *coalitions* brésiliennes et mozambicaines ? Ces questionnements seront approfondis dans les deux chapitres suivants à partir des informations de terrain.

# La portée des solutions brésiliennes au Mozambique : consolidation d'un « modèle extractif »

Le chapitre précédent a présenté des éléments de contexte relatifs aux politiques rurales au Mozambique, permettant d'identifier les *coalitions de cause* qui seront mobilisées dans la « réception » des solutions brésiliennes d'action publique. Ce chapitre se penchera sur le processus d'adoption de ces instruments, en particulier les modalités du *changement politique* au niveau national, comme nous les avons définies lors du Chapitre 2. Il s'agit en effet d'analyser les processus d'institutionnalisation, d'orientation des stratégies politiques et de territorialisation des instruments politiques à partir des trois facteurs considérés dans cette thèse (les stratégies des acteurs, le cadre cognitif et le contexte global). Ces résultats sont schématisés sur la *Figure 8.7* (Annexe 1).

Nous avons adopté une approche qui politise les notions « d'intérêt national », « d'appropriation de l'aide » et « d'apprentissage » afin de saisir les conflits et les alliances entre les différentes coalitions d'acteurs dans la circulation internationale de normes. Nous avons également abordé la nécessité de considérer le rôle des acteurs mozambicains dans l'importation des solutions brésiliennes (*agency*). Les élites administratives du Mozambique interagissent avec les acteurs publics et privés brésiliens afin, entre autres, de contourner les contraintes de la dépendance à l'égard des bailleurs occidentaux. Par ailleurs, malgré l'asymétrie de ces relations, plusieurs facteurs contribuent à augmenter les marges de manœuvre des acteurs mozambicains : l'absence de *conditionnalité politique*, la faible capacité du Brésil à financer et à mettre en œuvre des

projets au Mozambique, ainsi que l'importance de la diplomatie africaine pour l'insertion internationale du Brésil (notamment dans les enceintes multilatérales et dans l'internationalisation de ses firmes). Ainsi, la *contrainte externe* d'un côté et l'*apprentissage technique* de l'autre ne constituent pas les seules voies possibles de changement politique.

En revenant sur le *sous-système* des politiques rurales mozambicaines, nous intégrerons dans ce chapitre les coalitions brésiliennes, qui ont été présentées dans le Chapitre 3, afin d'examiner la portée du changement politique au niveau des institutions nationales et locales. Il convient de noter que certains résultats seront mis en perspective avec le cas du Malawi, où le Brésil met en place des initiatives similaires. Cette analyse sera présentée en deux parties (Chapitres 6 et 7), afin de détailler les informations de terrain. La *Figure 0.1* (dans le chapitre introductoire) illustre les régions où ces enquêtes ont été menées au Malawi et dans le nord du Mozambique, en plus de la capitale Maputo. Nous examinerons ici le programme ProSavana et les investissements de la compagnie Vale dans la réhabilitation d'un chemin de fer le long du corridor de Nacala, le but étant de montrer l'influence brésilienne dans la consolidation d'un cadre politique déjà existant au Mozambique. Dans le prochain chapitre, nous examinerons le programme PAA Afrique et le Programme d'alimentation scolaire (Pronae). Le Programme Plus d'Aliments sera repris dans les deux chapitres, ainsi que l'action des réseaux de militants de la société civile.

## 1. ProSavana et Vale : modernisation agricole et attraction d'investissements

### 1.1. Les objectifs d'augmentation de la productivité et de promotion du secteur privé

La coopération Brésil-Mozambique dans le secteur rural a reposé largement sur les projets commerciaux à grande échelle. Le *Programme de coopération tripartite pour le développement agricole de la savane tropicale au Mozambique* (ProSavana), une initiative des gouvernements du Japon, du Brésil et du Mozambique, est le plus grand programme dans l'ensemble du portefeuille de l'ABC (Nogueira and Ollinaho, 2013). Cette initiative a été lancée en 2009 avec pour but de « moderniser l'agriculture afin d'augmenter la productivité et la production » et de « créer des emplois à travers les investissements agricoles et

la mise en place de chaînes de valeur » (ProSavana Website 2013). Le programme est considéré comme une priorité par le gouvernement mozambicain, comme l'a affirmé le ministre de l'Agriculture, José Pacheco, en audience publique (Maputo, août 2013).

Au Brésil, ce programme a attiré l'attention d'un grand nombre d'investisseurs agricoles qui ont apprécié le potentiel du marché agricole et foncier au Mozambique (Nishimori, 2012). Cependant, ces investissements ont fait face à des difficultés pour se concrétiser, comme nous l'examinerons dans la section 3 de ce chapitre. La région choisie pour la mise en œuvre du programme – le corridor de Nacala – présente des conditions favorables à la production d'excédents agricoles, notamment en matière de fertilité des sols et de pluviosité<sup>1</sup>, mais ce sont les régions les plus peuplées du pays, et qui font face par exemple à des taux très élevés de malnutrition aiguë<sup>2</sup>. Grosso modo, le ProSavana repose sur trois composantes principales :

- i) L'augmentation de la capacité de **recherche agricole** et de transfert technologique (ProSavana-PI);
- ii) L'élaboration d'un **Plan directeur** pour le développement du corridor de Nacala (ProSavana-PD) ; et
- iii) L'élaboration de modèles d'intégration commerciale et d'**assistance technique** pour les paysans (ProSavana-PEM) (ProSavana Website 2013).

Le programme promeut une vision du secteur privé comme d'un élément « *moteur du développement* » et du secteur public comme d'un facilitateur et d'un « *superviseur des politiques publiques* » (ProSavana-PD 2014, p. 7). Cette vision est alignée avec celle mise en avant par les stratégies nationales, qui visent à augmenter la productivité agricole, à orienter les paysans vers l'agriculture commerciale et à structurer les filières agricoles. Le ProSavana représente, en outre, la mise en œuvre des stratégies d'attraction d'investissements qui reposent dans ce cas sur : i) l'accès aux infrastructures de transport développées par la société Vale ; ii) la sécurité institutionnelle caractéristique d'un projet intergouvernemental de coopération ; iii) la recherche

---

<sup>1</sup> Les différences régionales se font sentir notamment dans le domaine agricole. Dans la région Nord, où dominent les zones tropicales à haute précipitation, on trouve principalement les cultures de céréales et les tubercules, notamment la cassave. Le potentiel agricole de la région est largement reconnu, notamment du fait des conditions agro-écologiques favorables et des perspectives d'investissements dans les infrastructures de logistique. La région centre est plus diversifiée en termes agro-écologiques car elle comprend les zones arides de Tete et les provinces côtières tropicales et humides de la Zambézie. Elle accueille en outre le corridor agricole de Beira. La région Sud démontre un potentiel plus faible de rendement des cultures, avec notamment les légumineuses, les noix et les graines oléagineuses. Ses zones semi-arides alternent avec une bande côtière plus humide. Sa proximité avec l'Afrique du Sud définit l'économie agricole locale, largement dépendante des importations.

<sup>2</sup> Nampula et Zambézie concentrent 40 % de la population (FAO & WFP 2010) et les taux de sous-nutrition chronique sont supérieurs à 50 % à Nampula et à 45 % en Zambézie et dans le Nyassa (PAMRDC 2010).



agronomique pour l'adaptation de variétés agricoles par l'Embrapa ; iv) les perspectives de débouchés (marché interne et international) pour les produits agricoles incités par le programme ; et v) la perspective de mise en place d'un mécanisme de financement (le « Fonds de Nacala ») (Milhorance 2015a). L'inclusion des paysans mozambicains passe par l'agriculture contractuelle au sein des pôles de croissance et de transformation agricoles (*clusters*) (ProSavana 2013).

La formulation du Plan directeur du ProSavana a été financée par l'ABC et par la Jica, cependant sa mise en œuvre et l'attraction effective d'investissements dépendait d'autres sources. Le Fonds de Nacala a été conçu par la société FGV Projetos comme un mécanisme privé et international ayant pour but de financer les projets dans le corridor de Nacala. Bien qu'il ne fût pas formulé comme un instrument d'exécution du programme, ses axes étaient complètement alignés avec les stratégies du Plan directeur, élaboré par la même entreprise (FGV Projetos 2014).

## 1.2. La comparaison avec le modèle du Prodecer

Les évaluations de la part des ONG et des universitaires mozambicains et internationaux ont mis en doute la capacité de l'initiative à réduire la pauvreté rurale et à augmenter la sécurité alimentaire, en soulignant les risques potentiels de conflits de terre (GRAIN et al. 2012; Schlesinger 2013a; Mosca 2014). L'inspiration initialement affichée de cette initiative par le *Programme brésilien de développement du cerrado* (Prodecer) a été la source principale de défiance publique à l'égard du ProSavana. Le Prodecer, comme nous l'avons montré dans le Chapitre 3, a bénéficié du soutien d'institutions japonaises pour mettre en place un plan de développement agricole dans la région centrale du Brésil dans les années 1970. Ce plan fondé sur la production de cultures commerciales mécanisées et orientées vers le marché international a produit des résultats en matière de modernisation agricole et d'équilibre de la balance commerciale, néanmoins ses impacts environnementaux et l'exclusion des populations rurales les plus vulnérables sont largement reconnus<sup>3</sup>.

Ainsi, malgré l'effort d'une partie du personnel chargé du ProSavana visant à dissocier les deux initiatives, cette connexion a été établie lors des étapes initiales de formulation du programme (CCIJB 2011; Nishimori et al. ProSavana 2012; Canal Terraviva entrevista Cleber Guarany 2013; FGV Projetos 2014). Comme l'a évoqué un diplomate brésilien au Mozambique, « *la tentative était d'adapter le Prodecer, incluant l'agrobusiness et*

<sup>3</sup> Voir : (Duarte 2002; Teixeira 2005; Sauer & Pereira Leite 2012; Schlesinger 2013b; Funada Classen 2013)

*l'agriculture familiale. Il y a un intérêt des bailleurs privés brésiliens pour les terres fertiles au Mozambique* »<sup>4</sup>. Par ailleurs, « *une grande partie de ces entrepreneurs brésiliens [qui se sont intéressés au ProSavana] ont participé au Prodecer. Ils ont une expérience avec les environnements hostiles* », comme le confirme un autre acteur brésilien basé au Mozambique<sup>5</sup>. Cette connexion entre les deux programmes a donc contribué à créer une certaine appréhension de la part des ONG et des mouvements sociaux : « *Nous savons que cette expérience a été chaotique pour les communautés et l'environnement au Brésil* », a affirmé le représentant d'une association mozambicaine<sup>6</sup>. « *Nous avons constaté les impacts sociaux du Prodecer quand nous sommes allés au Brésil* »<sup>7</sup>.

De nombreux travaux de recherche ont également mis en avant les impacts potentiels du ProSavana en faisant référence aux résultats connus du Prodecer (Durán & Chichava 2013; Schlesinger 2013a; Ekman & Macamo 2014; Funada et al. 2014). Cette démarche analytique est pourtant limitée dans les réponses apportées, eu égard aux différences entre les contextes sociaux, politiques et même physiques de ces deux initiatives<sup>8</sup>. C'est pourquoi nous chercherons dans ce chapitre à présenter les résultats des enquêtes de terrain menées dans le corridor de Nacala autour des initiatives déjà mises en place par le ProSavana, en faisant référence aux dynamiques actuelles des investissements agricoles dans cette région.

### 1.3. Les origines lointaines d'un complexe « agrobusiness- infrastructures » dans le nord du Mozambique

Bien qu'il n'aboutisse qu'à la fin des années 2000, le ProSavana a fait l'objet d'échanges diplomatiques depuis le début de la décennie. Les enquêtes réalisées dans les archives de l'Itamaraty ont montré que certains aspects étaient déjà connus à cette époque, par exemple, i) son caractère triangulaire, ii) son lien avec l'*agrobusiness* brésilien et, iii) avec les investissements de la société Vale.

---

<sup>4</sup> Entretien avec un diplomate brésilien basé au Mozambique, Maputo, mars 2013.

<sup>5</sup> Entretien avec un acteur privé brésilien basé au Mozambique, Maputo, mars 2013.

<sup>6</sup> Entretien avec le représentant d'un mouvement agraire au Mozambique, Maputo, octobre 2014.

<sup>7</sup> Entretien avec le représentant d'un mouvement agraire au Mozambique, Nampula, mai 2014.

<sup>8</sup> La région du *cerrado* brésilien présente des sols très acides, ce qui limitait en partie l'établissement des producteurs plus petits et assurait une conjoncture plus favorable au développement des solutions en haute technologie. En outre, ce plan de modernisation et d'occupation s'est configuré dans un contexte de régime militaire.

### 1.3.1. Accord préalable de coopération triangulaire avec le Japon

L'éventuel accord triangulaire avec le Japon avait été mentionné dans les correspondances internes depuis 2003, lorsque l'ambassadeur brésilien à Maputo avait mentionné l'intérêt manifesté par les fonctionnaires de l'Agence japonaise de coopération (Jica) pour un schéma triangulaire dans les domaines de l'agriculture et de la santé publique (Ambassade du Brésil à Maputo 2003a). La coopération triangulaire entre le Brésil et le Japon date des années 1980, mais elle a été reformulée en 2000, avec la signature du *Programme de partenariat Brésil-Japon* (JBPP). Les fonctionnaires de la Jica avaient mis en avant **l'intérêt du gouvernement japonais** pour mettre en place des initiatives en collaboration avec l'Embrapa, rassurant le gouvernement brésilien que « *si le Brésil ne peut pas participer [à des projets] par manque de ressources financières, il participera avec des ressources humaines, de la technologie et d'autres formes de coopération qui favorisent la mobilisation de son avantage comparatif dans la coopération avec les pays de langue portugaise* » (Ambassade du Brésil à Maputo 2003a). Il semble utile de rappeler que le modèle de l'Embrapa et celui du Prodecet sont vus par le personnel de la Jica comme des exemples de transfert réussi de technologie du Japon vers le Brésil.

Outre le ProSavana, la Jica soutient de nombreuses initiatives dans le Corridor de Nacala (fondées sur un compromis de 670 millions USD jusqu'en 2020), ce qui confirme l'intérêt du gouvernement japonais dans la région, notamment dans le contexte d'une reformulation de sa politique de coopération internationale et d'une priorité graduelle donnée aux intérêts privés (Kondo 2014)<sup>9</sup>. L'une de ces initiatives est le *Projet des stratégies de développement économique du Corridor de Nacala (PEDEC-Nacala)*, qui couvre les mêmes provinces que le ProSavana, outre Cabo Delgado et Tete. Cette stratégie comprend les secteurs agricole, minier, de la transformation, de la logistique et du tourisme ; elle est ainsi plus large que celle du ProSavana en ce qui concerne l'attraction des investissements. Pour certains analystes, ces deux programmes devraient d'ailleurs être considérés de manière combinée (Funada et al. 2014). En plus des objectifs de promotion du secteur privé dans la région, d'autres études soulignent l'intérêt du gouvernement japonais pour l'offre mondiale de céréales et d'autres matières premières, étant donné la dépendance de ce pays vis-à-vis des marchés internationaux (Funada-

<sup>9</sup> L'engagement japonais dans des pays tels que le Mozambique et l'Angola dans les années 1990 inaugurait une nouvelle diplomatie africaine, de base proactive et fondée sur l'association entre l'aide publique et les questions de sécurité pour le développement en situation de post-conflit. Dans les années 2000, ces deux pays sont devenus les principales destinations de l'aide japonaise et un modèle pour la Conférence internationale de Tokyo sur le développement de l'Afrique (TICAD), qui jouissait d'un maximum de soutien de la société civile du pays. L'appui du pays aux ajustements structurels faisait également l'objet de l'agenda de l'aide pour l'Afrique (Raposo 2014).

Classen 2013; Kondo 2014; Okada 2014). Les conférences organisées par la Jica confirment ces analyses, dans la mesure où ses représentants soulignaient leurs objectifs de contribuer à la « *sécurité alimentaire globale* » et aux « *investissements privés* » pour justifier la participation de ce pays à la mise en place du ProSavana (Kumashiro et Paiva 2011).

### 1.3.2. *Opportunité créée pour le secteur privé brésilien*

L'intérêt de développer au Mozambique les conditions pour **une internationalisation de l'agrobusiness** brésilien et pour le transfert de technologies faisait aussi l'objet d'échanges depuis les premières correspondances. Il est pourtant intéressant d'observer que ces intérêts sont aussi bien exprimés par les contreparties brésiliennes que mozambicaines. Les deux pays ont signé en janvier 2003 un accord entre l'Embrapa et le ministère mozambicain de l'Agriculture pour un projet bilatéral « *Appui au développement et renforcement du secteur de la recherche agricole au Mozambique* », qui représentait la genèse du ProSavana. Selon les diplomates brésiliens, ces deux instruments « *ont ouvert des opportunités singulières pour la coopération entre le Brésil et le Mozambique, pouvant également créer des opportunités d'affaires pour les entreprises brésiliennes dans le domaine de l'agrobusiness* » (Ambassade du Brésil à Maputo 2003b). Le ministre mozambicain de l'Agriculture de l'époque, Helder Muteia, avait souligné lors de la signature de l'accord qu'il s'agissait d'un instrument revendiqué depuis longtemps par le gouvernement mozambicain et remontant à la visite officielle en 1997 du Président Chissano au Brésil.

Comme le relatent les officiels brésiliens, le principal obstacle au terme des négociations était l'impossibilité d'identification de ressources financières, qui a été comblée par la décision mozambicaine d'utiliser les ressources du *Programme national d'investissements dans le secteur de l'agriculture* (Proagri) et par la signalisation de l'intérêt de la coopération japonaise à y contribuer (Ambassade du Brésil à Maputo 2003b). Par ailleurs, les correspondances de 2003 informaient de « *l'intérêt immédiat du gouvernement mozambicain à acquérir l'expérience technologique brésilienne pour la production du soja* » dans le cadre de l'accord entre l'Institut brésilien de développement industriel de Minas Gerais et le ministère mozambicain de l'Agriculture pour la promotion de *joint-ventures* et de transferts de technologies entre les entreprises brésiliennes et mozambicaines (Ambassade du Brésil à Maputo 2003c). Des projets concrets ont été approuvés dans le cadre de cet accord pour la production de soja dans la province de Sofala. Un diplomate

brésilien avait informé que « *le soja représente l'une des cultures prioritaires pour le ministère [mozambicain] de l'Agriculture, compte tenu de l'existence d'accords d'acquisition du produit par la Norvège à des prix préférentiels* » (Ambassade du Brésil à Maputo 2004b). Le gouvernement mozambicain avait également manifesté son intérêt pour le développement de l'élevage en collaboration avec les entreprises brésiliennes (Ambassade du Brésil à Maputo 2004c).

L'un des acteurs-clé dans la matérialisation du ProSavana à la fin des années 2000 a été l'ancien Ministre brésilien de l'Agriculture, Roberto Rodrigues, qui est devenu directeur de la division de *l'agrobusiness* de la Fondation Getulio Vargas (celle qui a participé à l'élaboration du Plan directeur du programme).

### 1.3.3. Association prévue entre les investissements logistiques et agricoles

Le lien de ces initiatives avec les investissements de la Vale au Mozambique avait été débattu depuis les premières étapes de la formulation du ProSavana. Il est important de noter que les négociations en vue de l'installation de cette compagnie au Mozambique datent des années 1970. En s'appuyant sur ses recherches dans les archives brésiliennes, Ribeiro (2014, p. 1) a montré que l'Ambassade brésilienne à Maputo avait suggéré lors de son ouverture d'explorer les mines de charbon au Mozambique comme un moyen de développer les relations commerciales. Cette idée s'est attirée les faveurs des élites brésiliennes et mozambicaines et s'est matérialisée dans les années 1980 dans le cadre d'une initiative de « coopération technique » de prospection des mines. L'idée d'un ambitieux projet d'infrastructure logistique avait accompagné les prospections brésiliennes depuis leur début, mais la compagnie Vale n'a été directement impliquée qu'au début des années 2000, avec pour but d'exporter le charbon produit vers les marchés asiatiques.

Les représentants de l'entreprise avaient été reçus par le Président Chissano lui-même lors de leur mission à Maputo en mai 2003. Par l'intermédiaire de l'Ambassade du Brésil, ces représentants ont également rencontré un fonctionnaire de la Banque mondiale au Mozambique et ont confirmé la « *parfaite convergence* » entre le projet de la Vale et les objectifs de la Banque dans le pays. Les diplomates brésiliens ont signalé à la même occasion l'insistance du Directeur-général du plan de développement de la vallée du Zambèze sur le fait que « *les plans de la Vale ne pourraient pas se restreindre au charbon (...); ils devraient inclure d'autres projets de développement dans la région, notamment dans le domaine de l'agriculture et de l'agrobusiness* ». Enfin tous ces interlocuteurs étaient

depuis 2003 d'accord sur « *l'intérêt d'orienter l'Embrapa vers la vallée du Zambèze* » (Ambassade du Brésil à Maputo 2003d). Ces correspondances attestent le caractère ancien de ces discussions concernant l'intégration du ProSavana et des investissements logistiques de la Vale. C'est pour cette raison que nous traiterons de ces deux initiatives de manière parallèle dans la suite de ce chapitre.

#### 1.4. L'intégration entre le ProSavana et les infrastructures de la Vale

Les investissements de la Vale au Mozambique ont débuté en 2004, à la suite de la concession accordée par le gouvernement à l'exploitation des mines de charbon de Moatize, dans la province de Tete (voir *Figure 6.4*). En 2014, les investissements ont été évalués à 4,4 milliards USD (VALE 2014) et estimés à 8,3 milliards lorsqu'il sera opérationnel. Les mines de Moatize I ont commencé à fonctionner en 2011, avec un potentiel de production annuelle de 11 millions de tonnes de charbon. Les mines de Moatize II ont pour objectif de doubler la capacité de production annuelle à 22 millions de tonnes de charbon et sa mise en œuvre était prévue pour fin 2015. L'un des principaux défis pour assurer la rentabilité de ce type d'investissement au Mozambique a trait aux questions logistiques et d'infrastructure. Dans ce contexte, l'entreprise a investi, dans un premier temps, dans la remise en état du chemin de fer de Beira, entre Tete et le port de Beira, qui était paralysé depuis 30 ans. Dans un deuxième temps, l'entreprise s'est engagée à réhabiliter 682 km du chemin de fer de Nacala, qui s'étend sur 912 kilomètres. Cette ligne ferroviaire traverse le Malawi, connectant les sites de Moatize au terminal maritime à eaux profondes de Nacala-à-Velha, dans la province de Nampula (*Figure 6.4*). La capacité de transport de cette ligne est estimée à 18 millions de tonnes de charbon par an, étant ainsi plus importante que celle du port de Beira (estimée à 6 millions de tonnes)<sup>10</sup>.

Au Malawi, l'entreprise participe à la construction de 137 kilomètres de chemin de fer de Nacala. La filiale *Vale Logistique* a signé en 2011 un contrat de concession avec la République du Malawi pour la ligne *Chicwawa-Nkaya Junction*<sup>11</sup>. L'espoir du gouvernement mozambicain est qu'en plus du charbon, les trains puissent contribuer au

<sup>10</sup> Entretien avec un représentant de la Vale, Rio de Janeiro, mai 2013.

<sup>11</sup> Les chemins de fer au Mozambique et au Malawi sont la propriété de la société *corridor du développement du Nord* (CDN) et de la société *Compagnie ferroviaire de l'Afrique orientale centrale* (Central East African Railway Company - CEAR) respectivement, dont 51 % de participation est allouée à la *Société de développement du corridor de Nacala* (SCDN).

transport de passagers<sup>12</sup>. Du côté malawien, l'espoir est que ce chemin de fer représente une alternative pour le pays dans l'importation et l'exportation de biens, vu l'absence de côte maritime<sup>13</sup>. Il convient en outre de noter que l'intégration entre infrastructure et le développement de complexes agro-industriel avait également été observé au Brésil. La construction de la ligne de fer de la Vale pour acheminer les produits de la mine de Carajás, dans le nord du Brésil, avait par exemple stimulé les investissements dans l'*agrobusiness* le long de ce corridor logistique (Shankland & Gonçalves 2016).

Ces plans d'investissement au Mozambique ont toutefois mené au déplacement de nombreuses familles rurales occupant les zones de Moatize I. Les déplacements, approuvés par le gouvernement mozambicain, ont fait l'objet de critiques importantes de la part des ONG et des mouvements sociaux mozambicains et internationaux, ainsi que des cercles académiques (Chichava *et al.*, 2013). Plusieurs impasses ont été mises en avant : le manque de participation de la population dans le processus de prise de décision ; l'insatisfaction des populations au sujet des locaux choisis pour leur réinstallation en raison du faible potentiel agricole et des longues distances par rapport aux villes ; l'inadaptation des maisons construites dans les nouveaux sites et des modes d'organisation sociale et des infrastructures ; les désaccords concernant les montants et les processus d'indemnisation (Pedro 2011).

En conséquence, de nombreuses manifestations et grèves ont eu lieu pendant la construction et la mise en fonctionnement des mines. De plus, les difficultés de l'entreprise se sont approfondies à partir de 2013, notamment à la suite de la baisse des prix du charbon dans les marchés internationaux. La Vale a donc négocié, fin 2014, 50 % de ses actifs correspondant au corridor logistique de Nacala, avec l'entreprise japonaise Mitsui.

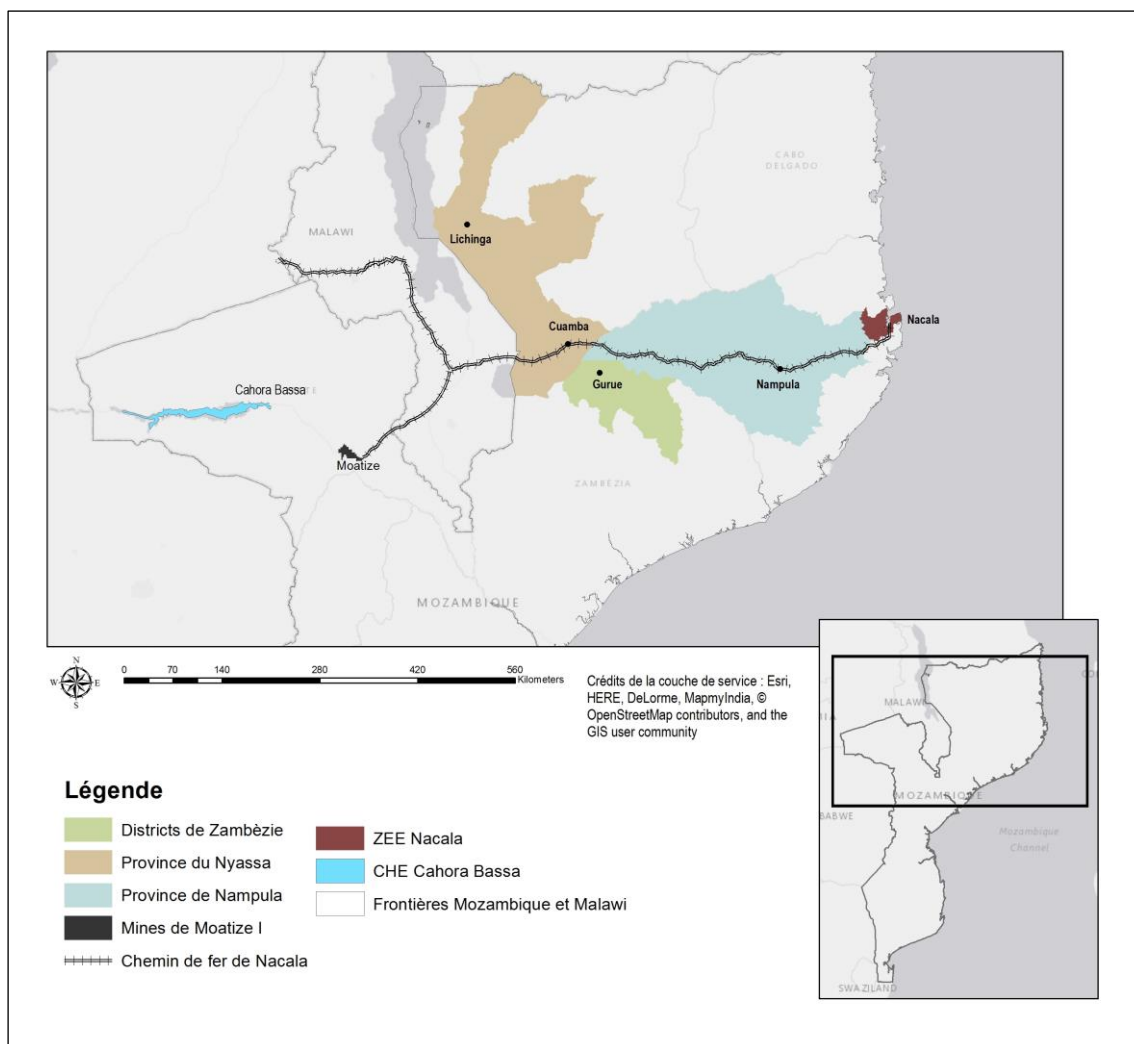
En somme, les initiatives du ProSavana et de la Vale au Mozambique ont été élaborées par les acteurs brésiliens, mozambicains et japonais depuis le début des années 2000, mais la vision de ces projets date de bien avant : les années 1970 pour la Vale et fin des années 1990 pour le ProSavana. Au contraire de ce qui est mis en avant par un groupe d'universitaires et d'acteurs de la société civile brésilienne et mozambicaine (GRAIN *et al.* 2012; Garcia *et al.* 2013; Nogueira & Ollinaho 2013), les élites politiques du Mozambique avaient également manifesté leur intérêt pour ces projets et participé à leur conception par le biais d'échanges multiples avec les acteurs publics et privés brésiliens. D'un autre côté, *a contrario* des déclarations des responsables du ProSavana durant sa mise en œuvre, l'intérêt des acteurs de l'*agrobusiness* brésilien était présent depuis les

<sup>12</sup> Entretien avec un représentant du Centre de promotion des investissements, Maputo, avril 2014.

<sup>13</sup> Entretien avec un représentant du ministère malawien des Affaires étrangères, Lilongwe, avril 2014.

premières étapes de sa formulation<sup>14</sup>. Enfin, la perspective intégrée des investissements logistiques de la Vale et le développement de l'*agrobusiness* dans le nord du Mozambique, avec notamment le soutien de l'Embrapa, ont également fait l'objet de premières discussions en 2003.

Figure 6.1 : Provinces couvertes par le ProSavana et le chemin de fer de Nacala au Mozambique et au Malawi



Source : élaboré par l'auteur avec Esri

Ces initiatives mettent en avant un *système de croyances* fondé sur la promotion de la modernisation agricole, la structuration de filières agricoles par produit, l'intégration des paysans au marché via l'agriculture contractuelle, l'attraction d'investissements étrangers, les incitations fiscales et la centralité du secteur privé dans l'offre de services publics pour inciter la croissance économique et réduire la pauvreté. Ces instruments

<sup>14</sup> Entretien avec un représentant de l'Agence brésilienne de coopération, Maputo, mars 2013 ; Entretien avec un représentant du ministère mozambicain de l'Agriculture, Maputo, mars 2013.



sont en lien avec les objectifs poursuivis par les élites politiques mozambicaines ainsi qu'avec les moyens souvent mis en avant par les institutions internationales telles que la Banque mondiale, mais aussi d'autres bailleurs du Nord. Ils sont pourtant distincts de ceux proposés par d'autres initiatives brésiliennes au Mozambique dans le domaine des achats locaux et de l'alimentation scolaire, comme nous le montrerons dans le prochain chapitre.

## 2. Changement incrémental des politiques publiques au Mozambique

Nous avons développé dans le Chapitre 2 un cadre analytique qui distingue les notions *d'apprentissage*, *d'appropriation* et de *localisation* de celle de *changement politique* dans l'analyse de la circulation internationale de solutions d'action publique. Nous avons montré que l'idée d'apprentissage, souvent mobilisée dans les études de transferts de politiques publiques pour appréhender le changement politique, présente quelques limites importantes (voir Chapitre 2, section 3.1). Par conséquent, nous avons proposé une grille de lecture du changement politique mettant en avant ces modalités : d'une part, la *réorientation des stratégies politiques* dans l'adoption des instruments au niveau national ; d'autre part, la *territorialisation* dans la mise en œuvre des dispositifs normatifs. Ces deux modalités renvoient aux mécanismes de *socialisation* et de *traduction* des normes internationales en instruments d'action publique.

Suivant ce cadre d'analyse, nous soutenons dans cette partie l'idée selon laquelle les initiatives brésiliennes du ProSavana et des investissements de la Vale contribuent à consolider le *système de croyances* dominant des politiques publiques mozambicaines, fondé sur une économie politique « extractive » (voir Chapitre 5, section 2.2.) et l'objectif de développement d'une « révolution verte ». Cohérents du point de vue institutionnel et cognitif avec les préférences des élites politiques du pays, ces projets font pourtant face à des défis importants dans leur processus de mise en œuvre et à une grande opposition des acteurs sociaux nationaux qui acquièrent de nouvelles ressources politiques grâce à leur interaction avec les coalitions d'ONG et de mouvements sociaux.

## 2.1. Cohérence avec les cadres cognitifs et d'action dominants dans le secteur rural

### 2.1.1. *ProSavana et Vale : convergence des objectifs de modernisation agricole et investissements extractifs*

Malgré les débats existants sur la scène politique et même académique, la **perspective modernisatrice** domine les principales arènes des politiques rurales et agricoles du Mozambique (Zanella & Milhorange 2016). Ce discours, comme on l'a montré dans le Chapitre 3, était également présent dans les trajectoires de la modernisation agricole au Brésil dans les années 1960-1970. Une grande partie des entretiens avec les responsables politiques au Mozambique a mis en évidence un objectif partagé de transformer les paysans mozambicains en agriculteurs modernes et intégrés aux marchés<sup>15</sup>. Cette perspective rejoint les discours dominants autour du « développement international » – notamment ceux de la Banque mondiale<sup>16</sup> – qui mettent en avant ces réformes comme étant un moyen de promouvoir la croissance agricole et la réduction de la pauvreté.

Elle gagne en légitimité dans un contexte où la productivité est demeurée faible et l'utilisation de technologies agricoles est peu diffusée dans les zones rurales (voir Chapitre 5) (Cunguara et al. 2012, p. 30). Un nombre réduit d'agriculteurs emploie des fertilisants chimiques, des pesticides ou des semences améliorées (Cunguara & Kelly 2009). En 2010, le total de fertilisants utilisés dans le pays s'est élevé à 51 400 tonnes, dont 90 % a été destinés à la production de tabac et de canne à sucre (Benson et al. 2014). En outre, la production est fondamentalement non irriguée et manuelle, ce qui contribue à la fluctuation et à la stagnation des niveaux de productivité de quelques cultures. Cependant, **l'accent mis sur la productivité** ignore selon certains universitaires des facteurs importants tels que la productivité du travail, la structure de la production, les marchés et les prix (Mosca 2010; Castel-Branco 2013).

L'analyse des stratégies politiques adoptées par le gouvernement confirment l'orientation centrale de **modernisation et de promotion privée** (voir Annexe 3). Par

---

<sup>15</sup> Entretien avec un représentant de l'IAM, Nampula, mars 2013 ; Réunion avec un haut représentant du ministère de l'Agriculture, Maputo, mars 2014 ; Entretien avec un représentant du ministère de l'Agriculture, Maputo, mars 2014 ; Entretien avec un haut représentant de l'IAM, Maputo, avril 2014 ; Entretien avec un haut représentant de l'IAM, Maputo, avril 2014 ; Entretien avec un représentant du ministère de l'Agriculture, Maputo, octobre 2015.

<sup>16</sup> Voir: Bank, World. World Development Report 2008. Washington, DC, 2007  
<<<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/5990>>>

exemple, le premier paragraphe du *Plan stratégique de développement du secteur agricole* (Pedsa) souligne les objectifs visant à « *transformer l'agriculture essentiellement de subsistance en une agriculture commerciale* » et à créer « *une base entrepreneuriale solide afin d'attirer les investissements privés, contribuant à un environnement commercial dynamique fondé sur la capacité des agents à intervenir et à créer des filières efficaces* » (MASA 2010, p. 1). Ces plans visent à faciliter l'action du secteur privé dans la production et l'approvisionnement de services, avec un accent porté sur l'adoption de « *paquets technologiques* » et la promotion de la mécanisation. Les investissements publics sont privilégiés seulement pour les produits et les zones à « *haut potentiel agricole* » (MASA 2010, p. 1).

Le Pedsa est opérationnalisé par le *Plan national d'investissement dans le secteur agricole* (Pnisa), qui a été élaboré dans le cadre du *Programme de développement de l'agriculture africaine* (CAADP en anglais) du Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (Nepad). Les objectifs du Pnisa incluent l'augmentation de la productivité, l'offre de services orientés vers le développement de **complexes agro-industriels** et le développement **des zones de croissance** à plus grand potentiel agricole et commercial (Pnisa 2013, 10). Ce plan oriente les politiques agricoles vers des cultures commerciales et alimentaires spécifiques et prévoit 60% de participation du secteur privé dans son financement. Le document valide l'approche par les *corridors de développement* et propose l'intégration de filières telles que celles du soja, du tournesol et du sésame avec le marché international.

En outre, le gouvernement du Président Nyusi, investi en 2015, a lancé une nouvelle *Stratégie nationale pour le développement* (Ende), qui a défini l'industrie extractive et de transformation, le secteur agricole et le tourisme comme prioritaires. Cette stratégie prévoit des sources indirectes de financement, telles que les **incitations fiscales** aux investissements étrangers, les **partenariats publics-privés** et l'aide des bailleurs internationaux. Elle confirme également l'accent mis sur les **corridors de développement** et les **pôles de croissance**, en particulier les zones économiques spéciales (ZEE). Ce gouvernement a également annoncé des changements institutionnels dans le secteur rural : le ministère de la Coordination de l'action environnementale a changé de nom et a élargi son champ de compétence, en devenant le ministère de la Terre, de l'Environnement et du Développement rural<sup>17</sup> (populairement connu comme le **ministère de la Terre**) ; le ministère de l'Agriculture a élargi ses compétences dans le domaine de la sécurité alimentaire devenant le ministère de l'Agriculture et de la

<sup>17</sup> Ce ministère a été confié à un homme d'affaires associé à la famille Guebuza. Il est le fondateur du groupe d'investissements Insitac et le principal actionnaire de la banque BCI.

sécurité alimentaire (MASA)<sup>18</sup>; la mission du Secrétariat technique de sécurité alimentaire et nutritionnelle (Setsan) a également été revue, mais sa capacité financière et institutionnelle est demeurée faible<sup>19</sup>.

Les entretiens vont dans le même sens. Comme le confirme un représentant du MASA (avril 2014),

*« Le ProSavana opère à une échelle plus élevée. (...) Nous avons des balises pour travailler avec le secteur privé et avec les grandes entreprises, qui doivent opérer dans le cadre des programmes du gouvernement. Mais je me suis aperçu que le ministère [de l'Agriculture] fournit des services pour le secteur privé. Par ailleurs, le Cepagri [Centre de promotion de l'agriculture] cible l'agriculture commerciale. Nous avons cette composante également, mais elle ne doit pas être le rôle du ministère ».*

Le **Plan directeur du ProSavana est aligné avec le Pedsa, le Pnisa, l'Ende, le Piait** (entre autres) dans ses principes fondamentaux : i) l'augmentation de la productivité via un système public de recherche; ii) la structuration de filières agricoles et iii) la création de pôles de croissance (ProSavana 2013). Les cultures privilégiées sont analogues dans tous les programmes, il en va de même pour les initiatives proposées par les *projets d'impact rapide* (QIP) du ProSavana et du Pedsa. Le rôle de l'État est de faciliter les actions du secteur privé dans ces stratégies, dans un contexte où les niveaux d'investissements publics sont faibles ( $\cong$  1,5 % du PIB en 2010). L'accès aux intrants est considéré dépendant de l'agriculture contractuelle et des entreprises privées de distribution.

Par ailleurs, les récentes découvertes de vastes ressources minières au Mozambique ont contribué à attirer l'intérêt international pour le pays. Comme on l'a montré dans le chapitre précédent, le gouvernement consolide progressivement une « économie extractive », fondée sur la production ainsi que sur l'exportation de ressources naturelles et de produits agricoles (C. Castel-Branco 2010; Mosca & Selemene 2012). Les expériences d'industrialisation au Mozambique ont été essentiellement liées aux méga-projets peu connectés avec l'ensemble de l'économie, ou avec le secteur rural où la transformation agricole a été minimale (Cunguara et al. 2012, p. 30). Pour des représentants de l'Unac et de l'Action académique pour le développement rural (Adecru), la conception du Pnisa a été conditionnée par ce contexte de grands

---

<sup>18</sup> José Pacheco, ministre de l'Agriculture depuis le gouvernement Guebuza a gardé son poste. Il est l'un des seuls membres de l'équipe gouvernementale à être membre élu de la commission politique du Frelimo et il dirige le dialogue politique avec la Renamo. Son ancien mandat avait été connu par l'accent mis sur l'*agrobusiness* et les investissements étrangers.

<sup>19</sup> Entretien avec un représentant du Setsan, Maputo, octobre 2015.

investissements dans les ressources minières et agricoles ayant lieu au Mozambique. Ce plan aurait été « *capturé par les intérêts corporatifs* » nationaux et internationaux et les montants alloués aux cultures alimentaires n'arrivaient qu'au tiers de ceux alloués aux cultures commerciales (Vunjanhe & Adriano 2015, p. 48–49).

Nous avons montré, au cours du Chapitre 5, les aspects politiques, économiques et idéologiques contribuant à la consolidation d'un modèle de lutte contre la pauvreté fondé sur les objectifs de modernisation agricole, de promotion des investissements privés et de développement d'une industrie extractive. Castel Branco (2008) avait par exemple soutenu que les dynamiques récentes d'accumulation reposent sur la promotion d'investissements à travers **l'alliance entre une élite administrative rentière et les capitaux étrangers**. Cette stratégie a été également mise en avant comme un moyen de réduire la dépendance de l'aide étrangère. Le *système de croyances* des principales coalitions d'acteurs du secteur rural mozambicain (C4 et C5 illustrées dans le Chapitre 5) est en accord avec les instruments privilégiés par les acteurs traditionnels de la coopération, qui trouvent un terrain fertile dans le pays. Cette tendance a suivi les projets d'ajustements structurels des années 1990 et de libéralisation du secteur agricole, pouvant être également associée avec les projets en cours soutenus par la Banque mondiale, l'Usaid et d'autres bailleurs du Nord.

En résumé, le *système de croyances* mobilisé par les élites politiques du secteur agricole au Mozambique n'est pas homogène ; néanmoins, les divergences persistent essentiellement au niveau des *croyances secondaires* (Zanella & Milhorance 2016). En dépit de la coexistence de « stratégies multiples » pour le secteur rural que nous avons mis au jour dans le chapitre précédent (Hanlon & Cunguara 2010; Mosca 2010; Castel-Branco 2013), un aspect constant dans les plans gouvernementaux – ses *croyances fondamentales* – est l'accent porté sur l'augmentation de la production et de la productivité, sur le développement des filières par produit, ainsi que sur le rôle des investissements étrangers et du secteur privé comme éléments moteurs du développement.

### 2.1.2. *Projet d'investigation : différences dans la mise en place du système national de recherche agronomique*

La consolidation d'un **système public de recherche agricole** est probablement la principale innovation dans ce contexte, lorsque cet effort dépendait précédemment des appels à projets dispersés et des institutions diverses nationales et internationales. La *Plateforme pour la recherche agronomique et l'innovation technologique* (Piait) et le *Programme*

*d'appui technique aux projets de nutrition et sécurité alimentaire (ProAlimentos) ont été mis en œuvre par l'Embrapa avec l'appui de l'Usaid. Les universités de Floride (UF) et de Michigan (MST) ont également participé aux initiatives de renforcement de la capacité institutionnelle de l'IIAM. Cette plateforme visait à renforcer la capacité institutionnelle et financière de l'IIAM à partir de l'effort commun d'un consortium d'institutions internationales<sup>20</sup>. Selon des représentants de l'Embrapa, « le gouvernement mozambicain s'est intéressé notamment aux politiques brésiliennes en matière de développement institutionnel ». Le but était, selon lui, « d'instrumentaliser le partenaire mozambicain pour brûler des étapes, car la technologie cela ne peut pas être importée »<sup>21</sup>. Pour certains interlocuteurs à l'IIAM, « l'avantage du projet de coopération était le fait que la recherche [agronomique] soit réalisée au Mozambique, donc les thématiques pourraient être formatées aux problématiques locales »<sup>22</sup>.*

Le modèle de l'Embrapa n'était pas le seul ayant été considéré pour la restructuration de l'Institut, mais cette institution a eu un impact plus fort dans la définition des objectifs à suivre, comme l'affirme le directeur national de l'IIAM : « *Cet institut est le résultat d'un processus de réforme. Il y avait plusieurs institutions de recherche agronomique (...). Des études d'évaluation ont été menées par plusieurs institutions, mais c'est avec l'Embrapa que le IIAM a travaillé* »<sup>23</sup>. D'autres représentants de l'IIAM, de l'Embrapa et de l'Usaid confirment cette information :

*« L'Embrapa nous a appuyé fortement dans l'élaboration de notre plan stratégique ainsi que dans l'opérationnalisation de ce plan »<sup>24</sup> ;*

*« La composante de renforcement institutionnel est inspirée de l'expérience de l'Embrapa »<sup>25</sup> ;*

*« Dans la formulation du plan stratégique il y a eu un leadership évident de la part l'Embrapa »<sup>26</sup>.*

---

<sup>20</sup> International Livestock Research Institute (ILRI), Kenya; International Institute for Tropical Agriculture (IITA), Nigéria; International Rice Research Institute (IRRI), Philippines; International Potato Center (CIP), Pérou; International Crop Research Institute for the Semi-Arid Tropics (ICRISAT), Inde; International Center for the Improvement of Maize and Wheat (CIMMYT), Mexique; International Food Policy Research Institute (IFPRI), États-Unis; International Water Management Institute (IWMI), Sri Lanka; Michigan State University (MSU), États-Unis; International Fertilizer Development Center (IFDC).

<sup>21</sup> Entretien avec un représentant de l'Embrapa, Maputo, mars 2013.

<sup>22</sup> Entretien avec un représentant de l'IIAM, Nampula, mars 2013.

<sup>23</sup> Entretien avec un haut représentant de l'IIAM, Maputo, avril 2014.

<sup>24</sup> Entretien avec un représentant de l'IIAM, Nampula, mars 2013.

<sup>25</sup> Entretien avec un représentant de l'Embrapa, Brasilia, juillet 2013.

<sup>26</sup> Entretien avec un représentant de l'Usaid, Maputo, avril 2014.

Ce but de renforcement institutionnel a été considéré comme étant positif même par certains acteurs de la société civile brésilienne, malgré les critiques envers le projet technologique :

*« Le travail de l’Embrapa de renforcement institutionnel de l’IIAM est une bonne chose (...); le problème est le modèle de production qu’ils mettent en avant »<sup>27</sup>.*

En plus des initiatives de renforcement institutionnel, l’appui de l’Embrapa pour le développement d’un « paquet technologique » adapté à la réalité du Mozambique était bien perçu par les interlocuteurs mozambicains. En effet, les cadres de l’IIAM reconnaissent les travaux de l’Embrapa dans l’agriculture tropicale<sup>28</sup>. Comme l’a souligné un représentant de la Plateforme, les recherches de l’Embrapa étaient fréquemment mobilisées dans les universités d’agronomie au Mozambique : *« nous sommes tous passés par là; nous connaissons tous les travaux de l’Embrapa. Il s’agit bien évidemment d’une référence pour notre réalité tropicale »<sup>29</sup>*. Certains auteurs ont montré que le ProAlimentos est né de l’initiative de chercheurs de l’Embrapa et de l’IIAM qui travaillaient au sein d’un projet commun auparavant et qui l’ont ensuite présenté à l’ABC et l’Usaid (Fingermann 2015)<sup>30</sup>. D’après le directeur de l’IIAM, *« la capacité technique de l’Embrapa pourrait être utile aux Mozambicains »*. Il continue : *« notre perspective c’est de développer des paquets technologiques, comprenant les semences hybrides et les fertilisants »<sup>31</sup>*. Cette perspective est confirmée par des représentants de l’Institut au niveau local : *« Nous travaillons [dans le cadre du ProSavana] sur une variété de maïs hybride qui est orientée vers l’agrobusiness (fourrage, agro-industrie alimentaires, etc.). Ce sont des paquets technologiques qui resteront dorénavant à disposition de l’IIAM »<sup>32</sup>*.

Comme informé par les représentants de l’Usaid<sup>33</sup>, ces programmes ont été facilement acceptés au sein de l’agence, compte tenu de leur intérêt dans la mise en place d’initiatives triangulaires avec les pays émergents. Le Brésil, l’Inde et l’Afrique du Sud constituaient des partenaires stratégiques dans la perspective de la coopération triangulaire de l’Usaid et l’agriculture représentait le secteur prioritaire. Ces

<sup>27</sup> Entretien avec un représentant de mouvement agraire au Brésil, Brasilia, juin 2013.

<sup>28</sup> Entretien avec un haut représentant de l’IIAM, Maputo, avril 2014.

<sup>29</sup> Entretien avec un représentant de la PIAIT, Maputo, avril 2014.

<sup>30</sup> Selon Fingermann (2015), ce schéma avait contribué à créer un environnement positif entre les chercheurs. Tous parlaient portugais et se connaissaient auparavant, soit en fonction des projets de recherche communs au sein de l’Embrapa, soit en raison de la participation à des réseaux de chercheurs.

<sup>31</sup> Entretien avec un directeur de l’IIAM, Maputo, avril 2014.

<sup>32</sup> Entretien avec un représentant de l’IIAM, Lichinga, juin 2014.

<sup>33</sup> Entretien avec un représentant de l’Usaid Brésil, Brasilia, juin 2013.

programmes étaient par ailleurs en lien avec l'initiative *Feed the Future*<sup>34</sup> mise en œuvre au Mozambique. Cependant, à l'instar de la majorité des initiatives de coopération triangulaire, des divergences entre les agences ABC et Usaid en termes de modes opératoires, de calendriers et d'objectifs ont créé des tensions importantes dans leur mise en œuvre selon les entretiens<sup>35</sup>. En outre, la réduction du budget de la coopération brésilienne à partir du gouvernement Rousseff a fragilisé la continuité d'une grande partie des activités.

Enfin, il convient de noter que le système brésilien de recherche agronomique a largement bénéficié du soutien public, comme nous l'avons montré dans le Chapitre 3. Cependant, dans le cas mozambicain, l'IIAM représente une institution de base publique, mais le rôle du gouvernement dans le financement de ses activités est faible, comme l'évoque son directeur « *Nous avons un budget public mais plus de la moitié des ressources sont utilisées pour payer les salaires des fonctionnaires. Nous n'avons pas d'autonomie financière* »<sup>36</sup>. D'autres fonctionnaires confirment que la question du financement public représente une grande contrainte : « *Il y a des années où nous n'avons presque pas de financement de l'État* »<sup>37</sup>. Dans ce contexte, d'autres sources de recette sont envisagées : « *Nous travaillons pour que l'IIAM devienne une entreprise auto-suffisante à partir de la vente de ses services* »<sup>38</sup>. Pour certains membres de l'Embrapa c'est un signe du « *manque d'engagement de la part du gouvernement mozambicain dans la captation de ressources* »<sup>39</sup>.

Par conséquent, les projets d'appui à la structuration d'un système national de recherche agronomique et de développement de paquets technologiques adaptés aux conditions agroécologiques du Mozambique étaient cohérents avec les objectifs des acteurs administratifs et des chercheurs de l'IIAM. Ces projets constituent en effet des innovations dans le domaine de la recherche agronomique du pays. Cependant, contrairement à l'attente de certains acteurs brésiliens, le rôle du gouvernement mozambicain dans la mise en œuvre et dans le financement de ces projets est demeuré

---

<sup>34</sup> Le programme *Feed the Future* vise à réduire la malnutrition et la pauvreté en promouvant la croissance agricole dans 19 pays en développement, notamment le Mozambique. Dans ce pays, le programme s'étend sur 23 districts dans les provinces de Nampula, Zambézie, Manica et Tete. Le programme met en évidence le potentiel agricole du pays, en raison de la disponibilité de terres et la fertilité des sols, outre la localisation géographique stratégique qui inclut des corridors d'investissements et des ports. Les initiatives sont ciblées sur l'amélioration des niveaux nutritionnels de la population rurale, la structuration de filières agricoles (oléagineux, légumineuses, noix de cajou et fruits), la mise en œuvre de partenariats public-privé, ainsi que le renforcement des capacités de recherche agricole et d'assistance technique. Voir (Usaid 2014).

<sup>35</sup> Entretien avec un représentant de l'Usaid Mozambique, Maputo, avril 2014.

<sup>36</sup> Entretien avec le directeur de l'IIAM, Maputo, avril 2014.

<sup>37</sup> Entretien avec un représentant de l'IIAM, Maputo, avril 2014.

<sup>38</sup> Entretien avec un représentant de l'IIAM, Nampula, mars 2013.

<sup>39</sup> Entretien avec un représentant de l'Embrapa, Brasilia, juillet 2013.



marginal. L'attraction de financements internationaux et privés est restée la principale stratégie de l'institution.

### 2.1.3. *Programme Plus d'aliments : priorité donnée au volet de mécanisation et marginalisation de la vulgarisation agricole*

L'accent mis sur la modernisation agricole a eu des répercussions sur la mise en œuvre d'autres programmes de coopération brésilienne. Par exemple, l'intérêt de ce gouvernement pour le **Programme Plus d'aliments international** s'est restreint à l'acquisition des machines agricoles à des prix préférentiels. L'objectif du programme brésilien de mise en place d'un système « *émancipateur d'assistance technique et de sécurité alimentaire orienté sur l'agriculture familiale* »<sup>40</sup> a été considéré comme marginal par le gouvernement mozambicain (Zanella & Milhorance 2016). Cette initiative s'est matérialisée au Mozambique à travers le Programme national de mécanisation agricole, pour lequel le gouvernement a mobilisé les ressources prévues dans le cadre du Pnisa et du Fonds de développement agricole (FDA). Comme nous l'avons montré dans le Chapitre 2, son origine en tant que programme de coopération sud-sud a reposé sur l'intersection entre les motivations politiques et privées et sur le principe « d'échange mutuel », fondé sur la **convergence de la coopération avec des intérêts commerciaux**. D'autres auteurs soulignent pourtant que les objectifs de promotion de l'agriculture familiale a donné graduellement lieu au récit d'échange mutuel et d'accent sur l'aspect commercial (Cabral 2015). Nous y reviendrons dans le prochain chapitre (section 1.2).

### 2.1.4. *Changement incrémental dans la consolidation de la perspective modernisatrice des politiques rurales et agricoles au Mozambique*

En résumé, les instruments brésiliens ont été mis en avant en tant que dispositifs de « promotion de la sécurité alimentaire mondiale » et de « partage de connaissances en matière d'agriculture tropicale ». Ils ont été facilement acceptés par les élites mozambicaines. Le ProSavana est, selon les mots des représentants du ministère de l'Agriculture, le bras opérationnel des politiques agricoles mozambicaines pour le corridor de Nacala. Plusieurs intervenants l'affirment : « *Le ProSavana est un programme*

<sup>40</sup> Entretien avec représentant du ministère brésilien du Développement agricole, Brasilia, juin 2013.

*du gouvernement mozambicain* »<sup>41</sup>. Il était également aligné avec des initiatives d'autres bailleurs importants au Mozambique, tel que l'Usaid. Cela étant, les initiatives de coopération dans le domaine de la modernisation agricole (ProSavana, ProAlimentos/Piait) étaient largement alignées avec les intérêts des élites administratives du secteur rural au Mozambique. Parallèlement, le Programme Plus d'aliments, originalement inscrit dans les politiques brésiliennes plus larges pour l'agriculture familiale, a été adopté au Mozambique comme une initiative fondamentalement orientée vers la mécanisation agricole.

Les instruments brésiliens portés par ces initiatives ont ainsi été *traduits* en instruments des politiques publiques nationales au Mozambique à partir de l'*hybridation* d'éléments des deux pays. Cependant, il ne s'agit pas d'une réorientation du cadre cognitif et d'action dominants dans les stratégies sectorielles du pays. Le « partage d'expériences » dans ce cas a fait l'objet d'un *changement incrémental* dans la direction de la consolidation du cadre politique et institutionnel existant, en lien avec les priorités des élites politiques au sein du ministère de l'Agriculture et des principaux bailleurs internationaux situés dans le pays, notamment la Banque mondiale et l'Usaid. Ces initiatives ont bénéficié également d'un contexte international favorable aux investissements agricoles, comme nous le verrons dans la section suivante.

## 2.2. Contexte national et international favorable aux investissements agricoles

### 2.2.1. Une vague croissante d'investissements sur le foncier

Les investissements étrangers directs dans le secteur agro-alimentaire ont été à la hausse après la crise alimentaire de 2007-2008 (FAO 2012). Plusieurs auteurs partagent l'analyse selon laquelle la convergence des crises multiples (alimentaire, énergétique, financière...) ont contribué à approfondir la vague d'investissements agricoles, notamment les acquisitions foncières internationales (Borras et al. 2012; Boche 2015). Selon Anseeuw *et al.* (2012), l'intérêt porté par les investisseurs a été principalement déclenchée par la flambée des prix alimentaires de la fin de la décennie. Mais, loin de constituer un phénomène bref, la ruée vers les terres repose sur des tendances de long terme, telles que la croissance de la population, la croissante demande pour les

---

<sup>41</sup> Déclaration du directeur provincial du Nyassa en réunion de consultation à la société civile, Lichinga, juin 2014.

biocarburants, les matières premières, et la spéculation financière. Elle fait pourtant face à des difficultés de la part des investisseurs à matérialiser leurs projets, comme nous le discuterons dans la prochaine section.

L'Afrique sub-saharienne est l'une des régions les plus impactées par les investissements fonciers, fondés particulièrement sur les mécanismes de concessions à long terme (Boche & Pouch 2014). Une grande diversité d'acteurs et de modèles est impliquée dans ces projets fonciers : les entreprises nationales, les fonds souverains, les acteurs financiers, les multinationales et les entreprises privées initialement non liées à l'activité agricole. Les pays émergents et à revenu moyen sont les principaux acteurs des investissements étrangers dans le foncier (voir *Tableau 6.2*). Toutefois, cette tendance est marquée par un fort régionalisme, d'où l'importance des Sud-Africains en Afrique australe (Hall 2011), au détriment des investisseurs brésiliens ou même chinois dans cette région.

**Tableau 6.1 : Top 10 des pays investisseurs et cibles d'acquisitions foncières à grande échelle, 2016 (conclus et prévues)**

Pays investisseurs	Superficie (millions ha)	Pays ciblés	Superficie (millions ha)
États-Unis	7,3	Indonésie	5,6
Malaisie	5,1	Papua Nouvelle Guinée	3,8
Royaume-Uni	4,5	Sudan du Sud	3,5
Arabie Saoudite	4,1	Philippines	3,2
Chine	4,0	Mozambique	3,0
Singapour	3,6	Brésil	2,9
Brésil	3,1	Russie	2,6
Inde	3,0	Sudan	2,5
Émirats Arabes	2,6	Ukraine	2,4
Canada	2,1	Congo	2,2

Source : Land Matrix (2016)

Le ProSavana s'insère dans ce contexte et selon l'un de ses interlocuteurs à l'Embrapa, « l'Afrique est vue comme une dernière frontière pour ce type d'investissement à grande échelle ».

### 2.2.2. Alignement avec les recommandations internationales et les stratégies régionales

Les orientations du Plan directeur du ProSavana pour l'attraction d'investissements étrangers étaient en lien avec les stratégies nationales soutenues par

les institutions internationales, qui envisagent cette dynamique comme une opportunité pour le développement des pays africains (Morris et al. 2009). Les corridors de développement ont été promus en raison de leur potentiel pour la structuration de complexes agro-industriels, pour l'intégration des marchés régionaux, pour la promotion d'investissements et pour l'expansion d'infrastructures (Kaarhus 2011). Cette approche a été également mise en valeur dans les stratégies du CAADP et de la Nouvelle alliance pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle du G8<sup>42</sup> (désignée comme la « Nouvelle Alliance »). Par ailleurs, les investissements agricoles sont fréquemment justifiés par les institutions internationales du fait de leur potentiel d'introduction et de dissémination de nouvelles technologies agricoles (Liu 2013).

Pour les institutions internationales telles que la Banque mondiale, les bénéfices de l'**agriculture contractuelle** dépendent d'un environnement de « bonne gouvernance » et de cadres réglementaires qui assurent la propriété de la terre (Deininger & Byerlee 2011; Liu 2013). Le ProSavana partage cette vision : « à partir du système out-grower les agriculteurs locaux bénéficieront de marchés stables, de l'obtention d'intrants agricoles de qualité et du renforcement de leurs techniques agricoles » (ProSavana-PD 2014, p. 14). Mais si l'agriculture contractuelle a le potentiel pour augmenter la production et faire bénéficier aux paysans d'un accès aux services et aux ressources, dans la plupart des cas, elle se limite aux agriculteurs les mieux dotés en termes de ressources financières, foncières et techniques, ne représentant donc pas nécessairement un instrument efficace de lutte contre la pauvreté (Freguin-Gresh et al. 2012; Boche 2015).

En outre, dans l'environnement institutionnel du Mozambique, les investisseurs optent rarement de manière indépendante pour l'agriculture contractuelle (Boche 2015, p. 265). Certains acteurs privés promeuvent cette modalité comme une composante de responsabilité socio-environnementale ou comme un moyen d'accès aux crédits des institutions internationales (Smart & Hanlon 2014). Les modèles d'agriculture contractuelle sont très diversifiés, variant en termes de droits fonciers, de conditions des contrats et d'acteurs impliqués<sup>43</sup>. Le Plan directeur du ProSavana met en avant l'accès des agriculteurs aux intrants à travers l'agriculture contractuelle (ProSavana-PD 2014,

---

<sup>42</sup> Selon le document cadre de la « Nouvelle Alliance », cette initiative a pour but de « promouvoir l'investissement privé dans le secteur agricole, étendre l'innovation, atteindre les résultats durables de sécurité alimentaire, réduire la pauvreté et en finir avec la faim ».

<sup>43</sup> Trois modèles ont été observés par Boche (2015, p. 188–189) dans la région centrale et nord du pays : i) contrat de production assistée (production de soja dans le district de Gúrue ; ii) le contrat de production sous contrôle (l'entreprise fournit un appui à la production et exerce une supervision stricte de la production) ; et iii) la plantation-clé en main (*turnkey contract*), où l'entreprise met en place une plantation qu'elle transfère aux producteurs pour une période donnée.

p. 12), sans pour autant tenir compte du soutien public et des possibilités d'incitations complémentaires comme réalisés dans les pays voisins le Malawi et le Zimbabwe.

Parallèlement, les plans de développement du corridor de Nacala attirent des investisseurs divers, et non pas seulement brésiliens. Par exemple, l'entreprise d'*agrobusiness* Mosagri Ltd affirme sur son site web :

*« La raison pour laquelle nous avons choisi cette localisation [du Corridor de Nacala] est le développement rapide de la région. Elle a la plus grande densité de population du Mozambique et aussi la plus grande croissance. Un grand nombre de compagnies y établissent de nouveaux business. La société minière Vale y investit fortement (...). Par ailleurs, il y a le projet ProSavana. D'importants efforts d'investissements et de production de connaissances sont ainsi conduits dans la région » (Mosagri 2015, traduit par l'auteur).*

Les investissements agricoles sont également encouragés par les institutions du pays et s'insèrent dans le processus en cours d'intégration régional par le biais des corridors de développement. Comme on l'a montré dans le chapitre précédent, la loi de Terre (Loi n. ° 19/1997) a pour double objectif d'assurer les droits des communautés rurales à la terre et d'encourager les investissements privés. Ce cadre assure aux communautés rurales un certain degré de sécurité juridique dans l'usage de la terre, mais la plupart des paysans et des habitants des zones rurales n'ont pas connaissance de leurs droits, ni du soutien financier ou technique pour délimiter et enregistrer leurs parcelles. Par ailleurs, le corridor de Nacala s'insère dans un projet d'intégration entre le Mozambique, le Malawi et la Zambie par le biais du déploiement d'infrastructures de transport. Le chemin de fer réhabilité par la Vale et la Mitsui sont destinés à jouer un rôle central dans l'acheminement du cuivre des mines zambiennes. Parallèlement, la Banque africaine de développement (BAD), l'Exim-Bank de la Corée du Sud et la Jica financent une autoroute allant de Nampula à Lichinga. Cette approche combine le développement d'infrastructures, des incitations fiscales et la sélection de cultures commerciales prioritaires comme moyen de faciliter l'installation du secteur privé, l'intégration des marchés régionaux ainsi que la promotion de la croissance économique selon une approche territoriale.

### 2.2.1. Mécanismes renforcés de soutien aux projets face à un taux d'échec élevé

Il importe de noter à ce stade qu'une grande partie des investissements étrangers agricoles approuvés à l'échelle mondiale n'arrivent pas à être mis en œuvre (Deininger & Byerlee 2011; Anseeuw et al. 2012; Oya 2013). Ce contexte est attribué à des facteurs tels que : i) la sous-estimation des difficultés techniques et de gestion ; ii) l'absence d'attributs nécessaires face aux coûts élevés de transaction ; et iii) la position spéculative de certains investisseurs (Anseeuw et al. 2012). En outre, la promotion internationale des biocarburants, qui ont contribué en partie à l'accroissement de ces investissements, a été confrontée à la baisse des prix du pétrole, à la réduction des objectifs de la politique européenne et à l'échec d'un certain nombre de projets (Wilkinson 2014). Enfin, des risques institutionnels et politiques élevés liés à des mouvements de contestations contribuent à retarder des initiatives, comme dans le cas du ProSavana.

Au Mozambique, le taux d'échec des investissements agricoles est très élevé en ce qui concerne les processus de négociation et de mise en œuvre. La superficie de terre effectivement occupée par ces investissements dans le pays ne représente que 8% du total annoncé. Beaucoup de projets ne sont pas économiquement viables compte tenu des systèmes de prix, d'une part, des coûts du capital, de transaction et de mise en œuvre, d'autre part, et enfin, des difficultés techniques et de gestion (Boche 2015). Dans ce contexte, de nombreux agriculteurs commerciaux sud-africains sont devenus des fournisseurs de services pour d'autres investisseurs étrangers désireux de s'installer au Mozambique<sup>44</sup>(Boche & Anseeuw 2013). Les investisseurs brésiliens ont également manifesté leur intérêt dans l'établissement de *joint-ventures* avec des sociétés sud-africaines afin de bénéficier de leur expertise au Mozambique.

Un entretien avec le manager de la compagnie anglaise de développement de l'agriculture africaine (AgDevCo) confirme la difficulté de matérialisation des investissements dans le pays : « *Aucun des projets agricoles à grande échelle n'a réussi à ce stade. Le schéma out-grower du tabac progresse grâce à l'existence d'un marché d'export profitable. Il n'y a pas de terres abandonnées au Mozambique ; il y a des gens partout* » (AGRIX 2014, p. 17). De même, si l'on se réfère aux opportunités d'investissements pour les

---

<sup>44</sup> Anseeuw et al. (2016) illustrent ce phénomène par l'exemple de la compagnie Agri-SA qui a été invitée, en tant que producteur ou manager, par plus de 42 pays en Afrique. Les compagnies d'agrobusiness en Afrique du Sud sont spécialisées dans la vente d'intrants (Pannar, Omnia), la transformation (Illovo et Ongaat-Hulet), l'emballage (Westfalia) et des fournisseurs de services intégrés (Unitrans), ainsi que dans la gestion de coopératives privatisées (AFGRI). Ces entreprises ont développé des activités en Afrique australe et ailleurs, en proposant des services financiers et techniques.

compagnies néerlandaises, le directeur de la société mozambicaine MozFood suggère : « *Trouver un partenaire local est essentiel ; le greenfield ne marche pas* » (AGRIX 2014, p. 36). Enfin, la plupart des acteurs du secteur considèrent qu'il est important de ne pas démarrer des projets agricoles au Mozambique à une très large échelle, malgré les besoins en matière d'économie d'échelle (AGRIX 2014, p. 5).

Dans ce contexte, le programme repose sur la mise en place d'un solide schéma pour attirer les investissements étrangers qui comprendrait, entre autres, un mécanisme privé de financement (voir section 2.1). Comme le confirme ce même interlocuteur, la seule manière de matérialiser l'initiative serait à travers un ensemble de projets qui promeuve la production et l'écoulement des produits et qui considère la question du financement en raison, selon ses termes, « *du contexte d'insécurité quant à l'investissement au Mozambique* »<sup>45</sup>. Ces mécanismes ont été conçus afin de **surmonter le haut niveau de méconnaissance** des investisseurs étrangers, notamment brésiliens, face à la réalité rurale et politique au Mozambique ainsi que les coûts élevés de ces projets. Malgré ces efforts, les investissements liés à ce programme ont fait face à d'importants défis pour se concrétiser, comme nous l'examinerons dans la section suivante.

En somme, les caractéristiques du contexte régional de promotion des corridors de développement et du contexte international d'intensification des investissements agricoles et miniers ont ainsi contribué à consolider des instruments politiques favorables à ces dynamiques. Les élites administratives au Mozambique étaient ainsi particulièrement réceptives aux initiatives de coopération technique du ProSavana et aux investissements de la Vale. Leur *système de croyances* a été consolidé par une conjonction de facteurs internes et internationaux qui ont créé une *structure d'opportunité* pour l'action progressive de l'État et du capital brésilien au Mozambique. Cependant, ces idées ne sont pas uniques dans le paysage politique mozambicain, étant fortement contestées par une série d'acteurs de la société civile mozambicaine et internationale.

---

<sup>45</sup> Entretien avec un représentant de l'Embrapa, Brasilia, juillet 2013.

## 2.3. Stratégies des acteurs dans la consolidation du ProSavana et d'un modèle extractif

### 2.3.1. *Les interactions entre les coalitions de cause brésiliennes et mozambicaines*

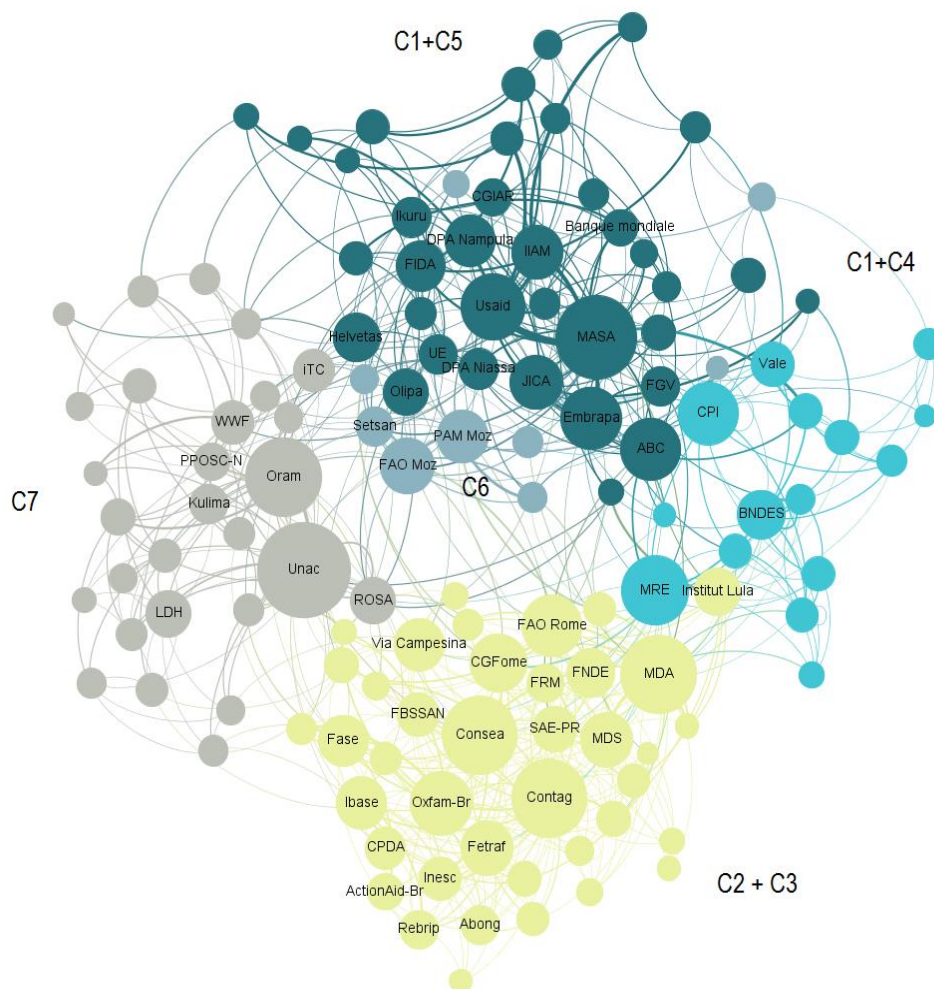
Le réseau présenté dans la *Figure 6.5* illustre le *sous-système* politique formé à partir de l'intégration entre les *coalitions de cause* brésiliennes et mozambicaines dans le secteur rural. Comme détaillé dans le Chapitre 2, ce graphique a été construit à partir des enquêtes de terrain et des informations disponibles dans les rapports institutionnels de chaque organisation, ainsi que des informations sur les projets et programmes pour le secteur rural au Mozambique. Il considère les liens entre les organisations (*collaboration, soutien/conseil/financement, et rattachement institutionnel*) présentes au niveau national mozambicain ou dans la mise en œuvre de projets concrets dans les territoires où le Brésil est présent (provinces de Tete, Nampula, Zambézie et Nyassa). Il s'agit du même réseau exposé dans le Chapitre 2, qui regroupe les *coalitions de cause* des politiques rurales brésiliennes (Chapitre 3) et mozambicaines (Chapitre 5). La taille des nœuds renvoie à la mesure de centralité de degré (*degree centrality*) – ou au nombre de liens de chaque organisation (plus de liens, plus grand nœud).

Il est possible de constater la présence de cinq sous-groupes principaux et l'intégration entre les deux coalitions de la société civile-public (C2 et C3 - brésiliennes ; et C7- mozambicaine) ainsi qu'entre les deux coalitions public-privé (C1 – brésilienne ; et C4 et C5 – mozambicaines). La prise en compte de l'ensemble des relations inter-organisationnelles et sa projection sur la carte révèle par exemple que la coalition modernisatrice dans laquelle les acteurs brésiliens s'insèrent (Embrapa, ABC, FGV) est dominée par des acteurs déjà sur place tels que l'Usaid, la Jica et les institutions mozambicaines (MASA, IIAM). Il est intéressant de noter que le réseau d'organisation pour la sécurité alimentaire (ROSA), avec qui les organisations brésiliennes au sein du Redsan avaient privilégiées les interactions, s'avère peut centrale et peu connectée au restant des organisations de la société civile mozambicaine.



Figure 6.2 : Représentation des coalitions d'acteurs brésiliens, mozambicains et internationaux

(centralité de degré, résolution modularité 1.2)



Source : Réalisé par l'auteur avec Gephi

L'importance mesurée par la centralité de degré des organisations telles que l'Unac, l'Oram et la PPOSC-N est notable dans la coalition de la société civile mozambicaine (C7). Les coalitions brésiliennes d'acteurs gouvernementaux et non-gouvernementaux (C2 + C3) sont moins centralisées. Dans la coalition impliquée dans les investissements privés (C1+C4), on note la centralité d'acteurs tels que la BNDES et le Centre de promotion des investissements (CPI). D'un autre côté, dans la coalition modernisatrice (C1+C5), des acteurs tels que le ministère de l'Agriculture (MASA), l'Embrapa, la Jica, la Banque mondiale et l'Usaid prennent le devant. Ces acteurs contribuent, avec le Brésil, à consolider les politiques publiques dans ce domaine.

### 2.3.2. L'émergence d'une coalition de contestation

La multiplication d'initiatives de coopération fondées sur une perspective modernisatrice et articulée au secteur privé au Mozambique a suscité la critique d'un réseau d'ONG et de mouvements sociaux brésiliens, mozambicains et internationaux à l'encontre de ces dynamiques publiques-privées d'échanges. Il s'agit d'un réseau issu de l'interaction entre les *coalitions de cause* « contestataires » (C3 et C7) présentées dans les chapitres 3 et 5 et qui réunissent principalement : i) des ONG et mouvements ruraux brésiliens historiquement critiques à l'égard du modèle de *l'agrobusiness*, notamment l'ONG Fase, ii) des ONG internationales à capacité financière, telles que Oxfam et ActionAid, iii) le Mouvement international des populations impactées par la Vale<sup>46</sup>, et iv) les organisations mozambicaines engagées dans les questions rurales, en particulier Unac, Adecru et Justice Environnementale.

Ce groupe hétérogène d'organisations a consolidé un cadre informel d'échanges engagé contre les projets publics-privés brésiliens. Depuis 2012, ces stratégies se sont concentrées sur des campagnes contestataires et très médiatisées afin d'attirer l'attention publique sur les risques liés aux investissements brésiliens pour les populations rurales. Cela se vérifie notamment par la médiatisation de l'accaparement de terres (*land grabbing*), qui est idéologiquement ancré et reflète des points de vues complètement opposés (Boche & Anseeuw 2013). Les risques potentiels d'une « ruée vers les terres » ont été énergiquement évoqués par les ONG internationales, ce qui configure le contexte dans lequel les liens entre les coalitions brésiliennes et mozambicaines se sont renforcés. Ces liens ont bénéficié, comme évoqué ci-dessus, d'une *structure d'opportunité* créée par l'insertion progressive de l'État et du capital brésilien au Mozambique et par une attention internationale accrue sur les risques de l'accaparement de terres engendrés par les investissements agricoles et miniers.

Comme définie par Tarrow (2005, p. 8), les variations dans les *opportunités* et les *contraintes* politiques peuvent encourager la prise d'action des mouvements sociaux (comportement des acteurs nationaux et tendances politiques globales), configurant une *structure d'opportunité politique* (*political opportunity structure*). D'après cet auteur, les vagues de contestation sont fondées sur les externalités saisies par les acteurs, tandis que les résultats de la contestation dépendent de l'ampleur du mouvement et des réponses de la part des élites opposantes. La continuité de ces vagues dans le temps reposerait

---

<sup>46</sup> Des ONG brésiliennes ont également formé un groupe plaidant pour une plus grande transparence dans les opérations de la banque publique brésilienne de développement (BNDES), notamment en ce qui concerne son soutien à l'internationalisation des grandes compagnies comme la Vale.

ainsi sur la **densité des réseaux** et sur les **structures effectives d'interaction** orientées vers l'action. Nous nous en tiendrons dans un premier temps aux conditions qui ont amené à l'émergence et au renforcement de cette coalition « contestataire » pour ensuite examiner l'interaction avec la coalition dominante dans le secteur rural mozambicain. Nous pouvons affirmer que l'émergence de ce réseau a pu avoir lieu grâce à trois facteurs : i) la création d'une *structure d'opportunité* pour agir au-delà des frontières nationales liée au contexte d'insertion de l'État et du capital brésiliens dans le système international ; ii) l'allocation continue de ressources financières et de légitimité de la part des ONG internationales (redistribution de ressources) ; et iii) la production et la *socialisation* croissantes d'informations et de principes concernant des investissements agricoles et miniers (Milhorance & Bursztyn à paraître).

### Une comparaison contestée entre le *cerrado* brésilien et la savane mozambicaine

Les mobilisations initiales ont fait suite aux déclarations des promoteurs du ProSavana qui ont présenté le programme comme étant « *inspiré du modèle de développement du cerrado* » (voir section 1.2 ci-dessus). La charge symbolique associée à ce modèle pour certains groupes d'ONG et de mouvements sociaux brésiliens renvoie aux trajectoires décrites dans le Chapitre 3 de luttes historiques entre les *coalitions de cause* du secteur agricole et leur concurrence pour les ressources publiques et les terres. L'alarme contre les investissements brésiliens a été tirée essentiellement après les impacts avérés des déplacements de populations menés par la société Vale dans les mines de Moatize I en 2012 (voir section 1.4). Comme le soulignent Shankland et Gonçalves (2016), l'utilisation d'artéfacts graphiques et audio-visuels de simple diffusion a été cruciale pour la construction et la dissémination d'un « **imaginaire politique** » associant la savane au *cerrado*. Cependant, il semble utile de mentionner qu'une grande partie de ces documents mettait en avant les impacts du programme brésilien dans la région du *cerrado* (le Prodecer) et non nécessairement les résultats concrets des initiatives du ProSavana ou des investissements fonciers au Mozambique.

Ces **articles alarmistes** produits par les médias brésiliens et internationaux ont attiré l'attention du public sur les risques d'accaparement de terres comme l'un des résultats potentiels de la mise en œuvre du ProSavana. On lisait en 2011 dans un journal à grand tirage au Brésil : « *le Mozambique offre de la terre au soja brésilien* » (Folha Online 2011). Ce reportage citait les mots du ministre mozambicain de l'Agriculture, José Pacheco : « *les agriculteurs brésiliens ont une expérience qui est très bienvenue. Nous voulons*

*reproduire au Mozambique ce qu'ils ont fait dans le cerrado il y a 30 ans* ». Le texte s'achevait sur le témoignage d'un agriculteur en plein cœur du *cerrado* « *Le Mozambique est le Mato Grosso sur le sol africain, doté de terres gratuites, sans les contraintes environnementales, et avec un coût logistique plus faible d'accès à la Chine* » (Folha Online 2011).

Les réponses à ces déclarations n'ont pas tardé. L'Unac, par exemple, s'est officiellement prononcé contre le programme, en affirmant que le ProSavana demandait « *des millions d'hectares de terres* » et prévoyait « *la venue en masse d'agriculteurs brésiliens* » qui allaient « *transformer les paysans mozambicains en employés* » (Unac 2012). Une campagne médiatique dans plusieurs langues a suivi ces déclarations, affirmant qu'un « *méga-projet brésilien déplace millions de paysans au Mozambique* » (GRAIN et al. 2012). On affirmait que les déplacements étaient en cours avant même le démarrage du programme. Des chercheurs ont également fait le parallèle avec le ProSavana et le Prodecer, contribuant à disséminer des informations critiques à l'égard du programme (Clements et al. 2012; Funada Classen 2013; Ferrando 2013). Comme l'a éclairci un représentant d'une ONG mozambicaine,

*« Le sujet du ProSavana est apparu quand nous avons observé les premières visites officielles lors desquelles on offrait de la terre. D'abord il y a eu le ministre de l'Agriculture qui disait qu'il y avait de la disponibilité de terres au Mozambique. Ensuite le ministre Pacheco est allé au Brésil en disant de la terre au Mozambique n'était pas chère et que le Mozambique pratiquait des incitations fiscales. La perspective était de développer le Prodecer dans le corridor de Nacala. Mais les gouvernements provinciaux le long du corridor n'étaient pas au courant. Nous avons donc décidé de mener des enquêtes »<sup>47</sup>.*

Ce scénario a attiré l'attention des ONG et mouvements sociaux brésiliens. Des représentants de l'Unac et d'autres organisations mozambicaines appartenant à la Plateforme de la société civile de Nampula (PPOSC-N) ont participé à des « *visites techniques* » au Brésil en 2012, avec l'appui des organisations historiquement engagées dans les campagnes critiques du « *modèle du cerrado* », telles que la Fédération des organes pour l'assistance sociale et éducationnelle (Fase). Ensuite, les efforts de **coordination politique** avec d'autres organisations brésiliennes ont porté leurs fruits. Le Mouvement brésilien des petits paysans (MPA), la Confédération nationale des travailleurs ruraux (Contag), le Mouvement de femmes paysannes (MMC), l'Institut de politiques alternatives pour le cône Sud (Pacs), l'Institut d'études socio-économiques (Inesc), ainsi que d'autres organisations ont fortement adhéré à la campagne et plaidé

---

<sup>47</sup> Entretien avec un représentant d'ONG mozambicaine, Maputo, avril 2014.

pour la création d'un espace de dialogue avec le gouvernement brésilien autour de sa politique de coopération internationale.

### **Mobilisation sociale accrue face au manque de transparence**

Le manque de transparence autour du programme et notamment du Plan directeur a été une constante dans son élaboration, qui a été réalisée à huis clos, par la fondation privée brésilienne Getulio Vargas (FGV Projetos) et par la firme japonaise Orient Consulting. Ce scénario contribuait à disséminer des idées alarmistes. Les premières réunions publiques « d'information » sur le programme, auxquelles nous avons pu participer, n'ont eu lieu qu'en mars 2013. Les responsables du programme faisaient des présentations en *power point* recourant à des termes tels qu'« agriculture durable », « partenariat », ou « développement rural », sans vraiment fournir d'informations précises sur le plan directeur. Celui-ci a ensuite été divulgué sans l'accord des responsables avec le titre « *Une fuite du plan directeur du ProSavana confirme les pires craintes [de la société civile]* ». Le texte ajoutait : « *cette copie informe clairement des intentions du programme et confirme que les gouvernements du Japon, du Brésil et du Mozambique sont secrètement en train d'ouvrir la voie à l'accaparement massif de terres dans le nord du Mozambique* » (GRAIN & Justiça Ambiental 2013).

Ensuite, la société civile japonaise a été appelée à se mobiliser et à intégrer le réseau contestataire à travers la Via Campesina, le mouvement altermondialiste « *Association pour la taxation des transactions financières pour l'aide aux citoyens* » (ATTAC) et le Forum Afrique-Japon<sup>48</sup>. La Via Campesina a en effet constitué une plateforme de coordination contre ces projets. Il convient de mentionner que, depuis plus de deux décennies, les mouvements sociaux de base rurale sont devenus un élément vital de la gauche latino-américaine, qui s'est progressivement engagée dans les luttes globales contre *l'agrobusiness* transnational à travers la Via Campesina (Vergara-Camus 2013). Cette coalition autonome et plurielle, considérée à la fois comme un acteur et une arène d'action, a développé sur le sol africain une mobilisation politique fondée sur des membres relativement hétérogènes et peu nombreux (Borras 2008). L'Unac est le point focal du Mozambique à la Via Campesina, qui intègre, au Brésil, le Mouvement des petits paysans (MPA) et le Mouvement des sans terre (MST).

<sup>48</sup> "Japanese civil society statement on ProSavana: Call for an Immediate Suspension and Fundamental Review", Septembre 2013.

Du côté mozambicain, en plus de l'Unac, plusieurs ONG situées à Maputo et dans les provinces de mise en œuvre du ProSavana et des investissements de la Vale (Nampula, Nyassa, Tete et Zambèzie) ont intégré ce premier effort de confrontation. Des organisations telles que l'Adecru, l'Association rurale d'aide mutuelle (Oram), l'organisation Justice Environnementale (JA!) et la Plateforme de la société civile de Nampula (PPOSC-N) ont été identifiées comme des acteurs majeurs des premières étapes de mobilisation (Adecru, 2014; Justiça Ambiental, 2012, 2013a, b; Paiva, 2013; Unac, 2012; Unac et al., 2013; Unac, 2013). D'autres acteurs intégrant le mouvement international contre la Vale<sup>49</sup>, tels que l'Association d'aide juridique aux communautés (AAJC) se sont également engagés dans ce processus. Des entretiens auprès des représentants de ces organisations ont montré que la société civile mozambicaine n'avait guère connu de mobilisation aussi forte autour d'une cause commune. La Campagne Terre consolidée dans le processus de formulation de la Loi de Terre en 1997 était considérée par la plupart des interviewés comme le seul mouvement équivalent<sup>50</sup>.

### Dynamiques politiques et symboliques de la mobilisation

Partant du cadre théorique des « réseaux transnationaux de militants » (*transnational advocacy network*) de Keck et Sikkink (1998; 1999)<sup>51</sup>, nous soulignons que malgré la diversité des membres de la « coalition contestataire », l'existence de **ressources financières**, d'**objectifs partagés** et d'un **discours commun** contre la modernisation agricole et les investissements à grande échelle les ont unis. Par ailleurs, comme le constate Tarrow (2005, p. 8), l'action collective requiert des **ressources de mobilisation** (y compris de l'information et de l'adhésion à une coalition ou un mouvement social), de la capacité à saisir les opportunités, un effort de formulation des

<sup>49</sup> Un réseau transnational d'organisations non-gouvernementales brésiliennes, canadiennes, chiliennes et mozambicaines est à l'origine de l'Articulation internationale des impactés par la Vale, qui critique fortement la politique socio-environnementale de l'entreprise.

<sup>50</sup> Entretien avec un représentant d'une ONG mozambicaine, Maputo, octobre 2014.

<sup>51</sup> Une vaste littérature sur les mouvements sociaux transnationaux développée depuis les années 1990 a suscité un intérêt considérable dans les milieux académiques et politiques. Les premiers travaux ont porté sur la capacité des mouvements localisés à se renforcer et à s'étendre au-delà des frontières initiales (Smith 1992), en tenant particulièrement compte du potentiel « transnational » des mouvements sociaux (Baletti et al. 2008). Plus récemment, les relations entre ces mouvements et entre les contextes localisés ont été soulignées (Routledge et al. 2007). La littérature portant sur les réseaux transnationaux consolidée par Keck et Sikkink (1998) a mis l'accent sur le rôle politique croissant des acteurs non-étatiques. D'autres groupes d'universitaires ont examiné le rôle de l'internet et d'autres technologies de communication dans le changement de la nature des mobilisations, notamment après l'avènement du Printemps arabe en 2011 (Khondker 2011). Les réseaux transnationaux de militants se distinguent principalement par le rôle des idées et des valeurs dans leur formation ; ils comprennent « les acteurs engagés à l'échelle internationale dans une question particulière, liés par des valeurs partagées, un discours commun et des échanges denses d'informations et de services » (Keck & Sikkink 1999, p. 89).

demandes et d'identification des objectifs en commun. Dans cette logique, les flux continus de ressources financières des ONG internationales telles qu'Oxfam et ActionAid ont assuré la *socialisation* qui se manifeste au sein de ce réseau : l'échange croissant d'informations<sup>52</sup> ; la production de vidéos en plusieurs langues qui ont été diffusées auprès des agriculteurs et de la communauté internationale<sup>53</sup> ; la réalisation de rapports de suivi des programmes<sup>54</sup> ; de nombreuses réunions rassemblant des organisations nationales et internationales<sup>55</sup> ; des lettres ouvertes adressées aux chefs d'État<sup>56</sup>. Il convient de noter que ces mouvements de confrontation ont été également suivis d'initiatives pratiques de partage d'expérience, mais cette modalité d'engagement est demeurée très limitée<sup>57</sup>.

Dans un premier temps, la critique a été construite à partir d'informations disponibles autour du cas brésilien. Dans un deuxième temps, des représentants de la société civile, accusés de méconnaître les zones rurales du nord du pays, se sont investis dans le dialogue avec les associations de paysans et dans le recensement de cas concrets d'impacts du ProSavana. Le processus de mobilisation de certains groupes de paysans le long du corridor de Nacala a profité d'une histoire de méfiance de ces communautés vis-à-vis du gouvernement central, que nous avons exposé dans le chapitre précédent. D'autre part, les organisations comme l'Unac et l'Adecru ont pu accroître la **visibilité** dans ces territoires, ce qui a d'ailleurs contribué à créer l'Union provinciale de Nampula en 2014<sup>58</sup>. Shankland et Gonçalves (2016) affirment que cette campagne aurait permis à l'Unac de renforcer des liens avec des groupes environnementaux comme « JA ! » et, au Brésil, l'ONG Fase aurait pu bénéficier d'importantes ressources matérielles et symboliques, en renforçant ses positions dans un contexte de baisse de l'aide du Nord dans ce pays.

<sup>52</sup> Voir, par exemple, la divulgation non autorisée d'une version intermédiaire du Plan directeur du ProSavana sur le site web Grain (GRAIN and Justiça Ambiental, 2013).

<sup>53</sup> « *ProSavana e FACE OCULTA Do Prodecer* », film réalisé par les organisations mozambicaines Unac et Oram (avec la contribution de FASE) sur le ProSavana et le Prodecer, 2013 ; Loyde Dins. « *ProSavana: Land Grabbed, Life Stolen* », 2015, film réalisé par l'Adecru avec l'appui de PLAAS ; « *Daqui a Nada* », 2015, film réalisé par Santarelli avec l'appui de ActionAid ; « *Mozambique : les grands exploitants agricoles délogent les petits fermiers du Nord* », 2016, réalisé par le journal Le Monde.

<sup>54</sup> Voir (Funada-Classen 2013; Schlesinger 2013a; Unac 2014a; Unac 2014b; Adecru 2015; Wise 2015)

<sup>55</sup> Conférences triangulaires des peuples contre le ProSavana, Maputo, Août 2013 ; Juillet 2014 ; novembre 2015.

<sup>56</sup> « Lettre ouverte des organisations de la société civile et des mouvements mozambicains aux présidents du Mozambique et du Brésil et au Premier-ministre du Japon », mai 2013.

<sup>57</sup> Un projet d'échanges d'expériences entre le Mouvement brésilien de petits paysans et l'Unac a été mis en place afin de développer des systèmes paysans de production, avec un accent mis sur la récolte, la production, l'amélioration et la conservation de semences natives. L'initiative a été consolidée dans le cadre de la Via Campesina et a été principalement financée par l'ONG internationale Oxfam, dont le but était de renforcer une action unifiée des paysans du monde.

<sup>58</sup> Entretien avec un représentant de l'Union provinciale des paysans de Nampula, Nampula, mais 2014.

Les relations entre le gouvernement du Mozambique et la société civile ont été plutôt conflictuelles au cours de la dernière décennie, notamment du fait que cette dernière a été historiquement associée à l'aide traditionnelle et aux réformes dans le domaine de la « bonne gouvernance », comme on l'a montré dans le chapitre précédent (Bellucci 2003). La question de la faible représentativité (et de la faible connaissance) de cette société civile quant aux populations rurales est souvent mise en avant par les élites politiques et privées<sup>59</sup>. Cependant, comme l'affirment Borras et al. (2008), il est tout à fait normal que, par représentation, les mouvements agraires transnationaux fassent référence à une « représentation partielle », dans la mesure où aucune organisation ou groupe de mouvements au niveau national ne peut représenter pleinement des groupes et intérêts si vastes et si diversifiés.

Enfin, le gouvernement mobilisait assez souvent des rhétoriques qui considéraient les opposants au ProSavana comme des opposants au développement du pays, comme le montre par exemple le propos du Directeur provincial du Nyassa :

*« Ces pressions externes voient le Nyassa se maintenir dans la pauvreté. Cela n'est pas ce que nous voulons. Nous voulons produire des aliments et nous avons de la terre pour cela. Il faut que nous nous réveillions. Il y a une main externe et ce processus est invisible. L'Afrique du Sud n'est pas satisfaite car nous produisons au Mozambique la banane que nous importions auparavant de ce pays. Pareil pour les tomates du Malawi. Ils ne seront pas satisfaits de voir le Mozambique se libérer. (...) Comment allons-nous nourrir le personnel des industries forestières et minières ? Nous avons la capacité de le produire. (...) Il faut que nous fassions très attention aux pressions externes qui veulent bloquer notre développement »<sup>60</sup>*

Des représentants du programme valident ce type de discours :

*« Les gens ne voient pas le développement agricole de manière isolée. Le développement repose aussi sur les voies d'accès, sur les écoles, sur la santé. Nous avons une interaction avec la société civile, mais elle est fragmentée. Nous les invitons et quand il y a des critiques, nous les recevons. Quand il y a de grandes manifestations, c'est parce qu'il y a de la désinformation »<sup>61</sup>.*

Ce discours est pourtant contesté par les acteurs de la société civile :

---

<sup>59</sup> Entretien avec un représentant du ministère de l'Agriculture, Maputo, mars 2013 ; Entretien avec un consultant de la Jica pour le ProSavana, Nampula, mars 2013 ; Entretien avec un représentant de la Vale, Tete, mai 2014.

<sup>60</sup> Directeur provincial du Nyassa lors d'une réunion de consultation à la société civile, Lichinga, juin 2014 (traduit par l'auteur).

<sup>61</sup> Entretien avec un représentant de l'IIAM, Lichinga, juin 2014.



« Nous avons constaté que le gouvernement se manifeste difficilement contre les entreprises privées. Quand nous nous manifestons, ils nous critiquent d'agir contre le développement du pays. Nous avons eu des problèmes avec la Vale qui découlent du manque de dialogue. Ces entreprises sont proches du gouvernement car elles savent qu'elles ont les portes ouvertes. (...) C'est quand il y a des grèves ou des manifestations qu'ils viennent nous voir. Ils devraient comprendre que pour avoir une license sociale des communautés il faut travailler avec la société civile »<sup>62</sup>

En résumé, l'hétérogénéité de ses membres n'a pas empêché la consolidation d'une forte mobilisation initiale, qui a assuré une grande visibilité aux organisations à sa tête du mouvement. Cette coalition s'est consolidée en raison des intérêts partagés dans un agenda de confrontation, matérialisé grâce aux efforts progressifs de *socialisation* d'idées et d'informations, ainsi qu'à la canalisation de *ressources financières et symboliques* dans un *contexte* de croissante attention de la communauté internationale envers les investissements étrangers et les stratégies des pays émergents. Ce réseau a également été intégré aux mouvements transnationaux agraires de la Via Campesina, affichant les risques de l'internationalisation de *l'agrobusiness* et les objectifs de renforcement de la souveraineté alimentaire<sup>63</sup>. Le matériel symbolique qui circulait faisait en grande partie référence aux trajectoires sociohistoriques des mouvements agraires brésiliens. Celui-ci a été principalement fondé sur des stratégies visant à **influencer des changements de comportement** chez les acteurs cibles, sur des actions de **confrontation directe** et sur des campagnes médiatiques. Cependant, après une première phase de grande mobilisation, ce mouvement s'est progressivement fragmenté dû à un affaiblissement interne à la coalition de cause et face à la cohésion de la coalition dominante.

<sup>62</sup> Entretien avec un représentant de la plateforme de la société civile de Tete, Tete, mai 2014.

<sup>63</sup> Selon La Via Campesina la souveraineté alimentaire est « le droit des peuples à une alimentation saine et culturellement appropriée produite avec des méthodes durables » (La Via Campesina 2011). Cette notion s'érige en opposition aux politiques néolibérales portées par l'OMC et les processus de privatisations des biens communs, en plaçant en priorité la production agricole locale pour nourrir la population, l'accès des paysans à la terre et aux ressources naturelles ainsi qu'aux semences et au crédit et met en lumière le droit des paysannes et des paysans à produire et le droit des consommateurs à décider ce qu'ils veulent consommer. Elle met par ailleurs en avant le rôle essentiel que joue l'agriculture familiale et paysanne pour nourrir la planète et lutter contre la faim et la malnutrition. Il ressort de ce concept que l'accès à la terre et aux ressources (eau, minéraux, semences, etc.) pour les paysannes et paysannes est une condition sine qua none pour atteindre l'objectif de la souveraineté alimentaire (Décarsin 2012).

### 2.3.3. Fragmentation et démobilisation de la critique

Selon Tarrow (2005), la continuité des vagues de mobilisation sociale reposerait sur la **densité des réseaux** et sur les **structures effectives d'interaction** orientées vers l'action. Ces réseaux sont en même temps cosmopolites et contextualisés. Siméant et al. (2015) qualifient l'approche par les « militants sans frontières » (Keck & Sikkink 1998) de sociologie idéaliste peu ancrée dans la réalité du terrain. Selon ces auteurs, même l'activisme transnational **renvoie à des pratiques locales** : sur le continent africain, par exemple, la professionnalisation des militants est très forte, compte tenu de l'importance de l'industrie du développement. Les ONG constituent la principale source d'emplois et de ressources pour beaucoup d'entre eux. Borrás (2010) revient sur cette question, en avançant l'idée que, malgré le processus de transnationalisation expérimenté par les mouvements agraires, les populations « liées à la terre » sont **socialement distinctes**, ayant ainsi une expérience variée de la mondialisation du capitalisme agricole. Cette affirmation met en lumière les dynamiques politico-économiques de ces mouvements sociaux. L'auteur identifie une série de facteurs caractérisant ce type de mobilisation, comme la question de la représentation, les stratégies politiques, l'impact, les arènes d'action, l'origine de classe, les différences idéologiques ou encore les dynamiques de construction d'alliance (Borrás et al. 2008).

#### **Socialisation d'objectifs peu contextualisés et divergences quant aux modes d'action**

En avançant les éléments théoriques ci-dessus, on peut affirmer que la coalition contestataire des projets brésiliens est **ancrée dans ses contextes d'origine**, à savoir les luttes agraires brésiliennes et le secteur internationalisé des ONG mozambicaines. Ce mouvement s'est consolidé à partir de la **socialisation d'une conception commune des risques de l'internationalisation du capital des économies émergentes** à travers les programmes de coopération. Cependant, les dynamiques internes à la coalition – ce que Borrás (2010) désigne comme la politique de la mobilisation (*politics of mobilisation*) – ont eu un impact considérable sur ses résultats. Les principaux facteurs de divergence ont été la *nature de ses luttes*, les *formes privilégiées d'action* et la *cohésion des récepteurs du message (le gouvernement)*. Ces dynamiques de mobilisation seront comparées dans le prochain chapitre avec la coalition des ONG envisageant d'internationaliser les instruments brésiliens de protection sociale pour le milieu rural.

Comme nous l'avons montré ci-dessus, les critiques envers les investissements brésiliens au Mozambique ont bénéficié d'une grande capacité de mobilisation entre

2013 et 2014, **ayant atteint certaines de ces revendications** : davantage de transparence de la part des managers du ProSavana, la suppression des orientations de déplacement des populations du Plan directeur, ainsi qu'une orientation plus concrète des activités d'assistance technique auprès des paysans avec la consolidation de la troisième composante du programme (le ProSavana-PEM). Les pressions contraires au programme des organisations de la société civile ont également contribué à fragiliser le projet du Fonds de Nacala (voir section 1.1) qui a connu un insuccès dans la captation de ressources. Le manque d'alignement entre la vision de chaque gouvernement (Brésil-Japon-Mozambique) autour du projet y a également contribué (Fase 2014)<sup>64</sup>. La croissante contestation internationale a également mis en lumière les risques d'évaluation de coûts liés à cette opposition sociale par les investisseurs eux-mêmes, selon les entretiens<sup>65</sup>. Enfin, le gouvernement du Mozambique s'est engagé à formuler un nouveau cadre juridique pour le secteur minier. Ce cadre propose d'inclure la préférence nationale pour les acquisitions, réglementant les transferts des droits du secteur ainsi que la contribution au capital social.

Le changement de comportement des élites politiques face au ProSavana et aux investissements dans le secteur minier ont pourtant été jugés insuffisants par une grande partie des acteurs de la société civile, qui visait à transformer complètement le *système de croyances* sous-tendant le programme et l'économie extractive (Mosca 2014). Comme l'affirme la lettre ouverte aux présidents mozambicain, brésilien et japonais, ces organisations revendiquaient « *la suspension immédiate de toutes les actions et projets du ProSavana* » ; par ailleurs, elles exigeaient « *que toutes les ressources humaines, matérielles et financières utilisées dans le ProSavana soient appliquées à l'élaboration et la mise en œuvre d'un Plan national d'appui à l'agriculture familiale durable (...) avec pour but d'appuyer la souveraineté alimentaire* » et « *que le gouvernement mozambicain adopte des politiques orientées vers le soutien à l'agriculture paysanne* »<sup>66</sup>.

Cependant, les objectifs et les méthodes d'action de cette coalition n'étaient pas partagés par tous ses membres. Après le lancement de la campagne « **Non au**

<sup>64</sup> D'une proposition originale de fonds de société d'investissement en capital à risque de 10 ans basée au Luxembourg, les responsables sont ensuite passés à l'idée d'une société anonyme avec un siège au Mozambique, sans la participation des gouvernements brésilien et japonais. Dans sa nouvelle version, le gouvernement du Mozambique serait un actionnaire minoritaire et devrait fournir des ressources spécifiques : terres, équipements et immeubles. En outre, dans cette nouvelle version, le fonds n'a pas de mandat défini pour les projets des petits et moyens agriculteurs, comme dans les versions précédentes (Fase 2014).

<sup>65</sup> Entretien avec un représentant de l'Embrapa, Brasilia, juillet 2013.

<sup>66</sup> « Lettre ouverte des organisations de la société civile et des mouvements mozambicains aux Présidents du Mozambique et du Brésil et au Premier-ministre du Japon », mai 2013.

**ProSavana** »<sup>67</sup> en juin 2014, avec pour objectif le blocage complet du programme, les divergences se sont accentuées. La plupart des ONG brésiliennes intégrant la coalition ont soutenu la campagne en signant une pétition à caractère politique. Mais la suite a mis au jour des dynamiques politiques et économiques plus complexes au Mozambique : si la plupart des organisations partageaient la critique à l'encontre des méga-projets brésiliens, notamment le ProSavana, **elles n'étaient pas alignées autour d'un rejet complet de l'initiative**. Quelques associations paysannes locales et ONG situées à Nampula et au Nyassa ont montré leur intérêt à participer directement à la mise en œuvre du programme, notamment par le biais des initiatives de renforcement des capacités des paysans dans la réception des investissements et dans l'attribution des titres fonciers (Duat). En outre, la mobilisation opposée au ProSavana n'a pas été suivie d'une critique équivalente des initiatives similaires financées par d'autres bailleurs, comme nous le verrons plus tard dans ce chapitre.

### **Affaiblissement interne à la coalition**

Nonobstant cette démarche contestataire s'est montrée efficace dans la perspective d'un *changement de comportement* des acteurs-cibles, le ProSavana est resté une priorité dans l'agenda politique du gouvernement mozambicain. Par conséquent, les **divergences internes** au mouvement contestataire vis-à-vis de la nature de la lutte et des formes privilégiées d'action ont contribué à son affaiblissement politique dans un deuxième temps. Ces divergences sont notables principalement au niveau territorial, comme nous le verrons ci-dessous. La perception, par certains bailleurs internationaux, du caractère spéculatif des dénonciations d'accaparement de terres a aussi contribué à réduire les sources de soutien politique et financier. Par ailleurs, si d'un côté une partie des bailleurs traditionnels du Mozambique (Norvège, Suède, Allemagne) a soutenu la contestation envers les pays émergents en finançant les réseaux d'articulation de la société civile ; d'un autre côté, les instruments de modernisation de promotion des investissements étrangers mis en avant par les initiatives brésiliennes étaient en grande partie soutenus par d'autres bailleurs (États-Unis, Banque mondiale).

Enfin, en dépit des déficits de coordination entre les bailleurs brésiliens et japonais dans la consolidation du ProSavana, **les élites gouvernementales mozambicaines ont maintenu avec force leur objectif de faire avancer ces initiatives**. Il

---

<sup>67</sup> Voir: « Lançada campanha NÃO AO PROSAVANA em Moçambique ». ADECRU, 2 juin 2014. <https://adecru.wordpress.com/2014/06/02/lançada-campanha-nao-ao-prosavana-em-mocambique/>.

en a été de même en ce qui concerne les investissements dans l'industrie minière. En effet, la démarche de la politique étrangère brésilienne fondée sur *l'absence de conditionnalités politiques* – qui implique l'absence de clauses liées à la promotion de la société civile – est plutôt bien reçue par le gouvernement mozambicain. Ce principe formel, particulièrement mis en avant par les diplomates brésiliens, fait pourtant face à l'opposition des acteurs de la société civile au Mozambique, qui sont en large mesure appuyés par les bailleurs de l'aide traditionnelle. Ce type de conflit n'est pas exclusif des relations du Brésil avec la société civile mozambicaine. Les projets chinois au Mozambique ont également fait l'objet de fortes campagnes de contestation, ce qui d'après Chichava et Duran (2016) se justifie en grande partie par le manque de transparence et d'intégration de la société civile dans la mise en œuvre de ces initiatives.

En somme, les instruments avancés par certaines initiatives brésiliennes n'étaient pas nouveaux au Mozambique. Les idées de modernisation agricole, de promotion des investissements et de structuration des complexes agro-industriels accompagnés du déploiement d'infrastructures faisaient l'objet de la majorité des politiques mozambicaines et des orientations des certains bailleurs internationaux au cours des années 2000. Ces instruments intégraient le *système de croyances* des élites administratives et ont été renforcés par les initiatives brésiliennes, mais ils ont été fortement critiqués par une coalition de la société civile. Celle-ci a bénéficié des *ressources symboliques* et *financières* ainsi que de l'appui politique d'organisations brésiliennes et internationales critiques du modèle de *l'agrobusiness*. Dans un premier temps, l'effort de mobilisation a connu une grande visibilité, au point d'atteindre certains de ses objectifs. Dans un deuxième temps cette coalition *socialisant* des instruments des luttes agraires transnationales s'est fragmentée en raison de désaccords internes concernant la nature de la lutte et les modes d'action, alors que la coalition des acteurs publics-privés mozambicains s'est maintenue dense et coordonnée (Milhorange & Bursztyn à paraître). Les divergences entre les organisations situées à Maputo et celles situées le long du corridor de Nacala ont également contribué à l'affaiblissement du processus de mobilisation, comme nous le verrons plus loin.

### 3. Territorialisation et conséquences des investissements brésiliens au niveau local

Outre les processus d'institutionnalisation et d'orientation du cadre cognitif, une manière supplémentaire d'apercevoir le changement politique lié aux instruments étrangers réside dans le processus de **territorialisation de l'action publique**. Ce processus a trait à la manière dont les acteurs mettent en œuvre les dispositifs normatifs sur le plan territorial et mobilisent les ressources pour construire des stratégies de développement (Maurel et al. 2014, p. 18). Nous montrerons dans cette section que des paramètres comme les *conditions socio-économiques et agricoles locales*, ainsi que les différences en termes de *dynamiques d'organisation sociale* ont été déterminants dans la réception des instruments au niveau territorial. Ces dernières incluent principalement l'histoire d'interaction avec l'État central et les modalités de coordination de la société civile. A ces fins, nous présenterons tout d'abord des éléments de débat sur la concrétisation des initiatives de la Vale (section 3.1) et du ProSavana (section 3.2), ainsi que d'autres investissements étrangers (section 3.3), dans le corridor de Nacala.

#### 3.1. Ancrage territorial de la Vale : alliances stratégiques avec les acteurs locaux

##### 3.1.1. *Décision centralisée et intermédiation des autorités traditionnelles au Mozambique*

En 2014, le gouvernement mozambicain a publié une nouvelle « Loi des Mines » (loi n° 20/2014) afin de réguler l'exploitation de ces ressources et d'assurer des gains plus « justes » pour l'État mozambicain. La Loi des Mines régleme en outre des aspects relatifs aux normes environnementales et de contenu local, ainsi que la proportion des recettes canalisées pour le développement des communautés locales. Ce nouveau cadre légal contenait, selon le rapport annuel de la Vale, « *des exigences plus rigoureuses qui pourraient engendrer une augmentation des coûts et des retards dans la mise en place des projets de l'entreprise* » (Vale 2013, p. 74). Parallèlement, la réduction des incitations fiscales pour les entreprises minières ont abouti à l'augmentation des coûts de production, ce qui, dans un contexte de baisse des prix internationaux des produits miniers, a rendu ces investissements peu viables selon l'entreprise. La stratégie de la Vale quant au contrôle

de l'infrastructure logistique du corridor de Nacala a contribué à conserver l'intérêt de l'entreprise pour les investissements au Mozambique, malgré la négociation d'une partie de ses actifs. D'autres entreprises à l'image de la canadienne Rio Tinto ont décidé de vendre à un groupe indien leurs projets à Tete à des prix plus faibles que ceux opérés sur le marché (DW.DE 2014) (voir Chapitre 5, section 3).

En ce qui concerne la politique de déplacements de la Vale dans le corridor de Nacala, on a observé des efforts de sa part pour modifier la démarche observée dans les mines de Moatize I et qui a fait l'objet d'importantes critiques et de grèves. Le but, selon l'entreprise, était de déplacer un nombre plus faible de familles<sup>68</sup>. Durant notre travail de terrain en 2014, nous avons constaté que l'entreprise avait réalisé des consultations auprès des communautés afin de définir la modalité d'indemnisation suite aux déplacements dans le district de Nacala<sup>69</sup>. Cependant, il convient de noter que la mise en pratique de ces consultations est controversée, puisque, dans la plupart des cas, elles sont conduites en collaboration avec les autorités locales qui reçoivent, selon les entretiens, des « subventions » pour faire avancer les intérêts de l'entreprise<sup>70</sup>. Comme le relatent certains membres des communautés affectées à Nacala-à-Velha (mai 2014):

*« Quand il y a eu les consultations de la communauté, certains étaient présents mais pas tous. Une partie a interagi directement avec le gouvernement. C'est le gouvernement qui a fait les paiements, il n'y avait aucun blanc. Personne de la Vale. Donc ensuite il y a eu des situations difficiles car nous n'avons pas compris les démarcations des terres ».*

*« Certains voulaient de nouvelles maisons, d'autres préféraient des indemnisations en liquide. Cette situation a créé un conflit au sein de la communauté. C'est le chef de la communauté qui est intervenu »*

*« En tant que chef du village, nous collaborons avec l'entreprise. Quand il y a des conflits nous intervenons »*

De plus, dans les cas de figure où les agriculteurs n'étaient pas en possession de titres fonciers (Duat), ils n'ont reçu qu'une indemnité financière pour les biens « sur » la terre : les maisons et les installations, les arbres fruitiers, etc. Comme le commentent les membres d'une communauté affectée à Nacala-à-Velha,

*« Les montants des indemnisations ont été stipulés par le gouvernement en fonction de la superficie de la machamba. Les techniciens ont fait les calculs des*

<sup>68</sup> Entretien avec un représentant de la Vale, Maputo, avril 2014.

<sup>69</sup> Entretiens avec les représentants de 10 communautés dans la région de Nacala-à-Velha, juin 2014.

<sup>70</sup> Entretiens avec les chefs de communautés dans la région de Nacala-à-Velha, juin 2014.

*machambas et des cultures et ont dit que ceux qui n'avaient aucune culture ne seraient pas indemnisés »*

Les paysans dans cette région n'ont pas reçu d'indemnisation pour leurs domaines dans leur ensemble (*machamba*), mais pour ce qu'ils possédaient sur la terre. Cette modalité est considérée comme légale par les institutions mozambicaines, mais il s'agit d'une source incontestable de conflits potentiels avec les populations rurales (Milhorance 2015b). Des impacts positifs des investissements sont également mis en avant par les membres de ces communautés, mais ces commentaires renvoient souvent à des activités de courte durée, comme des emplois temporaires qui seront supprimés après la conclusion des travaux.

*« Il y a eu quand même des impacts positifs. Il y a des personnes qui n'avaient pas d'emploi et qui travaillent maintenant dans la construction du chemin de fer. Un autre impact est la réparation de la voie pour transporter nos produits ».*

Ces informations nous montrent comment la mise en œuvre des projets d'infrastructure de la Vale dans le corridor de Nacala a bénéficié de l'intermédiation du gouvernement local et des chefs traditionnels dans la relation avec les communautés le long du chemin de fer, en plus du soutien du gouvernement central du Mozambique. Par exemple, un représentant du gouvernement dans la province de Tete nous a confié qu'en générale ils n'ont pas de pouvoir de décision, mais quand il y a des conflits avec la population c'est à eux de les gérer. Les ONG et mouvements sociaux mozambicains se sont montrés initialement moins actifs dans l'accompagnement de ces activités que dans celles mises en œuvre dans la province de Tete, où les conflits sociaux se sont multipliés depuis le début des opérations. Ces organisations ont déployé une grande partie de leurs efforts dans les discussions et les campagnes autour du programme ProSavana. Par ailleurs, l'entreprise a modifié sa stratégie d'action en comparaison avec l'expérience observée dans les mines de Moatize, en réduisant l'ampleur des déplacements des populations et en engageant des institutions de développement basées localement – par exemple l'organisation néerlandaise SNV. Dans ce contexte, les investissements de la Vale dans le corridor de Nacala ont trouvé un environnement local plus favorable à la mise en œuvre de leurs activités, malgré les conflits toujours présents avec certaines communautés locales et les difficultés conjoncturelles face aux aléas des marchés des *commodities* minières. Ces mêmes activités ont pris des chemins un peu distincts au Malawi.



### 3.1.2. Opérations menées par le gouvernement local au Malawi

Le chemin de fer qui va des mines de Tete au port de Nacala traverse également une partie du territoire malawien. Afin de mettre en perspective les résultats de ces projets et l'interaction entre l'entreprise et les acteurs publics et sociaux, nous avons mené des enquêtes complémentaires autour de ce même projet au Malawi en 2014<sup>71</sup>. Il a donc été possible de constater que, bien que les acteurs malawiens soient confrontés à des défis similaires, la mise en place au Mozambique d'un cadre légal contraignant pour le secteur minier et d'une Loi de Terre qui envisage de protéger les agriculteurs, ainsi que la présence d'organisations de la société civile qui participent au suivi de ces initiatives ont contribué à changer le comportement de l'entreprise (Milhorance 2015b). Au Malawi, la question de la terre n'atteint pas le même degré de mobilisation qu'au Mozambique. La Vale a initié le déplacement des populations dans la zone tampon du chemin de fer en 2014 et ses employés décrivaient le processus comme « *plus souple* », dans la mesure où il était conduit « *directement par le gouvernement central, ce qui a posé moins de difficultés à l'entreprise* »<sup>72</sup>.

Le système foncier au Malawi repose sur le *Land Act* (de 1967), approuvé pendant la période coloniale et inspiré du cadre légal anglais. Cette loi divise la terre en trois catégories juridiques — coutumière, privée et publique. La première ne reconnaît pas tous les droits de propriété, mais les droits d'utilisation, qui ne sont pas aliénables. La terre privée est exclusivement détenue et occupée par un individu ou une institution. Et la terre publique est acquise par le gouvernement pour l'usage public. L'indépendance n'a donc pas introduit de changement significatif dans les dispositions institutionnelles qui régissent l'accès à la terre ni les objectifs de gestion foncière. Dans ce contexte, la terre en régime coutumier est envisagée comme une réserve à partir de laquelle est créée la propriété privée et publique. Seuls certains investisseurs peuvent supporter les coûts élevés du processus d'acquisition et d'enregistrement de la terre. Par ailleurs, il n'y a pas de consensus entre les autorités traditionnelles locales sur cette question, ce qui polarise encore plus les opinions (Chinsinga, 2011).

Le personnel de la Vale au Malawi a énoncé plusieurs différences par rapport à son expérience au Mozambique lors des entretiens. En premier lieu, la participation plus directe et solide du gouvernement central attestait la volonté du gouvernement de voir augmenter les investissements étrangers et de créer une voie alternative vers l'océan Indien (puisque les importations et les exportations actuelles sont acheminées par

<sup>71</sup> Pour plus de détails concernant cette étude de cas, voir Milhorance 2015b.

<sup>72</sup> Entretien avec un représentant de la Vale au Malawi, Lilongwe, avril 2014.

l'Afrique du Sud). L'accès direct au gouvernement était considéré comme plus facile au Malawi qu'au Mozambique, à travers la mise à disposition de personnel-relais à temps plein au sein du ministère de l'Énergie. Ces différences attestaient l'intérêt du gouvernement malawien dans la concrétisation rapide du projet. Comme le synthétise un diplomate brésilien au Malawi (avril 2014) :

Au Mozambique, malgré l'appui historique des bailleurs traditionnels au budget public, ses autorités jouissent d'une plus grande marge de manœuvre [que celles du Malawi] dans la conduite du pays. Son grand territoire, sa géographie favorable et ses ressources minières assurent une plus grande marge de manœuvre dans la définition des politiques publiques et dans la relation avec les bailleurs. Le Malawi fait face à des défis plus complexes, n'ayant pas, par exemple, une sortie maritime et entretenant une relation politique compliquée avec la Tanzanie et le Mozambique. En plus, il n'a pas été possible d'identifier des ressources minières suffisantes dans ce pays pour justifier de grands investissements en infrastructure ». Par ailleurs, n'ayant pas de directives ou de cadres normatifs spécifiques pour le secteur minier, les autorités locales s'acquittaient d'une plus grande autonomie dans les déplacements des populations, comme confirmé par les fonctionnaires de la Vale (avril 2014) :

*« Le positionnement du gouvernement central était de ne pas compenser les communautés. Il n'y avait pas un plan de déplacement dans la négociation du contrat. Nous avons quand même réalisé des consultations. (...) Le gouvernement local au Malawi a plus d'autonomie dans la mise en œuvre des activités grâce au processus de décentralisation politique. C'est lui qui a assumé la responsabilité de la relocalisation des personnes. Les chefs traditionnels sont les propres gestionnaires de ce processus. (...) Au Mozambique le pouvoir de décision est plus top-down. Nous avons donc plus d'autonomie ici. Nous pouvons arriver dans les districts et discuter avec la population ».*

Cependant, l'existence de terres disponibles faisait l'objet d'importantes tensions notamment dans le sud du pays, où la densité de population est extrêmement élevée par rapport au nord du Mozambique (Ricker-Gilbert, Jumbe et Chamberlin, 2014). D'autres questions sociales concernaient l'impact de ces déplacements de population dans la commercialisation de produits locaux le long du chemin de fer, « où les impacts sociaux risquent d'être plus forts que ceux observés au Mozambique si les mesures d'atténuation des risques ne sont pas prises en compte »<sup>73</sup>. Celui-ci constituait une importante source de revenus pour les communautés rurales dans cette région. Il convient en outre de noter

---

<sup>73</sup> Entretien avec un diplomate brésilien, Lilongwe, avril 2014.

que malgré l'absence d'une coordination de la société civile malawienne face aux investissements de la Vale, les organisations du pays possèdent une expérience préalable de mobilisation dans des cas similaires<sup>74</sup>. Ainsi, au Malawi, malgré les pratiques similaires de la part de l'entreprise quant aux questions foncières, l'interaction avec les gouvernements central et local, ainsi que le manque de mobilisation sociale a simplifié encore plus son action.

## 3.2. Arrivée du ProSavana dans les territoires du corridor : des résultats préliminaires mitigés

### 3.2.1. Mise en œuvre des projets d'impact rapide

Malgré l'intérêt académique accru pour les différents aspects du ProSavana, une minorité des études a fait l'objet d'enquêtes de terrain le long du corridor de Nacala. La plupart des travaux s'est orientée sur les stratégies politiques et économiques du côté brésilien (Clements et al. 2012; Garcia 2012; Garcia et al. 2013; Ferrando 2013; Costa Leite et al. 2014; Avelhan 2014; Cabral 2015) ou sur les récits des organisations de la société civile basée à Maputo ou à Nampula (Clements et al. 2012; Funada-Classen 2013; Nogueira & Ollinaho 2013; Funada et al. 2014; Chichava & Duran 2016; Shankland & Gonçalves 2016), avec peu d'analyses portant sur les dynamiques ayant lieu le long du territoire (Ekman & Macamo 2014).

Les enquêtes de terrain dans le corridor de Nacala en 2013 et 2014 ont montré que les investissements liés au ProSavana ont fait face à des défis majeurs pour se concrétiser, sans que les investisseurs n'aient pourtant abandonné l'objectif de s'établir dans le corridor (Milhorance 2015a). Selon des données mises à disposition par le Centre de promotion des investissements (CPI), en 2015, seuls deux projets brésiliens (d'un montant de 8 millions USD) et deux projets japonais (d'un montant de 12 millions USD) ont été confirmés dans le corridor (CPI 2015). Les « projets d'impact rapide » (*quick impact projects* – QIP) prévus dans le Plan directeur du ProSavana étaient en cours d'exécution et visaient à mettre en place des activités préparatoires pour les filières d'*agrobusiness*. Ces projets renvoient à l'approche d'un « *big push* » pour la

<sup>74</sup> Mzembe et Meaton (2014) ont, par exemple, souligné que l'agenda de responsabilité socio-environnementale mené par l'entreprise Paladin Africa, filiale malawienne d'une multinationale australienne d'extraction de l'uranium, a été fortement influencé par la pression des organisations de la société civile nationale. Selon la perception de ces investisseurs, ce cas de mobilisation illustre le contexte d'insécurité juridique de ce pays.

transformation sectorielle (que nous avons présenté dans le premier chapitre) (Ekman & Macamo 2014).

Le Fonds de développement du ProSavana (*ProSavana Development Initiative Fund* - PDIF) a fourni un montant initial de 750 000 USD de la part du gouvernement japonais. Jusqu'à 2015, cinq sociétés avaient reçu les prêts pour le soutien à la production contractuelle à la commercialisation et à l'acquisition d'équipements (avec des taux d'intérêt de 5 à 10 %). Les projets "Oruwera", "Ikuru" et "Matharia" ont été visités dans le cadre de nos enquêtes en 2014. De nombreuses difficultés opérationnelles avaient été rapportées par les responsables des projets et des plaintes des agriculteurs ont été recueillies au sujet de la mise en place de contrats individuels avec les agriculteurs les plus dotés, impliquant une très faible participation des petits agriculteurs ou des associations des producteurs. Par ailleurs, la capacité du fonds à accorder des prêts aux petits producteurs est incertaine, eu égard à ses exigences en matière d'élaboration de plan d'activités et de garanties. Par exemple, le Plan directeur du ProSavana confirmait que dans un premier temps, les « *producteurs cultivant une zone relativement grande seront privilégiés dans l'allocation de crédits agricoles* » (ProSavana-PD 2014, p. 13).

### 3.2.2. Fragilité de l'assistance technique dans le cadre du ProSavana

La composante technologique du programme (ProSavana-PI) visait à développer et à transférer des technologies agricoles adaptées pour le corridor de Nacala à travers le renforcement des capacités opérationnelles des centres de l'IIAM, la formation de techniciens et le développement de technologies d'optimisation du sol et d'introduction de variétés améliorées pour les cultures commerciales et alimentaires (riz, niébé, haricot commun, blé, soja, maïs et coton). Ce projet a été associé à d'autres initiatives de collaboration entre l'Embrapa et l'IIAM cofinancées par l'Usaid (projet « Plateforme », voir section 2.1.2). Ces initiatives ont mis en avant l'idée selon laquelle l'augmentation de la productivité agricole représente le principal facteur de réduction de la pauvreté au Mozambique et que l'accès des paysans aux intrants dépend largement des schémas de production contractuelle (*out-grower*).

La composante d'assistance technique du ProSavana a reposé sur cinq modèles dont l'objectif central était **l'intégration des paysans aux filières agricoles**. Jusqu'en 2015, cinq initiatives pilotes avaient été formulées dans le cadre de cette composante : i) l'assistance directe aux petits producteurs pour l'augmentation de la production (Rapale) ; ii) l'assistance aux associations de producteurs (Ribáuè, Lichinga) ; iii) la

création et le renforcement des coopératives modernes (Monapo) ; iv) la production contractuelle (Meconta e Namialo); et v) les filières d'*agrobusiness* (Monapo e Alto Molócue). En plus de l'approvisionnement en intrants (semences et fertilisants), le projet renforce dans certains cas les mécanismes de crédits rotatifs pour l'acquisition de pompes d'irrigation et d'équipements pour le labour.

Outre les difficultés de coordination entre les bailleurs brésiliens, japonais et étatsuniens, ces initiatives ont fait face à d'importants défis au niveau local pour deux raisons : i) le manque de capacité opérationnelle de l'Embrapa dans la mise en œuvre de projets de coopération internationale ; et ii) le manque d'intégration entre la composante technologique (ProSavana-PI) et la composante d'assistance technique (ProSavana-PEM). Ces composantes ont été élaborées par des institutions différentes (Jica et Embrapa) et les systèmes d'investigation et d'assistance technique au Mozambique ne sont pas intégrés dans la pratique, encore moins au niveau du district.

Dans un premier temps, la composante de vulgarisation agricole du ProSavana envisageait d'intégrer de nombreux acteurs brésiliens, par exemple, l'organe de capacitation de la Confédération nationale de l'agriculture (Senar), les institutions publiques de vulgarisation agricole (Emater-DF, Asbraer) et même les acteurs du Programme Plus d'aliments. Plusieurs missions ont été organisées en 2013 pour l'engagement de ces institutions dans le programme. Néanmoins, ces initiatives n'ont pas eu de continuité et les acteurs brésiliens se sont progressivement désengagés de cette composante, faisant face à des critiques de la part des acteurs mozambicains<sup>75</sup>. Enfin, jusqu'en 2015, il s'agissait d'initiatives à petite échelle, avec un caractère pilote et sans plan d'expansion du soutien aux paysans.

Les promoteurs du programme espéraient que les autorités locales prendraient le relais de la mise en œuvre, cependant ces mêmes autorités ont été très peu impliquées dans la formulation des activités ; à cela s'ajoutent les fragilités du système public en matière d'assistance technique (à titre d'exemple, les districts du corridor de Nacala présentaient une moyenne d'à peine 6 techniciens par district disposant de moyens de transport très limités).

### 3.2.3. *Orientation des investissements à grande échelle vers le Nyassa*

A partir de 2014-2015, les projets d'investissements à grande échelle dans le corridor de Nacala ont été orientés majoritairement vers la province du Nyassa, moins

<sup>75</sup> Entretien avec un représentant provincial du ministère mozambicain de l'Agriculture, Nampula, mai 2014.

peuplée et dotée de conditions plus favorables en matière de sol et de pluviométrie. Dans cette province, l'opposition de la part de la société civile était en outre perçue comme plus faible. Comme informe le Directeur provincial du Nyassa, dans le cadre d'une réunion publique au sujet du ProSavana, « *en ce qui concerne les extensions de terre, nous considérons que cela représente actuellement 6 millions d'hectares le long du corridor. Près de 1,5 million à Nampula, près de 1 million en Zambézie, et près de 2,1 millions au Nyassa. Cela ne signifie pas l'occupation de toute cette extension* ». Des discussions informelles avec des diplomates brésiliens ont confirmé que le ProSavana n'avait pas perdu son souffle et que l'année 2016 représenterait une étape importante du programme, compte tenu la perspective des premières évaluations de résultats. D'autres échanges avec des représentants du secteur privé brésilien ont confirmé que l'intérêt d'un groupe d'investisseurs brésiliens était encore d'actualité en 2015. Au Nyassa, des représentants d'une fondation engagée dans la recherche de soutiens du secteur privé l'attestent : « *Nous avons reçu la visite de plusieurs investisseurs brésiliens. Mais ils sont clairs sur un point : ils ne quitteront pas le Brésil pour avoir des conditions moins favorables et des domaines plus petits* »<sup>76</sup>.

Cependant, il s'agit également d'une région dotée d'une importante couverture forestière, qui assure les ressources matérielles et symboliques pour les communautés locales. Environ 75% de la superficie de la province du Nyassa est couverte par des zones forestières (en contraste avec 35% à Nampula). Ainsi, les zones initialement choisies dans cette province pour la production agricole dans le cadre du ProSavana présentent des risques en matière de perte de la biodiversité (Ekman & Macamo 2014). Par ailleurs, tous les acteurs consultés lors des entretiens réalisés au Nyassa – privés, associatifs et publics – ont confirmé que, contrairement aux déclarations du gouvernement central, il n'y a pas dans cette province de grandes extensions de terres non occupées.

Outre la réorientation des investissements vers la province du Nyassa, on constate un intérêt plus marqué pour un corridor au nord du corridor de Nacala. Le Directeur provincial du Nyassa le confirme : « *notre objectif est le même en ce qui concerne le ProSavana pour le corridor de Pemba-Lichinga* »<sup>77</sup>. Dans ce corridor, les conditions agricoles étaient favorables et les perspectives annoncées par les bailleurs internationaux de grands investissements dans les infrastructures (dans le cadre du Projet des stratégies de développement économique du Corridor de Nacala - PEDEC-Nacala, financé par le gouvernement japonais) étaient envisagées comme des facteurs positifs par les potentiels

<sup>76</sup> Entretien avec un représentant de la Fondation Malonda, Lichinga, juin 2014.

<sup>77</sup> Déclaration du Directeur provincial du Nyassa en réunion avec la société civile, Lichinga, juin 2014.

investisseurs agricoles. Certains auteurs considèrent le PEDEC comme une version reformulée du ProSavana, censé rendre moins visibles les investissements dans la région (Shankland & Gonçalves 2016).

Parallèlement, d'autres initiatives similaires de « partenariats public-privé » ont été observées dans la région, faisant pourtant l'objet d'une plus faible opposition, ce que sera discuté ci-dessous.

### 3.3. Confluence d'investissements agricoles dans le corridor de Nacala

#### 3.3.1. Défis de création d'emplois durables : l'exemple de la culture du soja à Gúrùe et le rôle de la coopération internationale

Afin de saisir les effets potentiels des investissements agricoles dans le cadre du ProSavana ou de la Vale, il est important de situer ces objectifs dans le contexte de ce type d'expérience dans le corridor de Nacala. En effet, le rôle central attribué par le gouvernement et par les bailleurs internationaux aux investissements étrangers en tant que vecteur-clé du changement agraire ainsi que l'orientation exclusive de ces politiques sur un petit nombre d'agriculteurs émergents atteste la faiblesse des réponses proposées en vue de réduire la vulnérabilité de la majorité de la population rurale mozambicaine.

Au Mozambique, le niveau d'accès des paysans aux marchés est très faible et généralement asymétrique, ce qui est aggravé par la précarité des voies de transport et des infrastructures de stockage (Cunguara et al. 2013; Benfica & Mather 2013). La fragilité de la production et de la distribution de produits agricoles entraînent des prix non compétitifs par rapport aux produits nationaux. De nombreuses cultures commerciales comme le coton, le sucre et le tabac sont pratiquées depuis la période coloniale et attestent une capacité plus grande d'organisation, malgré les impacts sociaux<sup>78</sup>. En parallèle, une industrie avicole en croissance démontre un fort potentiel quant au remplacement des importations (FAO & WFP 2010). Dans ce contexte, la proposition du Plan directeur du ProSavana pour l'intégration des paysans repose essentiellement sur le « potentiel » de **création d'emplois en milieu rural**, de développement de **l'agriculture contractuelle** et de structuration des **pôles de transformation agricole (clusters)**. Selon le document, « *la transition de l'agriculture de*

<sup>78</sup> Les cultures de tabac et de coton bénéficient du marché monopsonne grâce au cadre institutionnel, tandis que l'industrie du sucre est protégée contre la concurrence internationale. D'un autre côté, la production de maïs, de soja et de volaille présente un plus grand nombre d'acheteurs (Smart & Hanlon 2014).

*subsistance vers l'agriculture commerciale est la principale prémisse à l'augmentation de la productivité* » (ProSavana-PD 2014, p. 11).

Cependant, **les emplois créés par ces filières et par les investissements étrangers ne sont pas nécessairement durables**, en fonction de la mécanisation progressive, de l'altération de culture et du remplacement des emplois existants. Par ailleurs, l'accès aux nouvelles infrastructures est souvent restreint aux investisseurs et les **impacts environnementaux** ne sont pas rares (FAO 2012; Boche & Anseeuw 2013). L'étude de Boche (2015, p. 246) montre que les opportunités créées par les investisseurs dans les provinces de Nampula, Zambézie, Manica et Beira sont fragiles en raison de la structure de ces projets<sup>79</sup>. Les salaires sont très faibles, à l'exception de ceux pour des activités de désherbage du soja et de la défriche.

Une vague récente d'investissements étrangers dans la production de soja a mis en place des contrats de production dans la région de Gúrùe, province de Zambézie. Les terres d'un ancien domaine colonial ont été abandonnées par les premiers investisseurs dans les années 1980. Deux décennies plus tard, les initiatives appuyées par les bailleurs internationaux (Clusa, Technoserve, Fondation Gates, Norvège, Suisse, États-Unis et IITA)<sup>80</sup> ont contribué à la création d'un pôle qui produit une grande partie du soja du pays, associé à la production avicole (Hanlon & Smart 2012). En 2014, environ 85 % de la volaille produite au Mozambique venait de cette région (Portal Agronegocio 2014). Dans ce contexte, d'après les représentants du ProSavana, les critiques sont trop orientées vers ce programme et regardent peu les autres activités en cours dans la région. « *Je ne comprends pas ce tabou autour du ProSavana* », ils relatent, « *l'IITA travaille depuis plusieurs années avec le soja et personne ne l'a critiqué. Ils [la société civile] associent le ProSavana au soja, mais nous travaillons aussi avec des cultures alimentaires* »<sup>81</sup>.

Une grande partie de la production est réalisée par des agriculteurs familiaux, mais le secteur privé n'a montré un intérêt pour cette filière qu'une fois le secteur public et international ont prouvé la rentabilité de la culture (Smart & Hanlon 2014). Les entreprises à Gúrùe ont favorisé les **agriculteurs émergents** bien situés et qui cultivaient déjà plusieurs hectares de soja. Toutefois, lorsque les agriculteurs les moins bien dotés

---

<sup>79</sup> Par exemple, les projets insérés dans une logique financière produisent des bénéfices de court terme par le biais de la création d'emplois temporaires, comme dans le cas de la production de jatropha. Les projets hautement mécanisés présentent également de faibles bénéfices (26 USD/ha pour une plantation de soja mécanisée) et un faible nombre d'emplois (0,014/ha), alors que les systèmes de production familiale ont un potentiel plus élevé de création d'emplois (0,8-1/ha). Dans le modèle « *nucleus-estate* », les bénéfices proviennent des contrats de production (55 %) et, indirectement, des emplois journaliers créés pour la campagne agricole (18 %), mais appliquant des salaires extrêmement faibles (1,75 USD/jour) (Boche 2015, p. 264–265).

<sup>80</sup> Pour plus de détails concernant ces organisations, voir Chapitre 5, section 3.1.2.

<sup>81</sup> Entretien avec un représentant de l'IIAM, Lichinga, juin 2014.



n'ont pas accès à ces contrats, le développement de l'agriculture contractuelle peut finir par accentuer les inégalités de revenus, par cantonner une partie de la population à des opportunités d'emplois journaliers peu rémunérés (1,75 USD par jour), en plus de créer la dépendance aux contrats et la migration vers le soja, qui est plus rentable (Smart & Hanlon 2014; Boche 2015, p. 264) (voir *Tableau 6.3*). Le Plan directeur du ProSavana soutient le soja comme l'une des cultures adéquates pour la région (en rotation avec le maïs) (ProSavana-PD 2014, p. 9).

**Tableau 6.2 : Profil de la production de soja dans le district de Gúrùe, 2012**

Taille des exploitations (ha)	Nombre d'exploitations	Production (ton)	Type d'exploitations
0,5-1	3 300	2 800	
1-2	600	1300	Petits producteurs commerciaux
2,5-4	200	700	Moyens producteurs commerciaux
> 4	100	700	
<b>TOTAL</b>	<b>4 200</b>	<b>5 500</b>	
> 100	2	n.d	Exploitations "nucleus estate"
≅10.000	2	2 000	Plantations

Source : Adapté de (Smart & Hanlon 2014; Boche 2015)

Ainsi, les schémas les plus inclusifs de production sont observés dans les **zones ayant été marquées par la présence de projets et de politiques de développement agricole** avant l'arrivée des investisseurs (comme l'enregistrement des droits fonciers des agriculteurs, accès subventionnés aux intrants, renforcement des associations de producteurs, projets de financement, etc.). Ces initiatives n'empêchent pas les conflits de terres et de mise en place des contrats, comme déjà observé dans le corridor.

### 3.3.2. Conflits existants et potentiels entre acteurs locaux et entreprises

Les expériences d'investissements agricoles dans le corridor de Nacala au cours des années 2000 ont permis d'observer les difficultés liées à la mise en place d'une stratégie d'usage de la terre en faveur de la réduction de la pauvreté. Un nombre important de conflits fonciers a été signalé par les agriculteurs interviewés en 2014 et confirmé par les autorités locales de la province de Nampula : l'entreprise productrice de banane *Matanuska* avait déplacé des populations pour la construction d'un barrage ; en cherchant à élargir sa production, l'entreprise *Lurio Green Resources* s'est retrouvée dans un conflit avec les communautés de Rapale ; cette même entreprise est accusée de

conflits à propos des terres avec les communautés de *Chimbunila* e *N'gauma* dans la province de Nyassa après la fusion avec l'entreprise suédoise *Chikweti* (Unac 2014a).

Chikweti possède Duat d'une taille de 27 000 hectares et reçoit des fonds de l'église suédoise par le biais du *Global Solidarity Fund* et de la Fondation Malonda<sup>82</sup>. Les principales critiques des communautés incluent l'obtention de droits d'usage de la terre par l'entreprise ultérieurement à son installation, ainsi que la création d'emplois de courte durée. Une délégation formée en 2013 par l'église et deux ONG suédoises (We Effect et WWF Suède) a confirmé la véracité de certaines accusations, notamment en ce qui concerne le manque de transparence du processus. Cependant, la délégation a observé des aspects qui entravaient l'installation des entreprises et favorisaient les conflits, tels que l'absence de démarcation des terres communautaires, le manque d'expérience dans le travail salarié, l'attribution par les autorités locales de Duat concernant les mêmes zones à des entreprises différentes, ainsi que la dissémination de malentendus par les organisations sociales (Delegação conjunta 2014).

D'autres suspicions de conflits ont été recueillies dans le district de Gúrue avec les entreprises *Agromoz* et *Hoyo Hoyo*, qui possèdent les droits d'usage de la terre. Le consortium *Agromoz*, composé par le brésilien *Pinesso*, le groupe *Américo Amorim* du Portugal et *Intelec Holdings* (une compagnie mozambicaine détenue par l'ancien Président *Armando Guebuza*), a annoncé son installation en 2012. *Pinesso* est l'un des plus grands producteurs de soja au Brésil et un investisseur pionnier sur le continent africain, avec des investissements dans la filière du coton au Soudan. Cette compagnie a fait face à d'importantes critiques en ce qui concerne le processus d'indemnisation des agriculteurs déplacés et de la dissémination en masse de pesticides nuisibles à la santé de la population.

À Malema, province de Nampula, des investissements japonais ont été approuvés selon les informations du CPI, mais les autorités traditionnelles en coordination avec l'Unac n'ont pas accepté le projet, malgré l'insistance des autorités administratives locales liées au Frelimo<sup>83</sup>. Il convient de noter que ce type de réponse de la part des communautés est rarement possible, en raison des fragilités dans les processus de consultation et de la collaboration des autorités traditionnelles avec les entreprises, comme observé dans le cas de la Vale à Nacala-à-Velha (voir section 3.1.1). Dans le district de Gúrue, comme nous l'avons vu, un boom de la production de soja a été favorisé par les bailleurs internationaux. Plusieurs de ces organisations sont

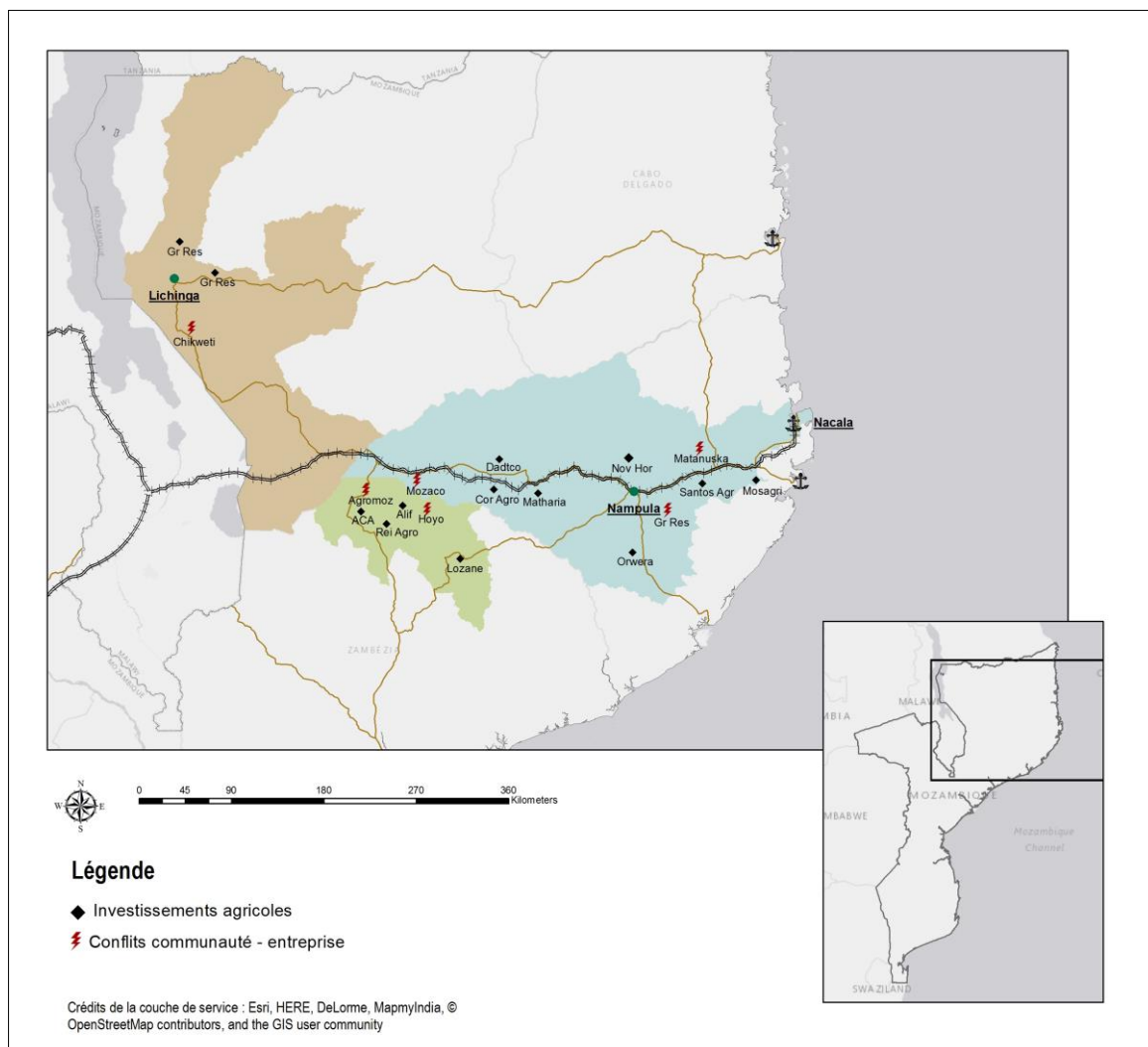
---

<sup>82</sup>Il s'agit d'une fondation créée avec le soutien de l'Agence suédoise de coopération internationale (ASDI), qui joue un rôle central dans l'attraction d'investissements pour la province du Nyassa.

<sup>83</sup> Entretien avec des représentants de l'association de producteurs de Malema, Malema, juin 2014.

d'importants bailleurs des organisations de la société civile au Mozambique, qui pourrait empêcher toute critique ouverte. Certains de ces conflits sont illustrés dans la *Figure 6.6*.

Figure 6.3 : Principaux investissements agricoles et conflits existants dans le corridor de Nacala, 2015



Source : Élaboré par l'auteur avec Esri

Enfin, un ensemble d'initiatives financées par des acteurs internationaux comme certains projets financés par le Fonds d'investissement de la Norvège (*Norfund*) et par la Fondation Malonda (soutenue par le gouvernement de la Suède), la Nouvelle Alliance du G8, le Programme de promotion des marchés ruraux (Promer), le programme de l'Usaid de compétitivité de *l'agrobusiness* (*Feed the Future*) et le Pedec financé par la Jica sont tous en train de promouvoir concrètement *l'agrobusiness* et l'agriculture commerciale des cultures de rente dans le nord du Mozambique. Par ailleurs, un grand

nombre d'investisseurs sud-africains et zimbabwéens ont été attirés vers le corridor de Nacala après les réformes des politiques agraires dans leurs pays. Plusieurs entreprises sud-africaines se sont d'ailleurs spécialisées dans la prestation de services, de conseil et de gestion des projets agricoles dans la région (Boche & Anseeuw 2013). La perspective d'utilisation du port en eaux profondes de Nacala attire des investisseurs qui visent le marché international, telle que l'entreprise *Green Ressource*. Des investisseurs portugais qui avaient abandonné des installations à la suite des guerres d'indépendance cherchaient également à s'établir dans la région.

En plus de ces questions, Boche (2015) a montré que l'échec des projets et l'abandon des terres par les investisseurs au Mozambique ont contribué à maintenir plusieurs de ces domaines sans révocation des droits fonciers jusqu'à l'arrivée d'une nouvelle vague d'investissements, ce qui peut aboutir à une **concentration foncière**<sup>84</sup>. Ce scénario est doublement négatif selon Smart et Hanlon (2014) dans la mesure où les populations locales ne bénéficieraient plus des opportunités de travail ou de la création de marchés, et ne pourraient pas non plus accéder aux portions inoccupées de terre. Le développement des exploitations familiales est ainsi limité et le gouvernement national réaffirme son autorité politique sur la concession des terres. En ce qui concerne la mitigation de ces conflits, le ProSavana comme les autres projets s'appuient sur des **directives volontaires de régulation des investissements**. Ce type de norme est internationalement reconnue et préconisée par les organisations internationales, voire les *Principes pour un investissement responsable* (FAO/IFAD/UNCTAD/World Bank). Il s'agit pourtant de **normes non contraignantes** qui manquent de mécanismes de gestion des conflits et, comme l'affirme le Plan directeur, ils « *sont partiellement fondés sur l'autorégulation des entreprises privées* » (ProSavana-PD 2014, p. 16).

En effet, les **craintes de conflits fonciers** représentent les principales sources de mobilisation sociale contre le ProSavana. La terre est une source indispensable de revenus pour la reproduction sociale de la majorité de la population mozambicaine. Cette question est encore plus décisive dans un contexte de priorité politique donnée à des méga-projets, ayant montré que l'existence d'un cadre légal n'est pas suffisante pour la prévention et la résolution de conflits. Ce phénomène peut approfondir la concentration foncière et la dualisation du secteur rural, et ainsi entraîner la concurrence entre les élites nationales. Au Mozambique, la « propriété » étatique de la terre a abouti à des processus souvent peu participatifs, des relations clientélistes et à des transferts de

---

<sup>84</sup> Boche (2015, p. 252) a identifié un processus incrémental de reconfiguration des filières agricoles : le contrôle des connaissances et du capital sont deux éléments importants de la réussite de ces projets, donc certains investisseurs établissent une stratégie orientée vers l'intégration verticale des filières en amont (comme dans le cas du complexe de volaille-soja à Gúrue présenté ci-dessus).

terre en-dessous des coûts d'opportunité. En outre, de l'absence de délimitation des communautés résulte une asymétrie d'information face aux investisseurs et les liens entre l'entreprise, les autorités administratives et traditionnelles locales, fragilisent les processus de consultations communautaires et d'indemnisations.

En somme, malgré la mise en place de cadres normatifs protecteurs dans une certaine mesure pour les paysans et les efforts de la Vale pour infléchir sa démarche dans le déplacement des populations, les impacts socio-environnementaux potentiels ne sont pas négligeables. Par ailleurs, malgré la tendance à l'échec des investissements agricoles au Mozambique, ces dynamiques ne sont pas sans effets : créations d'emplois fragiles et peu rémunérés, tensions dans l'application des contrats, discrimination des agriculteurs et concentration foncière même en cas d'abandon des projets. Les processus les plus inclusifs sont liés aux politiques préalables et aux projets renforçant les capacités des agriculteurs locaux. L'examen des investissements à grande échelle dans le corridor de Nacala a confirmé l'existence préalable de conflits dans l'attribution de terres et dans la mise en place des contrats. Les risques sont donc réels pour les communautés rurales, néanmoins, la plupart d'entre eux n'a pas attiré l'attention publique comparable à celle du ProSavana, ce qui atteste une **visibilité disproportionnée** dans le cas des initiatives brésiliennes.

### 3.4. Contestation sociale à l'épreuve du territoire : critique différenciée du ProSavana à l'échelle du corridor

#### 3.4.1. *Nampula et la consolidation des politiques de décentralisation*

Comme nous l'avons montré dans la section 2.3, la coalition d'acteurs opposés au ProSavana s'est configurée comme un phénomène politique majeur à l'échelle nationale, ayant atteint une partie de ses objectifs. Ce processus de mobilisation a pourtant été confronté à une réalité complexe dans les dynamiques politiques au niveau des territoires visés par le programme. Tandis que certaines ONG locales ont montré un certain intérêt à participer à la mise en œuvre des activités du ProSavana, les ONG et les mouvements sociaux au niveau national ont contribué à bloquer sa mise en œuvre. Les divergences d'opinion observées entre les organisations de la société civile au sein des mouvements situés à Maputo sont différentes de celles situées le long du corridor, mais

ces divergences existent aussi entre les organisations situées dans les différentes provinces du corridor.

Par exemple, les ONG basées dans la province de Nampula étaient davantage critiques vis-à-vis du programme que celles basées dans la province du Nyassa, qui ne rejetaient pas automatiquement le programme. Il convient enfin de noter que lors de nos enquêtes de terrain, nous avons recueilli une série de témoignages d'agriculteurs et de représentants de la société civile qui condamnaient le ProSavana en raison de conflits particuliers avec les populations locales, mais nous avons vérifié que le programme n'était pas à l'origine des conflits cités. Il y a donc des rumeurs non avérées autour des impacts concrets de ces investissements sur le terrain. En même temps, une série de conflits avec d'autres compagnies financées par des programmes de coopération issus d'autres pays ne sont guère mentionnés par les mouvements de la société civile (voir section 3.3.2). En outre, les tensions concrètes observées entre la Vale et certaines communautés de Nacala-à-Velha (voir section 3.1) n'ont pas fait l'objet d'une mobilisation plus large.

Nous avons présenté dans le chapitre précédent des éléments de contexte sur le renforcement de la société civile et la décentralisation politique au Mozambique. La Loi des Autorités locales (loi n° 2/1997) a créé les bases légales pour le processus de décentralisation, qui a été mis en avant comme facteur du développement rural. Les réformes administratives ont créé un cadre favorable à la consolidation d'espaces de participation au niveau des districts, malgré sa portée limitée. À Nampula, la participation sociale a été institutionnalisée dans les politiques publiques, faisant l'objet de programmes de coopération internationale dans le domaine de la « bonne gouvernance ». Dans cette province, les ONG ont été associées aux premières expériences de planification locale depuis la fin des années 1990. Au Nyassa, l'adhésion à ce processus est récente et la création des institutions de consultation s'est configurée dans le contexte de mise en place du Fonds de développement des districts (nommé « *Programme 7 millions* »).

La Plateforme de la société civile de Nampula (PPOSC-N), inaugurée en 2009 par l'initiative d'organisations nationales et internationales a contribué au renforcement de la coordination des organisations sociales et de leur capacité de dialogue avec les instances

publiques<sup>85</sup>. D'après son représentant, cette Plateforme a investi entre 2013 et 2014 la plupart de ses ressources humaines et de temps dans la campagne de contestation du programme ProSavana<sup>86</sup>. Il convient cependant de noter que le discours de ses membres n'a pas été complètement opposé à l'aboutissement du programme, malgré de dures critiques :

*« Il y a eu deux positions au sein de la société civile mozambicaine : un groupe qui a dit « oui » au ProSavana, mais qui a attiré l'attention sur les risques potentiels, et une autre position plus radicale qui a dit « non ». À Nampula, nous croyons que nous pouvons ajuster [les intérêts]. (...) Même l'Union provinciale des paysans est plus en accord avec cette vision. (...) Selon nous, ce débat se résume au manque de transparence du modèle. Nous voulons être sûrs que les droits des communautés soient assurés »<sup>87</sup>.*

Plusieurs organisations consultées ont, au contraire, manifesté leur intérêt à participer à la mise en œuvre du programme dans les activités de protection des paysans. En effet, une partie de ces organisations se sont spécialisées dans le renforcement des capacités des communautés locales et dans l'application de leurs droits d'usage de la terre, par exemple l'Oram, l'Institut de terres communautaires (iTC), le Forum Terre, l'Olipa et les unions paysannes. On constate également une différenciation entre les organisations basées dans les villes et ceux situés dans les zones rurales, comme l'illustre le témoignage d'un représentant d'ONG basé dans le district de Ribáuè (juin 2014) :

*« Il y a deux groupes. À mon avis les intellectuels des villes perçoivent cette question de manière distincte. Ils disent que le programme [ProSavana] vient arracher les terres des agriculteurs, qui finissent par les croire. Mais à mon avis ce programme vient aussi renforcer, augmenter la productivité. Nous voyons déjà certains résultats ».*

En 2016, la fragmentation de la coalition s'est accentuée du côté mozambicain, notamment à la suite de la création d'un mécanisme d'interaction des représentants du ProSavana avec les organisations de la société civile. Si, pour des organisations comme la

<sup>85</sup> Ce dispositif a été soutenu notamment par le Mécanisme d'appui à la société civile (Masc), financé par le DFID, par la Coopération irlandaise (Irish Aids) ainsi que par l'Usaid. Une étude commandée par les bailleurs énumère certains éléments-clés pour le renforcement de la plateforme, à savoir l'expérience antérieure de travail en réseau, la présence de leadership et de ressources humaines, le modèle de gestion informel sans hiérarchie et le soutien de quelques dirigeants publics, ainsi que l'appui des institutions internationales. Cependant, la capillarité et la mise en place de réseaux au niveau des districts restent limitées (Furtado 2012).

<sup>86</sup> Entretien avec un représentant de la Plateforme de la société civile de Nampula, Nampula, mai 2014.

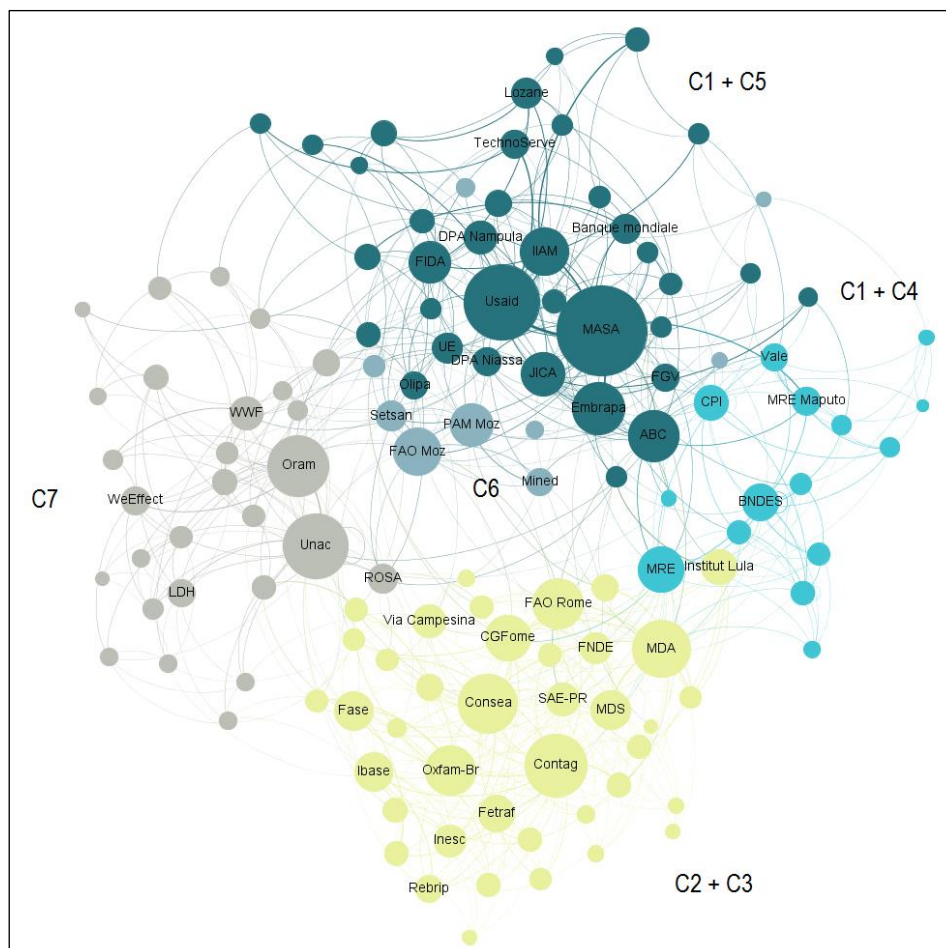
<sup>87</sup> Entretien avec un représentant d'ONG basé à Nampula, Nampula, mai 2014.

PPOSC-N, il s'agissait d'un moyen d'approfondir le dialogue avec ces organisations (Mécanisme de coordination de la société civile 2016), pour l'Unac et l'Adecru, celui-ci représentait un processus de cooptation, lié par ailleurs avec le rôle ambigu de la part de l'ONG internationale WWF (Unac 2016a; Unac 2016b; Adecru 2016a; Adecru 2016b).

Le graphe ci-dessous (*Figure 6.7*) applique cette fois la mesure de centralité pondérée (*weighted degree centrality*) et illustre, par exemple, la centralité des acteurs tels que l'Oram et l'Unac dans la coalition de la société civile mozambicaine (C7). Cette dernière était plus connectée à la plateforme de la société civile de Nampula, avec une base plus solide au niveau de cette province. Cette coalition s'est montrée donc fragile en termes de densité et de circulation des ressources, au contraire de la coalition de la société civile brésilienne comme nous le verrons dans le prochain chapitre. La coalition modernisatrice (C1 + C5) est polycentrique, fondée sur diverses organisations-clés et divers fronts d'action. La fragmentation de la coalition de la société civile évoquée dans la section 2.3.3 de ce chapitre a été encore plus forte dans le cadre du processus de territorialisation, où les divergences entre les acteurs de chaque province se sont accentuées. La centralité de deux acteurs principaux au sein de la coalition a affaibli sa mobilisation une fois que ces acteurs s'écartaient.



**Figure 6.4 : Représentation des coalitions d'acteurs brésiliens, mozambicains et internationaux**  
(centralité de degré pondérée, modularité résolution 1.2)



Source : Élaboré par l'auteur avec Gephi

### 3.4.2. Positionnement pragmatique à l'égard des investissements dans le Nyassa

Dans le Nyassa, les organisations paysannes et les ONG actives ne se sont pas positionnées directement contre le ProSavana. Ce comportement distinct peut être attribué à des choix d'ordre pragmatique face aux **défis de commercialisation** des produits agricoles et aux **capacités plus faibles de mobilisation** politique dans cette province. La coopération suédoise est la principale source de financement des acteurs associatifs (à travers l'ONG We Effect) et privés (à travers la Fondation Malonda) dans la

région. Mais le niveau de soutien aux organisations de la société civile et leur capacité d'articulation sont faibles. Comme le montre la comparaison faite par un représentant d'ONG du Nyassa : « *Il y a une différence entre la mobilisation à Nampula et ici. Là-bas, il y a un forum qui traite de ce sujet. Dans le Nyassa, nous ne nous sommes pas organisés en fonction du ProSavana. (...) Je crois que nous manquons d'informations et de coordination* »<sup>88</sup>.

En ce qui concerne la mobilisation paysanne, le processus de structuration a aussi été différent de celui de Nampula et du reste du pays, comme l'affirment ses représentants<sup>89</sup>. Si l'Unac a été créée à la fin des années 1980 au niveau central, la formation de branches décentralisées a pris plus de temps. Par exemple, dans la province de Tete, l'Union provinciale des paysans (UPCT) n'a été établie qu'en 2003, où elle est en relation étroite avec l'État au niveau local. À Nampula elle n'a été créée qu'en 2013 et, dans le Nyassa, les associations de producteurs ont créé l'Union provinciale paysanne en 2008 à travers un processus plus endogène partant « du bas »<sup>90</sup>. Dotée actuellement de plus de 20 000 membres, ses fonctions sont davantage liées à l'offre de services et au renforcement des associations de producteurs dans un contexte d'isolement des principaux marchés nationaux et de fragilité des moyens de transports. Par conséquent, la composante de mobilisation politique reste marginale quant à la question de la commercialisation. Dans cette région, les organisations sociales sont plus pragmatiques :

*« Notre objectif n'est pas d'empêcher le ProSavana. Nous voulons voir la région se développer et nous devons apporter des alternatives. Mais la manière dont cela a été fait au Brésil n'est pas l'idéal (...). La question de la commercialisation est un grand problème ici (...) il faut attirer des investissements ; les risques peuvent être atténués et c'est là le rôle de la société civile. (...) il faut permettre les investissements, mais de façon négociée »*<sup>91</sup>.

Après une première phase de mobilisation afin d'intégrer le processus d'élaboration du programme, les organisations telles que l'Union des paysans du Nyassa (UPCN) et de Lichinga (UCA) ont participé à des rencontres privées avec les responsables du ProSavana afin de présenter leurs conditions. Leurs représentants le justifiaient ainsi : « *Nous avons changé de stratégie ; ce n'est pas qu'en faisant du bruit qu'on arrive à faire fuir les oiseaux* ». Deux associations appartenant à l'UCA ont été choisies pour intégrer la composante d'assistance technique du programme (ProSavana-PEM). Par

<sup>88</sup> Entretien avec un représentant d'une ONG mozambicaine, Lichinga, juin 2014.

<sup>89</sup> Entretien avec plusieurs représentants de l'Union provinciale paysanne du Nyassa, Lichinga, juin 2014.

<sup>90</sup> Entretiens avec les représentants de l'Union provinciale de paysans de Tete (mai 2014) ; de Nampula (mai 2014) ; et du Nyassa (juin 2014).

<sup>91</sup> Entretien avec un représentant de l'Union provinciale de paysans du Nyassa, Lichinga, juin 2014.

ailleurs, ces mêmes associations n'ont pas eu de difficulté à accepter les discours des autorités locales énoncés lors des réunions de consultation : « *Vous avez entendu le Directeur [provincial]. Il faut que nous fassions attention aux pressions externes contraires au programme* ».

Enfin, les différences entre les provinces du corridor ont contribué à complexifier le jeu politique dans la mise en œuvre du ProSavana et des projets de la Vale. Ces projets partagent le terrain avec de nombreuses initiatives similaires et compte sur l'appui des autorités provinciales. Mais en ce qui concerne les investissements agricoles, ces plans ont été en partie déplacés (vers le Nyassa et le corridor de Pemba-Lichinga) en fonction des conditions agricoles et des schémas d'occupation du territoire. La campagne de la société civile au niveau des territoires a fait face à des défis importants, se montrant **peu contextualisée** et très attachée à des principes transnationaux de lutte contre le capitalisme agraire. Néanmoins, la réponse des organisations paysannes et des ONG aux projets publics-privés et aux investissements brésiliens a été principalement influencée par leurs **dynamiques d'organisation sociale** et par les **conditions matérielles locales**. Les premiers ont été notamment liés aux tendances historiques de soutien à la décentralisation et de collaboration/conflit avec l'État central. Les seconds ont été principalement associés à l'intérêt d'attraction/rejet de nouveaux bailleurs et d'agents économiques face aux caractéristiques d'organisation de la production. Les perceptions et les attentes différenciées des acteurs au niveau des territoires vis-à-vis de ces initiatives a obligé un ajustement de la part des autorités centrales et des acteurs internationaux. La territorialisation des instruments brésiliens dans le corridor de Nacala est en cours mais il a fait face à d'importants défis initialement sous-estimés.

## 4. Conclusion du chapitre

Les initiatives du ProSavana et de la Vale s'insèrent dans un contexte mozambicain plus large d'incitation aux investissements étrangers dans les ressources naturelles, notamment miniers et agricoles. Des intérêts mozambicains ainsi qu'internationaux concourent à la consolidation de politiques publiques favorables à ces objectifs. Le **changement a donc été incrémental** : la coalition dominante du secteur rural mozambicain a bénéficié de l'appui brésilien pour consolider son projet en cours de modernisation productiviste et de renforcement d'une « économie extractive » créatrice

de devises. Ce processus a profité d'un *contexte* national et international favorable aux investissements agricoles.

Dans le cas du ProSavana et de la Vale, ces initiatives ont contribué à consolider une stratégie politique en place. Dans les cas complémentaires des programmes Plus d'Aliments, ProAlimentos et Piait, les instruments de développement de « paquets technologiques » et de mécanisation agricole ont été captés et *traduits* par les promoteurs des initiatives au Mozambique, malgré leur signification plus large ou parfois distincte dans leur contexte d'origine. D'autre part, la diplomatie « sudiste » brésilienne fondée sur le principe de *non-conditionnalité politique* a recueilli un certain crédit auprès des élites administratives mozambicaines, mais celle-ci a été vue par les organisations de la société civile comme tributaire d'un manque de transparence et de participation. Les instruments d'action publique brésiliens *décontextualisés* de leurs conditions sociopolitiques et présentés en tant qu'instruments de « promotion de la sécurité alimentaire mondiale » n'ont donc pas été facilement acceptés par une coalition d'ONG et mouvements sociaux mozambicains.

Cette coalition a bénéficié des *ressources symboliques* et *financières* ainsi que du soutien politique d'organisations brésiliennes et internationales critiques du modèle de *l'agrobusiness*. Dans un premier temps, l'effort de *socialisation* des instruments des luttes agraires transnationales et de mobilisation politique a connu une grande visibilité, au point d'atteindre certains de ses objectifs, sans pour autant transformer les pratiques et les *croyances fondamentales* au sein du gouvernement mozambicain. Dans un deuxième temps, cette coalition s'est fragmentée en raison de désaccords internes concernant la nature de la lutte et les modes d'action. Au niveau des territoires, cette campagne s'est montrée peu contextualisée et très attachée à des principes transnationaux de critique du capitalisme agraire qui n'étaient pas automatiquement reconnus localement. De plus, si cette coalition contestataire a perdu en densité et en coordination, les élites politiques favorables aux investissements agricoles et miniers se sont continuellement réarticulées pour faire face à l'opposition.

Enfin, le changement lié à la circulation d'instruments de politiques publiques est ainsi déterminé par les **dynamiques d'interaction** entre les acteurs nationaux et internationaux (distribution de ressources, dispute cognitive et structuration de réseaux) et non des « capacités nationales pour l'internalisation de normes étrangères » comme une partie de la littérature tend à l'affirmer (voir Chapitre 2). Si, d'un côté, « l'offre » internationale définit le répertoire d'instruments politiques potentiellement exportables ; de l'autre, leur adoption dans un autre système sociopolitique fait l'objet d'un processus de *traduction* par les acteurs nationaux qui dépend des ressources politiques déployés.

Malgré la hiérarchie présente dans ce type de relation émetteur-récepteur de normes, les termes de l'échange imposent une ré-articulation des solutions d'action publique au contexte mozambicain sur le plan national aussi bien que territorial. Les acteurs publics, privés et sociaux brésiliens envisagent de participer de plus en plus à la formulation de normes internationales en matière de développement rural, mais ils se heurtent dans la pratique sud-sud à de multiples obstacles.

# La portée des solutions brésiliennes au Mozambique : dissonance autour du rôle de l'État

Ce chapitre constitue un prolongement de l'étude de cas initiée dans le chapitre précédent et se penche sur le processus d'adoption des instruments brésiliens de politiques rurales au Mozambique. Ici encore, l'analyse se concentrera sur les modalités du *changement politique*, notamment l'orientation des cadres cognitifs et d'action des stratégies nationales et de leur mise en pratique à partir des logiques territoriales. Nous considèrerons dans ce chapitre le *Programme PAA Afrique* et le *Programme d'alimentation scolaire (Pronae)*, qui vont en quelque sorte à l'encontre des initiatives présentées dans le chapitre précédent, notamment en ce qui concerne le rôle de l'État dans l'offre de services agricoles et dans la structuration des marchés spécifiques pour l'agriculture familiale.

Nous suivrons la même structure qu'au chapitre précédent. La première section propose un passage en revue des éléments caractérisant les deux programmes étudiés. Ensuite, l'attention se portera sur les mécanismes d'institutionnalisation des instruments d'achats publics locaux, en interrogeant le potentiel d'encastrement de ces instruments dans le système politico-administratif mozambicain. Enfin, nous examinerons tout particulièrement la mise en œuvre de ces dispositifs normatifs dans la province de Tete et de Nampula, afin également de saisir la circulation internationale de normes « par le bas » et de comprendre l'influence des contextes locaux dans leur réception. De même que dans le chapitre précédent, nous illustrerons brièvement le cas de la mise en œuvre

du Programme PAA Afrique au Malawi, afin de mettre en perspective la « réponse » des acteurs nationaux entre ces deux systèmes politiques. On retiendra plus particulièrement dans ce chapitre l'influence des institutions multilatérales dans les logiques d'action qui soutiennent la transmission de ces instruments.

## 1. Réception des instruments de protection sociale et de soutien à l'agriculture familiale

### 1.1. Le Pronae et l'institutionnalisation de l'alimentation scolaire

Les initiatives analysées dans ce chapitre se sont orientées, de manière générale, vers la mise en place d'un système de protection sociale fondé sur les cantines scolaires d'une part, et de débouchés publics pour l'agriculture familiale d'autre part. Le soutien brésilien au développement du Pronae au Mozambique a démarré en 2010 avec pour but de « *promouvoir le transfert de connaissances et d'appui technique afin de faciliter l'élaboration d'un programme d'alimentation scolaire, à l'instar de celui développé au Brésil, pour les enfants des écoles primaires* »<sup>1</sup>. Ce projet a été mis en œuvre conjointement par l'Agence brésilienne de coopération (ABC), par le Fonds brésilien de développement de l'éducation (FNDE) et par le Programme alimentaire mondial (PAM), en collaboration avec le ministère mozambicain de l'Éducation (MINEDH). Le budget de 1,7 million USD prévoyait le recrutement de professionnels brésiliens basés au ministère de l'Éducation, l'appui aux initiatives-pilotes dans douze écoles primaires et la formation d'officiels du Ministère.

Le FNDE a ainsi participé directement à l'élaboration du Pronae, qui a approuvé en 2013 par le Conseil des ministres du Mozambique. Cette initiative a **institutionnalisé l'alimentation scolaire au sein du système éducationnel**, en insistant sur le potentiel des achats locaux des produits alimentaires dans la promotion de la sécurité alimentaire et nutritionnelle (MINEDH 2013). L'assistance alimentaire dans ce pays provenait historiquement des marchés étrangers, ce qui produisait des distorsions des marchés locaux et le découragement de la production nationale. Le Conseil de ministres a ainsi reconnu le potentiel intersectoriel de l'alimentation scolaire pour l'amélioration de

---

<sup>1</sup> Rapport annuel interne de l'Agence brésilienne de coopération (ABC), 2013.

l'éducation et du développement de l'économie locale. L'un des fonctionnaires du ministère de l'Éducation synthétise ainsi son processus d'élaboration (mars 2014) :

*« L'alimentation scolaire que nous déployons depuis plus de 35 ans était fondée sur des produits importés. Elle manquait d'impact direct sur les communautés. Nous avons donc commencé à réfléchir aux expériences dans le monde qui pourraient changer un peu ce modèle. Le PAM nous a aidés à découvrir d'autres modèles, dont celui du Brésil qui était le plus adéquat à nos besoins. (...) Nous sommes allés au Brésil en 2010 et nous avons reçu l'appui technique de l'ABC et du FNDE pour aller observer l'expérience dans la région de Bahia ».*

Le Pronae incluait également la production agricole dans les écoles afin de renforcer les compétences en agriculture des élèves et de promouvoir la diversification du régime alimentaire (MINEDH 2013). Les principes et les objectifs mis en avant par le Pronae sont en lien étroit avec les dispositifs prévus dans le programme brésilien : achats locaux, intersectorialité, jardins scolaires. Ces derniers étaient déjà pris en considération par le ministère de l'Éducation à travers son Département de production scolaire, mais ils s'étaient très peu concrétisés du fait du manque de ressources financières et humaines d'après les fonctionnaires du ministère<sup>2</sup>. La question de l'intersectorialité a été également mise en avant dans cette nouvelle version de l'alimentation scolaire en fonction de la nécessité de nouer un lien avec les politiques agricoles, mais cela n'a été fait que d'un point de vue formel comme nous l'évoquerons par la suite.

Le ministère de l'Éducation a mis en œuvre l'initiative-pilote du Pronae dans 12 écoles situées dans les provinces de Gaza, Manica, Nampula et Tete. Cette initiative a touché plus de 15 300 bénéficiaires en 2015, à travers des activités de développement de menus adaptés, de formation des administrateurs et des cuisiniers volontaires, et de construction d'infrastructures pour la préparation des aliments. De manière plus large, cette initiative-pilote affichait l'ambition de tester les modalités décentralisées de gestion des repas scolaires (gestion au niveau du district ou au niveau de l'école). En parallèle, le PAM a développé une deuxième initiative de soutien à l'alimentation scolaire au Mozambique dans le cadre du Pronae. Celle-ci couvrait 175 écoles dans les districts de Cahora Bassa et de Changara, province de Tete, mais ici les produits frais n'étaient pas utilisés comme dans le premier cas (seulement de la farine enrichie de maïs, du sel et de l'huile). Ultérieurement, l'Agence des États-Unis pour le développement international (Usaid) a conclu un accord avec le gouvernement brésilien afin de compléter le soutien accordé au Pronae. Ce programme est ainsi devenu le cadre institutionnel principal, qui

---

<sup>2</sup> Entretien avec un représentant du ministère de l'Éducation, Maputo, mars 2014.



servait, d'une certaine façon, à l'accueil des financements internationaux ciblés sur l'alimentation scolaire à partir des achats locaux au Mozambique.

En plus du Pronae, le gouvernement mozambicain a continué de recevoir le soutien d'autres bailleurs anciennement impliqués dans l'alimentation scolaire qui ne concernaient pas les achats locaux ou des aliments diversifiés (voir *Tableau 7.1*). Néanmoins, selon le témoignage de l'un des responsables du Pronae au sein du ministère de l'Éducation, « *ces initiatives commençaient à être influencées par les préceptes des achats locaux* »<sup>3</sup>. D'autres fonctionnaires au sein du ministère ont également reconnu le rôle des instruments brésiliens dans le changement de paradigme au regard de l'alimentation scolaire : « *nous avons confronté l'expérience du PAM à celle du Brésil, qui est plus autonome et fondée sur le principe d'une alimentation adéquate. Le PAM s'insère dans le cadre des projets principalement d'urgences* »<sup>4</sup>.

**Tableau 7.1 : Bailleurs de l'alimentation scolaire au Mozambique**

Bailleur	Cadre institutionnel	Province	N° écoles	Bénéficiaires	Type de repas
<b>ABC/PAM</b>	Initiative-pilote du Pronae	Gaza, Manica, Nampula, Tete	12	15 360	Aliments frais variés (achats locaux)
<b>ABC/Usaid</b>	Soutien au Pronae « Projet complémentaire »	Gaza, Manica, Nampula, Tete	12	15 360	Aliments frais variés (achats locaux)
<b>PAM</b>	Soutien au Pronae « Projet de transition »	Tete	149 + 26*	79 398	Farine de maïs et haricots (149 écoles)/ Aliments frais variés (26 écoles) (achats locaux)
<b>ADPP**</b>	Projet ponctuel	Maputo	245	66 294	Mélange maïs-soja fortifié (importé des États-Unis)
<b>Vision Mondiale</b>	Projet ponctuel	Nampula	140	59 712	Mélange maïs-soja fortifié (importé des États-Unis)

\* Le « Projet de transition » incluait initialement des repas non-diversifiés pour 175 écoles. En 2015 le projet initié l'achat d'aliments diversifiés frais pour 26 parmi les 175 précédentes.

\*\* ONG "Ajuda de desenvolvimento de povo para povo"

Source : Adapté à partir des données du ministère de l'Éducation du Mozambique

Ce changement d'orientation de l'alimentation scolaire dans le sens d'une approche fondée davantage sur les achats locaux a également bénéficié d'un **contexte de révision institutionnelle au niveau global de l'aide alimentaire** à partir de denrées importées. Comme nous l'avons précisé dans le Chapitre 4, la crise humanitaire de 2007-2008 engendrée par la flambée des prix des denrées alimentaires dans les marchés

<sup>3</sup> Présentation d'un représentant du ministère de l'Éducation en réunion à Tete, novembre 2015.

<sup>4</sup> Entretien avec un représentant du ministère de l'Éducation, Maputo, mars 2014.

internationaux a abouti à un examen du rôle des organisations multilatérales dans la réponse aux enjeux mondiaux. Le Plan stratégique du PAM (2008-2013) a constitué un tournant historique en matière d'aide alimentaire à partir du soutien aux marchés locaux. Ce plan mettait l'accent sur l'aide alimentaire d'urgence, tout en insistant sur la prévention, les achats locaux de nourriture, les questions nutritionnelles et l'utilisation de programmes ciblés de distribution d'argent et de coupons alimentaires lorsque la nourriture était inaccessible pour les personnes touchées par la faim (WFP 2008b). Le soutien devrait être plus directement orienté vers les gouvernements afin de réduire leur dépendance de l'aide alimentaire externe. De tels changements ont suivi la Conférence de haut niveau sur la sécurité alimentaire de 2008 à Rome. La réforme du Comité mondial de sécurité alimentaire des Nations Unies détaillée lors du Chapitre 4 faisait également partie de ce processus.

La Banque mondiale a ensuite lancé un rapport indiquant des aspects plus concrets pour une nouvelle approche en matière d'alimentation scolaire. Dans une publication conjointe avec le PAM sous le titre « *Repenser l'alimentation scolaire* », ces deux institutions ont analysé les programmes d'alimentation scolaire sous un angle nouveau. On voyait la dimension de protection sociale et des achats de produits alimentaires comme un soutien à l'économie locale et comme une réponse à la crise alimentaire. Ce rapport avertissait ainsi : « *s'il est une idée maîtresse à retenir, c'est celle-ci : une transition réussie vers des programmes nationaux durables passe obligatoirement par l'intégration de l'alimentation scolaire dans les politiques et les plans nationaux, et en premier lieu dans les plans de l'éducation nationale* » (Bundy et al. 2009, p. x). Ou encore :

*« La question n'est donc pas de savoir si les pays vont choisir ou non de mettre en œuvre des programmes d'alimentation scolaire, mais bien plutôt comment ils vont le faire et dans quel but. Le caractère quasi universel de l'alimentation scolaire donne au PAM, à la Banque Mondiale et aux partenaires du développement en général une occasion unique d'aider les gouvernements à mettre en place des filets de protection sociale (...) » (Bundy et al. 2009, p. xvi).*

Ces événements ont marqué un tournant dans l'approche du PAM de l'aide alimentaire, en introduisant la composante des « filets de protection sociale » et en mettant l'accent sur la durabilité des programmes d'alimentation scolaire. La question de la transition de l'aide alimentaire directe aux écoliers vers la mise en place de politiques publiques bénéficiait des « histoires à succès ». Comme le remarque un cadre du PAM à Rome (octobre 2013),

« Il y avait un nouvel élan, les bailleurs étaient intéressés (...). Les Brésiliens ont ensuite montré de l'intérêt. Il y avait un message fort de leur part pour le partage de certaines composantes de leur expérience. Nous pensions qu'ils pourraient influencer l'environnement politique car ils sont puissants pour cela ».

Ce faisant, le rapport procédait à des études de cas afin d'analyser la façon dont on pensait mener à bout cette transition « *particulièrement réussie dans certains pays comme le Brésil, le Chili et l'Inde, qui ont été en mesure d'apporter à leur tour un soutien à d'autres pays* » (Bundy et al. 2009, p. xvii). L'expérience du Brésil s'est donc affichée comme un modèle important dans ce processus au niveau global, faisant son apparition dans de nombreux rapports à partir de cette période (WFP 2013b; WFP 2013a).

## 1.2. Le P4P et le renforcement des achats locaux au sein du PAM

En 2008, le PAM a lancé le *Programme Achats au service du progrès (Purchase for Progress – P4P)*, qui visait à renforcer les capacités de 20 pays pour la consolidation des achats locaux de denrées alimentaires. Ce programme a été soutenu par des bailleurs tels que la Fondation Bill & Melinda Gates, la Belgique, le Canada et l'Arabie Saoudite. Le Mozambique a été sélectionné comme l'un des pays-cibles pour la mise en œuvre du projet-pilote du P4P. Parallèlement, le PAM collaborait avec le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (Nepad) et avec d'autres institutions internationales afin de développer l'approche de l'alimentation scolaire à l'aide de produits locaux (*home-grown school feeding*) sur le continent africain (WFP 2009). Le Mozambique a été également sélectionné pour la mise en œuvre de cette approche dans le cadre du Programme détaillé pour le développement de l'agriculture africaine (CAADP). Ainsi, comme nous l'avons montré dans le Chapitre 4, le **rôle des organisations internationales** du système des Nations Unies aussi bien que celui des organisations régionales ont été essentiels pour *certifier et socialiser* l'instrument des achats locaux pour les repas scolaires à l'échelle internationale. Dans ce contexte, le PAM s'est progressivement engagé dans le soutien à la transition de l'aide alimentaire vers la mise en place d'instruments durables d'alimentation scolaire au Mozambique. Le « projet de transition » illustré par le *Tableau 7.1* s'insérait dans cet effort. Par ailleurs, le **Programme P4P** est devenu l'une des principales initiatives de commercialisation des céréales dans le pays. Ses modalités concrètes d'achat comprenaient : i) des appels d'offre limités aux petits et moyens producteurs ; ii) des contrats directs avec les associations de producteurs sélectionnées ; et iii) des contrats anticipés avec les associations de

producteurs sélectionnées. Ce programme n'était pourtant pas à l'abri de critiques quant aux risques de pression sur les prix des produits agricoles au niveau local ainsi que d'augmentation de la dépendance des institutions publiques vis-à-vis du PAM (Donovan & Tostão 2010; WFP 2012). Il convient en outre de mentionner que les procédures d'achats imposées par le PAM, reposant sur de contrôles de qualité rigoureux au niveau de la ferme et des paiements retardés par les procédures bureaucratiques, finissaient par limiter la participation des petits producteurs dans les offres du P4P (Tschirley et al. 2013).

En dépit de l'accent mis par ces initiatives sur les achats locaux, ces programmes ont été très orientés vers le secteur de l'Éducation et majoritairement mis en œuvre par les organisations internationales, en particulier le PAM. **Le lien avec le secteur agricole et avec les producteurs en soi est resté faible au niveau national** ; et au niveau local l'intégration entre ces deux secteurs s'est matérialisée de manière distincte dans chaque district en fonction de leurs processus particuliers de mise en œuvre et de la présence éventuelle d'autres bailleurs engagés dans le domaine agricole, comme nous le détaillerons dans la section 3 de ce chapitre.

### 1.3. La PAA Afrique et l'accent sur la production agricole

Le Programme PAA Afrique (*Purchase from Africa for Africans*), qui fait l'objet particulier de cette thèse, est arrivé au Mozambique une fois toutes ces initiatives déjà en cours. Sa structure et ses objectifs s'accordent donc avec ceux du Pronae et du Programme P4P, mais au contraire de ces derniers, **le PAA Afrique a accordé une importance particulière au secteur agricole**, par le biais d'un soutien à la production et à la structuration d'associations de producteurs. Financé par le gouvernement du Brésil et du Royaume-Uni, en collaboration avec le PAM et l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), ce programme a été lancé dans cinq pays africains (Éthiopie, Malawi, Mozambique, Niger et Sénégal). La formulation du programme a démarré en 2011, après que les cinq pays précités ont confirmé leur souhait d'y participer, et a pu compter, depuis le début, sur la contribution directe de la FAO et du PAM (Itamaraty/Sere 2011f).

L'initiative découlait de l'accord conclu avec le gouvernement brésilien lors du « Dialogue Brésil-Afrique en sécurité alimentaire, lutte contre la faim et développement rural » tenu à Brasilia en 2010. De nombreux ministres de l'agriculture des pays africains ont participé à cette rencontre qui a reconnu l'expérience « réussie » du Brésil dans la

lutte contre la pauvreté rurale. Cet accord était aussi en lien avec le soutien des pays africains à la candidature du brésilien Graziano da Silva à la Direction générale de la FAO. À la différence des initiatives de coopération technique précédemment citées, qui sont en partie suivies par l'ABC, la gestion du Programme PAA Afrique a été confiée au département du ministère des Affaires étrangères de coopération humanitaire (CGFome), en lien direct avec le ministère du Développement social et de lutte contre la faim (MDS). Cette séparation des rôles a été, depuis le début, une source de tensions à l'intérieur du ministère des Affaires étrangères (Itamaraty).

Pour les représentants du PAM à Rome, le P4P a créé les bases pour la mise en œuvre du PAA Afrique : « *le PAA est bien inséré dans le P4P (...). Nous notons des résultats plus mitigés dans les pays qui n'ont pas reçu le P4P.* Cette vision est partagée par des officiels à la FAO : « *le PAA a bénéficié de l'expérience du P4P* », affirme un représentant à Rome ; « *le PAM travaillait déjà avec les marchés et la FAO a moins de capacité opérationnelle* », ajoute un autre<sup>5</sup>. On constate également une concordance entre les acteurs à propos de l'apprentissage entre ces deux initiatives. Selon le PAM, « *le PAA apporte une expérience différente lorsqu'il repose sur des produits frais. (...). En plus, le PAA s'est montré explicitement lié aux marchés de l'alimentation scolaire* »<sup>6</sup>. Le processus de définition de prix ainsi que d'autres aspects sont également mis en avant par les promoteurs du PAA comme étant une valeur ajoutée du programme « *le Brésil a signé un accord avec le P4P qui reconnaît la connaissance du PAM des opérations d'achats locaux en Afrique, mais le Brésil apporte aussi des expériences nouvelles. Il y a un apprentissage mutuel* »<sup>7</sup>.

Le PAA Afrique a débuté en 2013, à partir d'un travail d'analyse du secteur rural du mozambicain mené par un consultant brésilien issu du Ministère du développement agricole (MDA). Les activités concrètes n'ont démarré qu'en 2014, avec pour but de contribuer à la consolidation d'une stratégie nationale d'achats publics d'aliments produits localement — autrement dit, en vue d'influencer les politiques publiques rurales. L'initiative-pilote s'est donc impliquée dans la mise en place de différentes modalités d'achats auprès des petits agriculteurs afin de fournir une grille d'analyse capable de donner forme au processus de consolidation de cette stratégie par le gouvernement. Outre le test des différentes modalités d'achats, le programme a mené des activités d'assistance technique et d'appui à la commercialisation dans les districts d'Angónia, de Changara et de Cahora Bassa, dans la province de Tete (voir Figure 7.1).

<sup>5</sup> Entretiens réalisés à Rome, octobre 2014.

<sup>6</sup> Entretien avec un fonctionnaire du PAM, Rome, octobre 2013.

<sup>7</sup> Entretien avec deux représentants de la CGFome, Brasilia, mars 2013.

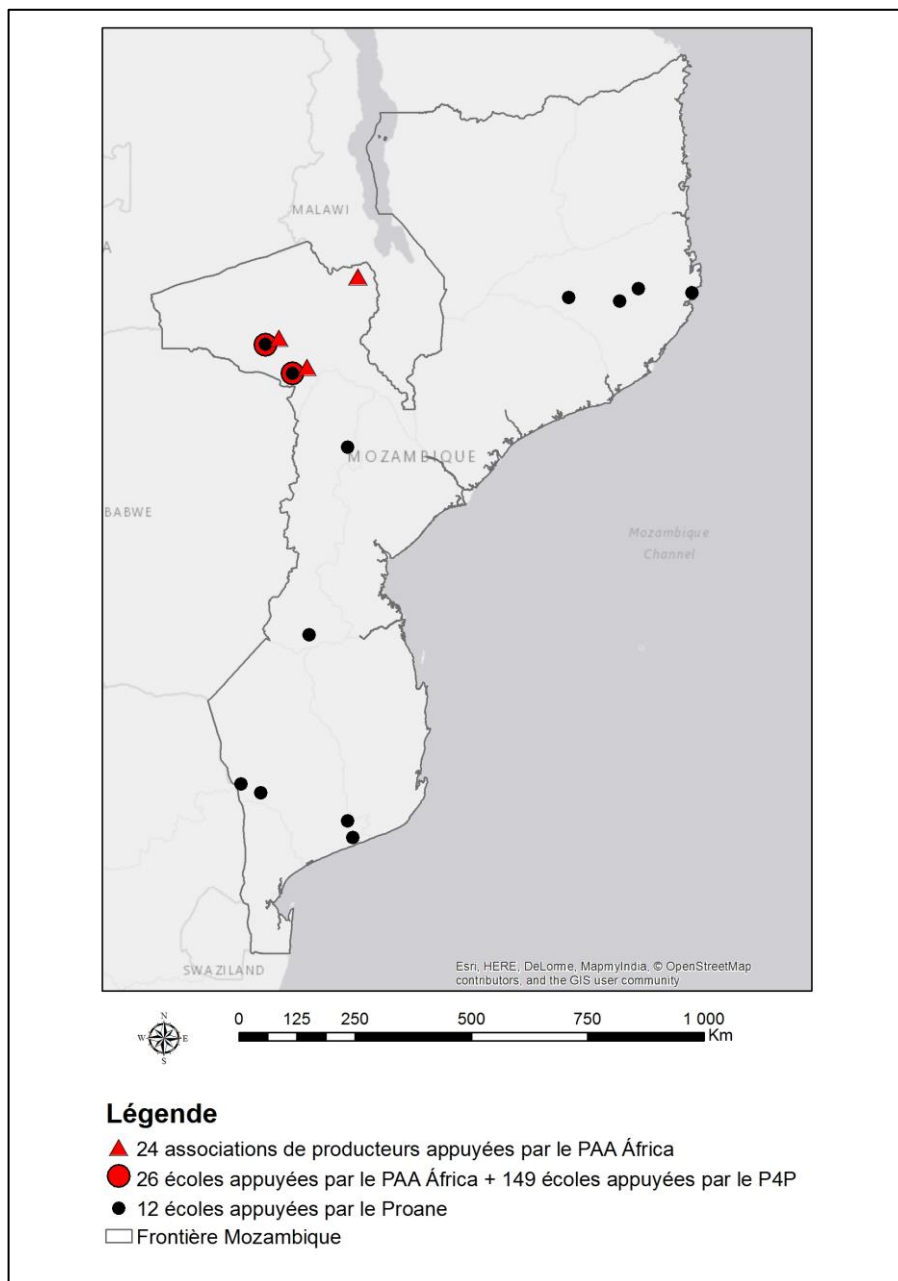
Ces efforts se sont matérialisés à partir de deux volets d'action : un volet opérationnel et un volet de dialogue politique et apprentissage. Le premier prévoyait l'appui technique aux producteurs et aux associations à travers la formation sur les pratiques de production et de commercialisation, ainsi qu'une distribution d'intrants et de petits équipements agricoles à crédits bonifiés (notamment des petites pompes à irrigation) (voir *Figure 7.2*). La formation du personnel du ministère de l'Éducation et des écoles était également prévue dans cette composante. Le second volet, financé par le Royaume-Uni, a permis la création de groupes de travail, la production de connaissances, l'organisation d'ateliers nationaux et internationaux ainsi que l'évaluation des initiatives-pilotes.

L'achat de denrées alimentaires, notamment de produits horticoles, représentait un grand défi pour les autorités locales et les représentants des écoles, faisant face à d'importantes contraintes institutionnelles, légales et de mobilisation des ressources humaines. Les règles et les procédures d'achats publics en place n'étaient pas adaptées à la spécificité de ce type d'achat. Dans ce contexte, les leçons de l'expérience-pilote devraient permettre de passer à une échelle nationale. Le Pronae et le PAA Afrique ont été initiés par des acteurs brésiliens distincts, mais ils **reposaient sur le même système de croyances, fondé sur les instruments d'achats publics locaux et de protection sociale reliée à l'augmentation de la production**. Le PAA Afrique portait en outre sur les objectifs de promotion de l'agriculture familiale à travers les politiques publiques spécifiques.

Ces instruments ont été *certifiés* par les organisations internationales, notamment la FAO, le PAM mais aussi la Banque mondiale, et *décontextualisés* de leurs systèmes politiques d'origine, en étant présentés comme « bonnes pratiques » pour atteindre la sécurité alimentaire globale. La *traduction* de ces instruments brésiliens par les acteurs de la coopération (FAO, PAM, CGFome) en interaction avec les acteurs mozambicains (ministère de l'Éducation) a abouti à l'adoption des achats locaux pour les repas scolaires. Mais à la différence des initiatives brésiliennes, fondées sur le rôle volontariste de l'État dans la promotion du développement rural, au Mozambique la responsabilité du financement a été confiée aux bailleurs internationaux. À la différence de l'approche intersectorielle privilégiée au Brésil, le ministère impliqué au Mozambique a été celui de l'Éducation. L'inclusion du secteur agricole a été possible dans le cas du PAA Afrique, mais à travers l'assistance technique de la FAO à la production (une composante qui n'est pas présente dans la version brésilienne). La mobilisation du mécanisme de *traduction* dans l'adoption de normes étrangères nous permet ainsi de comprendre le processus de problématisation de ces instruments par les acteurs en charge. Nous

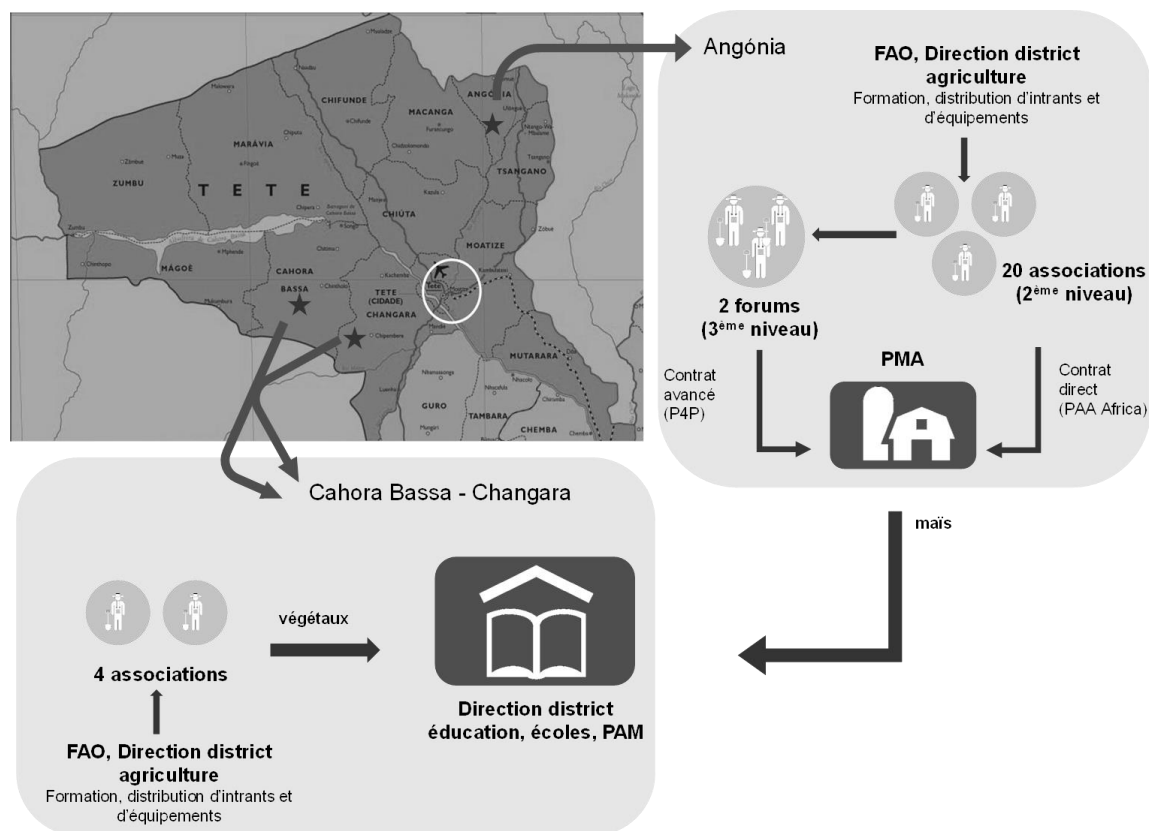
examinerons plus loin dans chapitre les implications de ce processus sur le système politico-administratif mozambicain.

Figure 7.1 : Localisation des initiatives-pilotes PAA Afrique et Pronae au Mozambique et au Malawi



Source : Élaboré par l'auteur

Figure 7.2 : Composante opérationnelle du PAA Afrique et du P4P en lien avec le Pronae, province de Tete, Mozambique



Source : Élaboré par l'auteur

Le programme PAA Afrique intervient dans trois districts de la province de Tete. Dans le district d'Angónia, la FAO et le PAM contribuent au renforcement des associations de producteurs (à travers les formations dans le domaine de la commercialisation et la légalisation des associations) et à la production notamment de maïs (à travers les formations en techniques de production et de post-récolte). Au total, 20 associations (clubs) qui intègrent deux forums de producteurs sont bénéficiaires dans ce district. La production est achetée et transformée par le PAM, dans le cadre du PAA Afrique, mais aussi dans le cadre du programme P4P, et transportée jusqu'aux districts de Cahora Bassa et de Changara. Dans ces deux districts, le maïs complète le menu de 175 écoles alors que 4 associations de producteurs reçoivent l'appui de la FAO pour la production et la post-récolte de végétaux qui vont intégrer le menu de 26 écoles situées près des associations.



## 1.4. Programme Plus d'Aliments : des « intérêts mutuels » de développement économique

Le **Programme Plus d'aliments international** (*Programa Mais Alimentos Internacional*) a été examiné dans le chapitre précédent. Ce programme a conditionné les crédits des pays signataires à l'achat de machines et d'équipements adaptés pour l'agriculture familiale et produits au Brésil (par exemple, les tracteurs de 15 à 80 CV). Géré par le MDA en collaboration avec la Chambre de commerce extérieur (Camex/ministère du Commerce), le programme s'inscrivait dans une ligne de crédits concessionnels de 640 millions USD de la *Banque du Brésil*, accompagnés de l'assistance technique et de la vulgarisation rurale (conditions détaillées dans le *Tableau 7.2*). Le fait qu'il s'agisse d'un projet de coopération suivi par un ministère brésilien avec des garanties souveraines présupposait plus de sécurité pour le créancier. Cette initiative a en outre abouti à la création d'un groupe de travail au sein du ministère du Commerce orienté, le *GTEX África*, afin de surmonter les obstacles à l'affermissement des relations économiques. Comme le relate un représentant de ce groupe (mai 2013),

*« Toutes les ressources destinées à l'exportation créent des revenus, des emplois et favorisent le transfert de technologies. Ces mécanismes soutiennent l'économie brésilienne. Les fournisseurs de ces entreprises sont aussi brésiliens. (...) Le Brésil est trop timide dans ce processus. C'est pourquoi nous avons créé ce groupe de travail. Le Plus d'aliments est un exemple d'initiative analysée ».*

**Tableau 7.2 : Conditions de crédits du programme Plus d'Aliments International**

Conditions générales	Pays endettés	Autres pays
Période de grâce	5 ans	3 ans
Paiement	17 ans	15 ans
Taux d'intérêt	Jusqu'à 2 % an	
Réduction pour les produits importés	Jusqu'à 17,5 %, négociable selon le cas	
Autre	Les crédits sont versés en tranches, négociés séparément dans différents contrats	

Source : Adapté de (Zanella 2014)

D'après Cabral et al. (2016, p. 52), le Programme Plus d'aliments n'est pourtant pas considéré comme une opération classique d'exportation ; il est décrit comme un exemple de **l'approche « responsable » des investissements et du commerce brésiliens**

avec l’Afrique. Cette démarche donnerait aux exportations brésiliennes un avantage comparatif vis-à-vis de concurrents tels que la Chine (voir Chapitre 1, section 3.1). Il s’agit, en effet, d’un argument souvent invoqué par les acteurs publics et privés brésiliens et qui a été repris à partir du gouvernement Rouseff, connu pour avoir accordé une importance particulière au volet économique des échanges sud-sud (Milhorance 2013a). Par exemple, le président de la division internationale de la banque brésilienne de développement (Bndes), Eduardo Melin, a affirmé à plusieurs reprises le rôle de cette banque dans la promotion du commerce et de la coopération internationale. Ce cadre affirmait ainsi devant les ambassadeurs africains : « *nous avons les conditions d’offrir la qualité du produit, du service et de la relation. Mais nous allons au-delà car il s’agit d’une relation de partenariat, de confiance, de dialogue et de transparence. Cet avantage sera la base de l’effort de la Bndes pour augmenter la présence brésilienne [en Afrique]* »<sup>8</sup>.

Des accords ont été signés avec le Ghana, le Kenya, le Mozambique, le Sénégal et le Zimbabwe dans le cadre du Programme Plus d’aliments. Avec le Mozambique, un accord de crédits concessionnels à hauteur de 97,6 millions USD a été signé en 2011, avec une échéance de paiement sur 15 ans et 0,5% de taux d’intérêts par an. Les enquêtes menées par Zanella (2014) ont montré qu’au sein du ministère du Développement agricole, cet engagement international a représenté un effort stratégique de soutien au processus interne au Ministère de changement de vision à l’égard de l’agriculture familiale, considérée auparavant comme structurellement improductive (voir débat Chapitre 3, section 2.1). De même que le Programme PAA Afrique, le Programme Plus d’aliments a fait l’objet d’un compromis du gouvernement brésilien lors du « Dialogue Brésil-Afrique » en 2010. Ce dernier a pourtant subi d’importants retards du fait des contraintes institutionnelles dans la mise en place de ce mécanisme financier tout à fait nouveau pour les institutions brésiliennes. Dans ce contexte, l’envoi des premières machines au Mozambique n’a eu lieu qu’en 2015.

Cette initiative reposait sur les principes de la coopération sud-sud en matière *d’intérêts mutuels*. Les objectifs de promotion économique du côté brésilien étaient clairement affichés lors du lancement de ce mécanisme. Au niveau national, ce programme a stimulé l’industrie brésilienne des machines agricoles, un effort non négligeable dans un contexte de *reprimarisation* de la structure d’exportations comme nous l’avons montré dans chapitres 1 et 3 (Patriota & Pierri 2013). Comme évoqué dans les chapitres 1 et 6, ces instruments politiques ont été *décontextualisés* de leurs milieux sociopolitiques et formatés en tant qu’instruments exportables de « coopération

---

<sup>8</sup> Intervention d’Eduardo Melin lors du Séminaire « As relações do Brasil com a África, a nova fronteira do desenvolvimento global », Brasília, 22 mai 2013.

économique et responsable » et de promotion des « intérêts mutuels des partenaires du Sud ». Cette approche justifie la convergence de la coopération, le commerce et les investissements présents dans l'action internationale des acteurs brésiliens.

Une telle vision n'a pas été partagée par tous les acteurs travaillant pour la promotion de l'agriculture familiale et a été critiquée en interne. Péjorativement désigné comme le « Programme Plus de tracteurs », ces critiques soulignaient l'accent mis sur le volet de la mécanisation (IBASE 2006). Comme l'illustre un représentant de la société civile brésilienne, « *le Programme Plus d'aliments repose sur la promotion de l'utilisation de tracteurs, souvent plus grands que le besoin de la famille. (...) La perspective d'équipements plus petits et plus adaptés serait plus intéressante* »<sup>9</sup>. Il convient de noter qu'au sein même du MDA, ce débat n'est pas tranché et la vision modernisatrice est en partie critiquée par les acteurs du Secrétariat de développement territorial. Dans ce contexte, la réception de ces instruments au Mozambique fait l'objet de négociations et *traductions* notamment en ce qui concerne la position de la catégorie familiale dans les politiques publiques et la priorité donnée aux composantes de mécanisation agricole des « agriculteurs émergents ».

## 2. Institutionnalisation des instruments brésiliens sans réorientation des politiques publiques au Mozambique

### 2.1. Institutionnalisation et changement politique : des liens indirects

Les instruments de politiques publiques représentent un type particulier *d'institution* dans la structuration de l'espace socio-politique. Le choix et l'usage de ces instruments renvoient à la matérialisation de l'action gouvernementale, mais l'institutionnalisation d'un instrument peut avoir lieu sans qu'il y ait un accord sur les finalités d'une réforme ou sans que l'orientation générale d'une politique soit altérée (Lascoumes & Le Galès 2012, p. 106). Cette dynamique a été observée dans le cas du Pronae, qui a institutionnalisé l'alimentation scolaire et les achats locaux dans le système éducationnel de Mozambique sans pourtant amener à une réorientation du cadre cognitif et d'action des politiques publiques pour le secteur rural. Delpeuch et Vassileva (2015) signalent que l'institutionnalisation peut contribuer à la redéfinition des positions

<sup>9</sup> Entretien avec un représentant de mouvement agraire au Brésil, Brasilia, juin 2013.

et des ressources des acteurs, en modifiant les facteurs qui pourraient empêcher l'internalisation de modèles étrangers. Sans aboutir directement au changement, **la mise en place de nouvelles règles du jeu ou la mise à l'agenda d'un instrument politique** peuvent contribuer à changer les rapports de pouvoir et l'état des débats en créant un cadre favorable au changement politique.

Si pour certains, l'institutionnalisation représente la cristallisation d'un nouveau paradigme politique (Hall 1993, p. 281), dans notre cas, elle constitue une **étape** ou bien un **facteur indirect** de changement, auquel elle n'aboutira pas nécessairement. Dans notre cas d'étude, le Pronae a fait l'objet d'un processus d'institutionnalisation au sein du gouvernement mozambicain, sans que les cadres cognitifs et d'action concernant les objectifs de développement rural soient altérés. Cette institutionnalisation a signifié une nouvelle étape dans la consolidation des achats locaux dans les politiques publiques nationales, mais ce processus n'a pas été suffisant pour assurer la prise en compte du programme dans le budget du gouvernement ou son expansion au niveau national. Par conséquent, **cet instrument n'a pas été à ce stade inscrit de manière durable dans le système politico-administratif national**. Cet aspect sera éclairé dans cette section par l'examen de la place des instruments de protection sociale et de promotion de l'agriculture familiale dans les politiques mozambicaines.

Un premier aspect caractérisant ce scénario concerne la nécessité d'ajustements juridiques afin d'intégrer effectivement des agriculteurs locaux dans les marchés publics. L'alimentation scolaire n'est pas règlementée par une loi spécifique qui encadre le lien avec les petits producteurs et les acquisitions sont basées sur la loi générale d'achats publics (Décret n°15/2000). Ainsi, le mécanisme d'appels d'offre sur lequel s'appuient les achats publics limite fortement la participation de ces petits agriculteurs pour plusieurs raisons : i) le critère « meilleur prix » empêche la concurrence des petits agriculteurs avec les commerçants plus grands de la région ; ii) l'aspect bureaucratique limite la participation des associations qui ne sont pas formalisées, voire de la quasi-totalité des petits agriculteurs<sup>10</sup> ; iii) l'information sur les appels d'offre n'arrive pas de manière satisfaisante aux agriculteurs-cibles ; iv) les exigences techniques en matière d'enrichissement de céréales et d'analyses en laboratoire pour attester la qualité des produits sont très élevées. Ces facteurs entravent la participation effective des agriculteurs locaux au sein du programme ; par conséquent, une priorité accordée, au niveau institutionnel, à l'agriculture locale au sein des marchés publics d'aliments auraient le potentiel de changer les « règles du jeu ».

---

<sup>10</sup> Dans la plupart des cas, le registre fiscal et commercial (Nuit) n'est pas accessible au niveau local, obligeant le déplacement des agriculteurs vers la capitale de la province.

Cependant, des représentants du ministère de l'Éducation au niveau local ont montré lors des enquêtes de terrain leur préoccupation à l'égard des aspects pratiques de mise en œuvre du Pronae. L'acquisition des denrées alimentaires auprès des commerçants des villes facilitait l'exécution du programme, par conséquent cette modalité a été privilégiée au détriment de l'achat auprès des agriculteurs locaux<sup>11</sup>. Il convient de rappeler que dans le cas brésilien, le Programme d'achats d'aliments (PAA) et la Loi de l'Alimentation scolaire (loi n° 11.947/2009) ont permis de privilégier les agriculteurs familiaux dans les achats publics, une question qui n'a pas été prise en considération par le Pronae dans son processus d'institutionnalisation. Par ailleurs, au Brésil, ces initiatives ont permis l'incorporation d'un vaste secteur informel dans les marchés publics. Cette possibilité n'a pas été envisagée par les représentants du gouvernement mozambicain, qui estiment que les petits agriculteurs seront en mesure de participer aux marchés (publics comme privés) quand ils auront « évolués » d'un point de vue technique et formel<sup>12</sup>.

## 2.2. Écarts et convergences avec les cadres cognitifs et d'action du secteur rural mozambicain

Comme énoncé tout au long de cette thèse, les *systèmes de croyances* déterminent la direction des politiques mises en œuvre par une *coalition de cause* spécifique. La promotion au Mozambique d'un agenda politique orienté vers la protection sociale de base publique et les politiques dédiées à l'agriculture familiale a été limitée à cause de l'accent mis par les élites politico-administratives nationales sur la modernisation agricole via le secteur privé, ainsi que sur la croissance économique par le biais d'investissements dans les ressources naturelles, les pôles de croissance et les filières agricoles. Cette section reviendra sur les principaux points d'accords et de désaccords entre les idées mises en avant par les instruments politiques brésiliens et ceux consolidés au Mozambique.

---

<sup>11</sup> Entretien avec un représentant du ministère de l'Éducation, Ribáue, juin 2014.

<sup>12</sup> Intervention d'un représentant du ministère du Commerce, Groupe technique du PAA Afrique, septembre 2014.

### 2.2.1. Perception de la protection sociale en tant que dépense publique

Un premier point a trait au fait que l'alimentation scolaire a été associée aux dépenses sociales, allant en quelque sorte à l'encontre des préférences des élites administratives nationales et des recommandations des institutions financières internationales, qui repose sur une « bonne gestion des comptes publics ». Ces initiatives dans l'ensemble requièrent une grande capacité fiscale de la part du gouvernement et manquent d'intérêt de haut niveau au sein du gouvernement. Le ministère de l'Éducation a reçu une moyenne de 5,8 % des dépenses de l'État mozambicain entre 2000 et 2010, juste derrière le ministère de la Santé (Casamo et al. 2013, p. 25). Néanmoins, le Pronae n'a pas été intégré au budget national, continuant à dépendre du soutien des bailleurs internationaux comme le PAM. Dans ce contexte, des représentants du ministère de l'Éducation envisagent la possibilité d'attirer des recettes provenant de la responsabilité sociale des entreprises. Comme l'affirme l'un des représentants :

*« L'alimentation scolaire requiert des investissements élevés à l'échelle du pays. A la fin de la phase-pilote commence la phase d'expansion, mais elle dépendra du soutien des bailleurs. Il y a quelques scénarii qui se dessinent par exemple à travers la formalisation de la responsabilité sociale des entreprises (...) La différence [entre le Brésil et le Mozambique] est la capacité financière. Le Brésil a créé un fonds qui distribue les ressources pour l'alimentation scolaire. (...) Par ailleurs, nous avons peu de techniciens pour la vulgarisation rurale. (...) L'idée est que l'on soit autonome, mais cela n'est pas simple dans le contexte africain. Il faut s'assurer l'appui des bailleurs »<sup>13</sup>.*

La question de la protection sociale n'avait pas à ce stade été consolidée dans le pays. Le gouvernement mozambicain a mis en place en 2007 des initiatives pour la consolidation d'un socle de protection sociale avec l'appui du PAM, de l'Organisation internationale du travail (OIT) et du Fonds des Nations Unies pour l'enfance (Unicef), **mais sans lien avec la production agricole**. Cette stratégie s'est constituée comme l'une des réponses des Nations Unies à la crise financière mondiale. Le pays a récemment assisté à une augmentation progressive de la couverture des bénéficiaires, qui a arrivé à 427 000 en 2014, soit 15 % des familles les plus vulnérables, mais cette couverture reste insuffisante à l'aune des besoins (OIT et al. 2015). En ce qui concerne la subvention alimentaire, le public ciblé est principalement les personnes âgées, les personnes handicapées et les personnes souffrant de maladie chronique, qui perçoivent un transfert

<sup>13</sup> Entretien avec un représentant du ministère de l'Éducation, Maputo, mars 2014.

en espèces, assuré par l'Institut national de l'action sociale (INAS). Le ministère de l'Action sociale (MMAS) de Mozambique a été chargé de cet agenda à travers la Stratégie nationale de sécurité sociale basique (ENSSB, 2010-2014).

Francisco et Sugahara (2015) insistent sur le fait que les initiatives de protection sociale au Mozambique se sont converties en politiques « assistentialistes », à caractère ponctuel et dispersé, mises en place en réponse aux chocs externes et internes (*ex post*). Ces auteurs mettent en évidence une série de facteurs expliquant la fragilité de ce système au Mozambique : dépendance de l'aide et influence des institutions financières sur la gestion des comptes publics, précarité de la citoyenneté, faible fiscalité (13 % de la population en 2014), et dynamiques néo-patrimonialistes. Dans ce contexte, ils confirment l'idée selon laquelle la protection sociale est considérée uniquement comme **une modalité de la dépense publique**, ce qui reviendrait à ignorer les principes énoncés dans le cadre institutionnel mozambicain ainsi que ses potentiels impacts positifs pour l'économie nationale.

La FAO Mozambique, par le biais de sa Division de protection sociale<sup>14</sup>, a organisé en octobre 2015 un séminaire qui visait à rassembler les acteurs de la protection sociale dans le pays, en intégrant la question de la production agricole dans cet agenda. Le séminaire a bénéficié de la participation d'un représentant de la FAO anciennement liée au Programme Faim Zéro au Brésil, qui a souligné combien l'exemple du Programme PAA Afrique est un instrument primordial dans ce contexte. Cet instrument vise à promouvoir à la fois la sécurité alimentaire des populations vulnérables et l'augmentation de la production agricole. Bien que certains interlocuteurs du gouvernement mettent en avant les risques de « dépendance » des populations vulnérables envers les politiques de protection sociale, il y a une prise de conscience progressive des résultats positifs de ces mesures, au sein du ministère de l'Éducation, par exemple dans le maintien des élèves à l'école ainsi que dans leurs performances en cours<sup>15</sup>.

Il y a dans ce domaine un contraste entre les perspectives brésiliennes et mozambicaines. L'un des promoteurs des instruments brésiliens au niveau international a admis lors d'un entretien (octobre 2013) : « *Il y a une différence brutale de compréhension entre nous et certains pays du continent africain [pour la mise en œuvre de ces initiatives]. Le Brésil perçoit des impôts. Quand un mozambicain m'avait posé la question de comment nous faisons quand l'argent ne vient pas, je n'avais pas compris qu'il faisait mention à l'argent du*

<sup>14</sup> Voir Chapitre 4.

<sup>15</sup> Déclarations énoncées lors de l'Atelier d'échange d'expériences en achats publics locaux du Pronae et du PAA Afrique, Tete, novembre 2015.

*budget* ». En effet, plus qu'une question de budget, ces perspectives diffèrent particulièrement au sujet du **rôle de l'État dans le processus de développement rural**. Le Mozambique a consolidé un processus de libéralisation économique et de décentralisation politique qui a transformé le *système de croyances* dominants à l'égard des attributions de l'État (voir Chapitre 5). Cependant, le projet proposé par ces instruments de protection sociale inspirés de l'expérience brésilienne, ainsi que ceux que nous présenterons ci-dessous, se distancie de cette vision, comme l'explique un représentant du MDA : « *Nous sommes convaincus que le développement agricole au Brésil a été, comme dans le post-guerre européen, un processus conduit par l'État et non par le marché* ». Le rôle de la FAO de mise en agenda de ce type de débat peut engendrer des résultats au niveau national, cependant, cet effort a été pour l'heure insuffisant et c'est restreint aux discussions au niveau multilatéral.

### 2.2.1. Perspectives distinctes de soutien à l'agriculture familiale

#### Différentes définitions de l'agriculture familiale

Un deuxième point repose sur le fait que **l'agriculture familiale ne fasse pas l'objet de politiques publiques spécifiques au Mozambique**. Au Brésil, cette catégorie a été juridiquement reconnue comme le résultat des luttes historiques qui sont parvenues à délimiter un concept-synthèse de nature politique (Navarro and Pedrosa, 2011) (voir Chapitre 3). Ce processus a suivi un chemin distinct au Mozambique, où les agriculteurs, les pêcheurs et d'autres groupes de populations ont été regroupés sous l'appellation « paysan » ou « petit agriculteur », en fonction de la *taille de leurs exploitations* et non ses modes de production ou d'organisation sociale (voir les critères dans le *Tableau 7.3*). D'après le recensement agricole de ce pays, les petites exploitations représentent 99% du nombre total (INE 2011). Le *Tableau 7.4* présente la distribution de chaque catégorie par province au Mozambique et le *Tableau 7.5* compare la réalité de « l'agriculture familiale » au Brésil et au Mozambique.

Cette question a été détaillée lors du Chapitre 4, qui a montré les processus de *traductions* et d'ajustements de la définition de l'agriculture familiale entre les mouvements sociaux brésiliens et africains. Comme énoncé par un représentant brésilien (juin 2013), « *ce débat de concept est aussi important pour assurer le dialogue et le renforcement de la catégorie de l'agriculture familiale* ». Dans ce contexte, cette catégorie a été prise en compte au Mozambique comme illustrant des **politiques d'assistance et non d'action**



**économique.** Ainsi, les instruments de protection sociale et de promotion de l'agriculture familiale ne font pas concrètement l'objet de stratégies productives ou de réduction de la pauvreté, surtout dans un contexte de consolidation d'une « économie extractive » de production et d'exportation de produits agricoles et miniers.

**Tableau 7.3 : Facteurs pour la classification des exploitations agricoles au Mozambique**

Facteurs	Petites exploitations	Moyennes exploitations	Grandes exploitations
Superficie cultivée non irriguée (ha)	10	50	≥ 50
Superficie cultivée irriguée, vergers, plantations, horticulture et floriculture (ha)	5	10	≥ 10
N° bétail	10	100	≥ 100
N° chèvres, moutons, porcs	50	500	≥ 500

Source : Adapté de (INE 2011)

**Tableau 7.4 : Exploitations agricoles par catégorie et par province : nombre (n°) et surface cultivée (ha) en 2010**

	Petites				Moyennes				Grandes			
	n°	% n°	ha	% ha	n°	% n°	ha	% ha	n°	% n°	ha	% ha
Nyassa	224 577	6%	402 633	7%	568	2%	6 114	5%	6	1%	726	1%
Cabo Delgado	339 391	9%	487 273	9%	403	2%	3 194	2%	22	3%	684	1%
Nampula	<b>828 788</b>	<b>22%</b>	<b>1 010 769</b>	<b>19%</b>	819	3%	7 771	6%	<b>35</b>	<b>4%</b>	<b>19 208</b>	<b>26%</b>
Zambézie	<b>828 123</b>	<b>22%</b>	<b>1 056 050</b>	<b>20%</b>	632	3%	6 968	5%	47	6%	8 168	11%
Tete	367 977	10%	590 040	11%	<b>8 064</b>	<b>32%</b>	<b>31 727</b>	<b>25%</b>	96	12%	1 200	2%
Manica	262 692	7%	534 900	10%	2 744	11%	18 212	14%	53	7%	5 247	7%
Sofala	269 576	7%	458 150	8%	1 595	6%	10 696	8%	80	10%	4 702	6%
Inhambane	267 322	7%	403 284	7%	1 919	8%	10 553	8%	65	8%	803	1%
Gaza	211 067	6%	337 233	6%	<b>5 516</b>	<b>22%</b>	<b>20 131</b>	<b>16%</b>	153	19%	3 649	5%
Maputo	147 725	4%	119 572	2%	2 729	11%	12 714	10%	<b>255</b>	<b>31%</b>	<b>29 130</b>	<b>40%</b>
<b>Total</b>	<b>3 747 238</b>	<b>100%</b>	<b>5 399 904</b>	<b>100%</b>	<b>24989</b>	<b>100%</b>	<b>128 080</b>	<b>100%</b>	<b>812</b>	<b>100%</b>	<b>73517</b>	<b>100%</b>

Source: Adapté par l'auteur du recensement agricole 2010 (INE 2011)

**Tableau 7.5 : Importance relative de l'agriculture familiale au Brésil et au Mozambique**

	Brésil	Mozambique
Nb d'exploitations producteurs familiaux/ nb total (%)	84 %	99 %
Superficie cultivée totale (%)	24 %	98 %
Population totale active dans l'agriculture (%)	19 %	75 %
Main d'œuvre féminine dans l'agriculture (%)	33 %	65 %
Production agricole familiale dans la production agricole nationale (% valeur brute)	38 %	57 %

Source : (FAO & CPLP 2013)

### Accent sur l'agriculture commerciale intégrée aux filières agricoles

Comme nous l'avons précisé lors des chapitres 5 et 6, les politiques publiques mozambicaines se sont orientées vers les « **agriculteurs émergents** » et vers la promotion de pôles de croissance fondés sur les investissements étrangers. Cependant, cet agriculteur émergent, doté de ressources financières et techniques, et capable de participer à l'agriculture contractuelle, est très marginal dans la réalité agraire mozambicaine. Smart et Hanlon (2014, p. 18) ont estimé à 68 000 le nombre des petits et moyens agriculteurs commerciaux<sup>16</sup> au Mozambique, ce qui représente moins de 2% du total. En réalité, l'immense majorité de ces agriculteurs cultive entre 1 et 4 hectares avec des techniques manuelles. Les agriculteurs auraient atteint ce stade grâce au soutien public et aux bailleurs (notamment étatsuniens, norvégiens et hollandais) pour l'agriculture contractuelle, comme dans le cas des producteurs de maïs dans la province de Tete, de soja à Nampula et de volaille à Nampula, Manica et Nyassa.

Nous avons montré que les objectifs de promotion de l'agriculture commerciale et de facilitation du secteur privé ont été présents dans la plupart des stratégies nationales pour le secteur rural. Le *Plan stratégique de développement du secteur agricole* (Pedsa) est l'une de ces stratégies qui souligne l'objectif d'orienter les paysans vers l'agriculture commerciale, en les intégrant aux grandes entreprises et aux filières agricoles. Ce *système de croyances* est en effet dominant dans le secteur rural mozambicain et entre partiellement en conflit avec le *système de croyances* sous-tendant les instruments politiques d'achats institutionnels (qui requiert soutien un marché public) et de valorisation de l'agriculture familiale (qui doit être favorisée comme catégorie par les politiques et les marchés publics). Comme le confirme l'un des représentants des mouvements paysans au Mozambique :

« Ces programmes [d'achats publics] signifient une rupture avec l'ensemble des politiques mozambicaines. **Cela sera un vrai combat.** [Ces initiatives] ne sont pas fonctionnelles sans l'altération du cadre juridique et cela dépendra d'un processus de plaidoyer»<sup>17</sup>.

Ce type de conflit a fait l'objet des trajectoires des politiques publiques brésiliennes pour le secteur rural, comme montré dans le Chapitre 3. Le discours de « *coexistence harmonieuse entre une agriculture entrepreneuriale moderne et une robuste*

<sup>16</sup> Les petits et moyens agriculteurs commerciaux sont définis comme les agriculteurs qui produisent majoritairement pour le marché et dont le revenu des cultures agricoles est cinq fois plus grand que le revenu moyen familial (estimé à 3 400 *meticais* ou approximativement 113/famille/an) (Hanlon 2014).

<sup>17</sup> Intervention d'un représentant de mouvement social mozambicain lors de la réunion de consultation à la société civile du PAA Afrique, Maputo, août 2014.

*agriculture familiale* » (Lula da Silva 2010) a été mis en évidence par le gouvernement brésilien comme l'un des atouts de son expérience pour le secteur rural. Ce discours de complémentarité a été critiqué par certains acteurs de la coopération, qui ont préféré souligner l'idée de la dualité politique et institutionnelle entre ces deux volets dans le secteur rural brésilien (F. Pierri 2013). Il a été également critiqué par des mouvements sociaux du pays (juin 2013):

*« Ce modèle crée des conditions pour un nombre limité d'agriculteurs. Il peut y avoir des parcelles intégrées [aux filières], mais les paysans n'ont pas les moyens de s'endetter. (...) L'intégration dans les filières porcine et de la volaille dans le Sud du Brésil s'est restreinte à une minorité. (...) Les paysans ont aujourd'hui le défi d'accéder au marché commercial, mais pas à grande échelle ».*

Il existe au Mozambique un réseau d'achats publics qui offre un potentiel important pour le développement des marchés structurés en faveur de l'agriculture familiale, par exemple à travers les écoles primaires, les centres de santé et les orphelinats. Des universitaires du pays ont démontré que l'agriculture paysanne répond effectivement aux incitations du marché quand il existe une possibilité de commercialisation des excédents ainsi que des moyens d'assistance technique (Mosca 2010). De plus, les entretiens réalisés auprès des associations de producteurs dans les provinces de Tete, Nampula, Zambézie et Nyassa entre 2013 et 2014 ont également montré que la fragilité des marchés – en termes d'accès et d'asymétrie d'informations – a été considérée par toutes les associations consultées comme l'une des principales contraintes à l'augmentation de la production et au dépassement des vulnérabilités. La question des marchés pour les « petits agriculteurs » est une question majeure pour les populations rurales au Mozambique et attestent le **potentiel d'une initiative de marché public**. D'autres possibilités existent, comme par exemple la structuration de foires locales et les réseaux locaux d'échange et de distribution (Milhorance et al. 2015).

### **Services agricoles de base privée**

L'investissement public dans le secteur agricole mozambicain est resté faible, notamment après la fin du Programme national de développement agricole (Proagri II) : le ministère de l'Agriculture a effectué environ 1,4 % des dépenses totales de l'État entre 2005 et 2010. Le Mozambique a signé la Déclaration de Maputo du CAADP en 2003, qui prévoit la définition d'au moins 10 % du budget national pour le secteur agricole, mais cet accord n'a été respecté qu'en 2003, 2004 et 2007 (Casamo et al. 2013, p. 27). **Les**

**services publics et les marchés agricoles sont consacrés à la régulation du secteur privé.**

En ce qui concerne le **système de crédits**, les mécanismes existants sont largement orientés vers le secteur privé et très peu accessibles aux petits producteurs. Le Fonds de développement du district (FDD) a créé une possibilité pour l'acquisition de petits financements au niveau local, mais les prérequis bureaucratiques pour l'accès à ces fonds limitent la participation directe des agriculteurs locaux comme c'est le cas des marchés institutionnels. Dans le domaine de **l'assistance technique**, le système national de vulgarisation rurale fait face à des contraintes au niveau des ressources humaines et des moyens opérationnels disponibles localement. La participation du secteur privé, des ONG et des organisations internationales s'est montrée particulièrement importante dans ce contexte, mais il convient de noter que les services privés sont principalement concentrés sur les cultures commerciales. Certains auteurs ont étudié ces stratégies très sectorielles et fondées sur les principes de modernisation agricole de la petite agriculture (Mosca 2010).

### 2.2.1. Objectifs partagés de modernisation agricole

**Un troisième point réside dans les objectifs partagés entre les acteurs mozambicains et brésiliens en matière de modernisation de la « petite agriculture ».** L'instrument de soutien à une « agriculture familiale moderne et productive » au Brésil a fait l'objet de mécanismes de *certification* et de *décontextualisation* par les acteurs de la coopération, en étant affiché comme un dispositif moderne de promotion de la « complémentarité entre l'agriculture familiale et entrepreneuriale » et « d'échange mutuel sud-sud » (Milhorance 2013b; Milhorance 2014b). Leur arrivée au Mozambique a fait l'objet de réinterprétations et négociations (*traduction*), en privilégiant une vision **productiviste** du développement rural.

Dans le cas du PAA Afrique, son volet d'assistance technique a été mis en œuvre par la FAO, ce qui a contribué à renforcer cette vision productiviste au sein du programme. Il y a eu, de la part des acteurs brésiliens impliqués, une tentative d'incorporer certaines techniques alternatives de production, comme par exemple la mobilisation de semences natives et de pratiques d'agro-écologie. Mais cet effort ne s'est pas concrétisé dans les faits. En dépit d'une réduction dans l'approvisionnement en intrants chimiques et pesticides, les agriculteurs ont bénéficié de la distribution de semences hybrides de céréales. Par ailleurs, malgré l'élaboration d'une initiative

conjointe entre le PAA Afrique et l'Embrapa dans le domaine des semences natives (Embrapa 2013), ce projet n'a pas abouti par manque d'appui interne à l'institution et de financement.

Il semble pourtant utile de retenir que cette perspective productiviste est différente de celle de la « modernisation conservatrice » dévoilée dans le Chapitre 3. La FAO défend par exemple une méthodologie connue sous le nom de « *Farm Field School* » qui propose une démarche plus participative de l'assistance technique fondée sur le dialogue entre le technicien et l'agriculteur et sur une approche du type « apprendre en faisant ». L'organisation présente sa démarche comme une « *alternative à la méthode dominante de vulgarisation rurale issue de la révolution verte qui ne fonctionnait pas dans les situations où il existait des problèmes plus complexes et inattendus, comme des épidémies de ravageurs provoquées par les pesticides* ». Par ailleurs, « *les pratiques alternatives ne sont pas supposées être automatiquement supérieures aux pratiques conventionnelles. C'est aux agriculteurs de décider ce qui fonctionne le mieux à travers leurs essais et leurs observations* ». Selon ses promoteurs, cette approche a en outre offert la possibilité d'augmenter la formation à travers une coopération sud-sud (FAO 2016e).

Enfin, le PAA Afrique affiche l'ambition de contribuer au renforcement du système public de vulgarisation rurale pour qu'il puisse donner suite aux activités sur le long terme. Si la composante d'assistance technique du PAA Afrique ne s'oppose pas nécessairement aux priorités du gouvernement mozambicain en ce qui concerne la diffusion de techniques « modernes » de production, **elle entre en conflit avec ses préférences concernant les moyens de mise en œuvre**, compte tenu de l'accent mis sur le rôle de l'État dans la vulgarisation rurale. D'autre part, les priorités du programme et celles des élites administratives sont distinctes en ce qui concerne les mécanismes d'intégration des paysans aux marchés. Tandis que ce premier propose de créer des marchés publics, les plans stratégiques du gouvernement mettent en avant l'objectif d'intégration des paysans aux marchés capitalistes (voir Chapitre 5).

Dans le cas du Programme Plus d'aliments, sa mise en œuvre au Mozambique a suivi un chemin similaire, en privilégiant l'aspect productiviste et la mécanisation des « agriculteurs émergents ». L'objectif des acteurs brésiliens impliqués dans ce programme était de contribuer à **inscrire la vulgarisation rurale dans les politiques publiques nationales**, comme le confirme l'un de ses promoteurs au MDA (juin 2013), « *le programme est une initiative structurante qui dialogue avec les plans de développement des pays ; il dialogue avec les politiques publiques d'augmentation de la productivité de l'agriculture familiale* ». Ainsi, dans la vision de ces acteurs la composante de mécanisation ne devrait pas être consolidée de manière isolée, « *il faudrait partager l'instrument dans son ensemble :*

*les machines peuvent contribuer à augmenter la productivité, mais il faut créer les marchés et fournir de l'assistance technique. (...) Mais cela dépend de ce que le pays peut et veut recevoir* ». Cet objectif n'a pourtant pas produit de résultats jusqu'à présent, en partie du fait du faible budget alloué à cette composante et à l'intérêt mitigé des élites sectorielles mozambicaines sur cette composante. Le volet de mécanisation a ainsi été privilégié dans la mise en œuvre du programme.

En outre, certains auteurs soutiennent que malgré les différences entre les publics ciblés par le Programme Plus d'aliments et par le ProSavana, les deux initiatives partageaient l'aspect modernisateur dans leurs *systèmes de croyances* respectifs. Ainsi, considérer ces deux programmes comme des initiatives opposées signifierait mettre en avant une polarisation non problématisée des notions d'agriculture familiale et d'*agrobusiness* (Cabral 2015). Dans un premier temps, des représentants brésiliens du Programme Plus d'aliments ont envisagé la possibilité d'intégrer la composante d'assistance technique aux paysans dans le cadre du ProSavana « *nous sommes prêts à orienter le Plus d'aliments vers la région de Nacala pour que l'agriculture familiale devienne majeure au sein du ProSavana* »<sup>18</sup>. Des missions conjointes entre les deux programmes ont été organisées en 2013, néanmoins les critiques croissantes à l'égard du ProSavana (voir Chapitre 6) et le manque de transparence et de définition des objectifs du programme pour l'agriculture familiale ont abouti, dans un deuxième temps, à l'abandon de cette potentielle collaboration. Comme détaillé par un représentant du MDA lors d'une réunion du Condraf (mars 2013),

*« La question de la vulgarisation agricole [dans le cadre du ProSavana] a déjà fait l'objet de plusieurs changements. Il y a eu des changements avec la participation du MDA (...). Notre projet est différent de celui de la Jica. Bien évidemment, nous proposons un projet de vulgarisation agricole qui est en lien avec celui que nous construisons dans le cadre de notre programme d'assistance technique et de vulgarisation (le PNATER) tandis que la Jica met en avant une vision plus objective du point de vue de la production. Elle vise à intégrer l'agriculture familiale à de grandes entreprises. C'est ce qu'ils appellent les clusters. Il s'agit fondamentalement de grandes entreprises entourées d'exploitations de l'agriculture familiale. Notre proposition est différente. Elle repose sur l'autonomie et le protagonisme de l'agriculture familiale (...). Nous ne voulons pas développer une vision simplement techniciste, productiviste, mais un projet qui assure la capacité politique et la capacité d'organisation économique et sociale ».*

---

<sup>18</sup> Entretien avec un représentant du ministère du Développement agricole, Brasilia, juin 2013.

Dans le but de rétablir son image en tant qu'acteur-clé dans la promotion de l'agriculture familiale et de prendre ses distances vis-à-vis de l'opposition liée au ProSavana, le MDA a orienté le Programme Plus d'aliments vers une collaboration avec le Programme PAA Afrique. Plusieurs missions des officiels du Programme Plus d'aliments ont été organisées au Mozambique en 2014, en vue de trouver des instruments communs de collaboration entre les deux initiatives, notamment dans sa composante d'assistance technique aux petits producteurs. Il convient en outre de noter que l'un des consultants responsable de la formulation du PAA Afrique au Mozambique a été engagé dans ce processus d'intégration entre les deux programmes. Cela étant, dans sa nouvelle version, les ébauches du Programme Plus d'aliments auxquels nous avons pu avoir accès considéraient le ProSavana et les investissements de la Vale comme un « *passif devant être nuancé* ». Mais le budget de cette composante, estimé à seulement 220 000 USD, était insuffisant. C'est donc l'aspect modernisateur de distribution de machines agricoles à des taux concessionnels qui a prévalu dans la mise en place de cette initiative.

Au Mozambique, le Programme Plus d'aliments a été reçu comme une source supplémentaire de ressources pour la mise en œuvre de la stratégie du pays dans le domaine de la modernisation agricole (Zanella & Milhorance 2016). Le Fonds du développement agricole (FDA), une institution publique sous tutelle du ministère de l'Agriculture, mais dotée d'autonomie financière, a été chargé de la mise en place de cette initiative. Selon Zanella (2014), le FDA avait essayé de négocier des machines à plus grande échelle que celles proposées dans la liste du programme, mais sans succès. Un total de 513 tracteurs et 2 500 équipements accessoires (notamment de labour) ont été distribués en 2015 dans toutes les provinces du pays (MDA 2015), mais avec une priorité évidente pour les districts et les régions ayant le plus grand potentiel productif et où on constate une plus grande présence « d'agriculteurs émergents ». Par exemple, dans la province de Tete presque tous les équipements reçus ont été envoyés au district d'Angónia, où le potentiel productif de céréales est beaucoup plus élevé que celui des districts de Changara et Cahora Bassa (plus arides). Dans le nord du pays, le plus grand nombre de tracteurs a été envoyé à la province du Nyassa, dotée d'un grand potentiel agricole qui a d'ailleurs attiré l'attention des investisseurs étrangers (voir Chapitre 6, section 3).

Cette première étape du programme a contribué à augmenter de 50% la quantité de tracteurs existants dans le pays. Outre la vente des machines à travers les crédits concessionnels du gouvernement brésilien, ce programme qui rassemble plus de 100 entreprises brésiliennes incite à l'installation des représentants de ventes et d'assistance

technique au Mozambique (MDA 2015). Par ailleurs, une partie de ces machines a été livrée pendant le lancement de la campagne agricole 2015-2016, un événement annuel très politisé qui mobilise les autorités politiques d'une grande partie du pays. L'Ambassadeur du Brésil a accompagné le Président Felipe Nyusi dans la distribution de ces machines dans le Nyassa en octobre 2015, ce qui a attesté **l'importance de ce type d'initiatives dans l'agenda politique du Mozambique**, en contraste avec les initiatives à caractère pilote et de faible capacité financière comme celles du Pronae et du PAA Afrique.

Il est donc possible de constater, dans la plupart des instruments brésiliens transférés au Mozambique, la présence d'un discours modernisateur qui a été particulièrement relayé par les agents traducteurs impliqués dans les processus de leur adoption au niveau national (FAO, MASA, FDA, etc.). Néanmoins, ces différents acteurs et projets ne s'accordent pas nécessairement sur les perspectives mises en avant, sur les moyens de mise en œuvre et sur les acteurs potentiellement impliqués. Par exemple, comme le questionne un représentant du MDA à propos du ProSavana (Condraf, mars 2013),

*« Cette opération de modernisation agricole, sera-t-elle conservatrice ? Sera-t-elle douloureuse ? Ou sera-t-elle durable ? Parce que nous sommes tous conscients de l'importance de la modernisation. Mais quel type de modernisation ? La modernisation conservatrice est celle qui concentre les moyens de production et les actifs et qui interrompt le processus de diversification de l'agriculture familiale. Elle commoditise, elle monoculturise... Un autre type de modernisation est celle qui est durable, qui préserve l'économie d'envergure, qui préserve la biodiversité, qui préserve la capacité de l'agriculture familiale à produire, mais pas seulement des commodities ».*

Cette analyse renforce notre argument concernant le **processus de traduction** des instruments politiques dans le cadre de l'interaction entre les acteurs brésiliens, mozambicains et autres engagés dans l'adoption de ces instruments au niveau national.

### 2.2.2. Stratégies peu soutenues de promotion de la sécurité alimentaire

Un **quatrième point** caractérisant la place des instruments de protection sociale et de promotion de l'agriculture familiale dans les politiques mozambicaines a trait au **cadre institutionnel créé pour la promotion de la sécurité alimentaire**. Suite au processus que nous avons évoqué dans le Chapitre 4 de *socialisation* au sein de la FAO et



de la Communauté de pays de langue portugaise (CPLP), le gouvernement du Mozambique s'est engagé dans une série de réformes afin d'instituer le *Droit à l'alimentation adéquate*. Au Mozambique, une première Stratégie nationale de sécurité alimentaire (Esan I) a été approuvée en 1998 par le Conseil des ministres (Res n° 16/98), sans pour autant avancer un plan de mise en œuvre. En 2007, une deuxième version a été lancée (Esan II), qui devrait être pilotée par le Secrétariat technique de sécurité alimentaire et nutritionnelle (Setsan). Affilié au ministère de l'Agriculture, ce Secrétariat est devenu une instance très **peu autonome, sectorisée et faiblement positionnée au niveau politique**. Le Setsan a été également impliqué dans la coordination du Plan d'action multisectorielle de réduction de la malnutrition aigüe (PAMRDC)<sup>19</sup> au niveau national comme provincial. Cependant, les réunions de coordination auxquelles nous avons pu participer ont attesté la capacité limitée de cette institution à coordonner les plans programmatiques des ministères, notamment au niveau provincial<sup>20</sup>.

Il convient de noter que le Conseil brésilien de sécurité alimentaire (Consea) est lié à la Présidence de la République et qu'une mobilisation politique était en cours dans les années 2010 pour l'élévation de la position du Setsan dans la hiérarchie institutionnelle du gouvernement. Cet objectif a été atteint après l'élection du Président Felipe Nyusi, cependant ce remaniement a signifié pour certains acteurs du gouvernement une stratégie de campagne électorale, sans application en termes pratiques<sup>21</sup>. Selon des représentants du Setsan, « *le ministère de l'Agriculture a perdu [après ce processus de réforme]. Dans la pratique, l'agenda de sécurité alimentaire n'a pas été renforcée* ». Il manque, pour d'autres, une position politique plus élevée de cette thématique dans la structure gouvernementale. Comme le compare un autre fonctionnaire du ministère de l'Agriculture, « *le Faim Zéro est devenu l'épicentre des politiques publiques au Brésil. Au Mozambique, nous venons de commencer, donc notre première bataille est d'acquérir plus de poids pour ces politiques* » (avril 2014). Dans ce contexte, le processus de réforme auquel a été soumise l'Esan II manque de poids politique et de direction selon un représentant du Setsan (octobre 2015) « *il n'y a pas jusqu'à présent de direction claire pour ce processus de réforme* ».

Dans ce contexte, la question de *l'intersectorialité* dans les politiques de promotion de la sécurité alimentaire mise en avant par les acteurs brésiliens s'est confrontée à

<sup>19</sup> Le PAMRDC (2011-2020) fait l'objet de l'initiative des Nations Unies *Scaling up Nutrition* (SUN), soutenue par plus de 100 organisations multilatérales, du secteur privé, de la société civile et des bailleurs bilatéraux avec pour but de créer une plateforme globale pour réduire la dénutrition chronique. La force de ce plan, d'après les rapports de la coopération danoise, réside dans la reconnaissance des causes multiples de la malnutrition, et non pas seulement liées aux résultats de la sécurité alimentaire (Danida 2012, p. 16).

<sup>20</sup> Réunion de coordination du PAMRDC, Tete, septembre 2014.

<sup>21</sup> Entretien avec un représentant du MASA, Maputo, octobre 2015.

d'importants défis dans sa réception au Mozambique : si, d'une part, le Pronae a été élaboré au sein du ministère de l'Éducation sans prendre en compte les questions agricoles, d'autre part, le Setsan a, quant à lui, été intégré à la structure du ministère de l'Agriculture sans mandat pour influencer les activités des autres ministères. Le PAA Afrique a été de son côté élaboré et mis en œuvre par les agences des Nations Unies, avec un faible ancrage institutionnel au niveau du gouvernement. Ainsi, le processus en cours d'institutionnalisation de l'alimentation scolaire et des achats locaux a contribué à mettre cet instrument à l'agenda du gouvernement et à rassembler des acteurs intéressés par le processus ; toutefois il n'a pour l'heure pas été suffisamment approfondi pour permettre qu'il soit inscrit dans le système politico-administratif du Mozambique. Ce décalage s'explique par la divergence entre le *système de croyances* encadrant ces instruments brésiliens et celui privilégié par la *coalition de cause* dominante du secteur agricole au Mozambique.

### 2.3. Perspective de changement du contexte

Outre les cadres cognitifs et d'action, un deuxième facteur influençant le processus de changement politique lié à l'importation d'instruments d'action publique repose sur les événements externes au *sous-système politique*. Ce concept conçoit les opportunités et les contraintes façonnant ce système de manière plus large (Jenkins-Smith et al. 2014). Il comprend une série de changements qui se produisent dans les conditions socio-économiques, l'opinion publique, les partis politiques dominants ou les productions des autres *sous-systèmes*. Des événements tels que les crises alimentaire et financière de la fin des années 2000 ont créé une *structure d'opportunité* pour l'action des pays émergents, mais aussi pour l'intensification des investissements agricoles à l'échelle internationale et pour l'émergence de nouveaux paradigmes autour de la « lutte globale contre la pauvreté ». Ces événements, combinés au contexte de hausse des prix des matières-premières dans son ensemble, a été relayé sur le plan régional par la multiplication de projets d'investissements directs sur le foncier, par la mise en place de corridors économiques et par le développement d'économies extractives. Ces aspects ont été longuement discutés au cours de cette thèse.

Ce contexte est pourtant mouvant. Anseeuw et al (2012) ont constaté que le nombre de transactions foncières à l'échelle globale a décliné dans les années 2010 en relation avec la baisse des prix des *commodities*, des effets tardifs de la crise financière et d'une compréhension plus réaliste des risques de ce type d'investissement. Un autre

facteur aurait été le changement de l'intérêt médiatique vers d'autres thématiques. Malgré ce déclin, les auteurs ont également constaté que la concrétisation de ces transactions a été plus importante dans cette période (voir Chapitre 6). De plus, des recommandations en matière d'achats locaux de denrées alimentaires ont été renforcées dans l'agenda du développement international, comme évoqué dans la section 1 de ce chapitre. Sur le plan national mozambicain, un processus qui est en cours est **l'amorce d'une contestation grandissante contre le gouvernement central**, qui pourrait éventuellement créer une *opportunité* pour des solutions de lutte contre la pauvreté plus orientées vers l'agriculture familiale et la protection sociale. Comme nous l'a confirmé l'un des représentants du ministère de l'Agriculture et membre très actif du Frelimo, face à la difficulté croissante du Parti à légitimer son maintien au pouvoir, des réponses alternatives aux défis des paysans et la mise en place de politiques à connotation sociale se font de plus en plus nécessaires :

*« On va créer une plateforme pour les marchés institutionnels. Le Pnisa n'avait pas cette vision, mais maintenant le secteur familial gagne en importance. C'est où se trouve la plus grande partie de la population. (...) Après le changement de Président il y a eu un tournant. (...) L'opposition [au gouvernement] s'est fortifiée, spécialement la Renamo. La pression aujourd'hui est très forte contre le gouvernement. Le nouveau président s'est présenté avec un discours visant à augmenter l'espoir et baisser la pression. La société civile est aussi plus forte. Il y a la nécessité d'avoir des réponses. (...) Ce sont les cris de la population »<sup>22</sup>.*

En même temps, le ministère mozambicain de l'Agriculture a été impliqué, à partir de 2015, dans la l'élaboration d'une nouvelle initiative brésilienne qui intègre à la fois la FAO et l'ABC. Il s'agit d'un arrangement particulier puisque la plupart des initiatives s'appuient soit sur l'une, soit sur l'autre institution pour sa mise en œuvre. Selon les représentants du ministère de l'Agriculture, *« le nouveau dialogue établi peut être vu comme une fenêtre d'opportunité pour inclure les achats locaux dans les politiques agraires »<sup>23</sup>.*

<sup>22</sup> Entretien avec un représentant du ministère de l'Agriculture, Maputo, octobre 2015.

<sup>23</sup> Voir rapport de mission conjointe Brésil/FAO autour de l'échange d'expériences en politiques publiques pour l'agriculture familiale, Maputo, octobre 2015.

## 2.4. Stratégies des acteurs dans l'adoption des instruments de protection sociale et de soutien à l'agriculture familiale : quel potentiel de changement politique ?

Le *système de croyances* des initiatives de promotion des achats locaux auprès de l'agriculture familiale et de mise en place d'un système de protection sociale via alimentation scolaire ne fait pas l'objet des priorités de la *coalition de cause* dominante dans le secteur rural mozambicain. Dans ce contexte, les conditions d'inscription de ces instruments dans les politiques publiques sont restreintes, ne pouvant pas reposer sur leur simple institutionnalisation. Cependant, des jeux d'acteurs incluant les organisations internationales, les ONG et les mouvements sociaux mozambicains sont susceptibles de créer de nouvelles dynamiques, en altérant la *socialisation* des pratiques brésiliennes et en redistribuant les ressources politiques. Le Pronae et le PAA Afrique ont renforcé un débat sur la nécessité du soutien financier et politique, de la part de l'État, à la protection sociale, à la production de cultures alimentaires et à l'agriculture familiale. Cet appel à l'engagement de l'État va en quelque sorte à l'encontre d'une série de politiques (ou d'absence de politiques) ciblées sur l'encouragement au secteur privé (ou de retrait de l'État).

Comme nous l'avons montré dans le Chapitre 2, notre grille d'analyse met l'accent sur les interactions concrètes d'échanges entre acteurs et sur les liens institutionnels. La structure des coalitions peut influencer le changement puisqu'elle façonne leurs cadres d'interaction. Donc, outre les ressources idéationnelles de légitimité et les ressources financières pour faire avancer un cadre cognitif déterminé, les liens organisationnels sont également considérés comme des ressources pouvant avoir un impact sur les échanges à l'intérieur du réseau (Rhodes & Marsh 1995, p. 62). D'après Jenkins-Smith et al (2014, p. 190), les *sous-systèmes politiques* sont semi-indépendants, mais chevauchés ou même imbriqués à d'autres *sous-systèmes*. Cette affirmation nous permet de combiner des *sous-systèmes* différents, à savoir celui de l'internationalisation des instruments brésiliens dans les enceintes multilatérales et celui du partage de ces mêmes instruments avec les acteurs mozambicains.

### 2.4.1. *Soutien des organisations internationales pour la socialisation des normes de protection sociale*

Comme nous l'avons montré lors du Chapitre 4, certains acteurs brésiliens se sont impliqués dans **la socialisation des instruments brésiliens de protection sociale et de soutien à l'agriculture familiale au sein des enceintes multilatérales comme la FAO et la CPLP**. Ce processus a eu des implications dans le changement organisationnel des institutions multilatérales ainsi que dans la formulation de « bonnes pratiques » internationales à partir de l'expérience brésilienne. Ce réseau d'acteurs a eu une influence plus nuancée sur les processus nationaux, comme dans le cas mozambicain, en raison des dynamiques politiques internes privilégiant un cadre cognitif et d'action distincte. Cependant, il s'avère que ce type de changement politique est rarement observé dans le court terme et que l'on peut identifier certains processus en cours qui pourraient potentiellement influencer l'internalisation des normes brésiliennes en matière de développement rural.

Le rôle des organisations internationales dans la socialisation et la mise en pratique de ces normes s'est montré fondamental. Malgré les défis de coordination inhérente aux projets de coopération triangulaire (voir Chapitre 4, section 1.3) et les nombreuses impasses bureaucratiques dans leur mise en œuvre, la participation directe de la FAO et du PAM dans les programmes brésiliens a approfondi les capacités opérationnelles et financières de mise en œuvre ainsi que le processus de *certification* de ces initiatives vis-à-vis des gouvernements nationaux. Il est vrai que ce type d'arrangement a abouti à des tensions face aux interlocuteurs au sein du ministère de l'Éducation et de l'Ambassade brésilienne, qui ont critiqué lors de plusieurs rencontres la démarche des Nations Unies et le rôle limité des institutions gouvernementales dans le processus de mise en œuvre. De plus, le pouvoir de ces organisations en tant qu'agents de *traduction* des instruments brésiliens en actions nationales a abouti à la réinterprétation de ces instruments à partir des pratiques, des thématiques et des principes soutenus par ces organisations tels que les objectifs productivistes et les principes bureaucratiques et de gestion technique. Ces derniers consistant à assurer « l'efficacité » des initiatives vont pourtant dans le sens d'une dépolitisation des instruments, comme déjà souligné dans le Chapitre 4.

Cependant, eu égard aux contraintes institutionnelles de la coopération brésilienne, les résultats auraient été aussi limités dans un premier temps en absence de ces organisations. Par ailleurs, la coalition de promotion de la protection sociale et des achats locaux que nous avons décrite dans les chapitres précédents (C2) a gagné en force

politique dans sa réception au Mozambique, grâce notamment au processus de socialisation démarré en amont au sein des institutions multilatérales (FAO, PAM, CPLP). Par conséquent, des ressources techniques, financières et de légitimités ont été déployées vers cette coalition grâce notamment à la participation des institutions multilatérales dans le processus de mise en œuvre.

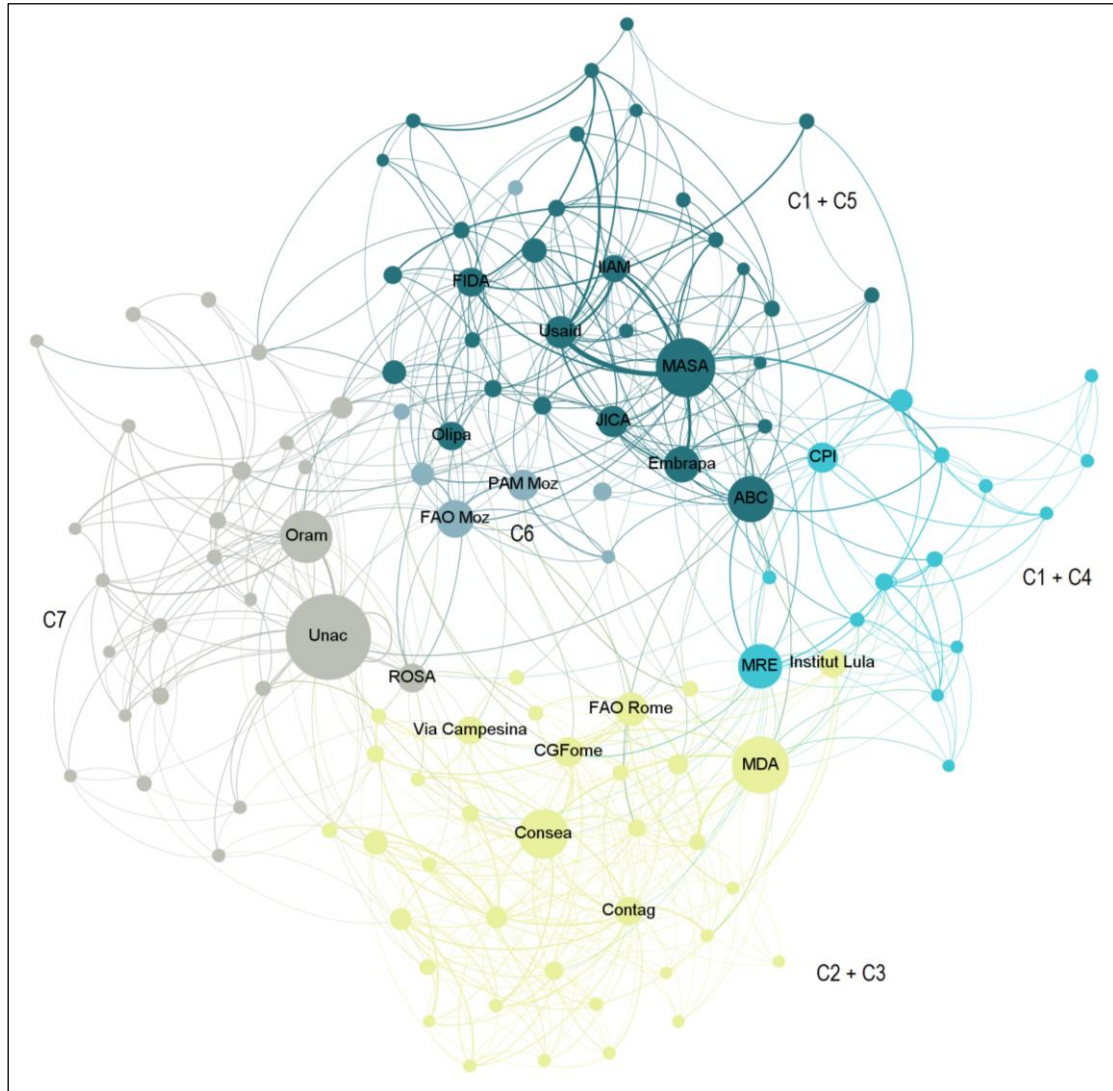
La *Figure 7.4* représente le *sous-système* que nous avons présenté dans le Chapitre 2, mais celle-ci utilise la mesure centralité d'intermédiarité (*betweenness centrality*). Cette mesure nous informe sur le contrôle exercé par un acteur sur les interactions entre deux autres groupes ou entre des groupes distincts. Il ressort de ce graphique qu'en considérant seulement le rôle d'*intermédiaire* (au détriment du nombre de liens), les liens directs (*de collaboration, soutien/conseil/financement ou rattachement institutionnel*) entre la coalition « Faim Zéro » (C2) avec la coalition gouvernementale mozambicaine (C5) demeurent limités. Cependant, la FAO et le PAM (C6) se sont affichées en tant qu'*intermédiaires* entre ces deux coalitions. Ils contribuent à la *socialisation* des normes prisées par la première. Le rôle d'*intermédiaire* implique une influence plus forte dans la *traduction* des normes en initiatives concrètes, mais il contribue également à renforcer des liens auparavant inexistantes entre coalitions.

La participation de ces organisations internationales dans la promotion des instruments brésiliens a commencé à s'élargir progressivement. En 2015, des négociations avaient lieu avec le Fonds international de développement de l'agriculture (Fida), également affilié au système des Nations Unies, afin que cette organisation contribue au financement et à la mise en œuvre des activités du Programme PAA Afrique. Cette participation s'étend à des organisations régionales sur le continent, comme l'Union Africaine, qui a annoncé en février 2016 la création d'un comité technique pour mener une étude sur l'importance de l'alimentation scolaire pour les pays membres de l'organisation. L'initiative a été mise en place avec l'appui du Centre d'excellence contre la faim du PAM, situé à Brasilia (voir Chapitre 4) (ONU Brésil 2016).

Il ressort également de ce graphe que la coalition « modernisatrice » (C5) fait apparaître plusieurs acteurs intermédiaires (par exemple, l'Usaid, la Jica, l'Embrapa, le ministère de l'Agriculture, l'IIAM), ce qui peut être interprété comme la présence de plusieurs pôles de pouvoir. Au contraire, dans la coalition de la société civile mozambicaine (C7), on observe notamment deux organisations principales : l'Union mozambicaine de paysans (Unac) et l'Organisation d'aide mutuelle (Oram). Nous arrivons ainsi à un deuxième point dans ces processus de circulation des instruments d'achats locaux et d'alimentation scolaire qui renvoie au rôle des organisations de la société civile.

Figure 7.3 : Réseau du sous-système d'internationalisation des instruments brésiliens à la FAO, à la CPLP et au Mozambique

(centralité d'intermédiation, résolution modularité 1.2)



Source : Élaboré par l'auteur avec Gephi

### 2.4.2. Le rôle du plaidoyer dans la consolidation des instruments brésiliens

Bien que la diplomatie brésilienne à l'égard des pays du Sud mette en avant le principe de « *non-conditionnalités politiques* », le Programme PAA Afrique a reconnu la **participation des organisations de la société civile** dans le programme ainsi que la nécessité de créer des espaces de dialogue entre ce secteur et le gouvernement des pays pour la formulation de politiques publiques. La page internet du programme le confirme : « *reconnaisant le rôle-clé que joue la société civile dans la promotion de la sécurité alimentaire et le développement rural, le programme favorise les partenariats avec les organisations paysannes et les organisations de la société civile aux niveaux local et régional* » (PAA Africa 2013a). De nombreux auteurs au Brésil partagent la vision selon laquelle le système brésilien de sécurité alimentaire a été construit et consolidé avec le soutien de la société civile nationale (Silva et al. 2011; Costa Leite et al. 2013; F. Pierri 2013). Le rôle des ONG, des mouvements sociaux et des universitaires, organisés au sein du Consea, dans l'élaboration et le suivi du PAA brésilien et de la Loi de l'Alimentation scolaire a été également reconnu (Silva et al. 2011).

Le Mozambique a été considéré comme prioritaire pour la consolidation d'un mécanisme de *participation sociale* dans le cadre du programme PAA Afrique. En réponse aux demandes formulées par les acteurs de la société civile, en particulier le Consea et l'Unac, les responsables du programme ont décidé d'établir un mécanisme concret de collaboration avec les ONG et les mouvements sociaux mozambicains. Les termes de référence de ce mécanisme ont été discutés lors de plusieurs réunions avec des ONG mozambicaines, entre juin et octobre 2014, auxquelles nous avons pu participer<sup>24</sup>. Des objectifs de suivi de la mise en œuvre et de consolidation d'un plan d'expansion des initiatives-pilotes faisaient l'objet de ces rencontres. Cet effort de « *consolidation de la participation sociale au sein du PAA Afrique* » était en accord avec une stratégie plus large de la FAO Rome en matière de partenariat avec la société civile<sup>25</sup>, dont le but était « *d'établir des partenariats au niveau décentralisé* » (FAO 2013f, p. 8).

En termes concrets, l'Oram et l'Unac ont été élus comme représentantes de la société civile dans le groupe technique du PAA Afrique. Leur position à la tête du réseau national de sécurité alimentaire (Rosa) et leur intérêt par la consolidation de ce modèle

<sup>24</sup> Voir le rapport des réunions avec les organisations de la société civile, FAO, Maputo, 26 août 2014.

<sup>25</sup> La société civile dans ce cas comprend les mouvements sociaux, les organisations à caractère associatif, les organisations non-gouvernementales et les associations formelles et informelles. En 1998, les Nations Unies définissent la société civile comme « *la sphère dans laquelle les mouvements sociaux s'organisent autour d'objectifs, de groupes d'intérêt et d'intérêts thématiques* » (AGNU, Res A/53/170).



au Mozambique justifiaient en partie cette représentation. Comme le remarque l'un de ses représentants :

*« Nous pouvons importer de bons modèles, mais ceux qui ne sont pas adaptés [à notre réalité], nous n'allons pas les importer. Le ProSavana ne nous intéresse pas. Mais il y a des modèles qui seront importés sous notre impulsion. Nous nous identifions avec le programme Faim Zéro et donc avec le PAA Afrique. (...) **Il y a clairement une dispute de modèles, une dualité.** Le modèle du ProSavana ne nous intéresse pas »<sup>26</sup>.*

Ces arènes créées au sein de la FAO, de la CPLP, du Réseau des organisations de la société civile pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle (Redsan), des groupes techniques du PAA Afrique et du Pronae ont contribué à densifier les échanges pour la circulation de ces normes. Ces espaces se sont également configurés en tant qu'arènes de plaidoyer, tel qu'énoncé par l'un des représentants de la société civile mozambicaine lors de ces réunions :

*« Après la Conférence triangulaire des peuples en 2013, notre contact avec le Consea s'est approfondi et nous avons vu dans le PAA Afrique l'une des réponses à nos questions. Le PAA Afrique part d'une expérience brésilienne, mais il s'agit simplement d'une semence au Mozambique. Nous devons discuter pour que cela devienne plus grand, une politique publique. Mais cela implique une lutte face au gouvernement. Le PAA Afrique est une expérience à petite échelle, mais c'est normal. Cela nous donne de l'espoir pour aller plus loin. Nous n'avons pas besoin du gouvernement brésilien pour payer des repas aux enfants mozambicains. Comment prendre cette expérience et la transformer en un objet de pression ? (...) Les règles ne sont pas adaptables au paysan, il faut instituer des quotas. Mais cette discussion n'aura lieu qu'à un niveau plus élevé »<sup>27</sup>.*

Cependant, l'objectif de renforcement de la participation sociale a été limité à sa mise en œuvre : le manque de ressources financières, la faible implication des fonctionnaires de la FAO et du PAM, ainsi que la faible réactivité des organisations participant au groupe technique ont produit des résultats mitigés. La régularité des réunions, le flux d'informations entre les membres du groupe et le niveau d'interactions ont été insuffisants pour assurer les objectifs de dissémination de l'instrument et la concrétisation de la stratégie nationale. Nous avons également constaté initialement peu

<sup>26</sup> Entretien avec un représentant de l'Unac, Maputo, avril 2014.

<sup>27</sup> Intervention d'un représentant de mouvement social mozambicain lors de la réunion de consultation à la société civile du PAA Afrique, Maputo, août 2014.

d'enthousiasme de la part de l'académie mozambicaine pour à ces instruments (avril 2014):

*« Nous comprenons l'importance de l'Année internationale de l'agriculture familiale. Graziano est une personnalité de l'agriculture familiale et il veut introduire de nouvelles approches et de nouvelles manières de voir l'agriculture et la question de la pauvreté. Ces programmes peuvent en effet apporter des solutions ponctuelles, mais ils ne résolvent pas les problèmes plus larges. À mon avis ils viennent atténuer les contradictions internes en faveur du pouvoir dominant au Mozambique qui n'est pas favorable au paysan (...) ».*

En outre, une cartographie des acteurs a été réalisée et une stratégie proposant des activités aux niveaux local, national et régional a été discutée lors des réunions du groupe technique. Malgré cet accord, il a été possible de constater que cet objectif a été mal appréhendé par les fonctionnaires des Nations Unies sur le terrain, qui ont à de nombreuses reprises émis des interrogations à ce sujet : « *Qu'est-ce que vous attendez de l'engagement avec la société civile ? Le type de rôle que l'on attend qu'ils jouent n'est pas clair* »<sup>28</sup> ; ou bien « *je ne sais pas ce qu'on espère de cette question et je ne me sens pas légitime pour y répondre* »<sup>29</sup>.

Ces acteurs de la société civile mozambicaine favorables aux instruments d'achats publics locaux de l'agriculture familiale ont en grande partie intégré la coalition opposée aux investissements brésiliens dans les secteurs agricole et minier, comme nous l'avons mis au jour dans le chapitre précédent. Néanmoins, **les stratégies politiques dans ces deux cas sont distinctes** : à la place de la confrontation directe observée dans la contestation du ProSavana, dans ce deuxième cas les acteurs ont opté pour la mise en place d'espaces de *socialisation* des instruments politiques visant à influencer la formulation de politiques publiques nationales. Ce groupe d'acteurs a donc misé sur un processus plus long de mobilisation visant à des objectifs moins tangibles tels que la mise à l'agenda et à la formulation de normes, qui reposent sur l'altération du « contexte de valeurs » dans lequel les débats ont lieu (Milhorance & Bursztyn à paraître).

Bien que la composition de chacune des coalitions de la société civile soit similaire, le degré de mobilisation des acteurs impliqués peut varier d'une coalition à l'autre, configurant des « pôles » différenciés de prise de décision. Par exemple, des organisations brésiliennes telles que le Consea, la Contag et l'Inesc ont intégré les deux

---

<sup>28</sup> Réunion avec les représentants du programme PAA Afrique au Brésil et dans les agences des Nations Unies au Mozambique, Maputo, mars 2014.

<sup>29</sup> Communication orale avec un représentant du programme PAA Afrique dans les agences des Nations Unies au Mozambique, Maputo, juillet 2014.

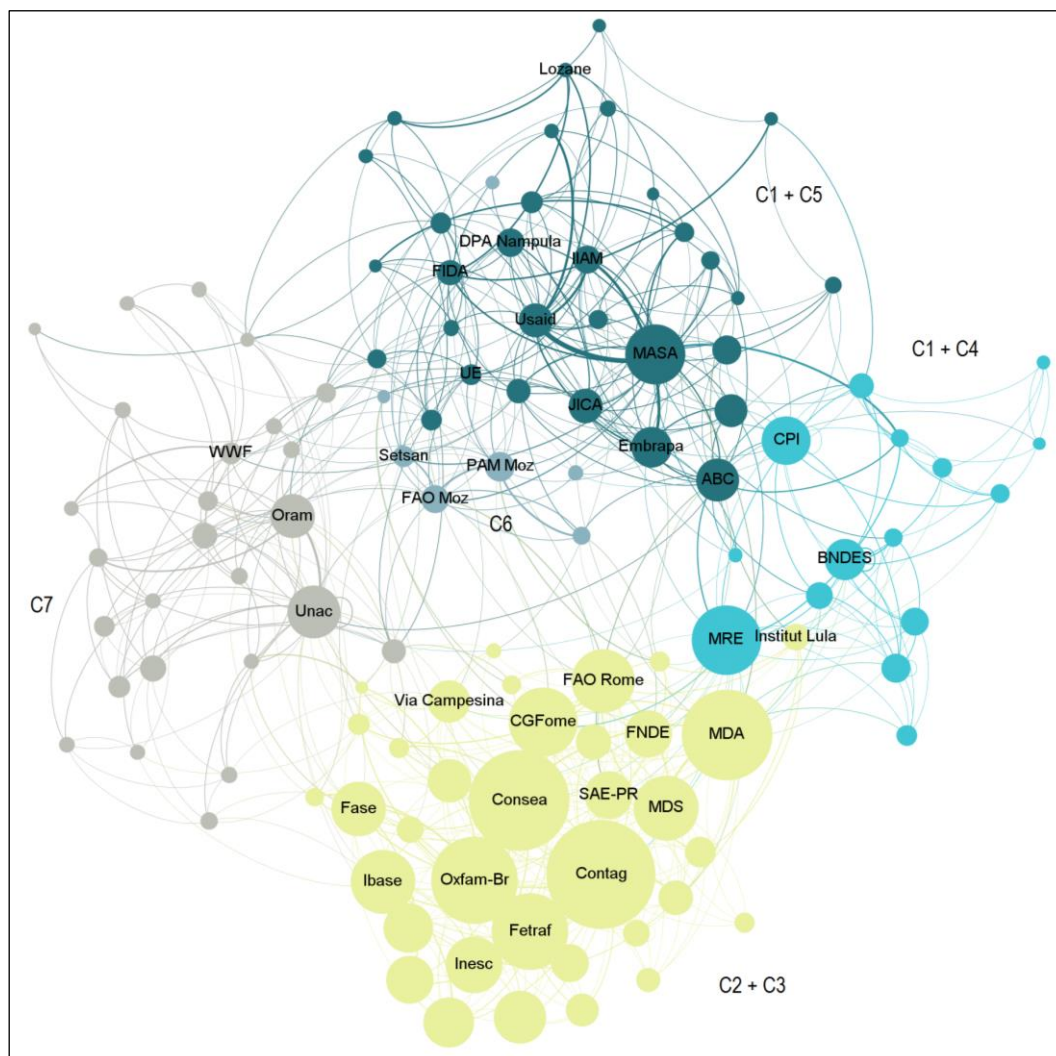
réseaux mais elles sont plus directement impliquées dans le dernier (c'est pourquoi ils apparaissent dans la coalition C2) (voir *Figure 7.4*). Il en va de même pour l'Unac qui constitue un acteur majeur des deux mouvements, apparaissant comme l'un des leaders du mouvement de contestation des investissements brésiliens et de la campagne « Non au ProSavana ». L'Union participe également aux réunions du Redsan, du groupe technique du programme PAA Afrique et aux conférences du Consea au Brésil.

Il convient de noter que dans le cas de la campagne « Non au ProSavana », la fragmentation de la mobilisation sociale s'est produite notamment après le départ de l'Oram et de la Plateforme des ONG de Nampula, dont l'ancrage territorial dans le corridor de Nacala était plus important que celui de l'Unac (voir Chapitre 6). En revanche, dans la coalition C2, les acteurs sont à peu près au même niveau d'influence, avec un accent porté sur le Consea, la CGFome, le FNDE et la Contag. De plus, le ministère brésilien du Développement agricole (MDA) joue un rôle important de « connecteur » entre le ministère des Affaires étrangères (MRE) et la coalition des acteurs privés (à travers notamment le programme Plus d'aliments international). L'image de ce réseau nous amène à considérer le caractère davantage hiérarchisé des coalitions de la société civile mozambicaine (C7), dont les échanges sont concentrés sur l'Unac et l'Oram ; et le caractère plutôt multicentrique de la coalition modernisatrice mozambicaine (C5), où des bailleurs différents se partagent la scène avec le ministère de l'Agriculture. Par ailleurs, la coalition défendant les instruments d'achats locaux et l'alimentation scolaire se sont montrés plus « **symétriques** » au niveau de l'interaction des acteurs, ce qui a pu favoriser le processus de *socialisation* et d'échange.

Ce dernier constat peut être confirmé par la *Figure 7.5*, qui utilise comme paramètre de visualisation le *nombre de triades fermées (triangles)*. Cette mesure nous informe du lien entre trois nœuds formant un triangle ; par conséquent, ce paramètre met en évidence le niveau d'interconnexions (et de stabilité) entre les membres de la coalition C2 et C3, ce qui favorise le comportement coopératif au sein de ce groupe (plus grands les nœuds dans un sous-groupe, plus élevé est le niveau d'interconnexions et la stabilité au sein de ce groupe). La **cohésion de cette coalition** repose sur la constance des interactions entre ces organisations-membre, qui se manifestent par des contacts organisés et par la circulation de ces mêmes organisations entre différentes arènes aussi bien nationales qu'internationales. Il s'agit bien évidemment d'une cartographie essentiellement descriptive, inductive et exploratoire, mais elle nous permet d'approfondir la compréhension de certains jeux d'acteurs au sein de notre système et au sein de chaque *coalition de cause*.

Figure 7.4 : Réseau du sous-système d'internationalisation des instruments brésiliens à la FAO, à la CPLP et au Mozambique

(nombre de triangles, résolution modularité 1.2)



Source : Réalisé par l'auteur avec Gephi

Enfin, au contraire du cas des arènes multilatérales, le conflit entre coalitions a été un aspect structurant des interactions analysées dans ce chapitre. Dans ce cas, les modes d'organisation et les ressources des coalitions ont contribué aux résultats de leurs interactions. Par exemple, la *certification* internationale des instruments brésiliens de lutte contre la pauvreté a conféré aux acteurs gouvernementaux et non-gouvernementaux de cette coalition (C2) des *ressources de légitimité*. Cependant, les acteurs de la société civile mozambicaine se sont impliqués de manière plus consistante dans la coalition contestataire du ProSavana et de l'économie extractive que dans celle envisageant de

consolider les politiques nationales de protection sociale et de soutien à l'agriculture familiale. Par ailleurs, des acteurs considérés légitimes sur le plan national tels que les organisations des Nations unies, le Setsan, ou d'autres acteurs de la société civile nationale n'ont pas agi en tant que médiateurs du débat, qui s'est finalement restreint à la mise en œuvre des activités des projets-pilotes.

La nécessité de création d'un conseil politique – et non seulement technique – « *afin d'approfondir l'engagement du gouvernement face à ces initiatives* »<sup>30</sup> a été maintes fois évoquée par les participants du groupe technique du PAA Afrique. Cette initiative n'a pourtant pas vu le jour. Il n'y a donc pas eu de ressources suffisantes et de médiation politique conséquente face au défi posé par l'adoption de ces instruments. Il convient cependant de noter que, tout autrement que dans le cas d'une contestation frontale des investissements brésiliens, dans ce cas le niveau de conflit a été intermédiaire. Les *systèmes de croyances* sont en effet divergents au sujet de leurs *croyances fondamentales*, mais il n'y pas eu de mobilisation pour paralyser complètement la coalition opposante, comme dans le cas précédent. Selon le *cadre théorique des coalitions de cause*, dans ce type de situation il peut éventuellement y avoir un apprentissage entre coalitions (Jenkins-Smith et al. 2014, p. 199).

### 2.4.3. La création d'arènes d'interaction entre les coalitions

Une troisième dynamique qui mérite notre attention est celle de la création d'espaces d'interaction entre les acteurs de la société civile, des Nations Unies et du gouvernement mozambicain. Avec la création de groupes techniques et l'organisation d'ateliers nationaux et internationaux les représentants du PAA Afrique et du Pronae ont multiplié les points de contacts entre des coalitions opposées et ont approfondi le processus d'échange d'informations sur l'expérience brésilienne. Comme mentionné ci-dessus, le *cadre théorique des coalitions de cause* prévoit que dans les cas où le niveau de conflit entre coalitions est intermédiaire, les coalitions opposées sont menacées juste assez pour rester réceptives à de nouvelles informations et augmenter la probabilité d'apprentissage entre coalitions (Jenkins-Smith et al. 2014, p. 199). En outre, ce même référentiel soutient que ce type d'échange est plus plausible lorsqu'il existe un forum suffisamment prestigieux – tel que les Nations unies – pour persuader les acteurs des différentes coalitions d'y participer. Ainsi, une réorientation des cadres cognitifs est théoriquement possible à partir de l'échange continu entre les coalitions de cause,

<sup>30</sup> Rapport de la réunion du groupe technique du PAA Afrique, Maputo, juin 2014.

cependant il ne peut avoir lieu que sur le moyen ou le long terme. Un effort continu de mobilisation serait donc nécessaire.

Une série d'espaces d'interactions ont été mis en place dans le cadre du programme PAA Afrique, mais leur portée est encore limitée. Par exemple, en mai 2013, une grande réunion organisée au Sénégal a contribué à la l'élaboration de la seconde phase du PAA Afrique dans les cinq pays hôtes (PAA Africa 2013b). En juin 2014, une réunion d'évaluation collective de l'initiative s'est tenue en Ethiopie<sup>31</sup>. En mai 2015, une rencontre rassemblant des représentants du gouvernement, de la société civile et des Nations Unies pour le Mozambique et le Malawi a été organisée dans ce dernier pays afin de discuter des modalités simplifiées d'achats publics pour les agriculteurs. Un atelier encore plus large, réalisé en novembre 2015 au Mozambique, a encore une fois rassemblé les représentants des deux pays, y compris les représentants du Pronae issus des trois régions du Mozambique (PAA Africa & Milhorange 2015).

Il semble utile à cet égard de rappeler que le Setsan a été également considéré comme un arène de coordination entre les acteurs gouvernementaux et non-gouvernementaux, dont le rôle dans l'élaboration des politiques publiques a été souligné par la deuxième version de la Stratégie de sécurité alimentaire<sup>32</sup> (ESAN II 2007, p. 17). Cette stratégie est entrée dans un processus d'évaluation et de reformulation et certains représentants de la société civile consultés fin 2015 avaient annoncé qu'ils souhaitent saisir l'opportunité offerte par ce processus de révision, pour insérer des dispositifs liés aux achats locaux et pour renforcer l'institutionnalisation de cet instrument au sein des politiques mozambicaines<sup>33</sup>. Cet organe constituerait en principe un espace d'interaction entre les différentes coalitions, cependant, son faible profil politique au sein du gouvernement entrave ces ambitions.

Ces dynamiques « par le haut » sont interconnectées avec les dynamiques d'ancrage de ces instruments au niveau territorial, dont nous esquisserons la description dans la section suivante. Avant d'examiner ces différents processus, nous ferons une brève parenthèse afin de mettre en perspective, avec le cas du Malawi, l'adoption initiale des initiatives d'achats locaux et d'alimentation scolaire soutenues par les acteurs

---

<sup>31</sup> Voir "Local food purchase from family farmers to fight hunger: African governments reaffirm their commitment" <<<http://paa-africa.org/2014/06/local-food-purchase-from-family-farmers-to-fight-hunger-african-governments-reaffirm-their-commitment/#sthash.TeZKzEXq.dpuf>>>, accès novembre 2015.

<sup>32</sup> Selon l'Esan II, la société civile est représentée par les ONG nationales, internationales et les associations de base (ESAN II 2007, p. 17). Dans la pratique, ces organisations participent à plusieurs groupes de travail des initiatives du Setsan et sont consultées, par exemple, dans les processus d'approbation des versions révisées de la Stratégie de sécurité alimentaire.

<sup>33</sup> Entretiens avec un représentant de l'Oram et du Setsan, Maputo, octobre 2015. Ce processus était en cours de discussion au moment de la rédaction de cette thèse et ses résultats potentiels ne sont pas encore connus.

brésiliens. Ce détour suivra la même logique adoptée dans le chapitre précédent concernant les investissements de la Vale dans ce pays, et permettra de fournir des éléments de comparaison entre les préférences du gouvernement au Mozambique et au Malawi vis-à-vis des initiatives brésiliennes, qu'elles soient dans le domaine privé (Vale) ou dans le domaine public (PAA Afrique). Ces informations s'avèrent utiles dans la mesure où nous analysons le résultat des interactions entre les acteurs brésiliens, internationaux et les acteurs des systèmes politiques où les instruments brésiliens prennent forme.

## 2.5. Le cas du Malawi : priorité donnée à l'alimentation scolaire et aux achats locaux

Au Malawi, la réception des initiatives brésiliennes a été distincte de celle observée au Mozambique et l'alimentation scolaire a fait l'objet d'un intérêt accru du gouvernement malawien. Les programmes d'alimentation scolaire ont démarré en 1999 dans ce pays et en 2007 le Conseil des ministres a cherché à définir une stratégie nationale pour assurer leur expansion. Les enquêtes de terrain ont montré que ce gouvernement envisageait d'élargir l'approche des achats locaux pour l'alimentation scolaire (*home-grown school feeding*), qui a largement bénéficié des échanges avec les acteurs brésiliens. Le *Centre d'excellence de lutte contre la faim* a joué un rôle central dans la diffusion d'informations sur cette expérience<sup>34</sup>, de même que dans le cas mozambicain. Ces initiatives ont constitué une priorité dans l'agenda de la visite officielle de l'ancienne Présidente du Malawi, Joyce Banda, au Brésil en 2013. Outre le PAA Afrique, le pays a mis en œuvre une série d'initiatives-pilotes afin de tester les modalités d'achats, de promotion des jardins scolaires et d'accès aux marchés. De plus, à partir de 2010, le gouvernement a attribué des fonds propres pour les stratégies soutenant cet instrument et il s'est notamment efforcé d'instituer un cadre légal favorable à sa mise en œuvre. Enfin, la mise en place d'un département intersectoriel au sein du ministère de l'Éducation du Malawi (*Department of School Health, Nutrition, HIV and AIDS*) doté d'un mandat et d'un budget conséquent pour conduire l'initiative a attesté l'intérêt pour cet instrument. Cependant, de façon similaire à celle observée au Mozambique, le gouvernement malawien a été confronté à des obstacles à l'expansion du programme, notamment à la dépendance de l'aide étrangère et au manque de capacité fiscale pour la construction de politiques de protection sociale.

<sup>34</sup> Entretien avec un représentant du ministère de l'Éducation du Malawi, Lilongwe, avril 2014.

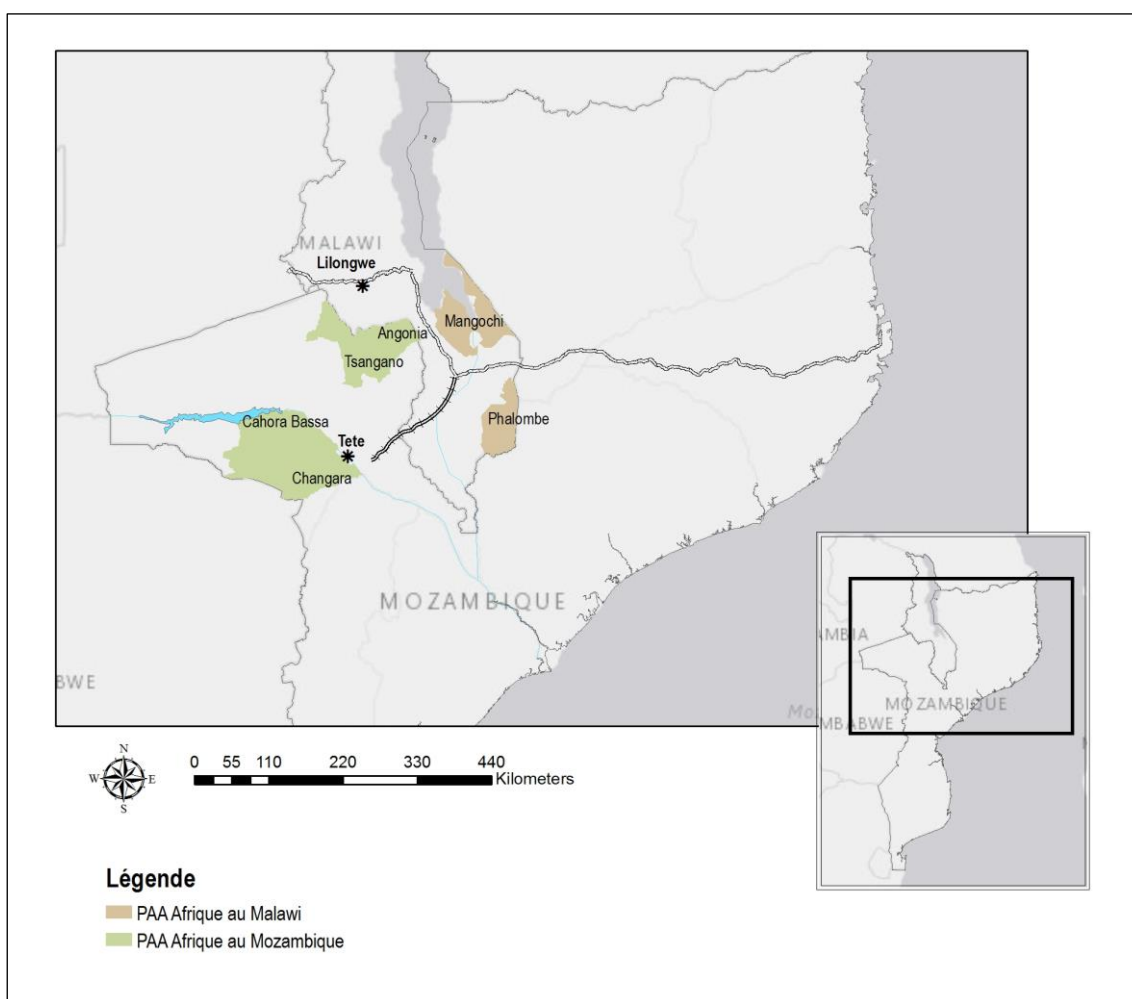
En ce qui concerne les services de vulgarisation rurale, le système public est également fragile, mais les institutions internationales et la société civile se sont largement impliquées dans la diffusion des méthodologies impliquant des producteurs pivots (*lead farmers*) qui jouaient un rôle d'assistants techniques au sein des communautés rurales. Par ailleurs, un grand programme de distribution publique d'intrants a atteint plus de 1,5 million de producteurs au Malawi (le *Farmer Income Support Project* – FISP). Tout comme au Mozambique, le programme malawien a été fondé sur les technologies de la révolution verte (fertilisants et semences hybrides) et le système de *voucher*. Mais le FISP touche un spectre plus large de la population rurale, alors qu'au Mozambique les systèmes de distribution approvisionnent principalement les agriculteurs émergents. Ainsi, bien que le Mozambique présente des avantages stratégiques vis-à-vis du Malawi, notamment en ce qui concerne sa forte croissance économique, sa localisation géographique dotée d'une large région côtière, la taille de son territoire et de ses ressources agricoles, ainsi que sa marge de manœuvre face aux bailleurs internationaux, on a observé au Malawi un **compromis politique plus cohérent** avec les instruments d'achats publics locaux et d'alimentation scolaire. Ces résultats confirment l'importance des facteurs politiques pour la consolidation de ce type d'instruments, malgré des conditions *a priori* moins favorables en termes de ressources financières.

Spécifiquement dans le cas du programme PAA Afrique, celui-ci a été mis en œuvre dans les régions de Mangochi et de Phalombe, dans le sud du Malawi (voir *Figure 7.3*). Les achats sont décentralisés dans les écoles et les associations de producteurs ont été spécifiquement identifiées pour ce programme, situées au maximum à 30 km du marché des écoles. La réduction des barrières institutionnelles et logistiques a contribué au bon déroulement de l'initiative (Milhorance 2015b).

Il convient de noter que le Malawi est un pays de grande densité démographique, en particulier dans la région sud qui accueille 85 % de la population, dont le principal moyen de survie est l'agriculture (Ricker-Gilbert, Jumbe e Chamberlin, 2014). Ceci étant dit, les facteurs qui ont facilité la mise en œuvre du PAA Afrique au Malawi incluaient : i) la concentration des zones de production et de consommation ; ii) la simplification des procédures d'achats de denrées alimentaires ; iii) et la décentralisation des achats vers les écoles en lien avec les politiques publiques de décentralisation du gouvernement central vers les districts (Milhorance 2015b). Le *Tableau 7.6* compare les modalités d'achats et de gestion de l'alimentation scolaire dans les deux pays :



Figure 7.5 : Localisation des initiatives-pilotes du PAA Afrique au Mozambique et au Malawi



Source : élaboré par l'auteur avec Esri

Tableau 7.6 : Modalités de mise en œuvre de l'alimentation scolaire au Mozambique et au Malawi

	Mozambique	Malawi
<b>Origine des produits</b>	Achats locaux	Achat locaux
<b>Normes de qualité</b>	Normes de qualité fondées sur les règles du PAM	Normes de qualité adaptées au contexte local
<b>Type de produit</b>	Conservation de produits frais	Conservation de produits frais
<b>Règlementation des achats</b>	Appels d'offre concurrentiels (Décret 15/2010)	Négociation directe des prix avec les associations de producteurs
<b>Paiement</b>	Paiement par chèque aux associations formalisées	Paiement direct en espèces
<b>Transport des denrées</b>	Transport assuré par les associations (ou par le PAM dans le cadre du P4P)	Transport assuré par les associations en lien avec le district
<b>Confection des repas</b>	Membres volontaires de la communauté (formés par le Pronae)	Membres volontaires de la communauté (peu formés)

	Mozambique	Malawi
<b>Menus</b>	Elaboration des menus par des nutritionnistes du ministère de l'Éducation (consultants brésiliens)	Elaboration des menus en lien avec le conseil communautaire
<b>Comptabilité et gestion</b>	Responsables des écoles (Cahora Bassa) ou autorités du district (Changara)	Autorités du district
<b>Gestion des fonds</b>	Centralisée au niveau du ministère de l'Éducation et de la direction provinciale	Localisée au niveau du district

Source : Adapté de l'atelier du PAA Afrique Mozambique et Malawi, Lilongwe, mai 2015

Par ailleurs, les autorités au niveau du district ont été davantage impliquées dans la mise en œuvre de l'initiative. Le dialogue intersectoriel a été plus dynamique à ce niveau, grâce au travail du comité de district responsable de son exécution. Les besoins quant à l'échelle de production sont aussi plus réduits au Malawi, facilitant la mise en œuvre du programme. Enfin, les zones ciblées par le programme-pilote démontraient une présence plus nombreuse d'associations structurées d'agriculteurs, assurant des niveaux adéquats de production. Le processus d'achat a été fondé sur la négociation directe avec ces associations et la comptabilité est prise en charge par le conseil du district, évitant les obstacles bureaucratiques observés au Mozambique. En somme, **les alliances politiques nationales et la structure institutionnelle ont pu influencer directement sur la portée de ces instruments étrangers dans le pays** (Milhorance 2015b).

### 3. Territorialisation et conséquences des achats publics locaux au niveau local

Outre les processus d'institutionnalisation des cadres cognitifs et d'action, la mise en pratique des instruments politiques par les acteurs locaux constitue un angle supplémentaire d'analyse du changement politique. Comme le rappellent Maurel et al. (2014) le processus d'encastrement de l'action publique est territorialisé, il concerne aussi bien les relations sociales que les territoires institutionnels dans lesquels se tissent les interactions sociales. Dans cette section, nous verrons comment les instruments des achats publics locaux varient dans leur matérialisation au niveau local en fonction des *conditions socio-économiques et agricoles locales*, ainsi que des *dynamiques d'organisation sociale*. Ces dernières incluent l'histoire d'interaction avec le gouvernement central, les acteurs opérant la mise en œuvre et les modalités choisies d'achats. Dans ce cas

particulier, ces aspects renvoient au niveau d'intégration entre les secteurs de l'Éducation et de l'Agriculture au niveau du district. Donc malgré, la faible institutionnalisation des achats publics locaux et le décalage observé avec le *systeme de croyances* du gouvernement central, dans certaines régions les acteurs locaux ont fait preuve d'initiative dans la matérialisation de ces instruments et dans le rejet d'autres.

### 3.1. Divergences régionales dans la promotion de la production agricole

#### 3.1.1. *Priorité gouvernementale et haut potentiel productif à Angónia et à Ribáuè*

Le Programme PAA Afrique a aidé à la formation des agriculteurs de 24 associations de producteurs dans les techniques de production et de post-récolte, ainsi que dans la distribution d'équipements et d'intrants. La faiblesse institutionnelle de l'État mozambicain sur le plan local se fait particulièrement sentir dans le domaine agricole. Le programme a donc contribué à renforcer les services publics de vulgarisation rurale, qui reposent sur environ 800 techniciens pour tout le pays (dont 10 à Angónia, 8 à Ribáuè, 3 à Cahora Bassa et 2 à Changara). La durabilité du programme requiert, entre autres, l'identification de technologies de production qui soient disponibles localement, afin de réduire les impacts environnementaux et d'assurer des coûts plus faibles de production. L'utilisation d'un « paquet technologique » (semences hybrides + fertilisants) à Angónia peut ainsi entraîner l'augmentation des coûts de production et contribuer à l'appauvrissement des sols. Ce district est connu pour son potentiel agricole qui a attiré une grande communauté de colons depuis la période coloniale et du système de *prazos* (présenté dans le Chapitre 5, section 1). La région apparaît aujourd'hui comme un grand fournisseur en produits agricoles pour d'autres villes, notamment Beira, Nampula et Quelimane où se concentre un grand nombre « d'agriculteurs émergents » considérés prioritaires par les stratégies de développement agricole du gouvernement.

L'irrégularité pluviométrique et la vulnérabilité climatique conditionnent en partie la production agricole de cette région et les échanges commerciaux le long de la frontière avec le Malawi déterminent le système d'accumulation et de production locale. Les systèmes de production reposent notamment sur une combinaison entre maïs et haricot ainsi que sur quelques cultures commerciales dans les exploitations de taille moyenne de 1,5 hectare (MAE 2005, p. 28). Dans ce contexte, la pression sur les ressources naturelles, notamment sur la terre, est très forte. Le sol est de plus en plus

appauvri : historiquement, cela est dû à l'intense production agricole sans gestion environnementale ainsi qu'à l'utilisation croissante de semences hybrides de maïs venant du Malawi et par conséquent de hauts niveaux de fertilisants. Par ailleurs, des conflits fonciers se font jour depuis le retour des populations rurales déplacées pendant la guerre civile.

Plusieurs organisations non-étatiques y sont présentes depuis quelques années, en particulier le PAM, l'association étatsunienne des coopératives Clusa, l'Agence de développement de la province de Manica (Adem) et les ONG Vision Mondiale et Total Land Care. Leur action inclut la distribution de semences et d'instruments agricoles, ainsi que l'assistance technique. L'agriculture de conservation devient un concept-clé de l'activité actuelle d'une partie de ces ONG. La FAO est également présente, à travers les initiatives qui promeuvent la méthodologie *Farm Field School* et la structuration de petites filières agricoles. Le PAA Afrique s'est inséré dans ce contexte profitant du tissu local de production, notamment de la présence de bailleurs internationaux combinée à une présence d'associations de producteurs bien structurées et d'un groupe d'agriculteurs émergents orientés vers le marché.

Dans le district de Ribáuè, les conditions agricoles sont plus favorables, avec un climat tropical humide, des zones de forêts pluviales et des sols considérés fertiles et propices à l'agriculture. Ce district est par ailleurs connecté par le chemin de fer réhabilité par la Vale et par une autoroute à la ville de Nampula ainsi qu'au Malawi. Ce district est ainsi plus facilement connecté aux marchés des villes et de l'export. L'agriculture est l'activité économique dominante de presque tous les ménages qui pratiquent des techniques manuelles, majoritairement non-irriguées, et l'intercalation de cultures. En plus des denrées alimentaires (y compris horticoles), coton, tabac, tournesol et sésame représentent d'importantes cultures commerciales dans la région. Le soja a également été introduit par le biais des contrats de production passés avec les entreprises. La plupart des huit techniciens du ministère de l'Agriculture présents dans le district sont localisés dans la localité de Iapala, la zone la plus productive.

De par ses conditions agricoles favorables, un nombre relativement élevé d'acteurs publics, privés et de bailleurs internationaux s'est intéressé à ce district. Cette région est par exemple prioritaire pour le développement des projets d'impact rapide et des initiatives de vulgarisation rurale du ProSavana. En outre, un total de 55 techniciens issus du secteur privé était actif dans ce district en 2014, provenant par exemple des entreprises Matharia, Corredor Agro, Olam, Sonir, Dadco. Les associations de producteurs locales sont bien organisées comparativement à d'autres régions du pays et travaillent sous contrat avec les entreprises. Un total de sept forums de producteurs

rassemblait plus de 60 associations. Malgré l'accès aux régions consommatrices, les marchés sont encore peu structurés, donc une série d'organisations et de projets tels que Ikuru, Oram, Olipa, Promer, Agra et d'autres contribuent à la consolidation des associations ainsi qu'à la structuration des marchés. Il n'y a pourtant pas d'initiative dans le domaine des marchés publics, comme prévu par le Pronae.

### 3.1.2. *Soutien isolé à la structuration des marchés à Changara et à Cahora Bassa*

À l'opposé, le potentiel agricole des districts de **Changara et à Cahora Bassa** est beaucoup plus faible. Le climat aride, le manque de moyens de production, les pratiques de brûlage et de déforestation affectent l'érosion du sol, la production agricole et les moyens de reproduction des populations locales. Malgré la présence du barrage Cahora Bassa, l'un des plus grands du continent africain, qui atteste la présence de ressources hydriques dans la région, l'agriculture est affectée par le climat semi-aride. Ce barrage a en outre altéré les dynamiques fluviales, avec un impact sur les populations en aval qui s'installaient autour des plaines inondables. Après le déclenchement de la guerre civile, une grande partie de la population s'est concentrée dans les villes de Songo et Chitima, exerçant une pression encore plus intense sur les ressources locales. La taille moyenne des exploitations agricoles est d'à peine 1 hectare (MAE 2005, p. 6).

Les facteurs limitants sont donc les ressources hydriques et l'envasement des cours d'eau. L'utilisation d'engrais naturels et de techniques qui maintiennent la couverture du sol est fondamentale du point de vue de la durabilité des systèmes de production (Embrapa 2013), mais ils sont peu mobilisés par le programme. L'obtention de semences et de fertilisants au niveau local est incertaine dans la mesure où elle dépend de la vente par les services publics. Les initiatives d'assistance technique y sont très rares, plusieurs projets ayant pris fin au terme des années 2000. L'installation du PAA Afrique dans cette région s'est orientée vers les activités existantes du PAM en matière de sécurité alimentaire, mais elle a fait face à de nombreuses critiques de la part de ses intervenants du fait de la fragilité des systèmes agricoles locaux. Les associations de producteurs étaient également fragiles voire inexistantes, en raison de l'absence de marchés locaux, à l'instar de quelques petites foires informelles à proximité des sièges administratifs ou le long des autoroutes nationales, où les prix sont définis par l'acheteur. Cependant, **la mise en place des marchés publics à travers l'alimentation scolaire a assuré en peu de temps un débouché fiable** aux associations concernées qui

se sont montrées capables de répondre à la demande des écoles en produits alimentaires frais et elles ont même dépassé les besoins des 26 écoles concernées.

Par ailleurs, ces initiatives se sont accordées avec les stratégies nationales de renforcement institutionnel en vue d'une modernisation agricole, à travers notamment l'implication des autorités locales du secteur agricole dans la formulation et la mise en œuvre des activités d'assistance technique. Le soutien à la modernisation repose sur quatre volets : i) le renforcement institutionnel et la coordination intersectorielle au niveau local ; ii) le soutien à la diversification et à l'augmentation de la production agricole ; iii) l'amélioration des techniques de post-récolte et des standards de qualité ; et iv) la légalisation et le renforcement organisationnel des associations de producteurs (Milhorange 2016)<sup>35</sup>.

### 3.1.3. *Faible ancrage territorial du projet de modernisation*

En résumé, au contraire d'Angónia et Ribáuè, qui étaient privilégiés dans les plans gouvernementaux de développement agricole, les districts de Changara et Cahora Bassa n'étaient pas pris en compte dans les politiques publiques de ce secteur. Le faible potentiel agricole observé dans ces deux districts et leur besoin en foncier de la part des projets du barrage de Cahora Bassa et d'autres barrages prévus le long du fleuve Zambèze reléguaient cette région au second plan en termes de promotion de la production agricole. Cependant, les taux de malnutrition et de pauvreté étaient les plus élevés de la province de Tete, ce qui a contribué à laisser ces deux districts aux initiatives de caractère assistentialiste prises en charge par des bailleurs internationaux comme le PAM et la coopération danoise. Dans ce contexte, les institutions publiques du secteur agricole étaient très fragilisées au niveau de ces districts, donc l'intégration de l'alimentation scolaire avec le secteur agricole n'a été possible que grâce à la **présence des représentants du programme PAA Afrique**. Cette constatation a été confirmée par le rapport d'évaluation externe du Pronae, qui a pu montrer que dans les districts où il n'y

---

<sup>35</sup> Les activités concrètes consistent dans: i) le renforcement des capacités en termes de techniques de production de céréales et de produits horticoles, de post-récolte et de construction de greniers pour le stockage de céréales, auprès de 20 associations de producteurs, ainsi que deux forums de producteurs à Angónia et 4 associations de producteurs à Changara et Cahora Bassa ; ii) l'assistance technique fournie aux responsables des jardins scolaires dans les districts de Changara et Cahora Bassa ; iii) la distribution d'intrants (semences, fertilisants, pesticides) et d'équipements agricoles (pompes d'irrigation) à des crédits bonifiés ; iv) la promotion de la méthodologie de vulgarisation rurale *Farm Field School* et de jardins de démonstration dans les associations de producteurs ; v) la construction de greniers de stockage de céréales ; et vi) le soutien au développement organisationnel des associations de producteurs, incluant leur mise en place et le renforcement des capacités de gestion et en matière de plan de production, ainsi que l'identification d'acheteurs supplémentaires.

avait pas d'activités prévues par le PAA Afrique, l'alimentation scolaire manquait clairement d'intégration sectorielle au niveau local (Fret & Pinto 2015).

D'un autre côté, en ce qui concerne le volet **d'assistance technique**, l'approche adoptée par la FAO dans le cadre du PAA Afrique était plutôt cohérente avec les attentes du gouvernement aussi bien local que national, ainsi qu'avec les acteurs présents sur le terrain. Néanmoins, la perspective d'attribuer la continuité des activités aux **services publics locaux est peu réaliste** vu la fragilité de ce système dans la région. Si à Angónia et à Ribáuè les services publics pour l'agriculture étaient plus structurés que la moyenne du pays, le système de vulgarisation rurale s'est largement appuyé sur les opérateurs privés et les ONG, notamment dans le secteur de la production de coton, tabac, sésame, etc. Par exemple, à Angónia on comptait en 2015 environ 110 techniciens pour répondre aux presque 78 000 producteurs, dont 10 issus des services publics et 68 de la société *Mozambique Leaf Tobacco*<sup>36</sup>. Cette perspective s'est avérée encore moins probable dans les districts de Changara et Cahora Bassa, qui ne relèvent pas des priorités politiques de promotion agricole, mais qui dépendent davantage de la structuration des marchés et des réseaux de protection sociale.

### 3.2. Organisation locale face aux obstacles institutionnels pour la consolidation des marchés publics d'aliments

Les différentes modalités d'achats publics et de gestion ont été testées par les initiatives-pilotes du PAA Afrique, du Pronae et du P4P, avec pour but d'évaluer le processus de consolidation de ces initiatives en tant que politiques publiques nationales. Quatre modalités d'achats ont été privilégiées et feront l'objet de cette section : i) l'appel d'offre à partir des procédures standards du Décret n° 15/2010 ; ii) l'achat direct auprès des associations de producteurs ; iii) l'appel d'offre simplifiée ; et iv) les contrats anticipés d'achat. Cependant, les informations récoltées durant les enquêtes de terrain dans les districts de Ribáuè, Angónia, Changara et Cahora Bassa entre 2014 et 2015 ont démontré que malgré l'institutionnalisation insatisfaisante des achats publics de denrées alimentaires au niveau central, les acteurs de certaines régions ont fait preuve d'initiative et d'adaptation de cet instrument aux conditions locales. Cette territorialisation a été plus effective dans les districts où les pilotes ont impliqué plus directement les acteurs locaux intersectoriels dans la mise en œuvre des initiatives, ce qui a contrasté avec les conditions agricoles et la structuration des marchés moins favorables de ces régions.

<sup>36</sup> Entretien avec un représentant des services locaux pour l'agriculture (SDAE), Angónia, octobre 2015.

### 3.2.1. Manque de liens avec le secteur agricole et application de l'appel d'offre standard à Ribáuè

La principale modalité d'achat du Pronae est l'appel d'offre (*Concurso*), en conformité avec le Décret n°15/2010 (en annexe), qui s'applique à toutes les institutions de l'État. Par ailleurs, seules les associations d'agriculteurs formalisées (en possession de documents du registre fiscal, de carte d'identité et de licence économique) peuvent y participer. L'expérience-pilote du Pronae a montré que l'application stricte de ce décret, sans une coordination effective avec les institutions publiques du secteur agricole et avec les associations de producteurs, limite fortement l'accès au marché des écoles. Le rapport d'évaluation du Pronae a également constaté que le programme manquait d'intégration avec d'autres secteurs dans la plupart des districts, notamment avec le secteur agricole, à l'exception de ceux dans la province de Tete (Fret & Pinto 2015).

Ces défis sont d'autant plus importants étant donné la priorité donnée au critère du « meilleur prix » dans l'arbitrage, ainsi que le manque d'informations des paysans et les difficultés de légalisation des associations<sup>37</sup>. Les enquêtes menées dans le district de Ribáuè ont attesté la tendance à privilégier les achats auprès des commerçants des villes au détriment des producteurs locaux, les premiers se trouvant avantagés en termes de prix ainsi que de moyens de transport et de simplification de la mise en œuvre du programme. À ce titre, les représentants consultés du gouvernement national ont mis en avant l'argument selon lequel les paysans devraient atteindre les normes de qualités prévues s'ils voulaient devenir « compétitifs » et participer aux marchés publics<sup>38</sup>. Par ailleurs, la facilité d'achat auprès des commerçants a été signalée lors des entretiens avec les autorités locales de l'Éducation (juin 2014) :

*« Nous avons lancé le concours [appel d'offre], mais ce sont principalement les commerçants qui y participent. Les producteurs du district sont petits. Nous ne connaissons pas les associations. (...) La plupart des commerçants habitent dans le village, mais ils s'approvisionnent souvent à Nampula ».*

Cependant, des associations très productives localisées à seulement 4 km de distance des écoles ciblées par le Pronae ont été visitées lors des enquêtes de terrain. Le

---

<sup>37</sup> D'autres critères peuvent être pris en compte dans les achats, comme par exemple la catégorie des agriculteurs locaux (au détriment des commerçants des villes) et la distance entre les associations et l'école. Il convient de noter qu'au Brésil la loi n°10.696/2003 assure l'acquisition de denrées alimentaires **sans la nécessité d'appel d'offre** et considère les **agriculteurs comme informels**. Dans le cas de l'alimentation scolaire, la loi n° 11.947/2009 détermine l'utilisation d'un minimum de **30 % des ressources** pour l'achat de produits de l'agriculture familiale (voir Annexes).

<sup>38</sup> Entretien avec un représentant des services publics pour l'Éducation au niveau du district, Ribáuè, juin 2014.



manque d'information concernant les appels d'offre a été cité par ses membres comme la principale raison de non intégration au programme<sup>39</sup>. Il convient en outre de noter que l'école ciblée par le projet pilote se trouve à Iapala, la région la plus productive du district de Ribáuè et l'une des plus productives du corridor de Nacala. Cette même association a signalé la perte régulière des produits horticoles : « *les tomates, les carottes, les oignons, ces produits finissent souvent par périmer par manque de marché (...) ces écoles pourraient acheter chez nous* ». Ce sont donc des aspects d'organisation locale et d'application des dispositifs institutionnels qui ont contraint la mise en œuvre des marchés publics locaux. Au niveau des écoles, le projet a été bien reçu. On met souvent en avant « *la réduction de l'absentéisme, notamment des jeunes filles* »<sup>40</sup>. Dans cette province, les initiatives ont été mises en place par les autorités locales du secteur de l'Éducation, soutenues par le Pronae. L'absence d'engagement du ministère de l'Agriculture aux niveaux central et local et l'absence d'initiative du programme PAA Afrique dans ce district expliquent en partie le manque d'intégration avec le secteur agricole.

### 3.2.2. *Choix inadapté des modalités d'achat et des normes de qualité à Angónia*

Dans le district d'Angónia, province de Tete, le programme P4P soutenait les associations de producteurs dans le renforcement des capacités de commercialisation des céréales, dans l'approvisionnement d'équipements et d'infrastructures afin de réduire les pertes post-récoltes. Les achats réalisés dans cette région par les programmes P4P et PAA Afrique ont eu lieu à travers des contrats « d'achat direct », sans mécanisme d'appel d'offre. Mais, si dans le cas du P4P, cette modalité a été appliquée aux associations de producteurs de 3<sup>ème</sup> niveau (forums de plus de 1000 agriculteurs), dans le second cas, ce sont les associations de 2<sup>ème</sup> niveau – plus petites – qui sont privilégiées (clubs d'environ 100 producteurs) (voir *Figure 7.2* ci-dessus). Selon les données du PAM, à peine 6,5% des paysans mozambicains sont organisés dans les associations (WFP 2012), donc les difficultés de légalisation, de registre fiscal et d'ouverture de comptes bancaires limiteraient drastiquement la mise en œuvre de ce type de programme à l'échelle nationale.

Outre les aspects bureaucratiques, les initiatives-pilotes ont démontré que les retards fréquents du PAM dans les achats créaient d'importants obstacles à l'expansion

<sup>39</sup> Entretien avec les membres d'une association de producteurs située à Iapala, juin 2014.

<sup>40</sup> Entretien avec le directeur de l'école primaire d'Iapala, Ribáuè, juin 2014.

de cet instrument. Ce type de problèmes a engendré des tensions à la fois face aux agriculteurs bénéficiaires et face aux autorités locales qui s'étaient engagées auprès des agriculteurs aux côtés du PAM et de la FAO. Le risque de retards dans les achats peut avoir des impacts négatifs majeurs, notamment la rupture du circuit de commercialisation. Les associations de producteurs et les représentants du pouvoir local sont donc en accord sur cette question. Ils ont signalé, en octobre 2015, que « *le PAM prend beaucoup de retard dans les achats. L'année dernière les agriculteurs n'ont pas réussi à vendre. Ils ont dû chercher des intermédiaires* ». En plus, « *le PAM est arrivé après la campagne agricole, ils ont voulu réduire la quantité accordée et ils paient trop longtemps après* ». Il y a en effet de nombreux facteurs pouvant produire ce type de délai dans la négociation des contrats et dans la réalisation des achats (facteurs institutionnels, négociation du prix, exigences de qualité).

Par exemple, la question de la définition du prix a fait l'objet de conflits majeurs entre les agriculteurs et le PAM. Dans le cadre du P4P, le prix est défini à partir des tendances nationales enregistrées dans les rapports du ministère de l'Agriculture et une petite marge est ensuite négociée avec les agriculteurs. Il convient de noter que dans le cas brésiliens, le prix des produits vendus aux marchés institutionnels est défini sur la base des tendances régionales, afin d'aligner les transactions avec les dynamiques locales de marché. Cependant, comme le réclamaient les présidents des associations d'Angónia et les autorités locales (octobre 2015), « *à Angónia les prix sont actuellement élevés car il y a des acheteurs ; ils sont même plus élevés que ceux pratiqués au Malawi* ». Mais ces acheteurs n'appliquent pas les normes de qualité exigée par le PAM, ce qui devrait selon les agriculteurs impliquer une valorisation des achats « *les exigences de qualité du PAM ne correspondent pas au montant qu'ils veulent payer. À ces prix, les entreprises achètent, et cela sans contrôle de qualité* ». Selon les représentants du PAM sur le terrain, « *la politique de l'organisation est de comparer les prix pratiqués avec les prix internationaux. Cela donne l'impression qu'ils préfèrent presque continuer à acheter sur les marchés internationaux* ».

En effet, d'une part, il n'est pas recommandable d'aborder le producteur après la récolte, dans la mesure où il cherche à vendre rapidement sa production en raison des restrictions de capital (à Angónia, particulièrement, il y a de nombreux commerçants et agents intermédiaires qui paient en liquide à des prix très faibles). D'autre part, approcher le producteur avant la campagne peut stimuler la planification de la production. Cependant, les retards dans les contrats peuvent produire l'effet inverse de celui prévu par le programme, étant donné que la plupart des producteurs attendent pour vendre au PAM les produits accordés ; néanmoins, vu les restrictions de trésorerie, ils sont obligés de vendre la production à des intermédiaires à des prix plus faibles. Ce

type de retard a été observé en 2015, ce qui a entraîné des difficultés majeures au sein du programme.

Par ailleurs, les achats réalisés par le PAM étaient fondés sur des méthodes onéreuses du point de vue logistique, ce qui met en question la capacité – et l'intérêt – du gouvernement local à poursuivre les activités au terme de l'initiative-pilote. En plus des distances considérables entre les zones productrices d'Angónia et les écoles à Changara et Cahora Bassa (environ 400 km), les standards de qualité définis par le PAM et par le ministère de la Commercialisation (MIC), qui incluent des analyses en laboratoire et l'enrichissement des céréales, seraient difficilement applicables par les autorités locales. Cette modalité s'est donc montrée peu adaptable au contexte local, malgré les conditions régionales plutôt favorables en termes agricoles et d'organisation de la commercialisation. Par ailleurs, le manque de flexibilité du projet pour engager des acteurs locaux plus directement dans le processus de prise de décisions ont limité drastiquement la capacité d'ajustement et de mise en œuvre de cet instrument à Angónia.

### 3.2.3. *Construction d'un cadre favorable aux marchés locaux à Changara et à Cahora Bassa*

Dans les districts de Cahora Bassa, et plus particulièrement Changara, nous avons pu observer un processus de *traduction* des instruments d'achats locaux pour les cantines scolaires à partir des pratiques d'action collective propres au contexte de réception. Les acteurs locaux se sont engagés dans **l'adaptation des normes** à leur réalité immédiate, malgré la persistance de contraintes institutionnelles qui défient la consolidation durable de ces instruments au niveau local. Le PAM a soutenu l'alimentation scolaire dans les écoles primaires à travers le développement d'infrastructures de stockage et l'approvisionnement d'un mélange enrichi de maïs et de soja. Le Pronae et le PAA Afrique ont ensuite misé sur les achats de denrées alimentaires diversifiés produits localement. Ces deux programmes ont soutenu les mêmes écoles de chaque district, mais tandis que le Pronae a contribué à l'élaboration de menus diversifiés et à la formation des cuisiniers et de managers, le PAA Afrique a contribué à assurer l'intégration avec les services d'assistance technique et de vente bonifiée d'intrants aux agriculteurs. Malgré les contraintes agro-climatiques de ces districts, la production s'est montrée en adéquation avec la consommation des écoles : le PAM a donc augmenté en 2015 le

nombre d'associations de producteurs et le nombre d'écoles bénéficiaires des achats diversifiés (de 2 à 26).

Du point de vue des acteurs locaux, ces projets ont aidé à surmonter l'obstacle majeur d'absence de marché (octobre 2015) : « *pour ces associations, cette initiative est un soulagement ; c'est différent de l'époque où ils n'avaient aucun marché et où ils étaient obligés de vendre sur le bord des autoroutes* ». Selon l'exposé des membres de l'une des associations bénéficiaires,

*Ce soutien est le bienvenu. On était à la recherche des marchés avant. Cela stimule la production ; nous produisons plus et nous vendons selon nos prix maintenant. C'est nous qui le définissons, ce n'est plus l'acheteur. (...) En plus, nous répondons à un concours [appel d'offre] pour toute l'année. Nous pouvons donc planifier la production (...) Ils [les responsables du projet] pourraient inclure plus d'écoles car nous pouvons produire plus* ».

Malgré le manque d'engagement des institutions du secteur agricole au niveau central, **leur participation a été plus active au niveau local**. À Changara, les autorités locales considèrent que la clé de ces résultats a été « *l'engagement des institutions des districts dans le processus même de planification des activités* ». En outre, les autorités locales ont mis en place des **exigences simplifiées** d'achat et de pré-sélection des associations de producteurs, plus cohérentes avec le caractère informel des marchés locaux<sup>41</sup>. La définition des prix est basée sur les tendances régionales, comme le relatent les responsables du programme au niveau local « *nous sommes allés chez les associations pour évaluer les prix pratiqués* ». Les méthodes de contrôle de qualité ont été également adaptées, mais il reste des difficultés dans la manipulation des produits périssables.

Par conséquent, en dépit des politiques nationales peu favorables à la mise en œuvre des achats locaux par les institutions publiques, notamment le manque de cadre légal adaptable aux achats auprès des petits agriculteurs, **les acteurs locaux principalement du district de Changara ont pu trouver des modalités de mise en œuvre** dans les cas où les conditions ont été fournies et les procédures ont été rendues plus flexibles<sup>42</sup> (Milhorance 2016). Le *Tableau 7.7* synthétise les modalités d'achats

<sup>41</sup> Le nombre d'associations de producteurs a été réduit à une pré-sélection fondée sur la composition des membres (petits producteurs), la distance des écoles et la capacité de production. Le volume de chaque achat a été fractionné et les exigences bureaucratiques ont été simplifiées, afin que celles-ci s'adaptent aux conditions des agriculteurs.

<sup>42</sup> On peut mentionner, par exemple : la décentralisation graduelle de la gestion du programme et des achats vers l'autorité du district et les écoles ; la simplification des exigences bureaucratiques et de qualité ; la définition d'appels d'offre de plus long terme, fondés sur les prix locaux de référence ; la nécessité de flexibilisation des menus par rapport au potentiel productif local et saisonnier. Pour plus de détails, voir : Milhorance, C. "Capitalização da Experiência Piloto do Programa PAA África em Moçambique – Estudo de Caso", FAO, 2016.

présentées ici, en illustrant leurs principaux acteurs, les potentialités et les défis. La modalité de contrat anticipé n'est pas prise en compte par le Pronae ou le PAA Afrique, mais elle a été testée par le Programme P4P et apparaît également dans ce tableau.

**Tableau 7.7 : Modalités d'achats publics de produits alimentaires au Mozambique**

	Appel d'offre standard	Achat direct	Appel d'offre simplifiée	Contrat anticipé
Programme	Pronae	P4P/PAA Afrique	PAA Afrique	P4P
<b>Acteurs</b>	Ministère de l'Éducation	FAO, PAM, ministère de l'Agriculture	FAO, PAM, ministère de l'Éducation, ministère de l'Agriculture	PAM
<b>Procédure</b>	Achats publics réglementés par le Décret 15/2010 (ajustement direct sur la base du meilleur prix)	Accords d'achat auprès des forums (P4P) ou des associations (PAA Afrique) de producteurs	Achats publics réglementés par le Décret 15/2010 (ajustement direct sur la base du meilleur prix, associations pré-sélectionnées et procédures simplifiées)	Accords d'achat avant la campagne agricole
<b>Localisation</b>	Ribáuè, Mossuril, Muecate, Rapale, Machaze, Massingir, Manjacaze, Macossa	Angónia	Changara et Cahora Bassa	-
<b>Produits</b>	Produits agricoles diversifiés	Céréales	Produits agricoles diversifiés	Céréales
<b>Prix</b>	Choix du fournisseur sur la base du meilleur prix	Négociation du prix entre le PAM et les associations de producteurs	Consultation préalable des prix pratiqués localement	Négociation du prix entre le PAM et les associations de producteurs
<b>Périodicité</b>	Lancement mensuel de l'appel d'offre	Pré-accord fixe avant la campagne agricole	Lancement trimestriel de l'appel d'offre	Pré-accord fixe avant la campagne agricole
<b>Transport des produits</b>	Transport réalisé par les associations de producteurs	Transport réalisé par le PAM	Transport réalisé par les associations de producteurs	Transport réalisé par le PAM
<b>Potentialités</b>	Transparence des comptes publics	Plus grande capacité de planification de la production ; précision dans la quantité et la qualité du produit final ; garantie de prix plus rémunérateurs	Plus grande capacité de planification de la production ; coordination entre les secteurs ; respect des prix pratiqués localement	Plus grande capacité de planification de la production ; potentiel d'accès au crédit ; garantie de prix plus rémunérateurs
<b>Défis</b>	Peu adapté aux conditions locales ; difficulté d'officialisation des associations ; risque de concurrence avec les commerçants et les agriculteurs mieux dotés en ressources ; risque de prix faibles	Risques de retards dans l'achat et rupture du circuit de commercialisation ; difficulté d'officialisation des associations ; coûts logistiques et d'analyse de qualité réalisés par le PAM	Défis au niveau de la gestion locale (factures, paiements, qualité) ; difficulté d'officialisation des associations	Risque de rupture du contrat du fait à production insuffisante ou vente parallèle ; difficulté d'officialisation des associations

Source : Élaboré par l'auteur

En somme, le projet de modernisation agricole à Angónia était cohérent avec les stratégies du gouvernement central et provincial, mais il a trouvé peu de soutien étatique dans les districts de Changara et Cahora Bassa. Par ailleurs, l'objectif de transférer la responsabilité de la vulgarisation rurale et de soutien à la création d'associations de producteurs au gouvernement local a fait face à une certaine résistance. En ce qui concerne la structuration des marchés publics pour l'agriculture familiale, cet instrument ne figurait pas dans les plans du secteur agricole et était vu par certains comme des mesures d'assistanat. Cependant, le déploiement de ressources politiques, techniques et financières aux acteurs situés dans ces deux derniers districts et l'implication directe, à travers le PAA Afrique, du secteur rural à niveau des districts a renforcé la capacité de ces acteurs à contourner le cadre institutionnel contraignant et à mettre en œuvre cet instrument. L'absence de ce type d'interaction à Nampula a abouti à une mise en œuvre moins efficace de l'initiative. Enfin, malgré l'intérêt de l'Union nationale de paysans et d'autres ONG au niveau national pour la consolidation de cet instrument dans les politiques publiques mozambicaines, leur contribution au niveau local s'est montrée très peu active.

### 3.3. Faible participation de la société civile dans la province de Tete

#### 3.3.1. Histoire de fragmentation de la mobilisation sociale

La mobilisation des organisations de la société civile au niveau local a contribué, dans le cas de la contestation du ProSavana, à altérer le comportement des acteurs gouvernementaux et internationaux, comme nous l'avons montré dans le chapitre précédent. Dans le cas de l'alimentation scolaire et des achats locaux, **cet engagement n'a pas produit des résultats concrets, malgré l'intérêt des responsables des projets quant à la promotion de la participation sociale.** Cette différence s'explique notamment par les questions sociohistoriques liées à la coordination et la mobilisation des ONG et mouvements sociaux dans la province de Tete.

Comme nous l'avons évoqué dans le chapitre précédent, le monde rural joue un rôle symptomatique dans la caractérisation du système politique au Mozambique (Mitha Ribeiro 2008), dans la mesure où il porte une forte charge symbolique dans la pensée sociale du pays. Cette affirmation est confirmée par le représentant d'une ONG basée à Tete (mai 2014) : « *les entreprises minières et les multinationales arrivent dans un territoire peuplé. Chaque terrain ici a un propriétaire, même les terres en jachère. La terre est notre plus*

*grande ressource. C'est un droit fondamental* ». La gouvernance locale a été marquée par la mise en place d'un processus de décentralisation politique et administrative, cependant ce projet n'a pas été suivi d'une budgétisation par le gouvernement. À Tete, l'État a maintenu une forte présence depuis la période coloniale et le système de *prazos* s'est imposé dans la vallée du Zambèze comme moyen d'assurer la souveraineté portugaise. Par ailleurs, il s'agit d'une région qui a vécu des conflits armés majeurs dans l'histoire du pays, devenant une zone de forte contestation entre le mouvement armé du Frelimo et les forces portugaises, produisant une vague de violence qui a atteint les paysans locaux (Isaacman & Isaacman 2013, p. 10).

Selon Mitha Ribeiro (2008), les structures formées par le parti Frelimo sont restées relativement actives jusqu'à présent. D'après certaines organisations sociales (mai 2014), « *Tete est une région difficile pour la société civile à cause du Parti. Il y a un manque de distinction entre le Parti et le gouvernement, ce qui crée des obstacles pour le travail des organisations. Les gens ne veulent pas être considérés comme étant l'opposition* ». En effet, ce territoire a été l'enjeu d'intérêts stratégiques, encerclé de pays anglophones (Malawi, Zambie, Zimbabwe) et ayant à sa disposition d'importantes ressources, telles que le barrage de Cahora Bassa<sup>43</sup> et les réserves minières du sous-sol qui ont attiré dans les années 2000 de nombreux investisseurs étrangers, comme le brésilien Vale, l'australien Rio Tinto, l'indien Jindal (voir Chapitre 5, section 2.2). Le projet de construction d'un barrage plus petit en aval sur le fleuve Zambèze – nommé Mphanda Nkuwa – a donné lieu à de fortes critiques de la part des organisations de la société civile mozambicaine, notamment l'ONG Justice Environnementale (JA!) (Isaacman & Isaacman 2013, p. 179). Malgré les critiques et l'intérêt manifesté par les investisseurs chinois, un consortium dirigé par l'entreprise brésilienne Camargo Corrêa a remporté le contrat pour la construction de ce barrage en 2008.

La région est ainsi caractérisée par des contrastes certains, quant à la présence de l'État : d'un côté, la ville de Tete et les sièges administratifs des districts attestent une grande influence du pouvoir central ; de l'autre, les territoires périphériques se montrent sensibles aux groupes critiques à l'égard du parti-État. En ce qui concerne les bailleurs internationaux, la coopération danoise est la plus présente depuis 1992 dans le domaine humanitaire, suivie du PAM. Son action a été visible à travers le Plan d'action de

---

<sup>43</sup> Le barrage de Cahora Bassa dans la province de Tete a été construit au début des années 1970 par le gouvernement colonial portugais, mais une grande partie de l'énergie produite était fournie à de faibles prix au régime de l'apartheid sud-africain. Le barrage est demeuré central dans l'agenda postcolonial « développementaliste » du Frelimo. Ce barrage a eu un impact socio-environnemental important, marqué par la violence et des déplacements massifs de populations. Pour certains, il atteste la persistance du colonialisme au Mozambique (Isaacman & Isaacman 2013, p. 5).

réduction de la dénutrition chronique (PAMRDC) et le renforcement institutionnel des mécanismes de gouvernance au niveau provincial à travers le Setsan<sup>44</sup>. Le gouvernement de Tete constitue l'une des seuls à avoir élaboré une composante provinciale de ce plan, qui mette en avant le concept d'alimentation adéquate en tant que résultat de la sécurité alimentaire et nutritionnelle (complètement conforme aux perspectives avancées par les acteurs sociaux et publics brésiliens).

La réalité de la société civile à Tete est distincte de celle de Nampula, qui avait bénéficié d'un soutien financier et politique pour sa structuration. La plateforme des ONG de Tete (Foprongt) est considérée comme peu représentative par ses membres : le manque de ressources financières, d'informations, de capacité technique et d'articulation de base ainsi que la difficulté de dialogue constructif avec le gouvernement constituent à leurs yeux les principaux obstacles (entretiens réalisés en mai 2014). La force historique du Frelimo dans la région a entravé, dans une certaine mesure, la coordination politique des organisations de la société civile et leur participation à la formulation des politiques publiques. Par ailleurs, certains représentants locaux ont cité la faible présence de bailleurs internationaux (résidents), considérés comme fondamentaux pour assurer le soutien à la société civile, ainsi qu'une forte présence d'agences d'exécution directe des projets<sup>45</sup>.

Le développement du secteur minier dans cette province a eu également un impact sur la coordination de ces organisations. La **société civile a été divisée** entre, d'une part, les organisations opposées à la manière dont le secteur est géré par le gouvernement central (par exemple, l'Action d'aide juridique aux communautés – AAJC – et l'Union provinciale des paysans – UPCT), et, d'autre part, les organisations impliquées dans la mise en œuvre directe des projets de responsabilité socio-environnementale des entreprises d'extraction minière (par exemple l'ONG Vision Mondiale). Selon l'un des représentants de la société civile dans la province, « *les entreprises essaient de profiter de la fragilité de la société civile. Les chefs locaux et de la société civile ont été cooptés pour une question de ressource* »<sup>46</sup>. Les entretiens menés ont attesté une croissante tension entre ces deux groupes d'organisations, ce qui a contribué à **fragmenter l'action déjà fragile de plaider et de dialogue politique dans la région.**

---

<sup>44</sup> Le secrétariat dispose de 12 représentants dans les ministères et bénéficie du soutien financier et technique de l'Agence danoise de coopération (Danida) et du Programme alimentaire mondial (PAM). Sa mission est de coordonner et de suivre les activités liées à la sécurité alimentaire et la nutrition, notamment du Plan d'action multisectoriel de réduction de la dénutrition chronique (PAMRDC), bien que de manière très peu efficace. Le retour en matière d'information des suivis pour le district est aussi considéré comme très faible.

<sup>45</sup> Entretien avec un représentant d'ONG à Tete, Tete, mai 2014.

<sup>46</sup> Entretiens avec 4 ONG situées dans la province de Tete, Tete, mai 2015.



### 3.3.2. Divergence autour de la notion de « participation sociale » dans le cadre du PAA Afrique

L'ambition des responsables du PAA Afrique au niveau multilatéral de mettre en place un schéma de participation sociale afin de coordonner les structures locales, nationales et régionales a été confrontée à la **réalité du terrain et au faible engagement des organisations sociales dans la province de Tete**. Au niveau des districts, la présence d'organisations dites de la société civile est encore plus faible et très orientée vers la prestation de services techniques<sup>47</sup> et non sur la l'engagement politique ou de plaider comme le voulaient ces responsables. Le district d'Angónia est celui qui reçoit le plus grand nombre d'organisations, soutenues notamment par la coopération des États-Unis, vu son potentiel productif et la présence « d'agriculteurs émergents » (par exemple la Clusa, l'Agence de développement de la province de Manica – Adem – et la Total Land Care). D'autre part, dans les districts de Changara et de Cahora Bassa, les initiatives de soutien aux associations ou l'offre de services agraires et humanitaires sont rares<sup>48</sup>.

De plus, les unions de paysans que nous avons pu visiter au niveau du district sont extrêmement fragilisées (presque inexistantes), malgré leur ancrage au niveau de la province. La majorité des associations de producteurs a été créée avec le soutien d'ONG internationales, avec pour objectif de répondre à des projets ponctuels. Ces associations n'ont pas poursuivi leurs activités après la fin des projets par manque de ressources financières ou de marchés pour leurs produits agricoles. Le volume de production agricole et l'absence de marchés locaux ou d'agents intermédiaires dans ces districts ne justifiait pas, dans la plupart des cas, le maintien de ces associations de producteurs. Les coopératives ont en outre été boycottées, dans la mesure où elles renvoyaient à un contexte passé de création forcée par le gouvernement central (voir Chapitre 5).

Ainsi, en dépit des perspectives des acteurs brésiliens du PAA Afrique et des ONG mozambicaines situées à Maputo afin de promouvoir la *participation sociale*, **la réalité du terrain a mis au jour le manque d'adéquation de cette approche**. Les principales propositions pour promouvoir cette participation reposaient sur des objectifs visant intégrer les organisations de base au sein du suivi du programme dans le cadre du Setsan provincial et dans les espaces de formulation de politiques publiques. Cette

<sup>47</sup> On peut citer, par exemple, l'Association de consultants et techniciens agraires (Aceagrários).

<sup>48</sup> L'une des seules organisations relativement actives dans ces districts est le Réseau d'associations du district de Cahora Bassa (Redecaba), qui bénéficie du soutien financier et technique du Masc pour la coordination des activités publiques dans le domaine de l'assainissement. Les représentations de classe (par exemple des professeurs et des anciens combattants) sont considérées par les acteurs locaux comme d'autres organisations actives de la société civile. L'ONG internationale Vision Mondiale, auparavant très forte dans le district, a récemment mis fin à ses activités dans le domaine de sécurité alimentaire.

approche relevait ainsi d'un objectif de coordination politique. Cependant, les rares organisations actives au niveau local ne voyaient leur éventuelle collaboration qu'à travers le biais du financement de leurs activités dans la mise en œuvre du programme. De manière générale, leur vision reposait sur des objectifs plus pragmatiques de financement de leurs structures au niveau local<sup>49</sup> « *nos organisation peuvent contribuer à la mise en œuvre et au suivi de ces initiatives. Participer aux politiques c'est bien, mais c'est difficile, cela n'est pas pour nous. Si on veut faire partie des politiques à partir des provinces, il faut participer en écoutant les communautés. (...) là-haut nous ne sommes pas harmonisés* ». **Il y avait donc une divergence dans la conception de la participation sociale proposée par le PAA Afrique et les ONG nationales, d'une part, et celle préférées par les organisations locales, d'autre part.** Ces acteurs ont ensuite compris que l'implication de l'Union provinciale de paysans dans le renforcement des associations de producteurs pourrait constituer une source de promotion de la participation au niveau local. Cependant, en 2015, cet objectif n'avait toujours pas été atteint par manque de ressources financières et de mobilisation des responsables du programme du côté mozambicain.

De manière générale, la promotion externe de la société civile, tel que prôné par certains bailleurs du Nord, perd en légitimité vu les risques de fragmentation de la société civile au niveau national (Beichelt et al. 2014). D'autres auteurs ont montré que les comités participatifs au niveau local peuvent aussi agir en tant que légitimateurs des rapports de pouvoirs déjà existants (Sayago 2008). La valorisation de l'idée de participation citoyenne à la décision politique et la multiplication de détours participatifs caractérisent, selon Blatrix (2009), un contexte que l'on peut qualifier de « participationniste », dont le système représentatif brésilien fait partie. Cette approche a également été soutenue par les acteurs brésiliens au sein des institutions multilatérales (voir Chapitre 4). Cependant, les processus d'institutionnalisation des composantes de l'arsenal participatif et de mise en place de ces techniques résulte de processus assez hétérogènes (Blatrix 2009), inscrits dans les dynamiques sociopolitiques nationales et locales. Selon la thèse de Maurel et al. (2014), loin de se comporter comme un réceptacle passif des modèles transférés, les collectivités locales répondent aux défis de la conversion des institutions en fonction des contextes économiques et des capacités de mobilisation des acteurs sociaux.

Donc, contrairement au cas du ProSavana dans le corridor de Nacala, l'implication de la société civile à Tete a eu très peu d'impact sur les effets du Pronae et du PAA Afrique. La réponse des représentants du PAA Afrique aux demandes des

---

<sup>49</sup> Entretiens avec 12 organisations de la société civile à Tete, Angónia, Cahora Bassa et Changara, mai 2014.

organisations brésiliennes et mozambicaines en vue d'une plus grande *participation sociale* se sont heurtées dans la réalité à une faible mobilisation locale et à un faible engagement des Nations Unies pour mettre en avant cette composante. Notre regard s'est donc porté sur les nombreux « récepteurs » à différents niveaux, et non pas seulement sur l'acteur étatique au niveau national.

## 4. Conclusion du chapitre

Dans le chapitre précédent, nous avons montré l'influence des acteurs brésiliens sur la consolidation d'un *système de croyances* qui était déjà en place et qui, étant justifié par les « impératifs » de l'accumulation du capital, requiert l'expansion des relations de marché et de marchandisation. Dans ce chapitre, l'analyse a porté sur l'influence d'instruments en partie divergents, ayant trait, d'une part, aux options privilégiées par les élites politiques et, d'autre part, celles des bailleurs dominants au Mozambique. Le premier *système de croyances* met l'accent sur les objectifs de modernisation agricole via le secteur privé et de facilitation des investissements étrangers dans les ressources naturelles comme source de croissance économique et de lutte contre la pauvreté. Le second *système de croyances* met en avant le rôle de l'État dans le déploiement des services agricoles et de lutte contre la pauvreté par le biais de la protection sociale, ainsi que par la place accordée à l'agriculture familiale comme catégorie de politiques publiques. En ce qui concerne les objectifs de modernisation, ces deux perspectives ne sont pas complètement divergentes : les deux ont un objectif commun consistant à soutenir l'augmentation de la production et de la productivité à travers l'utilisation de « paquets technologiques ». Cependant, si le premier repose sur les modalités de l'agriculture contractuelle pour assurer la distribution d'intrants et l'assistance technique, le deuxième insiste sur le rôle des systèmes publics de vulgarisation, des systèmes de crédits (ou *voucher*) pour l'acquisition d'intrants et des méthodologies davantage participatives d'appui technique.

Ce dernier *système de croyances* propose donc des nouveautés cognitives face aux politiques publiques rurales en place au Mozambique. Notre argument est que l'institutionnalisation peut contribuer à changer les règles du jeu ainsi que les relations de pouvoir, ou même à apporter des *ressources idéationnelles* en vue d'un changement, cependant, l'institutionnalisation en soi ne signifie pas le changement politique, comme l'atteste le cas du Pronae. Dans un contexte de forte dépendance de l'aide internationale,

l'institutionnalisation de projets menés par les bailleurs peut être vue comme une stratégie additionnelle de captation de ressources ou une manière pour les élites mozambicaines de répondre aux attentes internationales, sans responsabiliser l'administration du pays de la continuité des réformes. Il s'agit ainsi de l'application de la notion de « subsidiarité » dans l'adoption des normes internationales, comme défendu par Acharya (voir Chapitre 2). Malgré cela, l'institutionnalisation a contribué à ouvrir un débat au sein du gouvernement mozambicain autour de l'instrument de protection sociale et des marchés locaux de denrées alimentaires. Elle a en outre permis de créer un cadre officiel autour duquel d'autres initiatives, comme celle du PAA Afrique, peuvent converger de manière légitime. D'un autre côté, même si les initiatives de mécanisation illustrées par le Programme Plus d'aliments n'ont pas fait l'objet d'une institutionnalisation, elles ont contribué à renforcer les stratégies de modernisation agricole privilégiées par les élites politiques au niveau central.

Ainsi, en dépit de l'absence de changement du cadre cognitif et d'action des stratégies nationales, plusieurs processus de *traduction* et de *socialisation* des instruments d'achats publics locaux et d'alimentation scolaire ont été observés. Ces processus sont susceptibles d'approfondir le changement politique à long terme, en fonction du contexte et d'un éventuel déploiement continu de ressources politiques en faveur des acteurs promouvant ce modèle. Ces processus comprennent : l'engagement progressif des organisations internationales et le plaidoyer de la part de la société civile ; la création d'espaces d'interaction et d'évaluation entre les différentes coalitions ; ainsi que le contexte de croissante contestation du gouvernement du Frelimo et de demandes de changement politique. Nous en revenons ainsi à notre grille de lecture, qui met l'accent sur les facteurs tels que les stratégies d'acteurs, les cadres d'interaction, le cadre cognitif et le contexte global pour appréhender le changement lié à la circulation de normes. Par ailleurs, nous avons vu que le processus d'encastrement de solutions étrangères d'action publique est territorialisé et le processus d'adoption des réformes localement repose sur les aspects matériels et historiques de l'organisation sociale. On a ainsi pu saisir la portée des instruments brésiliens « par le haut » et « par le bas » afin d'analyser la manière dont les acteurs, à toutes les échelles, traduisent et mettent en œuvre les dispositifs normatifs.

---

# Conclusion générale

Cette thèse s'est intéressée à la production et à la circulation d'idées et de pratiques liées notamment à la notion de développement. Nous avons montré que le Brésil s'est positionné comme un initiateur-clé de cadres intellectuels et d'action de développement rural, mettant en avant les stratégies internes qui ont permis au pays de s'imposer en tant qu'exportateur de produits agricoles et producteur de bioénergie, tout en offrant de grandes avancées dans la promotion de la sécurité alimentaire. Cette trajectoire a été d'autant plus valorisée à la suite de la crise engendrée par la volatilité des prix des denrées alimentaires qui a ravagé un grand nombre de pays dans le Sud à la fin des années 2000. En interrogeant l'influence exercée par les solutions brésiliennes d'action publique sur les arènes internationales, nous avons construit une approche par l'internationalisation des instruments politiques qui a permis de saisir les interactions entre les réseaux d'acteurs impliqués dans la production et la circulation des normes.

Dans un contexte de fragilisation des trajectoires établies de transferts de « bonnes pratiques » et de modèles de développement (Rist 2002; Darbon 2009a; Badie 2014; Peck & Theodore 2015; Klein et al. 2015), de nombreux auteurs et institutions internationales se sont interrogés sur l'adaptabilité de l'expérience brésilienne en matière de « lutte contre la pauvreté » à des États faisant face à des défis analogues. Toutefois, les questionnements centrés sur l'adaptabilité, sur la reproductibilité de la trajectoire brésilienne ou sur les conditions du transfert de ces solutions se sont révélés simplificateurs parce qu'ils ont tendance à envisager le « succès » du transfert à l'aune du degré de similitude avec le modèle « originel » — le transfert étant à son tour considéré comme un produit final et accompli. Cette étude a privilégié une autre approche, celle de l'analyse de la dimension politique de ce processus. L'objectif était de montrer que le côté unificateur de ces solutions recouvre des projets hétérogènes, menés par des acteurs très divers et au nom d'ambitions et d'objectifs bien souvent contradictoires, qui s'inscrivent dans les luttes politiques du contexte brésilien et d'autres arènes

internationales. L'internationalisation constitue ainsi un processus politique et géographiquement sensible, fondé sur les interactions entre les réseaux d'acteurs émetteurs et récepteurs de normes. Nous reviendrons ici sur les principales conclusions du point de vue conceptuel et empirique de ce travail.

### **Dynamiques politiques de la production et de la circulation de normes**

Une série d'instruments identifiés avec les politiques publiques brésiliennes a connu un rayonnement mondial dans les années 2000, menés par des coalitions distinctes d'acteurs connectés internationalement et promouvant des projets particuliers. S'appuyant sur Acharya (2014), nos résultats empiriques ont confirmé que la production de normes informées par le paradigme sud-sud s'avérait être un processus politisé, marqué par les trajectoires historiques de marginalisation et d'ingérence. Motivés par des stratégies réformistes de participation et d'autonomie, les acteurs brésiliens ont cherché à s'intégrer et à se positionner au mieux au sein de l'ordre international établi. Pragmatique ou idéologique, cette tendance s'est manifestée dans une grande partie des principes d'échange énoncés par ces acteurs, qui en ont fait une vraie niche politique. L'absence de « conditionnalités politiques », la légitimité des « intérêts mutuels », la promotion du « partage des expériences » ont représenté certains de ces principes qui mettaient en avant un langage « d'horizontalité ». Ces particularités nous ont donc amené à nous intéresser aux mécanismes d'influence sud-sud, favorisant des formes de décision se diluant au sein d'une hiérarchie imprécise, et à repenser les relations de pouvoir entre acteurs internationaux.

Mais plus qu'une discussion autour du *soft power* brésilien, ce travail a cherché à identifier les coalitions qui ont bénéficié de la circulation de modèles distincts de développement et sous quelles formes. En effet, malgré la convergence entre les acteurs brésiliens dans la manipulation des « symboles du Sud », leur action ne s'est pas traduite sous la forme d'une voix unifiée à l'international. Ils se sont aventurés de façon distincte dans les arènes intergouvernementales et transnationales. Nous avons montré qu'une coalition d'acteurs publics et privés s'est configurée à partir du processus d'intégration internationale de l'économie brésilienne, renforcé à travers l'accroissement des relations économiques avec les pays africains (C1). Parallèlement, une coalition distincte a promu une « stratégie progressiste » de lutte contre la pauvreté, fondée sur un État volontariste et sur l'intégration entre les mesures de protection sociale et celles d'inclusion productive (C2). Enfin, une troisième coalition composée principalement d'ONG et de mouvements sociaux a poursuivi une démarche critique de la projection du capital et de l'État

brésiliens et s'est fondée sur une conception du « Sud comme foyer de contestation et de partage » (C3).

Les dynamiques de concertation et de concurrence entre ces acteurs et leurs *systèmes de croyances* respectifs ont contribué à définir le contenu des instruments brésiliens internationalisés. Mais la transposition de ces instruments repose sur des logiques particulières d'interactions. Ainsi, en nous inspirant des travaux d'Ancelevici et Jenson (2012), nous avons mobilisé les mécanismes de *certification* et de *décontextualisation* des instruments brésiliens : les marchés publics pour l'agriculture familiale, les achats locaux pour l'alimentation scolaire, l'intersectorialité et la participation sociale dans la formulation de politiques publiques, les paquets technologiques pour l'agriculture tropicale, les complexes agrobusiness-logistique... Ces instruments ont été certifiés par des acteurs internationaux à de multiples niveaux, en particulier les organisations internationales. Leur désencastrement partiel et leur transformation en dispositifs de « lutte globale contre la pauvreté », « d'échanges mutuels », de « technologies adaptées pour l'agriculture tropicale » ou de « promotion de la sécurité alimentaire mondiale » ont facilité leur projection au-delà des frontières nationales. La « mise en universalité » des instruments construits à partir des dynamiques politiques nationales mène à l'idée d'une neutralité politique.

Par ailleurs, des mécanismes de *socialisation* et de *traduction* ont permis d'élargir la portée de ces instruments et d'assurer leur interprétation à partir d'autres systèmes politiques — la socialisation de normes au sein des institutions multilatérales, la socialisation d'idées au sein des réseaux de militants, la socialisation d'instruments d'action étatique à travers les programmes de coopération. Ces processus ont souvent été accompagnés de mécanismes de traduction. Traduction de ces mêmes instruments en « bonnes pratiques » et traduction en dispositifs institutionnels encadrant l'action publique au niveau national et territorial des États « récepteurs ». Ce mécanisme a été mobilisé afin de faire entendre la voix des acteurs mozambicains et de ne pas exagérer le rôle des acteurs brésiliens, en mettant au jour les indices de l'*agency* des gouvernements dépendants du financement international.

Le cadre cognitif et d'action, les ressources (matérielles, symboliques et relationnelles), et le contexte externe au système de stratégies des acteurs ont orienté ces mécanismes d'internationalisation. Peck et Theodore (2015) ont confirmé l'importance de ce dernier élément, en mettant l'accent sur l'environnement idéologique et institutionnel dans lequel la circulation de normes a eu lieu, et passible de créer une *structure d'opportunité*. Le message principal est que les processus de circulation n'opèrent pas de manière unidirectionnelle à partir des capitales de l'innovation envers les *hinterlands* de

l'émulation comme des solutions pratiques prêtes à les mettre en œuvre. La rencontre entre les acteurs fait émerger des réseaux structurés par des relations hiérarchiques et latérales qui connectent des arènes de traduction et de réinvention. Cette démarche relationnelle, illustrée accessoirement par les analyses de réseaux, nous a permis de décrire l'influence des instruments brésiliens sur le plan normatif multilatéral mais aussi concret de mise en œuvre dans les États du Sud.

### **Un changement normatif sans altération des processus décisionnels au niveau global**

Les politiques brésiliennes de lutte contre la faim et la pauvreté telles que le Programme *Faim Zéro* ont affiché, dès les premières étapes, une « ambition » internationale à travers des échanges constants avec les organisations des Nations Unies et de la Banque mondiale. L'identification « d'histoires à succès » a donné à voir des exemples concrets de matérialisation de ces objectifs dans un contexte de perte de légitimité des solutions préconisées par les institutions internationales. Les instances comme la FAO, la CPLP et le CSA se sont avérées être des *arènes* de production de normes fondées sur l'interaction entre acteurs brésiliens et les fonctionnaires internationaux, mais aussi comme des intermédiaires de la *socialisation* de ces normes à travers les recommandations politiques et les projets de coopération triangulaire. Ces institutions se sont ainsi configurées comme des espaces de production et de socialisation des instruments concrets de légifération du droit humain à l'alimentation, de participation sociale, de l'intersectorialité, de promotion de l'agriculture familiale et de la protection sociale liée à des activités productives, identifiés avec *le système de croyances* de l'une des coalitions brésiliennes (C2).

Ce processus a contribué à amorcer des changements opérationnels et normatifs au sein des organisations internationales, mais qui sont restés sectorialisés. Faisant face à des capacités politiques et matérielles limitées en comparaison avec les puissances établies, le Brésil a progressivement renforcé sa capacité d'influence symbolique et politique sur les instances de gouvernance globale. Cette influence met, certes, en lumière l'aspect d'un *soft power* brésilien, mais elle reflète davantage les intérêts politiques des acteurs sous-nationaux dans leurs luttes nationales et transnationales ainsi que les processus de négociation au sein des arènes multilatérales. De manière générale si, d'un côté, l'on constate de la part des acteurs brésiliens un effort de politisation des procédures de décision et de mise en œuvre des projets au sein des instances multilatérales; de l'autre, ces normes ont fait l'objet d'un processus de traduction



consistant à incorporer les principes bureaucratiques afin d'assurer leur « efficacité » et leur « neutralité » qui va dans le sens d'une dépolitisation.

Ces résultats démontrent l'importance du multilatéralisme pour l'affirmation des puissances émergentes comme le Brésil, mais qui aboutit à une prise en compte partielle de leurs discours de politisation et d'historicisation des normes internationales qui se veulent universalistes. Par ailleurs, ces acteurs n'ont pas accédé aux processus décisionnels, qui sont restés cantonnés et peu démocratiques. La réforme du Comité mondial de sécurité alimentaire a sans doute représenté une tentative de transformation des processus de décision, mais ses résultats ont été nuancés. Cet engagement renforce l'idée d'une action purement réformiste et signifierait, pour certains auteurs, une cooptation des émergents par les puissances établies dans les institutions internationales qu'elles visaient à transformer (McEwan et Mawdsley 2012 ; Soulé-Kohndou 2012).

### **Une orientation différenciée des politiques publiques dans les pays du Sud**

Nous souhaitons également observer la capacité de ces modèles à opérer des changements concrets au niveau des pays. Comme l'avait conclu Blatrix (2000) au sujet de l'émergence de la « démocratie participative », si l'on s'était arrêté à une analyse des différents modes de l'émergence de cette norme, nous aurions probablement exagéré les visées manipulatrices de certains acteurs. Il en va de même pour le sujet de cette thèse. Une analyse centrée sur les stratégies des acteurs brésiliens aurait probablement abouti à se demander si ces actions n'étaient pas unilatérales voire (néo)impérialistes. Nous nous sommes ainsi intéressés à l'interaction entre les acteurs brésiliens et mozambicains, en lien avec le contexte global, à la fois dans la production et dans la circulation de normes.

Nous avons décrit comment les *systèmes de croyances* soutenus par les différentes coalitions d'action publique au Mozambique ont été placés en situation de concurrence. Les initiatives liées au ProSavana et aux investissements dans les infrastructures de la Vale ont contribué à mettre en pratique les stratégies politiques existantes dans le pays. Cette thèse a soutenu l'idée d'un *changement incrémental* de consolidation d'un modèle « extractif » créateur de devises et de promotion d'une « révolution verte » où l'État a un rôle de facilitateur du secteur privé. Ainsi, malgré la contestation de ce modèle par un réseau de militants, la coalition dominante du secteur rural mozambicain a bénéficié de l'appui brésilien pour renforcer son projet politico-économique. D'un autre côté, les initiatives promues par le Pronae ou par le PAA Afrique ont mis en valeur le rôle de l'État dans le déploiement de services agricoles et dans la structuration des marchés. Ces deux perspectives s'accordaient sur les objectifs productivistes et de création de

débouchés pour les petits agriculteurs. Elles ne s'accordaient pourtant pas sur les moyens de mise en œuvre de ces stratégies et sur la place des paysans dans le développement national. C'est pourquoi le Programme Plus d'aliments, par exemple, a été traduit par les acteurs mozambicains à partir de son volet de mécanisation et non de celui d'un système public d'assistance technique.

Nous avons également montré que l'institutionnalisation pouvait constituer une étape ou une source de changement politique, en renforçant une question particulière à l'agenda public et en déployant des ressources idéationnelles, politiques et organisationnelles pour un certain nombre d'acteurs. Ce processus peut ainsi engendrer l'altération des « règles du jeu » et une transformation des rapports de force, en créant un environnement favorable au changement (Delpuech & Vassileva 2015). Cependant, l'institutionnalisation ne représente pas nécessairement le changement en soi, comme l'atteste le cas de la mise en place du Pronae. L'institutionnalisation du programme n'a pas abouti à un changement de vision concernant les instruments de protection sociale et de promotion de l'agriculture familiale, qui ont continué à être associés aux mesures d'assistance sociale. Ce processus a représenté une réponse « subsidiaire » des élites mozambicaines aux attentes internationales, sans responsabiliser l'administration du pays dans la continuité des réformes.

Notre enquête ne s'est pas résumée à l'institutionnalisation et à l'orientation des politiques publiques au niveau central au Mozambique. Elle s'est appuyées sur deux échelles d'étude, mais à l'aune d'une même problématique, celle des implications de l'adoption des modèles brésiliens. Nous avons tout d'abord porté notre étude à l'échelle de la capitale, où négocient des représentants du gouvernement central et des bailleurs dans la fabrique des plans et des règlements politiques. Ensuite, nous nous sommes penchés sur l'échelle des territoires où les dispositifs normatifs étaient mis en œuvre. L'analyse « par le haut » s'est ainsi articulée à celle « par le bas » au moyen d'une lecture en termes de réseaux d'action publique et de mécanismes de traduction, ce qui a évité d'isoler les niveaux d'action publique. La mise en perspective avec le cas du Malawi a en outre permis de confronter les résultats obtenus aux dynamiques propres à d'autres systèmes politiques.

La démarche territoriale impose un effort de contextualisation sociohistorique, économique et géophysique. Nous avons montré que les différents territoires rapprochaient de manière distincte des acteurs publics, privés et associatifs, nationaux aussi bien qu'internationaux. Ces territoires tissaient en outre des histoires distinctes de relation avec le pouvoir central et présentaient des conditions agro-climatiques et spatiales hétérogènes. Il a été important d'analyser la manière dont les acteurs ont

mobilisé au niveau local les ressources pour mettre en place leurs stratégies de développement. Comme l'avaient affirmé Maurel et al. (2014), le processus d'encastrement de l'action publique est aussi territorialisé, il concerne aussi bien les relations entre acteurs que les territoires institutionnels dans lesquels se tissent les interactions sociales. En recherchant une cohérence territoriale pour justifier leur assise, les acteurs locaux ont fonctionné, dans certains cas, comme des opérateurs ou des opposants au transfert.

Nous avons souligné combien le rapport entre l'État et les populations rurales s'est montré historiquement fragile dans certains territoires examinés, en termes notamment de degré de la présence étatique et de défiance des populations rurales vis-à-vis de l'État-parti. C'est à travers des politiques d'aménagement du territoire, en l'occurrence, les zones économiques spéciales, les pôles de croissance, les zonages agro-écologiques, et principalement le contrôle de la terre et des relocalisations de populations que la présence étatique s'illustre au niveau territorial. D'autre part, l'influence des acteurs brésiliens sur le développement agricole et logistique dans le corridor de Nacala s'est inséré dans un contexte continu et complexe, selon Boche (2015), d'implantation du capitalisme agraire dans cette région. Les dynamiques de mobilisation sociale ont également été distinctes selon les provinces, mais les divergences relativement à la nature de la contestation et des modes d'action ont abouti à la fragmentation du processus de mobilisation, souvent trop fondé sur des principes transnationaux de lutte contre le capitalisme agraire.

Dans le cas de la mise en œuvre des instruments d'achats publics locaux et de protection sociale à travers le PAA Afrique et le Pronae, les conditions matérielles et d'organisation sociale ont influencé le processus de territorialisation. Donc malgré la faible institutionnalisation des achats publics locaux et le décalage observé avec le *système de croyances* du gouvernement central, dans certaines régions les acteurs locaux ont fait preuve d'initiative dans la matérialisation de ces instruments et dans le rejet d'autres. C'est cette organisation sociale locale qui a permis à Changara une prise en compte plus flexible des procédures d'achats publics auprès des producteurs. D'un autre côté, l'objectif de création d'espaces de dialogue entre le gouvernement et la société s'est heurté aux attentes divergentes d'une société civile fragilisée.

Dans les deux échelles, une réorientation substantielle des politiques à l'égard des marchés publics pour l'agriculture familiale et à l'égard du système public de soutien aux producteurs serait difficilement possible sur le court terme et il demanderait des efforts considérables de déploiement de ressources politiques et financières. Nous avons pourtant décrit des dynamiques en cours qui pourraient influencer ce processus :

l'engagement croissant des organisations internationales, le soutien de défense des acteurs de la société civile, le processus de socialisation sein des espaces d'interaction entre coalitions opposées et un éventuel changement d'orientation du gouvernement face à la pression croissante de la population.... Ces dynamiques sont encore récentes mais elles sont susceptibles d'influer sur la redistribution de ressources politiques et financières, sur l'apprentissage entre coalitions, ainsi que sur le contexte national externe aux stratégies des acteurs.

Force est de constater qu'une telle réorientation des politiques n'aboutirait pas nécessairement à une dé-légitimation des formes dominantes d'action publique, mais probablement à un élargissement de son répertoire. Au Brésil, le renforcement de la catégorie-synthèse de l'agriculture familiale au sein des politiques publiques a abouti à une dualité institutionnelle, d'une part, et à un effacement de la diversité des systèmes de production, d'autre part. L'histoire montrera comment ces questions seront prises en compte au Mozambique, mais à l'heure actuelle un fait concret ressort déjà : ce débat a été mis à l'agenda politique.

### **Des fronts renouvelés de modèles de développement**

Notre travail a cherché à dissocier l'émergence économique de ses dimensions diplomatiques, mais aussi symboliques et normatives, bien que ces sphères soient interconnectées. Ce type de cadrage conceptuel s'est avéré incontournable, notamment dans le contexte récent d'interrogations sur la continuité de ce mouvement et sur la durabilité des modèles de développement des pays émergents. La crise économique et politique qui frappe le Brésil depuis les années 2010 a considérablement réduit la capacité de mobilisation de ses acteurs en raison d'une réduction des ressources matérielles, mais aussi de la légitimité de ses modèles.

Le caractère actuel et empirique de la thèse a donc rajouté de la complexité à l'effort de recherche. Comme l'ont énoncé Bursztyn et Chacon (2011), « l'histoire du présent » constitue toujours un défi pour le monde académique, puisque seul le futur pourra confirmer certains constats. Cette conclusion a été rédigée dans une période de profonde agitation sociale et politique au Brésil, une réalité vis-à-vis de laquelle il n'y a pas encore assez de recul pour saisir toutes les conséquences que cela entraînera. Un défi supplémentaire de ce travail a été l'aspect interdisciplinaire et la mise en place des enquêtes de terrain. Ces facteurs peuvent aussi être considérés comme des points forts de l'analyse, qui a tenté de fournir une base empirique profonde, face à un état de l'art encore limité sur la thématique.

Ces limitations ne nous empêchent pas d'esquisser quelques idées en ce qui concerne le prolongement du mouvement. Reposant sur notre cadre d'analyse, nous avons soutenu l'idée qu'en dépit de l'aspect volontariste de la part des acteurs brésiliens, le processus de circulation a été associé au rôle d'autres intermédiaires et à un contexte favorable. Pour ce qui est du domaine multilatéral, une série de projets réguliers de ces organisations met progressivement en avant les instruments politiques brésiliens sans une implication directe de ce gouvernement. Ainsi, malgré le désengagement des acteurs brésiliens et notamment de leur effort diplomatique, la pérennité de certains de leurs instruments dans l'agenda international est envisageable car elle ne relève pas de l'action d'un acteur ou d'un mécanisme en particulier. Cependant, la prise en compte de ce processus par les institutions multilatérales risque d'aboutir à la dépolitisation des instruments à travers les mécanismes de traduction. Ces instruments sont nés et ont été internationalisés dans le conflit social, mais séparé de ce conflit ils risquent de se transformer en techniques stérilisées de tout lien politico-social.

Par ailleurs, la circulation de normes informées par la perspective sud-sud ne se réfère pas à un seul modèle de structuration des rapports de pouvoir ou de connaissances. Dans ce contexte, la continuité ou le rétrécissement de ce mouvement pourra différer en fonction des différentes coalitions et des voies d'internationalisation. Sur cette même ligne, compte tenu de la diversité des modèles d'action, nous ne pouvons pas affirmer un dépassement de la division nord-sud comme nous ne pouvons pas conclure sur une nouvelle démarche sud-sud de rencontre horizontale entre sociétés. La portée du changement sur le système international, même si elle ne fait pas l'objet principal de la thèse, a été pour l'heure plus celle d'une densification des relations et de leurs resignifications par l'inclusion de nouveaux acteurs et cadres intellectuels, que celle d'une transformation structurelle. Notre but a été, en effet, de creuser ces questions systémiques à travers une analyse plus fine des acteurs, des idées et des processus qui s'imposent.

On peut aussi se demander dans quelle mesure ce cadre serait valable pour l'examen d'autres procédures, d'autres secteurs, et d'autres pays. Il s'agit d'une grille d'analyse flexible qui serait potentiellement applicable à d'autres domaines, en particulier celui de l'environnement lorsque la question de la circulation des normes et de la division nord-sud n'est pas tranchée. De plus, l'analyse des réseaux s'est avérée un outil accessoire de notre étude, mais les développements possibles de cette démarche à partir des données recueillies sont riches et peuvent faire l'objet d'études plus approfondies dans le futur. Un agenda complémentaire de recherche serait de s'interroger sur la portée de ces normes dans la sphère régionale latino-américaine,

notamment dans un contexte d'affaiblissement de la politique africaine du Brésil. Les dynamiques de circulation sud-nord de normes pourraient également faire l'objet d'une enquête plus poussée, notamment dans un contexte d'échanges croissants entre les mouvements ruraux et de défis grandissants en termes de débouchés auxquels fait face l'agriculture familiale en Europe. Un aspect supplémentaire qui a été présent de manière implicite dans cette thèse et qui mériterait d'être mieux cerné est la perspective des bailleurs traditionnels historiquement implantés au Mozambique vis-à-vis de l'arrivée des économies émergentes.

Enfin, ce que la consolidation de nouvelles normes internationales suggère est qu'il existe des limites à un contrôle parfaitement centralisé des relations internationales et au nom de préceptes soi-disant universels. La complexité des échanges dans la production et dans l'adoption de ces normes a montré que les idées libérales-modernisatrices ne suivent pas un chemin univoque envers le tissu de toutes les sociétés. Au contraire, nous avons soutenu que des **fronts transnationaux** de solutions de développement sont en constant renouvellement et réinvention en fonction de la distribution de ressource et des structures d'opportunité. On observe des tentatives pour créer des alternatives à la globalisation libérale et pour diversifier les cadres intellectuels autour du développement rural, sans pour autant proposer des options face aux modèles actuels de développement ou établir de nouvelles relations entre les États et entre les sociétés. Des projets alternatifs au *système de croyances* dominant sont susceptibles d'apporter des changements politiques, mais cela dépendrait d'un processus continu, politisé et contextualisé d'échange qui ne peut avoir lieu que sur le moyen ou le long terme.

Le consensus mondial de « lutte contre la pauvreté » s'est recyclé à partir de l'élan récent des échanges sud-sud. Ces échanges se sont caractérisés par des vagues et des reflux, ayant configuré un nouvel épisode marqué par de nouveaux acteurs et de nouveaux modes opératoires, malgré le recyclage des discours anciens. La circulation de dispositifs normatifs et de modèles d'action décrite tout au long de cette thèse a contribué à réaffirmer le rôle d'un État fragmenté et internationalisé dans la mise en place de ce consensus et à démontrer l'imbrication des dynamiques de mondialisation et de politique étrangère. Les enjeux du secteur rural ont ajouté à l'analyse une question centrale, celle de la durabilité non seulement économique mais aussi sociale et environnementale des échanges. Des interrogations demeurent en ce qui concerne les transformations politiques internationales, mais nous avons confirmé l'actualité du capital politique, idéationnel et normatif de ce mouvement.

---

# Bibliographie

- ABC/MRE. 2015. Agência Brasileira de Cooperação: Missões [Internet]. [cited 2015 Aug 28]. Available from: <http://www.abc.gov.br/Gestao/Missoes>
- Abdenur AE, de Souza Neto DM. 2013. South-South cooperation and democracy in Africa: Brazil's role in Guinea-Bissau. *Afr Rev.* 5:104–117.
- Abramovay R, Piketty M-G. 2005. Politique de crédit du programme d'appui à l'agriculture familiale (Pronaf): résultats et limites de l'expérience brésilienne dans les années 1990. *Cah Agric.* 14:25–29.
- Acharya A. 2004. How Ideas Spread: Whose Norms Matter? Norm Localization and Institutional Change in Asian Regionalism. *Int Organ*; 58.
- Acharya A. 2007. *Crafting Cooperation: Regional International Institutions in Comparative Perspective*. 1st ed. Cambridge ; New York: Cambridge University Press.
- Acharya A. 2011. Norm Subsidiarity and Regional Orders: Sovereignty, Regionalism, and Rule-Making in the Third World. *Int Stud Q.* 55:95–123.
- Acharya A. 2014. *Rethinking Power, Institutions and Ideas in World Politics: Whose IR?* London: Routledge.
- Actuar, Redsan-Palop. 2012. Mobilização social para a segurança alimentar e nutricional: a experiência de trabalho em redes multi-temáticas da REDSAN-PALOP. Coimbra: ACTUAR/REDSAN-PALOP;
- Adecru. 2015. Governo do Distrito de Malema persegue e ameaça camponeses que rejeitaram o ProSavana. *Acção Académica Para O Desenvolvemento das Comunidades Rurais*. [cited 2016 Apr 5]. Available from: <https://adecru.wordpress.com/2015/05/11/governo-do-distrito-de-malema-persegue-e-ameaca-camponeses-que-rejeitaram-o-prosavana/>
- Adecru. 2016a. Depois de desperdiçados mais de 560 milhões de Ienes para Elaboração do Plano Director do ProSavana, os governos optam pela cooptação da Sociedade Civil. *Acção Académica Para O Desenvolvemento das Comunidades Rurais*. [cited 2016 Apr 5]. Available from: <https://adecru.wordpress.com/2016/01/11/depois-de-desperdicados-mais-de-560-milhoes-de-ienes-para-elaboracao-do-plano-direc-tor-do-prosavana-os-governos-optam-pela-cooptacao-da-sociedade-civil/>
- Adecru. 2016b. Denúncia de parceria entre a WWF e o ProSavana. *Acção Académica Para O Desenvolvemento das Comunidades Rurais*. [cited 2016 Apr 5]. Available from: <https://adecru.wordpress.com/2016/03/08/denuncia-da-parceria-entre-a-wwf-e-o-prosavana/>

- AGNU. 2008. Cooperation between the United Nations and regional and other organizations: cooperation between the United Nations and the Community of Portuguese-speaking Countries. New York.
- AGNU. 2012. Résolution adoptée par l'Assemblée générale le 22 décembre 2011 66/222. Année internationale de l'agriculture familiale (2014). New York.
- AGNU. 2013. Trente-huitième session de l'Assemblée générale des Nations unies: Année internationale de l'agriculture familiale (2014). Rome: Assemblée générale des Nations unies.
- AGRIF. 2014. Investment opportunities for Dutch agrifood companies in Mozambique: a challenge for patient money. Deventer: The Agricultural Council of the Embassy of the Kingdom of The Netherlands in Pretoria; [cited 2015 Apr 13]. Available from: <http://agriprofocus.com/upload/AgrifoodinvestmentopportunitiesMozambique1417448619.pdf>
- van Agtmael A. 2007. The emerging markets century: how a new breed of world-class companies is overtaking the world. New York: Free Press.
- Aguiar R. 1986. Abrindo o pacote tecnológico: Estado e pesquisa agropecuária no Brasil. São Paulo: Polis.
- Aiko Otta L. 2014. Chineses vão entrar em leilão de ferrovias. [cited 2014 Nov 4]. Available from: <http://si.knowtec.com/scripts-si/MostraNoticia?&idnoticia=71809&&idcontato=8916091&origem=fiqueatento&nomeCliente=CNA&data=2014-07-17>
- Albaret M. 2013. Multilateralism under transformation. International Organizations and "clubs." In: Routledge Handb Int Organ. London: Routledge; p. 512–523.
- Alcoreza R. 2014. Horizons de l'Etat plurinational. In: Lang M, Mokrani Chávez D, Daumas L, editors. Au-Delà Dév Crit Altern Lat-Américaines. Paris: Editions Amsterdam; p. 163–184.
- Alden C. 2007. China in Africa: Partner, Competitor or Hegemon? London; New York; Capetown, South Africa; New York: Zed Books.
- Alden C. 2013. China and the long march into African agriculture. *Cah Agric.* 22:16–21.
- Alden C, Alves A, Arkhangelskaya A, Ghun Z, Kim S, Large D, Ozkan M, Shubin V. 2013. Emerging Powers in Africa. London: LSE.
- Alden C, Aran A. 2012. Foreign policy analysis: new approaches. New York: Routledge.
- Alden C, Chichava S, Roque P. 2014. China in Mozambique: caution, compromise and collaboration. In: China Mozamb Comrades Capital. Auckland Park, South Africa: Jacana Media; p. 1–23.
- Alderson K. 2001. Making sense of state socialization. *Rev Int Stud.* 27:415–433.
- Alencar J, Cruxên I, Fonseca I, Pires R, Ribeiro U. 2013. Participação Social e Desigualdades nos Conselhos Nacionais. *Sociologias.* 15:112–146.
- Allison GT. 1971. Essence of decision explaining the cuban missile. [S.l.]: Little, Brown and Company.
- Almeida A. 2014. A política de Garantia de Preços Mínimos – PGMP e a atuação da Companhia Nacional de Abastecimento – CONAB no período após a abertura comercial: mudança institucional e novos instrumentos [Tese de Doutorado]. São Paulo: Universidade de São Paulo.
- Alves E, Souza G, Gomes, editors. 2013. Contribuições da Embrapa para o desenvolvimento da agricultura do Brasil. Brasília: Embrapa.



- Alves E, Souza G, Rocha D, Marra R. 2013. Fatos marcantes da agricultura brasileira. In: Alves E, Souza G, Gomes, editors. *Contrib Embrapa Para O Desenvolv Agric Bras*. Brasília: Embrapa; p. 13–46.
- Alves FJC. 1991. *Modernização da agricultura e sindicalismo: lutas dos trabalhadores assalariados rurais da região canavieira de Ribeirão Preto [Tese de Doutorado]*. Campinas: Universidade Estadual de Campinas.
- Ambassade du Brésil à Maputo. 2003a. CTPD. *Cooperação com o Japão para projetos em Moçambique. Visita de funcionários da Cooperação Japonesa em Maputo*.
- Ambassade du Brésil à Maputo. 2003b. CTPD. *Brasil-Moçambique. EMBRAPA-MADER. Projeto na área de Agricultura. Assinatura de Memorando de Entendimento*.
- Ambassade du Brésil à Maputo. 2003c. *Brasil-Moçambique. Agricultura. Assinatura do Protocolo de Entendimento entre o Instituto de Desenvolvimento Industrial de Minas Gerais e o MADER*.
- Ambassade du Brésil à Maputo. 2003d. *Brasil-Moçambique. Projetos de desenvolvimento. Visita da CVRD. Embrapa*.
- Ambassade du Brésil à Maputo. 2004a. *Embaixada em Maputo. Fim de missão*.
- Ambassade du Brésil à Maputo. 2004b. *Brasil-Moçambique. Agricultura. Plantio de soja e pecuária. Protocolo de intenções entre empresários brasileiros e moçambicanos*.
- Ambassade du Brésil à Maputo. 2004c. *Brasil-Moçambique. ExpoZebu 2004. Comparecimento do Presidente Chissano*.
- Amorim C. 2011. *Let Us In: Why Barack Obama must support Brazil's drive for a permanent seat on the U.N. Security Council. Foreign Policy*. [cité 2013 Dec 9]. Available from: [http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/03/14/let\\_us\\_in](http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/03/14/let_us_in)
- Ancelovici M, Jenson J. 2012. *La standardisation et les mécanismes du transfert transnational. Gouv Action Publique*. 1:37–58.
- Anseeuw W, Boche M, Breu T, Markus G, Lay J, Messerli P, Nolte K. 2012. *Transnational land deals for agriculture in Global South: analytical report based on the Land Matrix Database Bern/Montpellier/Hamburg: CDE/CIRAD/GIGA*.
- Anseeuw W, Ducastel A, Boche M. 2016. *Towards New Production models, Increased Concentration and the Export of the South African Model*. In: Cochet H, Anseeuw W, Freguin-Gresh S, editors. *South Afr Agrar Quest*. Cape Town: HSRC Press.
- Ariès P. 2013. *Eradiquer la "pauvreté" ou valoriser les cultures populaires?* In: Badie B, editor. *Puissances Hier Demain*. Paris: La Découverte; p. 176–182.
- Arnall A, Thomas DSG, Twyman C, Liverman D. 2013. *Flooding, resettlement, and change in livelihoods: evidence from rural Mozambique. Disasters*. 37:468–488.
- Avelhan LL. 2014. *A presença brasileira na África: um estudo sobre o Programa Embrapa-Moçambique. Rev Perspect Desenvolv*.
- Avila Filho P. 2012. *Tradição e intertradicionalidade*. In: Munteal O, Martins PEM, editors. *O Bras Em Evidência Utop Desenvolv*. Rio de Janeiro, RJ, Brasil: Fundação Getúlio Vargas; p. 188–202.
- Azevedo D de L. 2011. *Os melhores anos de nossas vidas : narrativas, trajetórias e trajetos de exilados brasileiros, que se tornaram cooperantes na República Popular de Moçambique [Dissertação de Mestrado]*. Campinas: Universidade Estadual de Campinas.
- Badie B. 1992. *L'État importé : Essai sur l'occidentalisation de l'ordre politique*. Paris: Fayard.
- Badie B. 2007. *Le défi de la puissance. TAPRelations Int*:215–232.
- Badie B, editor. 2013. *Puissances d'hier et de demain*. Paris: La Découverte.

- Badie B. 2014. *Le Temps des humiliés: Pathologie des relations internationales*. Paris: Odile Jacob.
- Baletti B, Johnson TM, Wolford W. 2008. "Late mobilization": transnational peasant networks and grassroots organizing in Brazil and South Africa. *J Agrar Change*. 8:290–314.
- Banque mondiale. 2014. *Mozambique public expenditure review: addressing the challenges of today, seizing the opportunities of tomorrow*. Washington, D.C.: Banque mondiale.
- Banque mondiale. 2015. *World Development Indicators | Data*. World Bank DataBank [Internet]. [cité 2015 Feb 19]. Available from: <http://databank.worldbank.org/data/views/reports/tableview.aspx>
- Barnett MN, Finnemore M. 2004. *Rules for the world: international organizations in global politics*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.
- Barral W, Bohrer C. 2011. *A política comercial do governo Dilma Rousseff: primeiras impressões*. *Política Externa*. 20.
- Beichelt T, Schimmelfennig F, Hahn-Fuhr I, Worschech S. 2014. *Civil society and democracy promotion*. London: Palgrave Macmillan.
- Beliers J-F, Bonnal P, Bosc Pierre-Marie, Losch B, Marzin J, Sourisseau J-M. 2014. *Les agricultures familiales du monde: définitions, contributions et politiques publiques*. Thirion M-C, Bosc P-M, editors. Paris: Agence française de développement.
- Belik W. 1992. *Agroindústria processadora e política econômica* [Tese de Doutorado]. Campinas: Universidade Estadual de Campinas.
- Bellucci S. 2003. *Le Mozambique à l'heure néo-libérale: bonne gouvernance et ONG* [Thèse Etat]. France: Université de Paris-Sud.
- Benfica R, Mather D. 2013. *Agricultural marketing and development in Mozambique: research findings and policy implications*. Maputo: Ministério da Agricultura.
- Benfica R, Tschirley D, Sambo L. 2002. *Agro-indústria e agricultura familiar: formas de organização das transacções e redução da pobreza rural em Moçambique*. Maputo: Ministério da Agricultura de Moçambique.
- Bennett CJ. 1991. What is policy convergence and what causes it? *Br J Polit Sci*. 21:215–233.
- Bennett J. 1995. *Meeting needs: NGO coordination in practice*. London: Earthscan.
- Benson T, Cunguara B, Mogues T. 2014. *O uso de fertilizantes químicos pelo sector familiar em Moçambique*. Washington: International Food Policy Research Institute (IFPRI).
- Berry F, Berry W. 2014. Innovation and diffusion models in policy research. In: Sabatier PA, Weible CM, editors. *Theor Policy Process*. Third edition. Boulder, CO: Westview Press, a member of the Persus Books Group; p. 307–359.
- Bertrand J-P, Cadier C, Gasquès JG. 2005. *Le crédit: un des facteurs clés de l'expansion de la filière soja dans le Mato Grosso*. *Cah Agric*. 14:46–52.
- Betsill MM, Bulkeley H. 2004. *Transnational Networks and Global Environmental Governance: The Cities for Climate Protection Program*. *Int Stud Q*. 48:471–493.
- Blatrix C. 2000. *La "démocratie participative", de mai 68 aux mobilisations anti-TGV: processus de consolidation d'institutions sociales émergentes*. [Thèse de doctorat]. Paris: Université Panthéon-Sorbonne - Paris I.
- Blatrix C. 2009. *La démocratie participative en représentation*. *Sociétés Contemp*. n° 74:97–119.
- Blatrix C. 2010. *Chapitre 8 / Concertation et débat public*. *Académique*.:213–242.
- Blatrix C. 2012. *Des sciences de la participation: paysage participatif et marché des biens savants en France*. *Quad Commun Technol Pouvoir*.:59–80.

- Blondel VD, Guillaume J-L, Lambiotte R, Lefebvre E. 2008. Fast unfolding of communities in large networks. *J Stat Mech Theory*.
- BNDES. 2015. Análise das exportações de bens e serviços de engenharia financiadas pelo BNDES em obras no exterior. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.
- Boche M. 2015. Contrôle du foncier, agricultures d'entreprise et restructurations agraires: une perspective critique des investissements fonciers à grande échelle: Le cas de la partie centrale du Mozambique [Doctorat]. Paris: Université Paris XI Sud.
- Boche M, Anseeuw W. 2013. Unraveling "land grabbing": different models of large-scale land acquisition in Southern Africa. The Hague: The Land Deal Politics Initiative (LDPI).
- Boche M, Pouch T. 2014. L'usage conflictuel des terres agricoles: nouvel enjeu géoéconomique de la mondialisation. *Cah Déméter*.
- Boff L. 2013. Pistes pour une nouvelle vision écologico-spirituelle. In: Pinet N, editor. *Être Comme Eux Perspect Crit Sur Dév En Am Lat*. Lyon: Parangon; p. 163–168.
- Bonnal P, Kato K. 2011. O processo contemporâneo de territorialização de políticas públicas no meio rural brasileiro. In: Miranda C, Tiburcio B, Leite S, Delgado N, editors. *Políticas Públicas Atores Sociais E Desenvolv Territ No Bras*. Brasília: Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA).
- Borras S, Franco JC, Gómez S, Kay C, Spoor M. 2012. Land grabbing in Latin America and the Caribbean. *J Peasant Stud*. 39:845–872.
- Borras SM. 2008. La Vía Campesina and its global campaign for agrarian reform. *J Agrar Change*. 8:258.
- Borras SM. 2010. The Politics of Transnational Agrarian Movements. *Dev Change*. 41:771–803.
- Borras SM, Edelman M, Kay C. 2008. Transnational Agrarian Movements: Origins and Politics, Campaigns and Impact. *J Agrar Change*. 8:169–204.
- Börzel TA, Risse T. 2002. When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change. *SSRN Electron J*.
- Börzel TA, Risse T. 2003. Conceptualizing the domestic impact of Europe. *Polit Eur*.:57–80.
- Börzel TA, Risse T. 2012. From Europeanisation to Diffusion: Introduction. *West Eur Polit*. 35:1–19.
- Börzel T, Risse T. 2002. When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change. Rochester, NY: Social Science Research Network.
- Bourdieu P. 2002. Les conditions sociales de la circulation internationale des idées. *Actes Rech En Sci Soc*. 145:3–8.
- Boyer R. 2008. Les formes du capitalisme en pays émergents. In: Jaffrelot C, editor. *Enjeu Mond Pays Émergents*. Paris: Presses de la fondation nationale des sciences politiques; p. 55–66.
- Brautigam D, Ekman S-MS. 2012. Briefing Rumours and realities of Chinese agricultural engagement in Mozambique. *Afr Aff*. 111:483–492.
- Brites AS, Júnior EJM, Barasuol FB, Diallo MA. 2013. Os BRICS na África: a diversificação das parcerias e a contribuição da cooperação sul-sul para o desenvolvimento do continente. *Século XXI*. 3:95–116.
- Brito L. 2013. Pobreza, "Parpas" e Governança. In: *Desafios Para Moçamb 2012*. Maputo: Instituto de Estudos Sociais e Económicos.

- Brito L de, Castel-Branco CN, Chichava S, Francisco A, editors. 2010. *Economia extractiva e desafios de industrialização em Moçambique*. 1a. ed. Maputo: Instituto de Estudos Sociais e Económicos.
- Brown W, Harman S, editors. 2013. *African agency in international politics*. Milton Park Abingdon Oxon ; New York: Routledge.
- Bruckmann M. 2011. *Ou inventamos ou erramos: a nova conjuntura latino-americana e o pensamento crítico* [Thèse de doctorat]. Niteroi: Universidade Federal Fluminense.
- Brun É. 2008. *Les relations entre l'Amérique du Sud et le Moyen-Orient : un exemple de relance Sud-Sud : les cendres d'al-Andalous ravivées à l'aube du XXIe siècle*. Paris: l'Harmattan.
- Brun E. 2012. *Le changement international par les relations Sud-Sud: les liens du Brésil, du Chili et du Venezuela avec les pays en développement d'Afrique, d'Asie et du Moyen Orient* [Thèse de doctorat]. Paris: Institut d'Etudes Politiques de Paris.
- Bruno R. 2009a. *Tempo do agronegócio : agronegócio, palavra política*. In: Bruno R, editor. *Um Bras Ambivalente Agronegócio Rural E Relações Poder*. 1a ed. Rio de Janeiro, RJ : [Seropédica, Brazil]: Mauad X ; Edur/UFRRJ; p. 113–129.
- Bruno R. 2009b. *Redes de sociabilidade, redes de poder : sobre os deputados federais da Bancada Ruralista no Congresso Nacional (Legislatura 2007-2011)*. In: Bruno R, editor. *Um Bras Ambivalente Agronegócio Rural E Relações Poder*. 1a ed. Rio de Janeiro, RJ : [Seropédica, Brazil]: Mauad X ; Edur/UFRRJ; p. 15–36.
- Bruno R. 2009c. *Processos históricos : atores sociais no debate do I PNRA*. In: Bruno R, editor. *Um Bras Ambivalente Agronegócio Rural E Relações Poder*. 1a ed. Rio de Janeiro, RJ : [Seropédica, Brazil]: Mauad X ; Edur/UFRRJ; p. 37–61.
- Bull H, Watson A, editors. 1992. *The Expansion of international society*. Repr. Oxford: Clarendon Pr.
- Bulmer S, Padgett S. 2005. *Policy Transfer in the European Union: An Institutional Perspective*. *Br J Polit Sci*. 35:103–126.
- Bundy D, Burbano C, Grosh M, Gelli A, Jukes M, Drake L. 2009. *Rethinking school feeding: social safety nets, child development, and the education sector*. Washington, DC: The World Bank.
- Bursztyn M. 1990. *O país das alianças: elites e continuísmo no Brasil*. Petrópolis: Vozes.
- Bursztyn M. 2008. *O poder dos donos: Planejamento e clientelismo no Nordeste*. 3a edição. Rio de Janeiro: Garamond.
- Bursztyn M, Bursztyn MA. 2009. *Sustentabilidade, ação pública e meio rural no Brasil: uma contribuição ao debate*. *Raízes*,. 28:10–18.
- Bursztyn M, Bursztyn MA. 2012. *Fundamentos de Política e Gestão Ambiental: Caminhos para a sustentabilidade*. Rio de Janeiro: Garamond.
- Bursztyn M, Chacon S. 2011. *Ligações perigosas: proteção social e clientelismo no Semiárido Nordeste*. *Estud Soc E Agric*. 19:30–61.
- Buss PM, Ferreira JR. 2010. *Health diplomacy and South-South cooperation: the experiences of UNASUR Salud and CPLP's Strategic Plan for Cooperation In Health*. *RECIIS*. 4:99–110.
- Cabaço JL de O. 2011. *Moçambique – Brasil: os caminhos da diplomacia*. *Bol Econ E Política Int*:.87–93.
- Cabral L. 2011. *Cooperação Brasil-África para o desenvolvimento: caracterização, tendências e desafios*. Rio de Janeiro: Cindes.

- Cabral L. 2015. Priests, technicians and traders? The discursive politics of Brazil's agricultural cooperation in Mozambique . Sussex: Institute for Development Studies.
- Cabral L, Favareto A, Mukwereza L, Amanor K. 2016. Brazil's Agricultural Politics in Africa: More Food International and the Disputed Meanings of "Family Farming." *World Dev.* 81:47–60.
- Cabral L, Shankland A, Favareto A, Costa Vaz A. 2013. Brazil–Africa Agricultural Cooperation Encounters: Drivers, Narratives and Imaginaries of Africa and Development. *IDS Bull.* 44:53–68.
- Cabral L, Shankland A, Favareto A, Vaz AC. 2013. Brazil-Africa Agricultural Cooperation Encounters: Drivers, Narratives and Imaginaries of Africa and Development.
- Cadete J. 2013. Após a euforia vem sempre o Itamaraty. *Relações Int.*:105–121.
- CAD/OCDE. 2015. La coopération au développement au-delà du CAD: vers un tableau plus complet du financement du développement international. Paris: Organisation de coopération et développement économique.
- Callon M. 1986. Éléments pour une sociologie de la traduction: La domestication des coquilles Saintjacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc. *Année Sociol.* 36:169–208.
- Canal Terraviva entrevista Cleber Guarany. 2013. São Paulo: Grupo Bandeirantes; [cited 2014 Oct 22]. Available from: <http://fgvprojetos.fgv.br/noticias/canal-terraviva-entrevista-cleber-guarany>
- Canclini NG. 2013. Culturas Híbridas. Estratégias Para Entrar E Sair Da Modernidade. São Paulo: EDUSP.
- Carbone M. 2004. The Millennium Challenge Account: A Marginal Revolution in US Foreign Aid Policy? *Rev Afr Polit Econ.* 31:536–542.
- do Carmo CA, Pecequillo CS. 2012. The Dynamics of Crisis: Brazil, the BRICs and the G-20. OIKOS Rio Jan.
- Carrilho J, Benfica R, Tschirley D, Boughton D. 2003. Qual o Papel da Agricultura Familiar Comercial no Desenvolvimento Rural e Redução da Pobreza em Moçambique? Maputo: Ministério de Agricultura e Desenvolvimento Rural de Moçambique/ Michigan State University.
- Carta Aberta ao Governo e à Sociedade Brasileira sobre o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e a Companhia Nacional de Abastecimento (Conab). [citado 2014 Fev 13]. disponível sur: <http://www.abrasco.org.br/noticias/index.php?limite=600>
- Carvalho D. 1994. O padrão de financiamento rural e a regulação da modernização da agricultura brasileira nos anos 80 : expansão, auge e declínio da política de crédito rural no Brasil [Tese de Doutorado]. Campinas: Universidade Estadual de Campinas.
- Casamo A, Mosca J, Arafat Y. 2013. Orçamento do Estado para a agricultura. Maputo: Observatorio do Meio Rural de Moçambique.
- Castel-Branco C. 2010. Economia extrativa e desafios de industrialização em Moçambique. Maputo: IESE.
- Castel-Branco C. 2013. CAADP and agrarian options for Mozambique: contribution for a political economy analysis.
- Castel-Branco C, Cramer C, Hailu D. 2001. Privatization and economic strategy in Mozambique. 2001: United Nations University/ World Institute for Development Economics Research (WIDER).
- Castel-Branco CN. 2008. Aid dependency and development: a question of ownership? A critical view [Internet]. Maputo: IESE.

- Castel-Branco CN. 2009. O complexo extractivo-energético e as relações económicas entre Moçambique e a África do Sul. Maputo: Instituto de Estudos Sociais e Económicos.
- Castel-Branco CN. 2010a. Economia extrativa e desafios de industrialização em Moçambique. In: Brito L de, Castel-Branco CN, Chichava S, Francisco A, editors. *Econ Extr E Desafios Ind Em Moçamb*. 1a. ed. Maputo: Instituto de Estudos Sociais e Económicos; p. 19–110.
- Castel-Branco CN. 2010b. Introdução. In: Brito L de, Castel-Branco CN, Chichava S, Francisco A, editors. *Econ Extr E Desafios Ind Em Moçamb*. 1a. ed. Maputo: Instituto de Estudos Sociais e Económicos.
- Castel-Branco CN. 2011a. Dependência de ajuda externa, acumulação e ownership: contribuição para um debate de economia política. Maputo, Moçambique: Instituto de Estudos Sociais e Económicos.
- Castel-Branco CN. 2011b. Dependência de ajuda externa, acumulação e ownership: contribuição para um debate de economia política. Maputo, Moçambique: Instituto de Estudos Sociais e Económicos.
- CCIJB. 2011. Seminário internacional debateu sobre investimentos no agronegócio em Moçambique. Câmara Comércio E Indústria Jpn Bras [Internet]. [cité 2014 Jan 28]. Disponible sur : <http://pt.camaradojapao.org.br/camara/noticias-da-camara/?materia=13884>
- CEPAL. 1950. The economic development of Latin America and its principal problems. New York: United Nations Department of Economic Affairs.
- CEPAL. 2004. Panorama social de America Latina, 2002-2003. New York: United Nations Publications.
- Cerqueira S. 2010. Angola, Mozambique: mouvements de libération, aspirations socialistes et internationalisme. In: Arzalier F, editor. *Exp Social En Afr 1960-1990*. Pantin: le Temps des cerises; p. 231–244.
- Cervo A. 2008. Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros. São Paulo: Saraiva.
- CGD. 2013. Time for FAO to shift to a higher gear [Internet]. Washington, D.C.: Center for Global Development.
- Chamboderon H, Pavis F, Surdez M, Willelez L. 1994. S'imposer aux imposants. A propos de quelques obstacles rencontrés par des sociologues débutants dans la pratique et l'usage de l'entretien. *Genèses*. 16:114–132.
- Chancel L, Piketty T. 2015. Carbon and inequality: from Kyoto to Paris: trends in the global inequality of carbon emissions (1998-2013) and prospects for an equitable adaptation fund. Paris: Paris School of Economics.
- Chaponnière J-R, Lautier M. 2014. Les économies émergentes d'Asie : entre État et marché. Paris: Armand Colin.
- Chayanov A. 1990. L'organisation de l'économie paysanne. Paris: Librairie du Regard.
- Chichava A. 2011. Economias “emergentes” no sector agrícola moçambicano: leituras, implicações e desafios. In: *Desafios Para Moçamb 2011*. Maputo: Instituto de Estudos Sociais e Económicos; p. 371–400.
- Chichava S. 2007. Le “vieux Mozambique” : étude sur l'identité politique de la Zambézie [Thèse de doctorat]. Bordeaux: Institut d'Etudes Politiques de Bordeaux.
- Chichava S. 2014. Acumulação num contexto de logicas e dinâmicas neo-patrimoniais: o caso da Arpone em Xai-Xai. In: *Desafios Para Moçamb 2014*. Maputo: Instituto de Estudos Sociais e Económicos.

- Chichava S. 2014. Assessing Chinese investment in Mozambique. In: Alden C, Chichava S, editors. *China Mozamb Comrades Capital*. Auckland Park, South Africa: Jacana Media; p. 1–23.
- Chichava S, Duran J. 2016. Civil society organisations' political control over Brazil and Japan's development cooperation in Mozambique: more than a mere whim? London: London School of Economics.
- Chichava S, Duran J, Cabral L, Shankland A, Buckley L, Lixia T, Yue Z. 2013a. Brazil and China in Mozambican Agriculture: Emerging Insights from the Field. *Ids Bull.* 44:101–115.
- Chichava S, Duran J, Cabral L, Shankland A, Buckley L, Lixia T, Yue Z. 2013b. Brazil and China in Mozambican Agriculture: Emerging Insights from the Field. *Ids Bull.* 44:101–115.
- Cicalo A. 2013. From Racial Mixture to Black Nation: Racialising Discourses in Brazil's African Affairs: Racialising Discourses in Brazil's African Affairs. *Bull Lat Am Res.* n/a-n/a.
- Clements EA, Fernandes BM, Campus PP. 2012. Land Grabbing, Agribusiness and the Peasantry in Brazil and Mozambique. In: *Int LDPI Conf "Global Land Grabbing II"* Oct. New York.
- CNUCED. 2015. Global value chains and south-south trade: economic cooperation and integration among developing countries. Geneva: Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement.
- Cohen S. 1999. *L'art d'interviewer les dirigeants*. Paris: Presses universitaires de France.
- CoIEE/FAO. 2007. *FAO: The Challenge of Renewal* [Internet]. Rome: Food and Agriculture Organization.
- Collier P, Venables AJ. 2012. Land Deals in Africa: Pioneers and Speculators. *J Glob Dev.*
- Colman R, Crespy A. 2014. Still in search of Europeanization: from limited to structural change? In: Colman R, Kostera T, Tomini L, editors. *Eur EU Integr Increm Struct Change*. Basingstoke: Palgrave MacMillan.
- Comitê Brasileiro AIAF. 2014. *Plano de trabalho do Comitê brasileiro para o Ano Internacional da Agricultura Familiar, Camponesa e Indígena (AIAF 2014)*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário do Brasil.
- Consan-CPLP. 2012a. *Estatutos do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa*. Lisboa.
- Consan-CPLP. 2012b. *Diretrizes para o mecanismo de facilitação da participação da sociedade civil*. Lisboa.
- Consan-CPLP. 2014. *Declaração do grupo de trabalho de agricultura familiar do Consan-CPLP*. Lisboa.
- Cooper AF. 1997. *Niche diplomacy: middle powers after the Cold War*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire; New York: Macmillan ; St. Martin's Press.
- Copans J. 2010. *Sociologie du développement: domaines et approches*. Paris: A. Colin.
- Costa Leite I, Suyama B, Pomeroy M. 2013. Africa-Brazil co-operation in social protection: Drivers, lessons and shifts in the engagement of the Brazilian Ministry of Social Development. Helsinki: WIDER Working Paper.
- Costa Leite I, Suyama B, Trajber Waisbich L, Pomeroy M, Constantine J, Navas-Alemán L, Shankland A, Younis M. 2014. Brazil's Engagement in International Development Cooperation: The State of the Debate.

- Coussy J. 2008. Un essai de typologie. In: Jaffrelot C, editor. *Enjeu Mond Pays Émergents*. Paris: Presses de la fondation nationale des sciences politiques; p. 69–79.
- Cowles MG, Caporaso JA, Risse-Kappen T, editors. 2001. *Transforming Europe: Europeanization and domestic change*. Ithaca, N.Y: Cornell University Press.
- CPLP. 1996. *Declaração Constitutiva da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa*. Lisboa.
- CPLP. 1997. *Relatório do Presidente do I Conselho de Ministros preparatório da I Conferência dos Chefes de Estado e de Governo*. Salvador.
- CPLP. 1998a. *Relatório do Presidente do II Conselho de Ministros preparatório da II Conferência dos Chefes de Estado e de Governo*. Praia.
- CPLP. 1998b. *Declaração da Praia: II Conferência dos chefes de Estado e de governo da CPLP*. Praia.
- CPLP. 2000. *Resolução sobre Política de Género no Âmbito da CPLP: IIIa Conferência dos chefes de Estado e de governo da CPLP*. Lisboa.
- CPLP. 2003. *Resolução sobre o combate à fome em países da CPLP*. Lisboa.
- CPLP. 2004. *Resolução sobre a sociedade civil na CPLP*. Lisboa.
- CPLP. 2006a. *Declaração de Bissau: Resolução sobre a concessão do estatuto de observador consultivo da CPLP*. Bissau.
- CPLP. 2006b. *Declaração de Bissau: VI Conferência dos chefes de Estado e de governo da Comunidade de Países de Língua Portuguesa*. Bissau.
- CPLP. 2008a. *Declaração de Lisboa: VII Conferência de chefes de Estado e de governo da Comunidade de Países de Língua Portuguesa*. Lisboa.
- CPLP. 2008b. *Resolução sobre a Segurança Alimentar*. Lisboa.
- CPLP. 2009a. *Declaração sobre a Conferência das Nações Unidas sobre Alterações Climáticas de Copenhaga*. Lisboa.
- CPLP. 2009b. *XIV Reunião ordinária do Conselho de ministros da Comunidade de Países de Língua Portuguesa*. Lisboa.
- CPLP. 2009c. *Declaração sobre Segurança Alimentar e Nutricional*. Lisboa.
- CPLP. 2010. *Declaração de Luanda: VIIIa Conferência dos chefes de Estado e de governo da Comunidade de Países de Língua Portuguesa*. Luanda.
- CPLP. 2011. *Estratégia de segurança alimentar e nutricional da CPLP: parte I: enquadramento*. Lisboa: Comunidade dos Países de Língua Portuguesa.
- CPLP. 2012a. *Declaração de Maputo: IX Conferência de chefes de Estado e de governo da comunidade dos países de língua portuguesa*. Maputo.
- CPLP. 2012b. *Resolução sobre a Constituição do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional da CPLP*. Lisboa.
- CPLP. 2012c. *Declaração sobre a CPLP e os Desafios de Segurança Alimentar e Nutricional*. Lisboa.
- CPLP. 2013. *Resolução sobre a Campanha “Juntos contra a Fome, Alimentando a Esperança na CPLP.”* Lisboa.
- CPLP. 2014a. *Declaração de Dili: X Conferência de chefes de Estado e de governo da Comunidade de Países de Língua Portuguesa*. Dili.
- CPLP. 2014b. *Resolução sobre a continuidade, até 2025, do tema segurança alimentar e Nutricional na agenda da CPLP*. Lisboa.
- CPLP. 2014c. *Resolução sobre a Declaração do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional da CPLP*. Lisboa.
- CPLP. 2015a. *Resolução sobre o II Fórum da Sociedade Civil da CPLP*. Lisboa.



- CPLP. 2015b. *Estratégia de segurança alimentar e nutricional da CPLP: enquadramento e órgãos para governação: guia rapido*. Lisboa: Comunidade dos Países de Língua Portuguesa.
- CPLP, FAO. 2014. *Convite à apresentação de propostas de iniciativas ou projetos a integrar na Plataforma eletrónica da Campanha “Juntos contra a Fome!”*
- CPLP/FAO. 1999. *Protocolo de Cooperação entre a CPLP e FAO*. Lisboa.
- Crespy A, Saurugger S. 2014. *Resistance to Policy Change in the European Union. An actor-centered perspective*. Bruxelles: Université Libre de Bruxelles/ Université d’Europe.
- Crozier M, Friedberg E. 2014. *L’acteur et le système : les contraintes de l’action collective*. Paris: Éd. du Seuil.
- CSA. 2010a. *Réforme du Comité de la sécurité alimentaire mondiale: version finale*. Rome.
- CSA. 2010b. *Rapport de la trente-sixième session du Comité de sécurité alimentaire mondiale*. Rome: Comité de sécurité alimentaire mondiale/ Organisation des Nations Unies pour l’agriculture et l’alimentation.
- CSA. 2011. *Rapport final de la trente-septième session du Comité de sécurité alimentaire mondiale*. Rome: Comité de sécurité alimentaire mondiale/ Organisation des Nations Unies pour l’agriculture et l’alimentation.
- CSA. 2012a. *Version consolidée du Cadre stratégique mondial, approuvée par le Comité de la sécurité alimentaire mondiale à sa trente-neuvième session*. Rome: Comité de sécurité alimentaire mondiale/ Organisation des Nations Unies pour l’agriculture et l’alimentation.
- CSA. 2012b. *Rapport de la trente-neuvième session du Comité de la sécurité alimentaire mondiale*. Rome: Comité de sécurité alimentaire mondiale/ Organisation des Nations Unies pour l’agriculture et l’alimentation.
- CSA. 2013. *Rapport de la quarantième session du Comité de sécurité alimentaire mondiale*. Rome: Comité de sécurité alimentaire mondiale/ Organisation des Nations Unies pour l’agriculture et l’alimentation.
- CSA. 2014. *Rapport de la quarante et unième session du Comité de la sécurité alimentaire mondiale*. Rome: Comité de sécurité alimentaire mondiale/ Organisation des Nations Unies pour l’agriculture et l’alimentation.
- CSA. 2015. *Rapport de la quarente-deuxième session du Comité de la sécurité alimentaire mondiale*. Rome: Comité de sécurité alimentaire mondiale/ Organisation des Nations Unies pour l’agriculture et l’alimentation.
- Cunguara B, Fagilde G, Garrett JL, Uaiene R, Headey D. 2012. *Growth without change? a case study of economic transformation in Mozambique*. *J Afr Dev*. 12:105–130.
- Cunguara B, Garrett JL, Donovan C, Cassimo C. 2013. *Análise situacional, constrangimentos e oportunidades para o crescimento agrário em Moçambique*. Maputo: Direcção de Economia, Ministério da Agricultura.
- Cunguara B, Kelly B. 2009. *The impact of the PARPA II in promoting the agricultural sector in rural Mozambique*. Maputo: The Open University.
- Cunguara B, Moder K. 2011. *Is Agricultural Extension Helping the Poor? Evidence from Rural Mozambique*. *J Afr Econ*.:ejr015.
- Cunliffe P, Kenkel KM, editors. 2016. *Brazil as a rising power: intervention norms and the contestation of global order*. Abingdon, Oxon ; New York, NY: Routledge.
- Danida. 2012. *Mozambique: health and nutrition sector programme support: HN-SPS Phase V (2012-2017)*. Maputo: Ministry of Foreign Affairs of Denmark; Ministry of Health of Mozambique.

- Darbon D, editor. 2009a. La politique des modèles en Afrique: simulation, dépolitisation et appropriation. Paris : Pessac: Karthala ; MSHA.
- Darbon D. 2009b. La politique des modèles: interprétations en terrains africains. Paris: Karthala.
- Davidson B. 1995. Modern Africa: a social and political history. 3rd ed. London New York: Longman.
- Davis B. 2015. Dependency is dead! Food Agric Organ U N. [cité 2016 Jan 26]. Disponible sur : <http://www.fao.org/world-food-day/blog/dependency-is-dead/en/>
- Davis JH, Goldberg R. 1957. A concept of agribusiness. Boston: Division of Research, Graduate School of Business Administration, Harvard University.
- De Renzio P, Hanlon J. 2007. Contested sovereignty in Mozambique: the dilemmas of aid dependence. Oxford: Department of Politics and International Relations, University College Oxford.
- Décarsin A. 2012. La souveraineté alimentaire ou le droit des peuples à décider de leurs politiques agricoles. IdeAs Idées Am.
- Deininger KW, Byerlee D. 2011. Rising global interest in farmland: can it yield sustainable and equitable benefits? Washington: World Bank Publications.
- Delegação conjunta. 2014. Viagem de avaliação a Chikweti, Niassa. Maputo: La Iglesia Sueca.
- Delgado GC. 2010. A questão agrária e o agronegócio no Brasil. In: Combat Desigual Soc O MST E Reforma Agrár No Bras. São Paulo: Editora UNESP; p. 81–112.
- Delgado NG. 2011. Política econômica, liberalização comercial e agricultura familiar: a experiência brasileira das décadas de 1980 e 1990. In: Bonnal P, Leite SP, editors. Análise Comp Políticas Agríc Uma Agenda Em Transform. Rio de Janeiro: CIRAD : Mauad X.
- Delpuech T. 2008. L'analyse des transferts internationaux de politiques publiques: un état de l'art. Sci Po.
- Delpuech T. 2009a. Comment la mondialisation rapproche les politiques publiques. L'Économie Polit. 43:77.
- Delpuech T. 2009b. Comprendre la circulation internationale des solutions d'action publique : panorama des policy transfer studies. Crit Int. 43:153.
- Delpuech T, Vassileva M. 2010. Des transferts aux apprentissages : réflexions à partir des nouveaux modes de gestion du développement économique local en Bulgarie. Crit Int. 48:25.
- Delpuech T, Vassileva M. 2015. Transfers and Learning in the Framework of Bulgarian Legal Reforms (1990-2013). In: Policy Transf Micro-Mech Macro-Eff Local Natl Actors. Milan.
- Demailly D, Chancel L, Waisman H, Guivarch C. 2013. Une société post-croissance pour le XXIe siècle: peut-on prospérer sans attendre le retour de la croissance? Paris: IDDRI; CIRED.
- Devin G. 2007. Le multilatéralisme est-il fonctionnel ? TAPRelations Int.:145–165.
- Devin G. 2013. Sociologie des relations internationales. Édition : 3e édition. Paris: La Découverte.
- Devin G, Smouts M-C. 2011. Les organisations internationales. Paris: A. Colin.
- Dezalay Y, Garth BG. 2002. La mondialisation des guerres de palais: la restructuration du pouvoir d'Etat en Amérique latine, entre notables du droit et Chicago boys. Paris: Seuil.

- Diallo RN. 2013. Politiques de la nature et nature de l'État: (Re) déploiement de la souveraineté de l'État et action publique transnationale au Mozambique. Bordeaux: Université Montesquieu-Bordeaux IV.
- Dolowitz D. 2015. Learning in transfer process?. In: Milan; [cité 2015 Jul 16]. Disponible sur : <http://www.icpublicpolicy.org/conference/file/reponse/1432624383.pdf>
- Dolowitz D, Marsh D. 1996. Who Learns What from Whom: a Review of the Policy Transfer Literature. *Polit Stud.* 44:343–357.
- Dolowitz DP, Marsh D. 2002. Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making. *Governance.* 13:5–23.
- Dominguez J. 2007. International cooperation in Latin America: the design of regional institutions by slow accretion. In: Acharya A, editor. *Crafting Coop Reg Int Inst Comp Perspect.* 1st ed. Cambridge ; New York: Cambridge University Press; p. 83–128.
- Donovan C, Tostão E. 2010. Staple food prices in Mozambique. In: Prep COMESA Policy Semin "Variation Staple Food Prices Causes Consequence Policy Options" Maputo Mozamb. Maputo.
- Doyle MW. 1983. Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs, Part 2. *Philos Public Aff.* 12:323–353.
- Duarte LMG. 2002. Desenvolvimento sustentável : um olhar sobre os cerrados brasileiros. In: Duarte LMG, Theodoro SH, editors. *Dilemas Cerrado Entre O Ecol Incorreto E O Socialmente Injusto.* Rio de Janeiro, Brazil: Garamond; p. 11–26.
- Duarte LMG, Theodoro SH, Silva CB da, editors. 2002. *Dilemas do cerrado: entre o ecologicamente (in)correto e o socialmente (in)justo.* Rio de Janeiro, Brazil: Garamond.
- Dumoulin L, Saurugger S. 2010. Les policy transfer studies : analyse critique et perspectives. *Crit Int.* 48:9.
- Durán J, Chichava S. 2013. O Brasil na agricultura moçambicana: parceiro de desenvolvimento ou usurpador de terra? In: *Desafios Para Moçamb 2013.* Maputo: Instituto de Estudos Sociais e Económicos.
- DW.DE. 2014. Rio Tinto deixa exploração de carvão e arrefece expectativas em Moçambique. DWDE [Internet]. [cité 2015 Mar 29]. Disponible sur : <http://www.dw.de/rio-tinto-deixa-explora%C3%A7%C3%A3o-de-carv%C3%A3o-e-arrefece-expectativas-em-mo%C3%A7ambique/a-17827221>
- Easterly W. 2006. *The white man's burden : why the West's efforts to aid the rest have done so much ill and so little good.* Oxford: Oxford University Press.
- Eiró F. 2015. Pauvreté, stigmatisation et citoyenneté: le rôle des assistantes sociales dans le clientélisme brésilien. In: *Prot Soc Polit Soc Solidar.* Saint-Quentin en Yvelines.
- Ekman S. 2012. Mito e Realidade: o envolvimento chinês no sector agrícola em Moçambique. *Mamba E O Dragão Relações Moçamb-China Em Perspect.:*99–124.
- Ekman S-MS, Macamo C. 2014. *Brazilian Development Cooperation in Agriculture* [Internet]. Bogor, Indonesia: Center for International Forestry Research.
- Embrapa. 2013. *Tecnologias da Embrapa em apoio ao PAA África.* Brasília: Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária.
- ESAN II. 2007. *Estratégia de segurança alimentar e nutricional 2007-2015 (ESAN II).* Lisboa: Republica de Moçambique/ Secretariado Técnico da Segurança Alimentar e Nutricional.

- Escobar A. 2012. Encountering development the making and unmaking of the third world [Internet]. Princeton, N.J.; Woodstock: Princeton University Press.
- Escobar A. 2013. L'invention du développement. In: Pinet N, editor. Être Comme Eux Perspect Crit Sur Dév En Am Lat. Lyon: Parangon; p. 5–16.
- Esteva G. 2013. Par-delà un modèle unique de développement à l'occidentale: d'autres modes de vie. In: Pinet N, editor. Être Comme Eux Perspect Crit Sur Dév En Am Lat. Lyon: Parangon; p. 39–74.
- European Parliament. 2011. The EU foreign policy towards the BRICS and other emerging powers: objectives and strategies Brussels: Directorate-General for External Policies.
- Evans M, Davies J. 2002. Understanding Policy Transfer: A Multi-Level, Multi-Disciplinary Perspective. *Public Adm.* 77:361–385.
- Evans P. 2008. Is an Alternative Globalization Possible? *Polit Soc.* 36:271–305.
- Eyben R, Savage L. 2013. Emerging and Submerging Powers: Imagined Geographies in the New Development Partnership at the Busan Fourth High Level Forum. *J Dev Stud.* 49:457–469.
- Faehndrich M, Nhantumbo I. 2012. Advancing accountability through conselhos consultivos in Mozambique: PROGOAS case study. *IDS Work Pap.* 2013:1–43.
- Faia T. 2013. Exporting Paradise? Eu Development Policy Towards Africa Since the End of the Cold War. 1st ed. Cambridge: Cambridge Scholars Publishing.
- FAO. 2004a. Directives volontaires à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire et nationale. Rome.
- FAO. 2004b. The state of food insecurity in the world. Rome: Food and Agriculture Organization/ Economic and Social Department.
- FAO. 2007. Right to food: lessons learned in Brazil. 1 ed. Rome: Food and Agriculture Organization.
- FAO. 2008a. L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde 2008: prix élevés des denrées alimentaires et sécurité alimentaire : menaces et perspectives. Rome: Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture.
- FAO. 2008b. Conférence de haut niveau sur la sécurité alimentaire mondiale: les défis du changement climatique et des bioénergies: la flambée des prix des denrées alimentaires: faits, perspectives, effets et action requises. Rome: Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture.
- FAO. 2008c. Methods to monitor the human right to adequate food. Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations.
- FAO. 2009a. Guide to conducting a right to food assessment. Rome: FAO.
- FAO. 2009b. Budget work to advance the right to food. Rome: FAO.
- FAO. 2010. Guide pour légiférer sur le droit à l'alimentation. Rome: Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture.
- FAO. 2012. Trends and impacts of foreign investment in developing country agriculture: evidence from case studies. Rome: Food and Agriculture Organization.
- FAO. 2013a. Reviewed Strategic Framework 2010-2019. Rome.
- FAO. 2013b. FAO's South-South Cooperation to benefit from Brazilian expertise. Food Agric Organ U N.
- FAO. 2013c. FAO Strategy for partnerships with civil society organizations. Rome: Food and Agriculture Organization.
- FAO. 2013d. FAO's work in social protection. Rome.

- FAO. 2013e. L'Amérique latine et les Caraïbes se préparent pour l'Année internationale de l'agriculture familiale 2014. Food Agric Organ U N.
- FAO. 2013f. Stratégie de la FAO en matière de partenariats avec la société civile [Internet]. Rome: Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture.
- FAO. 2015a. Les pays à revenu intermédiaire, partenaires essentiels de la coopération Sud-Sud et de la coopération triangulaire pour la lutte contre la faim. Rome: Département de coopération technique/ Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture.
- FAO. 2015b. Achieving Zero Hunger: the critical role of investments in social protection and agriculture. 2 ed. Rome: Food and Agriculture Organization.
- FAO. 2015c. Remarks to the Opening Ceremony of World Food Day at Expo Milan by Secretary-General Ban Ki-moon, World Food Day Ceremony: Friday, 16 October 2015 - Expo Milano Auditorium, 11.45 – 12.40. Food Agric Organ U N. [cité 2016 Jan 26]. Disponible sur : <http://www.fao.org/documents/card/en/c/2475c591-25d4-42df-86f6-f2aa2f700430>
- FAO. 2015d. Allocutions du directeur général de la FAO José Graziano da Silva à la Célébration de la Journée mondiale de l'alimentation. Food Agric Organ U N. [cité 2016 Jan 26]. Disponible sur : <http://www.fao.org/documents/card/fr/c/4eae91eb-50ef-4cd4-ac68-565ec6549d39>
- FAO. 2016a. Coopération Sud-Sud: Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture. Organ N U Pour Agric Aliment. [cité 2016 Jan 26]. Disponible sur : <http://www.fao.org/partnerships/south-south-cooperation/fr/>
- FAO. 2016b. Protection sociale. Food Agric Organ U N [Internet]. [cité 2016 Jan 26]. Disponible sur : <http://www.fao.org/social-protection/fr/>
- FAO. 2016c. Presentations on cash transfers and social protection impacts in sub-Saharan Africa given by PtoP team members. Food Agric Organ U N. [cité 2016 Jan 26]. Disponible sur : [http://www.fao.org/economic/ptop/publications/presentations/en/?utm\\_source=social protection&utm\\_medium=webpage&utm\\_campaign=faothemes](http://www.fao.org/economic/ptop/publications/presentations/en/?utm_source=social%20protection&utm_medium=webpage&utm_campaign=faothemes)
- FAO. 2016d. Pourquoi la protection sociale est-elle la clé de la lutte contre la faim? Organ N U Pour Agric Aliment. [cité 2016 Jan 26]. Disponible sur : <http://www.fao.org/zhc/detail-events/fr/c/297469/>
- FAO. 2016e. Approche champs écoles des producteurs. Organ N U Pour Aliment Agric. [cité 2016 Feb 17]. Disponible sur : <http://www.fao.org/agriculture/ippm/programme/ffs-approach/fr/>
- FAO, CPLP. 2013. Situação da governança da segurança alimentar e nutricional e papel da agricultura familiar nos países da CPLP. Rome: Food and Agriculture Organization.
- FAO, FIDA, PAM. 2015a. L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde 2015 [Internet]. Rome: Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture; [cité 2016 Feb 2]. Disponible sur : <http://www.fao.org/3/a-i4646f.pdf>
- FAO, FIDA, PAM. 2015b. L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde 2015 : messages clés [Internet]. Rome: Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture.
- FAO, IDB, World Bank, Transition team. 2002. Brazil: Projeto Fome Zero: Report of the joint FAO/IDB/WB/Transition team working group. Brasília: Food and Agriculture Organization/ Technical Cooperation Department.

- FAO, IFAD, WFP. 2015. The state of food insecurity in the world: meeting the 2015 international hunger targets: taking stock of uneven progress. Rome: Food and Agriculture Organization.
- FAO Nouvelles. 2014. Brazil offers an extra \$17 million to FAO projects as new government takes helm. Organ N U Pour Agric Aliment. [cité 2016 Mar 28]. Disponible sur : <http://www.fao.org/news/story/fr/item/273844/icode/>
- FAO, OCDE. 2015. Perspectives agricoles de l'OCDE et de la FAO 2015. Paris:  ditions OCDE.
- FAO, WFP. 2010. FAO/WFP Crop and Food Security Assessment Mission to Mozambique, August 2010. Maputo: Food and Agriculture Organization/World Food Programme.
- Farani M. 2011. Brazilian cooperation for international development [Internet]. [cité 2016 Mar 27]. Disponible sur : [http://www.cebri.org/midia/documentos/marco\\_farani.pdf](http://www.cebri.org/midia/documentos/marco_farani.pdf)
- Farani M. 2013. Apresenta o. In: Política Externa E Coop Téc Rela o es Bras Com África Durante Os Anos FHC E Lula Silva. Belo Horizonte, MG: D'Plácido Editora; p. 21–23.
- Faria F, Chichava A. 1999. Descentraliza o e coopera o descentralizada em Moçambique [Internet]. Maputo: European Centre for Development Policy Management.
- Fase. 2014. Fundo Nacala: estrutura original e desdobramentos. Rio de Janeiro: FASE - Solidariedade e Educa o.
- Favareto A. 2010. A abordagem territorial do desenvolvimento rural – mudança institucional ou “inova o por adi o”? *Estud Av.* 24:299–319.
- Favre G. 2014. Des rencontres dans la mondialisation: réseaux et apprentissage dans un salon de distribution de programme de télévision en Afrique sub-saharienne [Th se de doctorat]. Paris, France: Université Paris Dauphine.
- Ferrando T. 2013. Dr. Brasilia and Mr. Nacala: The Apparent Duality Behind the Brazilian State-Capital Nexus [Internet]. Rochester, New York: Social Science Research Network.
- FGV Projetos. 2014. Nacala Corridor Fund [Internet]. São Paulo: FGV Projetos; [cited 2014 Jan 16]. Available from: <http://www.oecd.org/forum/issues/NACALA%20CORRIDOR%20FUND-FGV%20Projetos.pdf>
- Fingermann NN. 2014. A coopera o trilateral brasileira em Moçambique : um estudo de caso comparado: o ProALIMENTOS e o ProSAVANA [Tese de Doutorado]. São Paulo: Funda o Getulio Vargas.
- Fingermann NN. 2015. A study of Brazilian Trilateral Development Cooperation in Mozambique: The case of ProSAVANA and ProALIMENTOS. Sussex: University of Sussex.
- Finnemore M, Sikkink K. 1998. International norm dynamics and political change. *Int Organ.* 52:887–917.
- Flynn M. 2007. Between Subimperialism and Globalization A Case Study in the Internationalization of Brazilian Capital. *Lat Am Perspect.* 34:9–27.
- Folha Online. 2011. Moçambique oferece terra   soja brasileira. Folha São Paulo.
- Fonseca IF, Bursztyn M. 2009. A banaliza o da sustentabilidade: reflexo es sobre governança ambiental em escala local. *Soc E Estado.* 24:17–46.
- da Fonseca IF, Bursztyn M, Allen BS. 2012. Trivializing sustainability: Environmental governance and rhetorical free-riders in the Brazilian Amazon: Trivializing sustainability. *Nat Resour Forum.* 36:28–37.

- Fonseca Jr G. 2011. Notes on the evolution of Brazilian Multilateral Diplomacy. *Glob Gov.* 17:375–397.
- Forquilha S. 2006. Des « autoridades gentílicas » aux « autoridades comunitárias » : le processus de mobilisation de chefferie comme ressource politique. État, chefferie et démocratisation au Mozambique : le cas du district de Cheringoma [Thèse de doctorat]. Bordeaux: Institut d'Etudes Politiques de Bordeaux.
- Forquilha S. 2010. Governação distrital no contexto das reformas de descentralização administrativa em Moçambique: logicas, dinâmicas e desafios. In: Brito L, Castel-Branco CN, Chichava S, Francisco A, editors. *Desafios Para Moçamb 2010*. Maputo, Moçambique: IESE; p. 31–50.
- Fouilleux È. 2009. À propos de crises mondiales...: Quel rôle de la FAO dans les débats internationaux sur les politiques agricoles et alimentaires ? *Rev Fr Sci Polit.* 59:757.
- Francisco A. 2007. Participação da sociedade civil moçambicana no processo de governação: uma reflexão em torno do Mecanismo Africano de Revisão de Pares (MARF). Maputo.
- Francisco A. 2010. Sociedade civil em Moçambique. In: Brito L, Castel-Branco CN, Chichava S, Francisco A, editors. *Desafios Para Moçamb 2010*. Maputo, Moçambique: IESE; p. 51.
- Francisco A. 2013. Por uma nova constituição económica em Moçambique. In: Serra CM, Carilho J, editors. *Dinâmicas Ocupação E Uso Terra Em Moçamb*. Maputo, Moçambique: Escolar Editora; p. 75–217.
- Francisco A, Sugahara G. 2015. Porque Moçambique ainda não possui uma pensão universal para idosos? In: *Desafios Para Moçamb 2015*. Maputo: Instituto de Estudos Sociais e Económicos; p. 349–382.
- François J-L. 2013. Crises alimentaires en Afrique: causes climatiques ou politiques? In: Jacquet P, Pachauri RK, Tubiana L, editors. *Regards Sur Terre 2012 Dév Aliment Environ Chang Agric*. Paris: Armand Colin; p. 93–97.
- Fraser A, Anseeuw W. 2015. New Facets of Land Acquisition: The Case of the Chinese Investments in South Africa. *Dev South Afr.*
- Fraudorfer M. 2013. Zero Hunger for the world: Brazil's global diffusion of its Zero Hunger Strategy. *Braz J Strategy Int Relat.* 2:91–116.
- Freguin-Gresh S, Anseeuw W, D'Haese M. 2012. Demythifying contract farming: evidence from rural South Africa.
- Fret B, Pinto J. 2015. Avaliação externa: Programa Nacional da Alimentação Escolar (Pronae), projecto piloto em 12 escolas primárias das províncias de Tete, Nampula, Manica e Gaza. Maputo: Programme Alimentaire Mondial.
- FSN/FAO. 2012. Consulta Electrónica: Agricultura Familiar e Segurança Alimentar e Nutricional na CPLP. Rome: Fórum Global sobre Segurança Alimentar e Nutricional.
- Funada S, Watanabe N, Akimoto Y. 2014. ProSAVANA civil society report 2013. Tokyo.
- Funada Classen S. 2013. Analysis of the Discourse and Background of the ProSavana Programme in Mozambique – focusing on Japan's role. Tokyo: Tokyo University.
- Funada-Classen S. 2013. Fukushima, ProSAVANA and Ruth First: Examining Natalia Fingermann's "Myths behind ProSavana." Maputo: Observatorio do Meio Rural de Moçambique.
- Furtado C. 1959. Formação económica do Brasil. 1 ed. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura.
- Furtado C. 1967. Teoria e política do desenvolvimento económico. 1st ed. São Paulo: Editora Nacional.

- Furtardo A. 2012. Capacitação da sociedade civil para monitoria da governação em Nampula: estudo de caso. Maputo, Moçambique: MASC.
- Gabas J-J. 2008. La notion de “développement.” In: Géronimi V, Bellier I, Gabas J-J, Vernières M, Viltard Y, editors. *Savoirs Polit Dév Quest En Débat À Aube XXIe Siècle*. Paris: Karthala : GEMDEV.
- Gabas J-J, Chaponnière J-R. 2012. Le temps de la Chine en Afrique: enjeux et réalités au sud du Sahara. GEMDEV (Group). Paris: Karthala : GEMDEV.
- Gabas J-J, Goulet F, Arnaud C, Duran J. 2012. *Coopérations Sud-Sud et nouveaux acteurs de l'aide au développement agricole en Afrique de l'ouest et australe. Le cas de la Chine et du Brésil*. Paris: CIRAD-AFD.
- Gabas J-J, Losch B. 2008. La fabrique en trompe-loeil de l'émergence. In: Jaffrelot C, editor. *Enjeu Mond Pays Émergents*. Paris: Presses de la fondation nationale des sciences politiques; p. 25–40.
- Gabas J-J, Tang X. 2014. Chinese agricultural cooperation in Sub-Saharan Africa: challenging preconceptions. Paris: CIRAD.
- Galli R. 2003. *Peoples' spaces and state spaces: land and governance in Mozambique*. Lanham: Lexington Books.
- Ganho AS. 2013. “Friendship” rice, business, or “land-grabbing”?: the Hubei-Gaza rice project in Xai-Xai. The Hague: Institute of Social Studies.
- Garcia AS. 2012. A internacionalização de empresas brasileiras durante o governo Lula: uma análise crítica da relação entre capital e Estado no Brasil contemporâneo [Tese de Doutorado]. Rio de Janeiro: Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.
- Garcia AS, Kato K, Fontes C. 2013. A historia contada pela caça ou pelo caçador? perspectivas sobre o Brasil em Angola e Moçambique. Rio de Janeiro: Instituto Políticas Alternativas para o Cone Sul (PACS).
- Gasques JG, Bastos ET, Bacchi MRP. 2008. Produtividade e fontes de crescimento da agricultura brasileira. *Políticas Incent À Inov Tecnológica No Bras Brasília DF Ipea*:435–459.
- Gemo H. 2009. Extensão rural em Moçambique: evolução, desafios e perspectivas (1975-2006). In: Almeida J, editor. *Políticas Públicas E Desenvolv Rural Percepções E Perspect No Bras E Em Moçamb Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul*.
- Geronimi V. 2008. Le temps de la normalisation? Big Push et trappe à pauvreté. In: Géronimi V, Bellier I, Gabas J-J, Vernières M, Viltard Y, editors. *Savoirs Polit Dév Quest En Débat À Aube XXIe Siècle*. Paris: Karthala : GEMDEV.
- Géronimi V, Bellier I, Gabas J-J, Vernières M, Viltard Y, editors. 2008. *Savoirs et politiques de développement: questions en débat à l'aube du XXIe siècle*. Paris: Karthala : GEMDEV.
- Gerring J. 2007. The Mechanismic Worldview: Thinking Inside the Box. *Br J Polit Sci*. 38:161–179.
- Giordano P, Harris J, Ramos A, Ramos B. 2013. After the boom: prospects for Latin American and Caribbean in south-south trade. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank.
- Gomes A. 2013. A gestão participativa nas políticas públicas: a experiência do Programa Fome Zero no semi-árido nordestino. *Rev Cronos*.



- Gomes R. 2012. Reforma agrária e segurança alimentar no Brasil: reflexões no contexto das políticas públicas sociais [Tese de Doutorado]. Brasília: Universidade Federal de Brasília.
- GRAIN, Justiça Ambiental. 2013. Leaked ProSavana Master Plan confirms worst fears. GRAIN. [cité 2014 Feb 14]. Disponible sur: <http://www.grain.org/fr/article/entries/4703-leaked-prosavana-master-plan-confirms-worst-fears>
- GRAIN, UNAC, Via Campesina Africa. 2012. Brazilian megaproject in Mozambique set to displace millions of peasants. GRAIN. [cité 2014 May 6]. Disponible sur : <http://www.grain.org/article/entries/4626-brazilian-megaproject-in-mozambique-set-to-displace-millions-of-peasants>
- Gray V. 1973. Innovation in the States: A Diffusion Study on JSTOR. *Am Polit Sci Rev.* 67:1174–1185.
- Graziano da Silva J. 1980. Progresso técnico e relações de trabalho na agricultura paulista [Tese de Doutorado]. Campinas: Universidade Estadual de Campinas.
- Graziano da Silva J. 2009. Zero Hunger and Territories of Citizenship: Promoting Food Security in Brazil's Rural Areas. *IFPRI 2020 Vis Initiat.*:367.
- Griffiths P. 2003. *The Economist's Tale: A Consultant Encounters Hunger and the World Bank.* London ; New York : New York: Zed Books.
- Grossetti M, Godart F. 2007. Harrison White : des réseaux sociaux à une théorie structurale de l'action. *SociologieS.*
- Gudynas E. 2014. Débats sur le développement et ses alternatives: un guide bref et hétérodoxe. In: Lang M, Mokrani Chávez D, Daumas L, editors. *Au-Delà Dév Crit Altern Lat-Américaines.* Paris: Editions Amsterdam; p. 35–68.
- Guéneau S, Sampaio Carneiro M, Toni F. 2015. Le Brésil veut-il d'un modèle de "croissance agricole durable"? In: Paugam A, Ribera T, Tubiana L, Pachauri RK, editors. *Regards Sur Terre 2015 - Constr Un Monde Durable.* Paris: Armand Colin.
- Gurgel C. 2012. Octavio Ianni, Estado e desenvolvimentismo. In: Munteal O, Martins PEM, editors. *O Bras Em Evidência Utop Desenvolv.* Rio de Janeiro, RJ, Brasil: Fundação Getúlio Vargas; p. 204–219.
- Haas EB, Snyder RC, Bruck HW, Safin B, Knorr K, Verra S. 1964. Foreign Policy Decision Making: An Approach to the Study of International Politics. *Am Polit Sci Rev.* 58:410.
- Haas PM. 1992. Introduction: epistemic communities and international policy coordination. *Int Organ.* 46:1–35.
- Hadjiisky M, Pal LA, Walker C. 2016. Introduction: Traversing the terrain of policy transfer: An introduction to theoretical frames and methodological approaches. In: *Micro-Dyn Macro-Eff Policy Transf.* 1 ed. London: Edward Elgar.
- Hall A. 2006. From Fome Zero to Bolsa Família: Social Policies and Poverty Alleviation under Lula. *J Lat Am Stud.* 38:689–709.
- Hall M, Young T. 1997. *Confronting Leviathan: Mozambique since independence.* Athens: Ohio University Press.
- Hall PA. 1993. Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comp Polit.* 25:275.
- Hall R. 2011. Land grabbing in Southern Africa: the many faces of the investor rush. *Rev Afr Polit Econ.* 38:193–214.

- Hanlon J. 2010. Government tells IMF it will stress big projects & mining. Mozamb 169 News Rep Clipp. [cité 2015 Sep 18]. Disponible sur : <http://www.open.ac.uk/technology/mozambique/sites/www.open.ac.uk.technology.mozambique/files/pics/d135472.pdf>
- Hanlon J, Cunguara B. 2010. Poverty is not being reduced in Mozambique. [cité 2015 Feb 24]. Disponible sur : <http://oro.open.ac.uk/23270/>
- Hanlon J, Smart T. 2012. Soya boom in Gúruè has produced few bigger farmers – so far. Maputo, Moçambique: The Open University.
- Hassenteufel P. 1995. Do Policy Networks matter? lifting descriptif et analyse de l'état en interaction. In: Réseaux Polit Publique Débat Autour Policy Netw. Paris: l'Harmattan; p. 91–107.
- Hassenteufel P. 2005. De la comparaison internationale à la comparaison transnationale: Les déplacements de la construction d'objets comparatifs en matière de politiques publiques. Rev Fr Sci Polit. 55:113.
- Hassenteufel P. 2011. Sociologie politique: l'action publique. Édition: 2e édition. Paris: Armand Colin.
- Hassenteufel P, de Maillard J. 2013. Convergence, transferts et traduction. Gouv Action Publique.:377–393.
- Heclo H. 1974. Modern Social Politics in Britain and Sweden: From Relief to Income Maintenance. New Haven: Yale University Press.
- Hirst M. 2010. As relações Brasil-África em ritmo de cooperação Sul-Sul. Rio de Janeiro: Centro Brasileiro de Relações Internacionais - CEBRI.
- Hirst M. 2011. Brazil's renewed responsibilities in cooperation for development and international security. In: Engagem Dev Secur New Actors New Debates. New York University. New York: Center on International Cooperation.
- Hirst M. 2012. Emerging powers and global governance. [cité 2013 Dec 9]. Disponible sur : <http://www.udesa.edu.ar/files/UAHUMANIDADES/EVENTOS/PAPERHIRST11112.PDF>
- Hirst M, Lima MR, Pinheiro L. 2010. A política externa brasileira em tempos de novos horizontes e desafios. In: Luzes E Sombras Bras Atual. Buenos Aires: Nueva Sociedad.
- HLC/SSC. 2012. Plan-cadre contenant des directives opérationnelles sur l'appui des Nations Unies à la coopération Sud-Sud et à la coopération triangulaire. New York.
- HLPE/CSA. 2012. La protection sociale pour la sécurité alimentaire: résumé et recommandation. Rome: Groupe d'experts de haut niveau sur la sécurité alimentaire et la nutrition/ Comité de la sécurité alimentaire mondiale.
- Holzinger K, Knill C. 2005. Causes and conditions of cross-national policy convergence. J Eur Public Policy. 12:775–796.
- Homerin J. 2005. As organizações da sociedade civil em Moçambique: actores em movimento [Internet]. Maputo: Ambassade de France; [cité 2014 Jul 4]. Disponible sur : <http://www.ambafrance-mz.org/IMG/pdf/RAPPPortugais-2.pdf>
- Hurd I. 2013. Legitimacy in International Politics. In: Jervis R, editor. Int Polit Endur Concepts Contemp Issues. 11th ed. Boston: Prentice Hall; p. 73–75.
- Hurrell A. 2012. Récits d'émergence : la fin du Tiers Monde ? Crit Int. 56:17.
- Huysmans J, Nogueira JP. 2012. International Political Sociology: Opening Spaces, Stretching Lines. Int Polit Sociol. 6:1–3.

- IBASE. 2006. Relatório Pronaf: Resultados da Etapa Paraná. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (Ibase)/ Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA).
- IBGE. 2006. Censo Agropecuário 2006. IBGE Inst Bras Geogr E Estat. [cité 2016 Mar 24]. Disponible sur : <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/agropecuaria/censoagro/default.shtm>
- IESE, editor. 2010. Economia extractiva e desafios de industrialização em Moçambique. Maputo: Instituto de Estudos Sociais e Económicos.
- IFPRI. 2008. Hausse des prix alimentaires et actions stratégiques proposées : que faire, par qui et comment. Disponible sur : <http://www.drylands-group.org/noop/file.php?id=1549>.
- Igreja V. 2013. Politics of Memory, Decentralisation and Recentralisation in Mozambique. *J South Afr Stud.* 39:313–335.
- INE. 2006. As Instituições Sem Fins Lucrativos em Moçambique. Maputo: República de Moçambique: Instituto Nacional de Estatística.
- INE. 2011. Censo agro-pecuário 2009-2010 : resultados preliminares : Moçambique [Internet]. Maputo: Instituto Nacional de Estatística; Ministério da Agricultura.
- Inoue CYA, Vaz AC. 2012. Brazil as “Southern donor”: beyond hierarchy and national interests in development cooperation? *Camb Rev Int Aff.* 25:507–534.
- Instituto Cidadania. 2001. Projeto Fome Zero: uma proposta de politica de segurança alimentar para o Brasil. Ipiranga: Instituto Cidadania; [cité 2015 Aug 16]. Disponible sur : [http://www1.uol.com.br/fernandorodrigues/011017/doc\\_sintese.pdf](http://www1.uol.com.br/fernandorodrigues/011017/doc_sintese.pdf)
- IPC-IG. 2012. IPC UNDP - International Policy Centre for inclusive Growth | IPC. U N Dev Programme. [cité 2015 Mar 16]. Disponible sur : <http://www.ipc-undp.org/>
- IPC-IG, WFP. 2013. Structured demand and smallholder farmers in Brazil: the case of PAA and PNAE. Brasília: International Policy Centre for Inclusive Growth/ United Nations Development Programme.
- IPEA, ABC. 2010. Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional 2005-2009. Brasília: IPEA.
- IPEA, ABC. 2013. Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2010. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)/ Agência Brasileira de Cooperação.
- Isaacman AF, Isaacman B. 2013. Dams, displacement, and the delusion of development: Cahora Bassa and its legacies in Mozambique, 1965/2007. Athens: Ohio University Press.
- Itamaraty. 2011. IBAS. Energia. VII Reunião do GT de Energia (Pretória, 12/10/11). Relato.
- Itamaraty. 2015. Investir em Moçambique. Embaixada Bras Em Maputo. [cité 2016 Apr 4]. Disponible sur : [http://maputo.itamaraty.gov.br/pt-br/indicadores\\_economicos\\_e\\_investimentos.xml](http://maputo.itamaraty.gov.br/pt-br/indicadores_economicos_e_investimentos.xml)
- Itamaraty. 2011a. FAO. Direção-Geral. Anúncio da candidatura espanhola. Informações e esclarecimentos.
- Itamaraty. 2011b. Brasil-Fao. Candidatura do Dr. José Graziano. Imprensa.
- Itamaraty. 2011c. Brasil-África. XV Cúpula da CEEAC (N’djamena, 22-28/02/2011). Candidatura brasileira à DG-FAO. Relato.
- Itamaraty. 2011d. FAO. Direção-Geral. Candidatura Brasileira. Gestão na Guiné-Equatorial. Retransmissão.
- Itamaraty. 2011e. FAO. Direção-Geral. Candidatura brasileira.

- Itamaraty. 2011f. Cooperação humanitária. Brasil- África. Projetos de recuperação agrícola. Jaffrelot C, editor. 2008. *L'enjeu mondial: Les pays émergents*. Paris: Presses de la fondation nationale des sciences politiques.
- James O, Lodge M. 2003. The Limitations of "Policy Transfer" and "Lesson Drawing" for Public Policy Research. *Polit Stud Rev*. 1:179–193.
- Jenkins-Smith H, Nohrstedt D, Weible CM, Sabatier PA. 2014. The Advocacy Coalition Framework: foundations, evolution, and ongoing research. In: Sabatier PA, Weible CM, editors. *Theor Policy Process*. Third edition. Boulder, CO: Westview Press, a member of the Persus Books Group; p. 183–223.
- Jervis R. 1976. *Perception and misperception in international politics*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Kaarhus R. 2011. Agricultural growth corridors equals land-grabbing? Models, roles and accountabilities in a Mozambican case. In: *Int Conf Glob Land Grabbing LDPI*. Sussex.
- Kahler M. 1993. Multilateralism with Large and Small Numbers. In: Ruggie J, editor. *Multilateralism Matters Theory Pract Institutional Form*. New York: Columbia University Press; p. 295–326.
- Keck ME, Sikkink K. 1998. *Activists beyond borders: advocacy networks in international politics*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.
- Keck ME, Sikkink K. 1999. Transnational advocacy networks in international and regional politics. *Int Soc Sci J*. 51:89–101.
- Kegley CW, Hermann MG. 1995. Military intervention and the democratic peace. *Int Interact*. 21:1–21.
- Kegley CW, Hermann MG. 1996. How Democracies Use Intervention: A Neglected Dimension in Studies of the Democratic Peace. *J Peace Res*. 33:309–322.
- Keohane RO. 1969. Lilliputians' Dilemmas: Small States in International Politics. *Int Organ*. 23:291–310.
- Kesa K. 2015. Le partage de l'expérience balte envers les pays du voisinage oriental de l'Union européenne. *Polit Eur*. n° 46:86–116.
- Kessler M-C. 1999. *La politique étrangère de la France: acteurs et processus*. Paris: Presses de sciences po.
- Khondker HH. 2011. Role of the New Media in the Arab Spring. *Globalizations*. 8:675–679.
- Kirshner J. 2015. Brazil and India in Mozambique: powering green growth or high-carbon development? *Progress Planing*.:44–49.
- Klein A, Laporte C, Saiget M. 2015. Introduction. In: *Bonnes Prat Organ Int*. Paris: Sciences Po, Les presses.
- Kloss E. 2012. *Transformação do etanol em commodity: perspectivas para uma ação diplomática brasileira*. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão.
- Koen V, Herd R, Wang X, Chalaux T. 2013. Policies for inclusive urbanisation in China. [cité 2015 Mar 30]. Disponible sur : [http://www.oecd-ilibrary.org/economics/policies-for-inclusive-urbanisation-in-china\\_5k3xz6hc2z0x-en](http://www.oecd-ilibrary.org/economics/policies-for-inclusive-urbanisation-in-china_5k3xz6hc2z0x-en)
- Kondo Y. 2014. Improving Japanese ODA based on scientific research: cases of pesticide assistance and ProSAVANA in Mozambique - beyond KAIZEN. [cité 2015 Mar 10]. Disponible sur : <http://farmlandgrab.org/post/view/23838-improving-japanese-oda-based-on-scientific-research-cases-of-pesticide-assistance-and-prosavana-in-mozambique-beyond-kaizen>
- Krasner SD, editor. 1983. *International Regimes*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

- La Via Campesina. 2011. Qu'est-ce que La Via Campesina? le droit des peuples à une alimentation saine et culturellement appropriée produite avec des méthodes durables. Campesina. [cité 2016 Apr 27]. Disponible sur : <http://viacampesina.org/fr/index.php/organisation-mainmenu-44/quest-ce-que-la-via-campesina-mainmenu-45>
- Lalbahadur A, Otto L. 2013. Mozambique's Foreign Policy: Pragmatic Non-Alignment as a Tool for Development. Johannesburg: South African Institute of International Affairs.
- Lander E. 2014. L'Etat et les changements actuels en Amérique latine. In: Lang M, Mokrani Chávez D, Daumas L, editors. *Au-Delà Dév Crit Altern Lat-Américaines*. Paris: Editions Amsterdam; p. 129–162.
- Lang M, Dunia M, Daumas L. 2014. *Au-delà du développement: critiques et alternatives latino-américaines*. 1st ed. Paris: Editions Amsterdam.
- Laplantine F, Nouss A. 1997. *Le métissage: un exposé pour comprendre, un essai pour réfléchir*. Paris: Flammarion.
- Large D. 2013. India's African Engagement. In: Alden C, editor. *Emerg Powers Afr*. London: LSE; p. 28–36.
- Lascoumes P, Le Galès P, editors. 2004. *Gouverner par les instruments*. Paris: Presses de la Fondation nationale des sciences politiques.
- Lascoumes P, Le Galès P. 2012. *Sociologie de l'action publique*. Paris: A. Colin.
- Latour B. 1991. *Nous n'avons jamais été modernes: essai d'anthropologie symétrique*. Paris: La Découverte.
- Lazega E. 2014. *Réseaux sociaux et structures relationnelles*. Édition : 3e édition. Paris: Presses Universitaires de France - PUF.
- Le Galès P. 1995. Introduction: les réseaux d'action publique entre outil passe-partout et théorie de moyenne portée. In: *Réseaux Polit Publique Débat Autour Policy Netw*. Paris: l'Harmattan; p. 13–28.
- Leite IC, Hamann EP. 2012. *Cooperação técnica brasileira: situação atual, desafios e possibilidades*. Brasília: Instituto Igarapé.
- Leonard E, Bonnal P, Foyer J, Pereira Leite S. 2009. La construction normative du développement durable dans les contextes de sa "mise en politiques": Une analyse par les dépendances de sentier au Brésil et au Mexique. *Mondes En Dév*. 148:67.
- Lewis D, Mosse D. 2006. Encountering Order and Disjuncture: Contemporary Anthropological Perspectives on the Organization of Development. *Oxf Dev Stud*. 34:1–13.
- Lima JBB, Campos RP, Neves J. 2014. O perfil da cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional na América Latina e no Caribe em 2010: aportes à reflexão sobre a política brasileira de cooperação internacional. In: Souza A de M e, editor. *Repensando Coop Int Para O Desenvolv*. Brasília, Distrito Federal, Brazil: IPEA; p. 203–246.
- Lima MR. 1994. Ejes analíticos y conflicto de paradigmas en la política exterior brasileña. *América Lat Int*. 1:28–46.
- Lima MR. 2005a. Aspiração internacional do Brasil e política externa. *RBCE*. 82:4–19.
- Lima MR. 2005b. Brazilian foreign politics and the challenge of South - South cooperation. *Rev Bras Política Int*. 48:24–59.
- Lima MR. 2005c. Brazilian foreign politics and the challenge of South - South cooperation. *Rev Bras Política Int*. 48:24–59.

- Lima MR, Hirst M. 2006. Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities. *Int Aff.* 82:21–40.
- Liu P, editor. 2013. Trends and impact of foreign investment in developing country agriculture: evidence from case studies. Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations.
- Lopes LLA. 2008. A Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD) da Agência Brasileira de Cooperação (ABC-MRE): O Brasil como doador [Dissertação de Mestrado]. São Paulo: UNESP, UNICAMP, PUC-SP.
- Lopes Corrêa M. 2009. Intervention made by Márcio Lopes Corrêa, Coordinator-General for Multilateral Technical Cooperation, Brazilian Agency for Cooperation [Internet]. [cited 2016 Jan 17]. Available from: [www.oecd.org/dac/dac-global.../43876987.pdf](http://www.oecd.org/dac/dac-global.../43876987.pdf)
- Lopez-Alves F. 2009. The Latin American nation-state in the international. In: Tickner AB, Wæver O, editors. *Int Relat Scholarsh World*. Abingdon, Oxon; New York: Routledge; p. 161–180.
- Losch B. 2015. La nouvelle architecture du financement et la “fin du développement.”
- Lula da Silva. 2010. Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante sessão de abertura da Cúpula. [citado 2015 Aug 24]. Disponível sur : [http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com\\_tags&view=tag&id=637-cedeao&lang=pt-BR](http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_tags&view=tag&id=637-cedeao&lang=pt-BR)
- MAE. 2005. Perfil do distrito de Angónia, província de Tete. Maputo: Ministério da Administração Estatal de Moçambique.
- Magalhães E, Diao X. 2013. Convergência da produtividade no Brasil: o caso da produção de grãos. In: Alves E, Souza G, Gomes, editors. *Contrib Embrapa Para O Desenvolvc Agric Bras*. Brasília: Embrapa; p. 179–232.
- Magode J. 2003. Pouvoir et réseaux sociaux au Mozambique: appartenances, interactivité du social et du politique (1933-1994) [Thèse de doctorat] [Internet]. Lyon: Institut d’Etudes Politiques de Lyon.
- Mahoney J, Thelen KA. 2010. Explaining institutional change: ambiguity, agency, and power. Cambridge; New York: Cambridge University Press.
- Maluf R. 2010. Construção do SISAN, mobilização e participação social. In: Aranha AV, Brazil, editors. *Fome Zero Uma História Bras*. Vol. Volume II. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; p. 27–37.
- Manning C, Malbrough M. 2012. The Changing Dynamics of Foreign Aid and Democracy in Mozambique. Helsinki.
- MAPA. 2015. Kátia Abreu: Brasil dará grande contribuição para segurança alimentar mundial. *Minist Agric*. [citado 2015 Aug 26]. Disponível sur : <http://www.agricultura.gov.br/comunicacao/noticias/2015/05/katia-abreu--brasil-dara-grande-contribuicao-para-seguranca-alimentar-mundial>
- Marinov MA, Marinova ST. 2012. International Business and Emerging Economies. In: Marinov M, Marinova S, editors. *Impacts Emerg Econ Firms Int Bus*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Marques S. 2005. A imagem internacional do Brasil no governo Cardoso (1995-2002): uma leitura construtivista do conceito de potência média [Dissertação de Mestrado]. Rio de Janeiro: Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.
- Marsh D, Evans M. 2012. Policy transfer: into the future, learning from the past. *Policy Stud.* 33:587–591.
- Marsh D, Sharman JC. 2009. Policy diffusion and policy transfer. *Policy Stud.* 30:269–288.

- Marsh D, Smith M. 2000. Understanding Policy Networks: towards a Dialectical Approach. *Polit Stud.* 48:4–21.
- Martins CE. 2012. O pensamento social de Ruy Mauro Marini. In: Munteal O, Martins PEM, editors. *O Bras Em Evidência Utop Desenvolv.* Rio de Janeiro, RJ, Brasil: Fundação Getúlio Vargas; p. 162–187.
- MASA. 2010. Strategic Plan for Agriculture Development - PEDSA 2010-2019.
- Massardier G. 2003. *Politiques et action publiques.* Édition : 1ère. Paris: Armand Colin.
- Massardier G, Sabourin E. 2013. Internationalization and dissemination of rural territorial development public policies: model hypotheses for Latin America. *Sustentabilidade Em Debate.* 4:83–100.
- Massimo B, Boudon R, Cherkaoui M, Valade B. 2005. *Dictionnaire de la Pensée Sociologique.* Paris: Presse Universitaires de France.
- Maurel M-C, Chevalier P, Lacquement G. 2014. Transfert et apprentissage du modèle “Leader” en Europe centrale. Paris: Editions L’Harmattan.
- May PJ. 1992. Policy learning and failure. *J Public Policy.* 12:331–354.
- McEwan C, Mawdsley E. 2012. Trilateral Development Cooperation: Power and Politics in Emerging Aid Relationships. *Dev Change.* 43:1185–1209.
- MDA. 2014. Alimentos para o Brasil: Plano Safra da agricultura familiar. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário.
- MDA. 2015. Mais desenvolvimento para Moçambique. *Minist Desenvolv Agrár.* [cité 2016 Apr 10]. Disponible sur : <http://www.mda.gov.br/sitemda/noticias/mais-desenvolvimento-para-mo%C3%A7ambique>
- MEA. 2014. India-Mozambique relations. Gov India Minist Extern Aff. [cité 2016 Apr 2]. Disponible sur : [http://mea.gov.in/Portal/ForeignRelation/Mozambique\\_Dec2014.pdf](http://mea.gov.in/Portal/ForeignRelation/Mozambique_Dec2014.pdf)
- Mécanisme de coordination de la société civile. 2016. Acta da reunião de formalização do mecanismo de coordenação da sociedade civil para o desenvolvimento do corredor de Nacala. [cité 2016 Apr 5]. Disponible sur : <https://adecru.files.wordpress.com/2016/02/acta-do-dia-18-19.pdf>
- Mendonça Júnior W. 2013. Política externa e cooperação técnica: as relações do Brasil com a África durante os anos FHC e Lula da Silva. Belo Horizonte, MG: D’Plácido Editora.
- Mendras H. 1995. *Les sociétés paysannes : éléments pour une théorie de la paysannerie.* Nouvelle édition refondue. Paris: Gallimard.
- Mercandalli S. 2013. Le rôle complexe des migrations dans les reconfigurations des systèmes d’activités des familles rurales: la circulation comme ressource? Localité de Leonzoane, Mozambique 1900-2010 [Thèse de doctorat]. Paris: Université Paris Sud-Paris XI.
- Mielitz Neto C. 2011. A política agrícola brasileira, sua adequação e sua funcionalidade nos vários momentos do desenvolvimento nacional. In: Bonnal P, Leite SP, editors. *Análise Comp Políticas Agríc Uma Agenda Em Transform.* Rio de Janeiro: CIRAD : Mauad X.
- Milani C. 2014. Organizações multilaterais de Desenvolvimento. In: Souza A de M e, editor. *Repensando Coop Int Para O Desenvolv.* Brasília, Distrito Federal, Brazil: IPEA.
- Milani C, Pinheiro L. 2013. Política externa brasileira: os desafios de sua caracterização como política publica. *Contexto Int.* 35:11–41.
- Milani CRS, Carvalho TCO. 2013. Cooperação Sul-Sul e Política Externa: Brasil e China no continente africano. *Estud Int Rev Relações Int PUC Minas.* 1.

- Milhorance C. 2013a. La politique extérieure Sud-Sud du Brésil de l'après-Lula: Quelle place pour l'Afrique ? *Afr Contemp.* 248:45.
- Milhorance C. 2013b. A política de cooperação do Brasil com a África Subsaariana no setor rural: transferência e inovação na difusão de políticas públicas. *Rev Bras Política Int.* 56.
- Milhorance C. 2014a. The Durban BRICS Summit: Advancing Cooperation among Emerging Sovereign Powers. *Mondes En Dév.*:37–50.
- Milhorance C. 2014b. Brazil's Cooperation with Sub-Saharan Africa in the Rural Sector The International Circulation of Instruments of Public Policy. *Lat Am Perspect.* 41:75–93.
- Milhorance C. 2014c. Contribuições para a participação social no Programa PAA África em Moçambique. Maputo: Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture.
- Milhorance C. 2015a. Emerging Trends in Global Commodities Markets: The Role of Brazil and China in Contemporary Agrarian Transformations. The Hague: International Institute of Social Studies.
- Milhorance C. 2015b. Economias emergentes e instituições nacionais: debate sobre a presença brasileira no Malawi e em Moçambique. In: *Desafios Para Moçamb 2015*. Maputo: Instituto de Estudos Sociais e Económicos; p. 417–438.
- Milhorance C. 2016. Background Paper #2 Contribuições do PAA África para o processo de consolidação do PRONAE em Moçambique. Maputo: Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture.
- Milhorance C, Bursztyn M. à paraître. South-South Civil Society Partnerships: Increasing Ties of Political Contention and Policy Building. *Dev Policy Rev.*
- Milhorance C, Goulet F. 2011. L'essor des coopérations Sud-Sud : le Brésil en Afrique et le cas du secteur agricole. *Tech Financ Dév.*
- Milhorance C, Sabourin E, Bursztyn M. 2015. Potential and limits to diffusing Brazil's Zero Hunger Strategy in Sub-Saharan African: the case of Mozambique. In: Catholic University of Sacro Cuore, Milan; [cité 2016 Apr 8]. Disponible sur : <http://www.icpublicpolicy.org/conference/file/reponse/1433963161.pdf>
- Milhorance C, Soulé-Kohndou F. à paraître. South-South Co-operation and Transformational Change in International Organisations. *Glob Gov.*
- Milner HV. 1997. *Interests, institutions, and information: domestic politics and international relations*. Princeton, N.J: Princeton University Press.
- MINEDH. 2013. Programa Nacional de Alimentação Escolar (PRONAE). Maputo: Ministério da Educação, Republica de Moçambique.
- Mitha Ribeiro G. 2008. O pensamento social sobre o político em Moçambique: estudo de caso da cidade de Tete [Tese de Doutorado]. Lisboa: Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa (ISCTE).
- Morais L, Saad-Filho A. 2011. Brazil beyond Lula Forging Ahead or Pausing for Breath? *Lat Am Perspect.* 38:31–44.
- Moreira C, Santarelli M. 2010. Da lei à mesa: a construção institucional da política nacional de segurança alimentar e nutricional. In: Aranha AV, Brazil, editors. *Fome Zero Uma História Bras.* Vol. Volume II. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; p. 14–26.
- Morgenthau HJ. 1948. *Politics among nations , the struggle for power and peace*. New York: A.A. Knopf.



- Morris M, Binswanger-Mkhize HP, Byerlee D. 2009. *Awakening Africa's Sleeping Giant: Prospects for Commercial Agriculture in the Guinea Savannah Zone and Beyond*. Washington: The World Bank.
- Mosagri. 2015. Mozambique - MoSagri. MoSagri Lda. [cité 2015 Oct 3]. Disponible sur : <http://mosagri.com/mozambique>
- Mosca J. 2010. *Políticas Agrarias de (em) Moçambique (1975-2009)*. 1ª. Lisboa: Maputo: Escolar.
- Mosca J. 2014. ProSAVANA. Maputo: Observatorio do Meio Rural de Moçambique; [cité 2014 Aug 7]. Disponible sur : <http://omrmz.org/images/publicacoes/DR5.pdf>
- Mosca J, Selemene T. 2012. Mega-projectos no meio rural, desenvolvimento do territorio e pobreza. In: *Desafios Para Moçamb 2012*. Maputo: IESE; p. 231–255.
- Motta Veiga P, Polónia Rios S. 2011. *Política econômica externa do governo Dilma: dilemas e desafios*. Pontes. 7.
- Mukute M, Taylor J. 2013. Struggles for systems that nourish: southern Africa civil society contributions and challenges to the creation of flourishing societies. *Dev Pract*. 23:609–616.
- Müller H, Risse T. 1993. *From the Outside In and from the Inside Out: International Relations, Domestic Politics, and Foreign Policy*. In: Skidmore D, Hudson VM, International Studies Association, editors. *Limits State Auton Soc Groups Foreign Policy Formul*. Boulder: Westview Press.
- Muller P. 2011. *Les politiques publiques*. Paris: Presses universitaires de France.
- Muragy M. 2014. *Intervenção do Secretário Executivo da CPLP, Embaixador Murade Muragy*.
- Mzembe AN, Meaton J. 2014. *Driving Corporate Social Responsibility in the Malawian Mining Industry: A Stakeholder Perspective: Driving CSR in the Malawian Mining Industry: A Stakeholder Perspective*. *Corp Soc Responsib Environ Manag*. 21:189–201.
- Nay O, Petiteville F. 2011. *Éléments pour une sociologie du changement dans les organisations internationales*. *Crit Int*. 53:9.
- Nay O, Smith A. 2002. *Le gouvernement du compromis: courtiers et généralistes dans l'action politique*. Paris: Économica.
- Negrão J. 2003. *A propósito das relações entre as ONGs do Norte e a sociedade civil moçambicana*. Coimbra: Artigo apresentado no Curso de Formação: Globalização Alternativa e as Organizações Não- Governamentais do Espaço de Língua Oficial Portuguesa; CES, Faculdade de Economia, Universidade de Coimbra.
- Nehring R, McKay B. 2013. *Scaling up local development initiatives: Brazil's food acquisition programme*. Working Paper, International Policy Centre for Inclusive Growth; [cité 2013 Dec 2]. Disponible sur : <http://www.econstor.eu/handle/10419/71802>
- Neri MC, Melo LC, Sacramento S. 2011. *Superação da pobreza e a nova classe média no campo*. Rio de Janeiro: FGV/CPS.
- Newitt M. 1995. *A history of Mozambique*. London: Hurst.
- Neyer J. 2002. *Discourse and Order - On the Conditions of Governance in Non-Hierachial Multi-Level Systems*. Oslo: ARENA Centre for European Studies.
- Nishimori e o ProSavana. 2012. Brasília: Palavra Aberta; [cité 2014 Oct 22]. Disponible sur : [http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/tv/materias/PALAVRA-ABERTA/422013-DEP.-LUIZ-NISHIMORI-\(PSDB-PR\)---RELACOES-EXTERIORES.html](http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/tv/materias/PALAVRA-ABERTA/422013-DEP.-LUIZ-NISHIMORI-(PSDB-PR)---RELACOES-EXTERIORES.html)

- Nogueira I, Ollinaho O. 2013. From Rhetoric to Practice in South-South Development Cooperation: A case study of Brazilian interventions in the Nacala corridor development program. Geneva: Institute of Socioeconomics/University of Geneva.
- Novaes JR. 1993. Modernização, relações de trabalho e poder: um estudo das transformações recentes na agroindústria canavieira do Nordeste [Tese de Doutorado]. Campinas: Universidade Estadual de Campinas.
- Nye JS. 1990. Bound to lead: the changing nature of American power. New York: Basic Books.
- OCDE. 2015a. Le déliement de l'aide - OCDE. Organ Coop Dév Économiques. [cité 2016 Jan 17]. Disponible sur : <http://www.oecd.org/fr/cad/aide-deliée/>
- OCDE. 2015b. Multilateral Aid 2015. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development; [cité 2016 Mar 28]. Disponible sur : <http://www.oecd-ilibrary.org/content/book/9789264235212-en>
- OCDE. 2015c. La coopération triangulaire - OCDE. Organ Coop Dév Économiques [Internet]. [cited 2016 Jan 29]. Available from: <http://www.oecd.org/fr/cad/rerelations-mondiales-cad/la-cooperation-triangulaire.htm>
- OCDE. 2015d. Aid at a glance by recipients. Tableau Softw. [cité 2015 Sep 16]. Disponible sur : <http://www.oecd.org/dac/stats>
- OCDE, FAO. 2013. Perspectives agricoles de l'OCDE et de la FAO 2013. Paris: OECD Publishing.
- OIT, PAM, Unicef. 2015. Capitalização da experiência das Nações Unidas: o desenvolvimento de um piso de protecção social em Moçambique. Maputo: Nações Unidas Moçambique.
- Okada K. 2014. Role of Japan in offshore agricultural investment: case of ProSAVANA project in Mozambique [Master of Arts in Development Studies]. The Hague: International Institute of Social Studies.
- Oliveira Junior M de M. 2010. Multinationais brasileiras: internacionalização, inovação e estratégia global. Porto Alegre, RS: Bookman.
- OMC. 2014. WTO Trade Profiles. World Trade Organ. [cité 2016 Jan 18]. Disponible sur : <http://stat.wto.org/CountryProfile/WSDBCountryPFView.aspx?Country=CN&Language=F>
- ONU Brésil. 2016. União Africana adotará programas de alimentação escolar baseados em modelo brasileiro. ONU Bras. [cité 2016 Apr 9]. Disponible sur : <https://nacoesunidas.org/uniao-africana-programas-alimentacao-escolar-modelo-brasileiro/>
- Oya C. 2013. The Land Rush and Classic Agrarian Questions of Capital and Labour: a systematic scoping review of the socioeconomic impact of land grabs in Africa. *Third World Q.* 34:1532–1557.
- PAA Africa. 2013a. Mozambique | PAA Africa. [cité 2016 Feb 17]. Disponible sur : <http://paa-africa.org/fr/countries-partners/mozambique/>
- PAA Africa. 2013b. PAA Africa knowledge sharing workshop: activities report [Internet]. Dakar: Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture; [cité 2016 Feb 18]. Disponible sur : <http://paa-africa.org/wp-content/uploads/2013/05/Report-of-Activities.pdf>
- PAA Africa, Milhorange C. 2015. Relatório do Encontro de Troca de Experiências Sobre Compras Locais Governamentais: boas práticas e sinergias entre o PRONAE e o PAA África. Tete: Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture.

- PACS. 2015. Nota do PACS sobre o novo acordo de cooperação e facilitação do investimento entre Brasil e Moçambique. [citado 2016 Abr 4]. Disponível sur : <http://www.pacs.org.br/2015/04/10/pacs-se-posiciona-contra-acordos-para-facilitacao-de-investimentos-brasileiros-em-mocambique-e-angola/>
- Palier B, Surel Y, Collectif. 2012. *L'Europe en action : l'europanisation dans une perspective comparée*. Paris: Harmattan.
- PAMRDC. 2010. Plano de Acção Multisectorial para a Redução da Desnutrição Crónica em Moçambique (2011-2014).
- Patriota T, Pierri F. 2013. Brazil's Cooperation for Agriculture Development and Food Security in Africa: Assessing the Technology, Finance, and Knowledge Platforms. In: Cheru F, Modi R, editors. *Agric Dev Food Secur Afr Impact Chin Indian Braz Invest*. London: Zed Books.
- Peck J. 2011. Global Policy Models, Globalizing Poverty Management: International Convergence or Fast-Policy Integration? *Geogr Compass*. 5:165–181.
- Peck J, Theodore N. 2015. *Fast Policy: Experimental Statecraft at the Thresholds of Neoliberalism*. Minneapolis: Univ Of Minnesota Press.
- Pedro J de JC. 2011. Reassentamentos forçados: dos impactes às oportunidades [Dissertação de Mestrado]. Lisboa: Instituto Universitario de Lisboa.
- Peine E. 2013. Trading on Pork and Beans: Agribusiness and the Construction of the Brazil-China-Soy-Pork Commodity Complex. In: James, HS, editor. *Ethics Econ Agrifood Compet*. Vol. 20. Dordrecht: Springer Netherlands.
- Peraci A, Bittencourt G. 2010. Agricultura familiar e os programas de garantia de preços no Brasil: o programa aquisição de alimentos (PAA). In: Silva JFG da, Del Grossi ME, França CG de, editors. *Fome Zero Experiência Bras*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário; p. 192–233.
- Pierri F. 2013. How Brazil's Agrarian Dynamics Shape Development Cooperation in Africa. [citado 2013 Dec 7]. Disponibles sur : <http://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/handle/123456789/2614>
- Pierri F. 2013. How Brazil's Agrarian Dynamics Shape Development Cooperation in Africa. *IDS Bull*. 44:69–79.
- Pinheiro L. 2004. *Política Externa Brasileira, 1889-2002*. 1st ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores.
- Pinheiro L, Milani C. 2012. *Política externa brasileira: as práticas da política e a política das práticas*. 1a edição. Rio de Janeiro, RJ, Brasil: FGV Editora.
- Pinto EC, Gonçalves R. 2014. Les transformations mondiales et le nouveau rôle de la Chine. *Rev Tiers Monde*. n° 219:19–37.
- Pitcher MA. 1996. Recreating Colonialism or Reconstructing the State? Privatisation and Politics in Mozambique. *J South Afr Stud*. 22:49–74.
- Pitcher MA. 2003. Sobreviver à transição: o legado das antigas empresas coloniais em Moçambique. *Análise Soc*:793–820.
- Plihon D. 2013. Vers une privatisation de la puissance économique? In: Badie B, editor. *Puissances Hier Demain*. Paris: La Découverte; p. 37–48.
- PNUD. 1998. *Mozambique: Peace and economic growth: opportunities for human development*. Maputo: United Nations Development Programme.
- PNUD. 2010. Millennium Development Goals - MDGs. *Millenn Dev Goals*. [citado 2016 Mar 25]. Disponível sur : <http://www.mdgmonitor.org/millennium-development-goals/>

- PNUD. 2014. United Nations Office for South-South Cooperation - What is SSC? U N Off South-South Coop. [cité 2014 Jan 13]. Disponible sur : [http://ssc.undp.org/content/ssc/about/what\\_is\\_ssc.html](http://ssc.undp.org/content/ssc/about/what_is_ssc.html)
- PNUD. 2016. Human Development Reports. [cité 2016 Mar 31]. Disponible sur : <http://hdr.undp.org/fr/countries/profiles/MOZ>
- Pons-Vignon N. 2014. Quand l'arc-en-ciel s'estompe : l'Afrique du Sud est-elle un pays émergent ? *Rev Tiers Monde*. n° 219:119–140.
- Portal Agronegocio. 2014. Moçambique: market research & intelligence: tecnologias e serviços do agronegocio 2014. [cité 2016 Feb 12]. Disponible sur : <http://www.agronegocio.pt/pdf/mocambique-web.pdf>
- Porto de Oliveira O. 2010. Le transfert d'un modèle de démocratie participative: paradiplomatie entre Porto Alegre et Saint-Denis. Paris: IHEAL.
- ProSavana. 2013. *Elaboração do Plano Director do Desenvolvimento Agrícola no Corredor de Nacala: Nota Conceitual*. Maputo; [cité 2014 Jan 14]. Disponible sur : [https://www.prosavana.gov.mz/pdf/note\\_pt.pdf](https://www.prosavana.gov.mz/pdf/note_pt.pdf)
- ProSavana Website. 2013. O que é o ProSAVANA?. [cité 2015 Mar 3]. Disponible sur : <http://www.prosavana.gov.mz/index.php?p=pagina&id=27>
- ProSavana-PD. 2014. *Formulação do Plano Director de Desenvolvimento Agrícola no Corredor de Nacala - Versão Preliminar*. Maputo: ProSAVANA.
- PT. 2002. *Plano de Governo Lula 2002.doc*.
- PT. 2006. *Plano de Governo Lula 2006.pdf*.
- PT. 2010. *Plano de Governo Dilma 2010.pdf*.
- Puentes CA. 2009. *A Cooperação Técnica Horizontal Brasileira como Instrumento da Política Externa*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão.
- Putnam RD. 1988. Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. *Int Organ*. 42:427–460.
- Pye-Smith C. 2014. Généraliser le modèle brésilien d'alimentation scolaire: utiliser la coopération sud-sud pour partager l'expérience brésilienne en matière d'alimentation scolaire en Amérique latine et dans les Caraïbes. Rome: Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture.
- Radaelli CM. 2000. Whither Europeanization? Concept Stretching and Substantive Change. *Eur Integr Online Pap EIoP*.
- Raimundo IM. 2009. International Migration Management and Development in Mozambique: What Strategies? *Int Migr*. 47:93–122.
- Ramalho Jr. A. 1994. *Complexo agroindustrial, grupos de interesses e políticas públicas : o caso do trigo no Brasil [Tese de Doutorado]*. Campinas: Universidade Estadual de Campinas.
- Reifschneider F, Henz G, Ragassi C, dos Anjos U, Ferraz R. 2010. *Novos ângulos da história da agricultura no Brasil*. Brasília: Embrapa Informação Tecnológica.
- Republic of Mozambique, IMF. 2010. *Republic of Mozambique: Letter of Intent, Memorandum of Economic and Financial Policies, and Technical Memorandum of Understanding*. [cité 2015 Sep 18]. Disponible sur : <http://www.imf.org/external/np/loi/2010/moz/052410.pdf>
- Rhodes R a. W. 1996. The New Governance: Governing without Government<sup>1</sup>. *Polit Stud*. 44:652–667.
- Rhodes RAW, Marsh D. 1995. Les réseaux d'action publique en Grande-Bretagne. In: *Réseaux Polit Publique Débat Autour Policy Netw*. Paris: l'Harmattan; p. 31–68.

- Ribeiro A. 2014. Tete: Historical meeting place for Brazilian and Mozambican developmentalist elites?, Maputo: IESE.
- Richet X. 2014. L'internationalisation des firmes chinoises : croissance, moteurs, stratégies. *Rev Tiers Monde*. n° 219:59–76.
- Ricker-Gilbert J, Jumbe C, Chamberlin J. 2014. How does population density influence agricultural intensification and productivity? Evidence from Malawi. *Food Policy*. 48:114–128.
- Risse T. 1995. *Bringing Transnational Relations Back In: Non-State Actors, Domestic Structures and International Institutions*. Cambridge ; New York, NY, USA: Cambridge University Press.
- Risse T, editor. 2011. *Governance without a state?: policies and politics in areas of limited statehood*. New York: Columbia University Press.
- Risse T, Cowles M, Caporaso J. 2001. Europeanization and Domestic Change: Introduction. In: Cowles MG, Caporaso JA, Risse-Kappen T, editors. *Transform Eur Eur Domest Change*. Ithaca, N.Y: Cornell University Press; p. 1–20.
- Rist G. 2002. *The History of Development: From Western Origins to Global Faith*. London: Zed Books.
- Robinson W. 2007. Beyond the Theory of Imperialism: Global Capitalism and the Transnational State. *Soc Bord*. 2:5–26.
- Rodney WA. 1972. *How Europe underdeveloped Africa*. London Dar es Salaam: Bogle-L'Ouverture publications Tanzania publ. House.
- Rodrigues I, Barbieri JC. 2008. The emergence of social technology: revisiting the appropriate technology movement as a strategy for sustainable development. *Rev Adm Pública*. 42:1069–1094.
- Rodrik D. 2011. *The future of economic convergence*. Cambridge: National Bureau of Economic Research.
- Romano JO. 2011. Redes de politica publica na trajetoria do setor publico agricola brasileiro. In: Bonnal P, Leite SP, editors. *Análise Comp Políticas Agríc Uma Agenda Em Transform*. Rio de Janeiro: CIRAD : Mauad X.
- Rosales O, Kuwayama M. 2012. *China and Latin America and the Caribbean: building a strategic economic and trade relationship*. United Nations, Economic Commission for Latin America and the Caribbean, editors. Santiago: Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC).
- Rosato S. 2003. The Flawed Logic of Democratic Peace Theory. *Am Polit Sci Rev*. [cité 2015 Jul 23]; 97. Disponible sur : [http://www.journals.cambridge.org/abstract\\_S0003055403000893](http://www.journals.cambridge.org/abstract_S0003055403000893)
- Rose R. 1993. *Lesson-drawing in public policy: a guide to learning across time and space*. Chatham, N.J: Chatham House Publishers.
- Rosenau J. 1997. *Along the domestic-foreign frontier: exploring governance in a turbulent world*. Cambridge New York Oakleigh (Australia): Cambridge university press.
- Rosenau JN. 1969. *Linkage politics: essays on the convergence of national and international systems*. New York: Free Press.
- Rosenau JN. 2006. *The Study of World Politics: Volume 2: Globalization and Governance*. London: Routledge.
- Rostow WW. 1986. *Les étapes de la croissance économique*. Paris: Ed. du Seuil.

- Rouquié A. 2008. Le Brésil, un Etat sud-américain parmi les grands? In: Jaffrelot C, editor. *Enjeu Mond Pays Émergents*. Paris: Presses de la fondation nationale des sciences politiques; p. 105–116.
- Routledge P, Cumbers A, Nativel C. 2007. Grassrooting network imaginaries: relationality, power, and mutual solidarity in global justice networks. *Environ Plan A*. 39:2575 – 2592.
- Ruggie J. 1992. Multilateralism: the anatomy of an institution. *Int Organ*. 46:561–598.
- Ruggie JG. 1998. What Makes the World Hang Together? Neo-utilitarianism and the Social Constructivist Challenge. *Int Organ*. 52:855–885.
- Sabatier PA. 2014. Advocacy Coalition Framework (ACF). In: Boussaguet L, Jacquot S, Ravinet P, editors. *Dict Polit Publiques*. 4e édition. Paris: Presses de Sciences Po; p. 49–57.
- Sabatier PA, Jenkins-Smith HC, editors. 1993. *Policy change and learning: an advocacy coalition approach*. Boulder, Colo: Westview Press.
- Sabourin E. 2002. Desenvolvimento rural e abordagem territorial: conceitos, estratégias e atores. In: Sabourin É, Teixeira OA, editors. *Planej E Desenvolv Territ Rurais Conceitos Controv E Experiências*. 1a ed. Brasília, DF: Embrapa Informação Tecnológica; UFPB; CIRAD; p. 21–37.
- Sabourin E. 2007. *Paysans du Brésil: entre échange marchand et réciprocité*. S.l.: Quae.
- Salama P. 2014a. *Des pays toujours émergents ?* Paris: La Documentation française : DILA - Direction de l'information légale et administrative.
- Salama P. 2014b. Introduction. *Rev Tiers Monde*. n° 219:7–17.
- Santos A, Roffarello L, Filipe M. 2015. *Mozambique - Perspectives économiques en Afrique*. Paris: BAD/OCDE/PNUD.
- Santos B de S. 2002. Para uma sociologia das ausências e uma sociologia das emergências. *Rev Crítica Ciênc Sociais*.:237–280.
- Santos B de S. 2010. *Refundación del estado en América Latina: perspectivas desde una epistemología del Sur*. La Paz, Bolivia: Universidad Mayor de San Simon, Centro de Estudios Superiores Universitarios : Plural editores.
- dos Santos T. 2012. Teoria da Dependência: um balanço. In: Munteal O, Martins PEM, editors. *O Bras Em Evidência Utop Desenvolv*. Rio de Janeiro, RJ, Brasil: Fundação Getúlio Vargas; p. 154–161.
- Sauer S, Pereira Leite S. 2012. Agrarian structure, foreign investment in land, and land prices in Brazil. *J Peasant Stud*. 39:873–898.
- Saurugger S, Surel Y. 2006. L'europeanisation comme processus de transfert de politique publique. *Rev Int Polit Comparée*. 13:179.
- Saurugger S, Surel Y. 2009. *Au-delà a de la convergence : instruments de résistance dans l'Union européenne*. Grenoble: 10e Congrès de l'Association française de science politique (AFSP).
- Savoia JRF, Widonsck CA, Ribeiro C, Palermo D, Rego RM. 2009. *Agronegócio no Brasil : uma perspectiva financeira*. São Paulo: Saint Paul Editora.
- Sayago D. 2008. Os Conselhos de Desenvolvimento Territorial: entre a participação ea representação. *Rev Bras Gest E Desenvolv Reg*.
- Schlesinger S. 2013a. *Cooperação e investimentos do Brasil na África: o caso do ProSavana*. 1a ed. Maputo: FASE.
- Schlesinger S. 2013b. Dois casos sérios em Mato Grosso: a soja em Lucas do Rio Verde e a cana-de-açúcar em Barra do Bugres. FORMAD. Mato Grosso.

- Schwartz T, Skinner KK. 2002. The myth of the democratic peace. *Orbis*. 46:159–172.
- Serra C. 1996. De la gestion des corps à la gestion des mentalités en Zambézia, Mozambique (1890/1983): rapports de domination, conformisme et déviance politiques. Lille: Atelier national de reproduction des thèses.
- Serra CM. 2013. Transmissibilidade dos direitos de uso e aproveitamento da terra em Moçambique. In: Serra CM, Carilho J, editors. *Dinâmicas Ocupação E Uso Terra Em Moçamb*. Maputo, Moçambique: Escolar Editora; p. 51–73.
- Shankland A, Gonçalves E. 2016. Imagining Agricultural Development in South–South Cooperation: The Contestation and Transformation of ProSAVANA. *China Braz Afr Agric*. 81:35–46.
- Silva JG da, Del Grossi ME, França CG de, Vasconcelos LM. 2011. The Fome Zero (Zero Hunger) Program: the Brazilian experience. Brasília: Ministry of Agrarian Development.
- da Silva MAV, de Almeida D’Agosto M. 2013. A model to estimate the origin–destination matrix for soybean exportation in Brazil. *J Transp Geogr*. 26:97–107.
- Silva MM. 2015. A Política de assistência social brasileira e o “neodesenvolvimentismo”: notas ao debate. *Rev SER Soc*. 16:377.
- Siméant J, Pommerolle M-E, Sommier I, editors. 2015. *Observing Protest from a Place: The World Social Forum in Dakar (2011)*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Simmons BA, Dobbin F, Garrett G, editors. 2008. *The Global Diffusion of Markets and Democracy*. 1 edition. Cambridge ; New York: Cambridge University Press.
- Smart T, Hanlon J. 2014. *Chickens and beer: A recipe for agricultural growth in Mozambique*. Maputo: Ciedima.
- Smith N. 1992. Homeless/Global: Scaling Places. In: Bird J, Curtis B, Putnam T, Robertson G, Tickner L, editors. *Mapp Futur Local Cult Glob Change*. London: Routledge; p. 87–119.
- Snyder GH, Diesing P. 1977. *Conflict among nations: bargaining, decision making, and system structure in international crises*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Snyder RC, Bruck HW, Sapin BM. 1954. *Decision-making as an approach to the study of international politics*. [Princeton: Organizational Behavior Section, Princeton University].
- Soulé-Kohndou FA. 2010. *Puissances émergentes et multilatéralisme : Le cas de l’Afrique du Sud (1999-2008); Analyse des stratégies d’une puissance émergente*. Paris: L’Harmattan.
- Soulé-Kohndou FA. 2012. Forums d’émergents et multilatéralisme: le cas du forum IBAS (Inde-Brésil-Afrique du Sud). *Perspect Int*.:135–145.
- Soulé-Kohndou FA. 2014. *Les “clubs” de puissances “émergentes”: fonctions objectives et usages stratégiques: le cas du forum de dialogue IBAS (Inde-Brésil-Afrique du Sud) [Thèse de doctorat]*. Paris: Institut d’Etudes Politiques de Paris.
- Souza Filho H. 1990. *A modernização violenta: principais transformações na agropecuária capixaba [Dissertação de Mestrado]*. Campinas: Universidade Estadual de Campinas.
- Souza Martins J. 1981. *Os camponeses e a política no Brasil*. 1st ed. Petrópolis: Editora Vozes.
- Stiglitz JE. 2007. *Making Globalization Work*. Reprint edition. New York: W. W. Norton & Company.
- Stone D. 2004. Transfer agents and global networks in the “transnationalization” of policy. *J Eur Public Policy*. 11:545–566.
- Stone D. 2012. Transfer and translation of policy. *Policy Stud*. 33:483–499.

- STP SAN CPLP. 2013. IV Reunião do secretariado técnico permanente de segurança alimentar e nutricional da CPLP. Praia: Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP).
- Strange S. 1988. *States and markets: an introduction to international political economy*. Londons: Pinter Publishers.
- Takagi M. 2000. *Camaras setoriais agroindustriais, representação de interesses e políticas públicas* [Mestrado]. Campinas: Universidade Estadual de Campinas.
- Takagi M. 2006. *A implantação da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil : seus limites e desafios* [Doutorado]. Campinas: Universidade Estadual de Campinas.
- Takagi M. 2011. *Food and nutrition security and cash transfer programs*. In: *Fome Zero Zero Hunger Program Braz Exp*. Brasília: Ministry of Agrarian Development.
- Tamanini LLG. 2011. *O lugar do Brasil no mundo: subalternidade e ambivalência diante do “desenvolvimento” e do “international”* [Master]. Rio de Janeiro: Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.
- Tang X. 2014. *Scoping Study of Chinese Agricultural Engagements in Mozambique*. Paris: AFD.
- Tanner C. 2013. *Valorizar a terra em Moçambique: um processo inclusivo ou divisivo?* In: Serra CM, Carilho J, editors. *Dinâmicas Ocupação E Uso Terra Em Moçamb*. Maputo, Moçambique: Escolar Editora; p. 129–150.
- Tarnoff C. 2005. *Foreign Aid: An Introductory Overview of U.S. Programs and Policy*. Washington: Congressional Research Service.
- Tarrow SG. 2005. *The new transnational activism*. New York: Cambridge University Press.
- Teixeira JC. 2005. *Modernização da agricultura no Brasil: impactos econômicos, sociais e ambientais*. *Rev Eletrônica Assoc Geógrafos Bras*. 2:21–42.
- Temple L, Lancon F, Montaigne E, Soufflet JF. 2009. *Introduction aux concepts et methodes d’analyse de filieres agricoles et agro-industrielles*. *Econ Soc*.:1803–1812.
- The South Commission, editor. 1990. *The challenge to the South: the report of the South Commission*. Oxford; New York: Oxford University Press.
- Tonneau J-P, Aquino JR de, Teixeira OA. 2005. *Modernisation de l’agriculture familiale et exclusion*. *Cah Agric*. 14:30–34.
- Tonneau JP, Sabourin E. 2009. *Agriculture familiale et politiques publiques de développement territorial : le cas du Brésil de Lula*. *Confins Rev Fr-Brés Géographie Rev Fr-Bras Geogr*.
- Traag VA, Krings G, Van Dooren P. 2013. *Significant Scales in Community Structure*. *Sci Rep*. [cité 2015 Jun 2]; 3. Disponible sur : <http://www.nature.com/srep/2013/131014/srep02930/full/srep02930.html>
- Tschirley D, Myers R, Zavale H. 2013. *MSU/FSG Study of impact of WFP local and regional food aid procurement on markets, householdes and food value chains*. Michigan: Michigan State University.
- Tulmets E. 2005. *La conditionnalité dans la politique de l’élargissement del’Union Européenne à l’Est: un cadre d’apprentissage et de socialisation mutuelle?* [Thèse de doctorat]. Paris: Institut d’Etudes Politiques de Paris/ Freie Universitat Berlin.
- Tulmets E. 2013. *Le transfert d’expérience de l’Europe centrale et orientale vers le voisinage européen: rhétorique ou réalité ? Les cas polonais et tchèque*. Paris: Centre d’Études et de Recherches Internationales/ Sciences Po Paris.
- Tulmets E. 2015. *Analyser l’exportation des normes au-delà de l’Union européenne*. *Polit Eur*. n° 46:8–32.



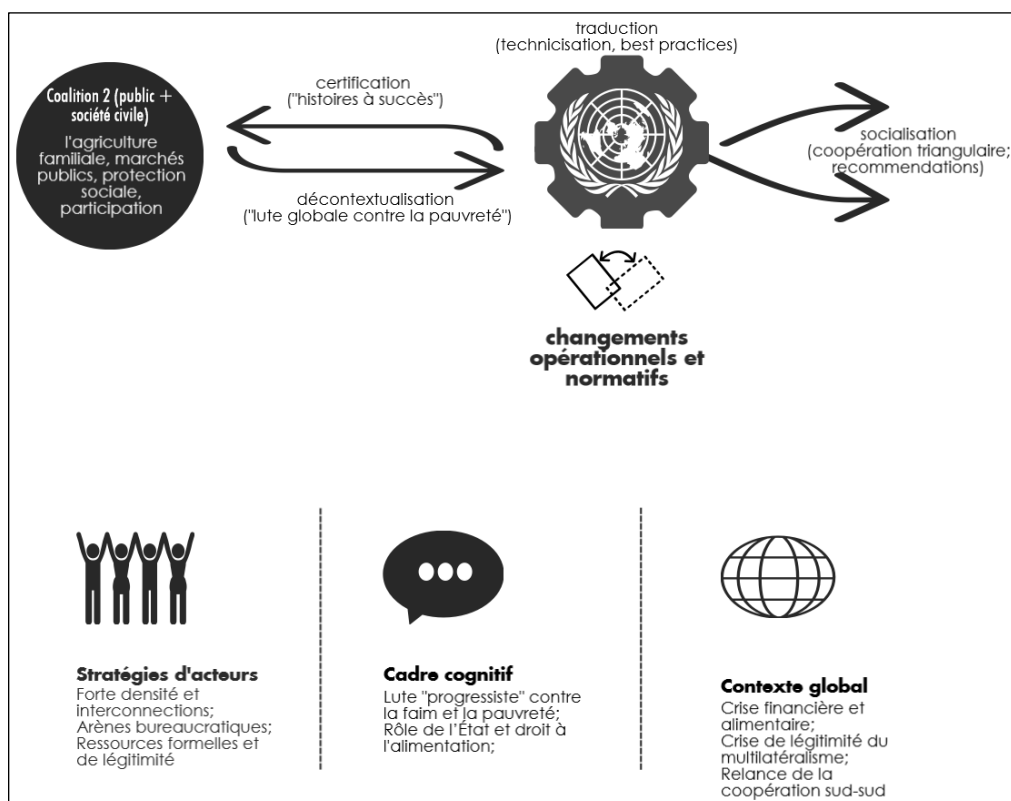
- Unac. 2012. Moçambique: Pronunciamento da Unac sobre o Programa ProSavana. Farmlandgrab.org. [cité 2012 Nov 1]. Disponible sur : <http://farmlandgrab.org/post/view/21205>
- Unac. 2014a. Pesquisa sobre os impactos actuais resultante da prática da actividade de planta o de eucaliptos e pinheiros levado a cabo pela Chikweti forest do Niassa. Lichinga: Transnational Institute.
- Unac. 2014b. Camponeses denunciam usurpa es de terra no corredor de Nacala. União Nac Camponeses. [cité 2016 Apr 5]. Disponible sur : <http://www.unac.org.mz/index.php/component/content/article/7-blog/88-camponeses-denunciam-usurpacoes-de-terra-no-corredor-de-nacala>
- Unac. 2016a. Ativistas da Unac escapam de tentativa de espancamento protagonizada por um dos consultores da Jica durante a sess o de consulta  s organiza es sobre o ProSavana. Uni o Nac Camponeses. [cité 2016 Apr 5]. Disponible sur : <http://www.unac.org.mz/>
- Unac. 2016b. Comunicado de Imprensa. Uni o Nac Camponeses. [cité 2016 Apr 5]. Disponible sur : <http://www.unac.org.mz/index.php/7-blog/140-comunicado-de-imprensa>
- UN News. UN News Centre - Remarks at the launch of the Zero Hunger Challenge. UN News Serv Sect. [cité 2016 Jan 30]. Disponible sur : [http://www.un.org/apps/news/infocus/sgspeeches/statments\\_full.asp?statID=1580#.VqzS-1n0eRS](http://www.un.org/apps/news/infocus/sgspeeches/statments_full.asp?statID=1580#.VqzS-1n0eRS)
- UNCTADStat. 2015. UNCTADstat - Affichage de tableau - Services (MBP6) : exportations and importations par catégories de services, parts et croissance, annuel, 2005-2014. Conférence N U Sur Commer Dév. [cité 2016 Jan 18]. Disponible sur : <http://unctadstat.unctad.org/wds/TableView/tableView.aspx>
- UNSG. 2013. The state of South-South cooperation. New York: United Nations General Assembly; [cité 2014 Jan 6]. Disponible sur : [http://ssc.undp.org/content/dam/ssc/documents/SG%20Reports/SGs%20Report%20on%20SSC\\_2013.pdf](http://ssc.undp.org/content/dam/ssc/documents/SG%20Reports/SGs%20Report%20on%20SSC_2013.pdf)
- Usaid. 2014. Feed the Future Mozambique: zone of influence baseline report. Maryland: Westat.
- USDA-FAS. 2011. USDA Invests in Micronutrient-Fortified Food Aid in Six Countries to Improve Nutrition for Vulnerable Populations | USDA Foreign Agricultural Service. U S Dep Agric Foreign Agric Serv.
- USDA-FAS. 2014. Oilseeds and Products Annual: Peoples Republic of China [Internet]. Washington: United States Department of Agriculture/ Foreign Agricultural Service.
- Vadell JA. 2013. The North of the South: The Geopolitical Implications of "Pacific Consensus" in South America and the Brazilian Dilemma. *Lat Am Policy*. 4:36-56.
- Val  SC. 2012a. Temas sobre desenvolvimento econ mico local: pontos e contrapontos. Maputo, Moçambique: Indico Editores.
- Val  SC. 2012b. Microcrédito, combate   pobreza e desenvolvimento do meio rural em Moçambique : como alcançar os pobres economicamente activos e torna-los agentes econ micos mais dinâmicos. In: Mosca J, editor. *Contrib Para O Debate Agric E Desenvolv Rural*. Maputo, Moçambique: Escolar Editora; p. 107-157.
- Vale. 2013. Delivering value through capital efficiency: Annual Report 2012. Rio de Janeiro: VALE SA.

- VALE. 2014. Vale highlights its projects in Mozambique at an event in Africa. VALE. [cité 2014 Aug 12]. Disponible sur : <http://www.vale.com/mozambique/EN/aboutvale/news/Pages/vale-destaca-projetos-em-mocambique-em-feira-na-africa.aspx>
- Valler-Filho W. 2007. O Brasil e a crise haitiana: a cooperação técnica como instrumento de solidariedade e de ação diplomática. Brasília: Thesaurus Editora.
- Van de Kamp L. 2015. Pentecostalismo brasileiro em Moçambique: produção de conhecimento espiritual e cultural em um espaço transnacional. *Rev Soc E Estado*. 30:389–413.
- Vauchez A. 2013. Le prisme circulatoire. Retour sur un leitmotiv académique. *Crit Int*. N° 59:9–16.
- Veras F, Balaban D, Nehring R, Schwengber R, Rodrigues C, Lambais G, Jones C, Galante A. 2013. Structured demand and smallholder farmers in Brazil: the case of PAA and PNAE. Brasília: International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC - IG)/ WFP Centre of Excellence Against Hunger.
- Vergara-Camus L. 2013. Rural Social Movements in Latin America: In the Eye of the Storm: Rural Social Movements in Latin America. *J Agrar Change*. 13:590–606.
- Vernières M, editor. 1997. *Etats, politiques publiques et développement en Asie de l'Est*. Paris: Karthala.
- Vieira MM. 2012. Celso Furtado e o mito do desenvolvimento econômico. In: Munteal O, Martins PEM, editors. *O Bras Em Evidência Utop Desenvolv*. Rio de Janeiro, RJ, Brasil: Fundação Getúlio Vargas; p. 230–237.
- Vigevani T, Cepaluni G. 2007. Lula da Silva's foreign policy: the autonomy through diversification strategy. *Contexto Int*. 29:273–335.
- Viltard Y. 2008. *Etats, savoirs et politiques de développement*. In: Géronimi V, Bellier I, Gabas J-J, Vernières M, Viltard Y, editors. *Savoirs Polit Dév Quest En Débat À Aube XXIe Siècle*. Paris: Karthala : GEMDEV.
- Visentini PGF, Silva ALR da. 2010. Brazil and the economic, political, and environmental multilateralism: the Lula years (2003–2010). *Rev Bras Política Int*. 53:54–72.
- Vizentini PF. 2008. *Relações internacionais do Brasil: de Vargas a Lula*. São Paulo (SP): Fundação Perseu Abramo.
- Voituriez T. 2013. *L'invention de la pauvreté*. Paris: B. Grasset.
- Vunjanhe J, Adriano V. 2015. *Segurança alimentar e nutricional em Moçambique: um longo caminho por trilhar*. Rio de Janeiro: Centro de Referência em Segurança Alimentar e Nutricional/ Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro.
- Walker JL. 1969. The Diffusion of Innovations among the American States. *Am Polit Sci Rev*. 63:880–899.
- Waltz KN. 1979. *Theory of international politics*. Reissue. Long Grove, Ill.: Addison-Wesley Pub. Co.
- Wedekin I. 2005. A política agrícola brasileira em perspectiva. *Rev Política Agríc*. 14:17–32.
- Wehrmann M, Duarte LMG. 2002. Sojicultor: agente de transformação nos cerrados brasileiros. In: Duarte LMG, Theodoro SH, editors. *Dilemas Cerrado Entre O Ecol Incorreto E O Socialmente Injusto*. Rio de Janeiro, Brazil: Garamond; p. 177–203.
- West HG, Myers GW. 1996. A piece of land in a land of peace? State farm divestiture in Mozambique. *J Mod Afr Stud*. 34:27–51.
- Westney DE. 1987. *Imitation and innovation: the transfer of Western organizational patterns to Meiji Japan*. Cambridge, Mass: Harvard university press.

- WFP. 2008a. "Purchase for Progress": Implementation Plan Proposal. Maputo: Mozambique Country Office/ World Food Programme.
- WFP. 2008b. WFP strategic plan 2008-2013. Rome: World Food Programme; [cité 2016 Apr 6]. Disponible sur : <http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/communications/wfp228800.pdf>
- WFP. 2009. Home-grown school feeding: a framework to link school feeding with local agricultural production. Rome: World Food Programme.
- WFP. 2012. P4P Purchase for Progress: a primer. Rome: World Food Programme/P4P Coordination Unit; [cité 2015 Jul 1]. Disponible sur : <http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/reports/wfp245374.pdf>
- WFP. 2013b. La situation de l'alimentation scolaire dans le monde. Rome: World Food Programme/ The World Bank.
- WFP. 2013a. Révision de la politique en matière d'alimentation scolaire: promouvoir l'innovation pour favoriser la prise en main des programmes par les pays. Rome: World Food Programme.
- WFP. 2015. Mozambique | WFP | United Nations World Food Programme - Fighting Hunger Worldwide. U N World Food Programme. [cité 2015 Mar 4]. Disponible sur : <https://www.wfp.org/countries/mozambique/overview>
- Wheatley J. 2009. Agriculture: Superpower is ready to feed the world. *Financ Times*. [cité 2015 Aug 26]. Disponible sur : <http://www.ft.com/cms/s/0/e079f622-c8d9-11de-8f9d-00144feabdc0.html#axzz3judeM8AI>
- Wilkinson J. 2014. Brazilian biodiplomacy in Africa: the case of biofuels. Rio de Janeiro: Actionaid.
- Wise T. 2015. A Grande Concessão de Terras em Moçambique. *Acção Académica Para O Desenvolvemento das Comunidades Rurais*. [cité 2016 Avr 5]. Disponible sur : <https://adecru.wordpress.com/2015/05/20/a-grande-concessao-de-terras-em-mocambique/>
- World Bank, IPEA. 2011. Ponte sobre o Atlântico: Brasil e Africa Subsaariana - parceria Sul-Sul para o crescimento. Brasilia.
- Zanella MA, Milhorange C. 2016. Cerrado meets savannah, family farmers meet peasants: The political economy of Brazil's agricultural cooperation with Mozambique. *Food Policy*. 58:70–81.
- Zanella M, Duncan J. 2015. The UN's most inclusive body at a crossroads. *Food Gov Reflect Food Gov Sustain Relat Top*. [cité 2016 Mar 29]. Disponible sur : <http://foodgovernance.com/2015/10/22/the-uns-most-inclusive-body-at-a-crossroads/>
- Zha D, Zhang H. 2013. Food in China's international relations. *Pac Rev*. 26:455–479.
- Zibechi R. 2013. La "lutte contre la pauvreté" comme contre-insurrection. In: Pinet N, editor. *Être Comme Eux Perspectives Critiques Sur Développement En Amérique Latine*. Lyon: Parangon; p. 185–214.

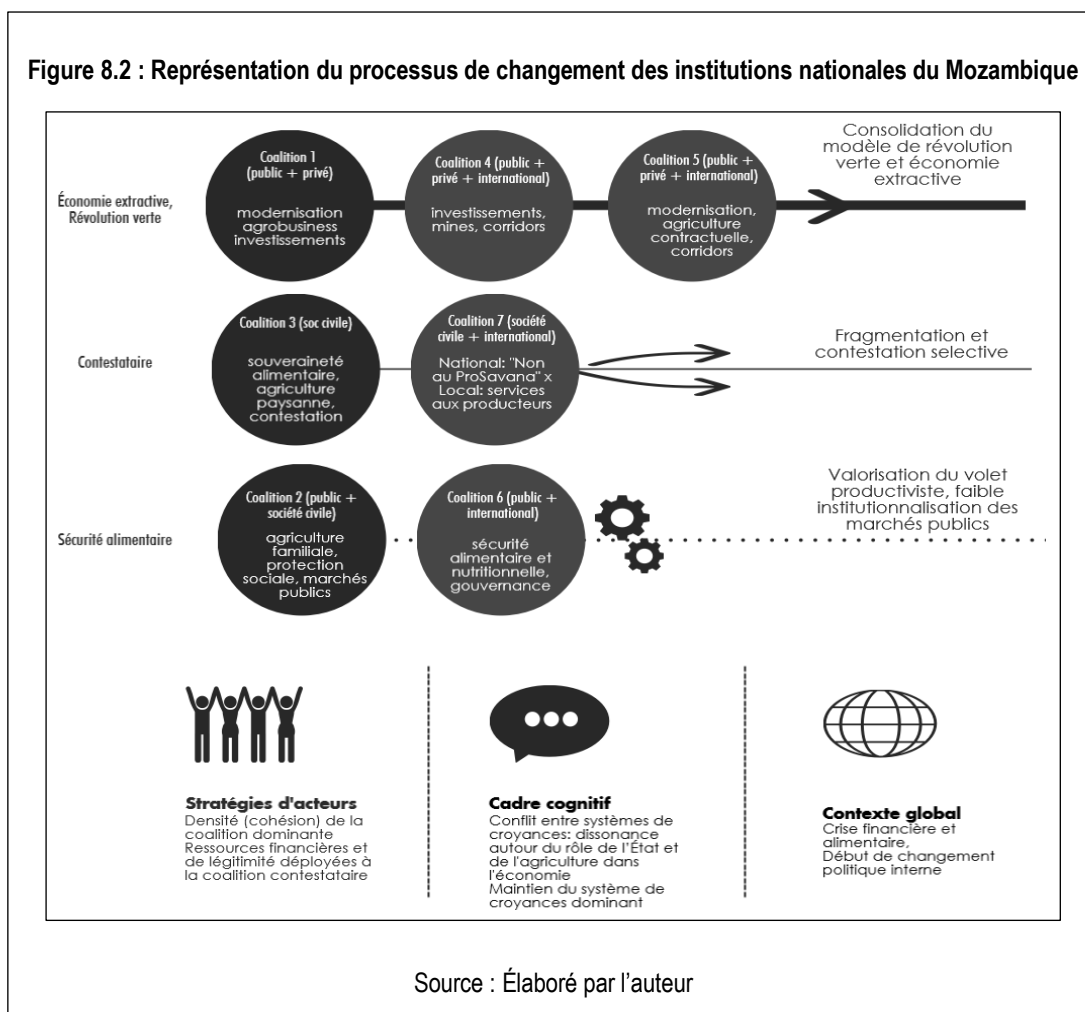
## Annexe 1. Représentation schématique des déterminants du changement politique

Figure 8.1 : Représentation des déterminants et du processus de changement des institutions multilatérales



Source : Élaboré par l'auteur

Figure 8.2 : Représentation du processus de changement des institutions nationales du Mozambique



## Annexe 2. Comparaison d'indicateurs de développement entre le Brésil et le Mozambique, 2014

	Brésil	Mozambique
Population, total	206 077 898	27 216 276
Croissance de la population (% annuel)	0,9	2,8
PIB (USD milliards courants)	2 416,6	15,9
Croissance du PIB (% annuel)	0,1	7,2
Superficie (kilomètres carrés)	8 515 770	799 380
Agriculture, valeur ajoutée (% du PIB)	5,2	25,2
Exportations de biens et de services (% du PIB)	11,2	26,2
Importations de biens et de services (% du PIB)	13,9	69,5
Surface forestière (km carrés), 2013	4 955 060	383 528
Croissance de la population urbaine (% annuel)	1,2	3,6
Espérance de vie à la naissance, total (années)	74,4	55
Taux de mortalité infantile, moins de 5 ans (pour 1 000)	16,2	81,2

Source : World Bank Data 2016

## Annexe 3. Tableau récapitulatif des plans stratégiques pour le développement rural et agricole au Mozambique, 2000-2015

Plan	Période	Aspects principaux
<b>Plan d'action de réduction de la pauvreté absolue (Parpa I)</b>	2001-2005	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Lignes d'action concentrées sur l'éducation, la santé, les infrastructures, le développement rural et agricole, la bonne gouvernance et la légalité, les politiques de gestion macro-économique ;</li> <li>- Décentralisation des efforts de lutte contre la pauvreté envers les districts ;</li> <li>- Promotion de l'efficacité des institutions publiques en lien avec le secteur privé ;</li> <li>- Promotion de la légalité et de l'ordre public et lutte contre la corruption ;</li> </ul>
<b>Agenda 2025</b>	2003	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Introduit des préoccupations économiques concernant la qualité des produits et met l'accent sur les questions foncières ;</li> <li>- Souligne la nécessité d'intégration de la production avec le marché interne et international et de la nécessité de mécanisation agricole ;</li> <li>- Propose le soutien aux partenariats publics, privés et familiaux pour l'augmentation de la production et de la productivité ;</li> </ul>
<b>Stratégie de développement rural (EDR)</b>	2007	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fondée sur des consultations publiques et considère le secteur rural de manière plus holistique ;</li> <li>- Souligne les investissements dans l'augmentation de la productivité, dans le capital humain et social, la nécessité de participation communautaire et de décentralisation de la décision politique ;</li> <li>- Propose des projets pilotes avec des effets multiplicateurs (<i>big push</i>) <ul style="list-style-type: none"> <li>- Conception plus économique</li> </ul> </li> </ul>
<b>Plan d'action de réduction de la pauvreté absolue (Parpa II)</b>	2006-2010	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fondé sur les piliers de promotion de la bonne gouvernance (État de droit, transparence et lutte contre la corruption) ; du capital humain (services sociaux basiques) ; et du développement économique (infrastructures, secteur privé, cadres légaux, productivité agricole)</li> <li>- Décentralisation et efficacité de l'approvisionnement de services publics ; <ul style="list-style-type: none"> <li>- Promotion de la légalité et de l'ordre public ;</li> </ul> </li> <li>- Promotion de la paix, de la stabilité politique et de la justice sociale ;</li> </ul>
<b>Stratégie pour la révolution verte</b>	2007	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Contexte de la la déclaration d'Abuja (2006) autour de la « révolution verte africaine » ;</li> <li>- Accent sur l'intensification de l'usage d'intrants agricoles à travers les réseaux de commercialisation <ul style="list-style-type: none"> <li>- Accent sur accroissement des exportations et de l'approvisionnement en matières premières pour l'industrie nationale ;</li> </ul> </li> </ul>
<b>Plan d'action pour la production agricole (Papa)</b>	2008-2011	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Accent sur l'appui au secteur privé et ouverture des marchés pour les intrants agricoles ;</li> <li>- Orientations sur les zones agro-écologiques du pays et sur les produits spécifiques ;</li> <li>- Accent sur l'approche des filières agricoles en fonction de la compétitivité agricole ;</li> <li>- Perspective très sectorielle ; propose l'allocation des ressources aux cultures et aux producteurs avec le plus grand potentiel en matière de production, marché, connaissance et travail ;</li> </ul>
<b>Programme d'appui à l'intensification et à la diversification de l'agriculture et de l'élevage (Idap)</b>	2008	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Stratégie similaire à celle de la révolution verte ;</li> <li>- Accent sur le secteur privé en tant que moteur de la croissance agricole ; sur la décentralisation des unités de développement ; sur la promotion de cultures alimentaires et de rente pour la sécurité alimentaire, la génération de devises et l'expansion de marchés ; et sur le développement des marchés internes et internationaux ;</li> </ul>
<b>Stratégie de sécurité alimentaire et nutritionnelle (Esan II)</b>	2008-2015	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Élaboration menée par le Setsan</li> <li>- Reconnaît l'importance du Droit humain à l'alimentation</li> <li>- Fondée sur une approche intégrée de la sécurité alimentaire (promotion de la production et de la disponibilité des denrées alimentaires, de l'accès, de l'usage et de l'adéquation des aliments) ;</li> </ul>

Plan	Période	Aspects principaux
<b>Plan d'action multisectorielle par la réduction de la malnutrition chronique (PAMRDC)</b>	2011-2014	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Accent sur la réduction de malnutrition de jeunes, femmes enceintes et enfants de bas age ;</li> <li>- Accent sur l'accès aux aliments de haute valeur nutritionnelle (utilisation des produits locaux et enrichissement des produits alimentaires) ;</li> <li>- Souligne la nécessité de renforcement institutionnel pour la coordination multisectorielle et des ressources humaines dans le domaine de la nutrition ;</li> </ul>
<b>Plan d'action de réduction de la pauvreté (Parp)</b>	2011-2014	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Décentralisation et promotion de l'approvisionnement des services publics au niveau local ainsi que la capacité institutionnelle de l'administration locale, notamment dans les municipalités</li> <li>- Promotion de la participation citoyenne dans la gouvernance</li> <li>- Promotion de la légalité et de l'ordre public et lutte contre la corruption</li> <li>- Augmentation de la production et de la productivité agricole</li> <li>- Accent sur les facteurs de production, l'accès aux marchés et la gestion des ressources naturelles</li> </ul>
<b>Plan stratégique de développement agricole (Pedsa)</b>	2010-2019	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Accent sur l'augmentation de la production et de la productivité et sur les produits spécifiques (notamment les cultures commerciales) ;</li> <li>- Appui à la diffusion de paquets technologiques et à la structuration de filières agricoles ;</li> <li>- Accent sur les partenariats publics-privés et sur l'agriculture contractuelle ;</li> <li>- Orientation sur les zones agro-écologiques (corridors) ;</li> </ul>
<b>Plan stratégique de développement agricole (Pnisa)</b>	2013-2017	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Accent sur la compétitivité des cultures agricoles, le potentiel des zones agro-écologiques et sur la structuration de filières (à partir de la commercialisation d'intrants, la mécanisation, la traction animale, l'irrigation) ;</li> <li>- Accent sur les produits spécifiques (notamment des cultures commerciales) et adoption de paquets technologiques ;</li> <li>- Accent sur le secteur privé d'où proviendraient 60 % des ressources ;</li> <li>- Orientation sur les zones agro-écologiques (corridors) ;</li> </ul>

Source : Élaboré par l'auteur à partir des textes de chaque stratégie

## Annexe 4. Liste des entretiens par date

Réf	Statut	Date	Lieu	Pays	Observation
1	Diplomate à l'Ambassade du Brésil à Pretoria	05/03/2013	Pretoria	Afrique du Sud	
2	Attaché ministère de l'agriculture	05/03/2013	Pretoria	Afrique du Sud	
3	Chercheur	06/03/2013	Johannesburg	Afrique du Sud	
4	Fonctionnaire du ministère de l'Agriculture	07/03/2013	Pretoria	Afrique du Sud	
5	Directeur de l'entreprise Protein Research Foundation	07/03/2013	Johannesburg	Afrique du Sud	
6	4 Représentants du Nepad	07/03/2013	Midrand	Afrique du Sud	
7	Représentant de la DBSA pour les BRICS	08/03/2013	Midrand	Afrique du Sud	
8	Directeur de l'AFD en Afrique du Sud	08/03/2013	Johannesburg	Afrique du Sud	
9	Représentant de l'ABC	13/03/2013	Maputo	Mozambique	
10	Représentant de l'Unac	13/03/2013	Maputo	Mozambique	
11	Représentant de l'Embrapa au Mozambique	13/03/2013	Maputo	Mozambique	

Réf	Statut	Date	Lieu	Pays	Observation
12	Diplomate à l'Ambassade du Brésil à Maputo	14/03/2013	Maputo	Mozambique	
13	Directeur du PAM Mozambique	14/03/2013	Maputo	Mozambique	
14	Représentant de la Chambre de commerce Brésil-Mozambique (CCIABM)	14/03/2013	Maputo	Mozambique	
15	Représentant de RSE à Vale Mozambique	14/03/2013	Maputo	Mozambique	
16	Directeur de la JICA Mozambique	15/03/2013	Maputo	Mozambique	
17	Directeur de l'AFD Mozambique	15/03/2013	Maputo	Mozambique	
18	Coordinateur du ProSavana au ministère de l'Agriculture	16/03/2013	Maputo	Mozambique	
19	Représentant du programme PAA Afrique au PAM	18/03/2013	Maputo	Mozambique	
20	Consultant de la JICA pour le ProSavana	19/03/2013	Maputo	Mozambique	
21	Représentant de la FGV pour le ProSavana	19/03/2013	Maputo	Mozambique	
22	Représentant de la Plateforme de la société civile de Nampula	20/03/2013	Nampula	Mozambique	
23	Représentant de l'ONG Oram	20/03/2013	Nampula	Mozambique	
24	Représentant du Département provincial de l'Agriculture pour le ProSavana	20/03/2013	Nampula	Mozambique	
25	Représentant du Département provincial de l'Agriculture	20/03/2013	Nampula	Mozambique	
26	Représentant de l'IIAM à Nampula	21/03/2013	Nampula	Mozambique	
27	2 Représentants de l'ONG Fase	02/05/2013	Rio de Janeiro	Brésil	
28	Chercheur	02/05/2013	Rio de Janeiro	Brésil	
29	Représentant du département de promotion commerciale de la Bndes	03/05/2013	Rio de Janeiro	Brésil	
30	Représentant de l'ONG Ibase	03/05/2013	Rio de Janeiro	Brésil	
31	Représentant de la Plateforme de transparence de la Bndes	07/05/2013	Rio de Janeiro	Brésil	
32	Représentant de la Bndes pour les affaires internationales	08/05/2013	Rio de Janeiro	Brésil	
33	Chercheur	08/05/2013	Rio de Janeiro	Brésil	
34	Chercheur	09/05/2013	Rio de Janeiro	Brésil	
35	Représentant de la Vale Mozambique	10/05/2013	Rio de Janeiro	Brésil	
36	Représentant du Senar/CNA pour la coopération internationale	28/05/2013	Brasilia	Brésil	
37	Représentant du Consea pour les Affaires internationales	28/05/2013	Brasilia	Brésil	
38	Représentant de l'Oxfam Brésil	29/05/2013	Brasilia	Brésil	
39	Chercheur	29/05/2013	Brasilia	Brésil	
40	Directeur de l'Institut Brésil-Afrique	02/06/2013	Brasilia	Brésil	
41	Ambassadeur du Bénin au Brésil	03/06/2013	Brasilia	Brésil	
42	Représentant du FNDE pour la coopération internationale	03/06/2013	Brasilia	Brésil	
43	Consultant du PAA Afrique	03/06/2013	Brasilia	Brésil	



Réf	Statut	Date	Lieu	Pays	Observation
44	Ambassadeur du Sénégal au Brésil	04/06/2013	Brasilia	Brésil	
45	Directeur du Condraf/MDA	05/06/2013	Brasilia	Brésil	
46	2 Représentants du GTEX Afrique à la Camex	05/06/2013	Brasilia	Brésil	
47	Ambassadeur de la Guinée Equatoriale au Brésil	06/06/2013	Brasilia	Brésil	
48	Directeur de la CEPLAC/MAPA	06/06/2013	Brasilia	Brésil	
49	Directeur du MPA	07/06/2013	Brasilia	Brésil	
50	Représentant de l'Emater-DF pour la coopération internationale	07/06/2013	Brasilia	Brésil	
51	4 Représentants du MDS pour la coopération internationale	07/06/2013	Brasilia	Brésil	
52	Représentant de l'Usaid Brésil pour la coopération triangulaire	10/06/2013	Brasilia	Brésil	
53	Directeur de l'IPC-IG	11/06/2013	Brasilia	Brésil	
54	Représentant de l'ONG Inesc	11/06/2013	Brasilia	Brésil	
55	Représentant du MDA pour la coopération internationale	11/06/2013	Brasilia	Brésil	
56	Directeur du CGFome/Itamaraty	12/06/2013	Brasilia	Brésil	
57	Représentant de la FAO pour le PAA Afrique	12/06/2013	Brasilia	Brésil	
58	Représentant de la JICA Brésil	12/06/2013	Brasilia	Brésil	
59	Représentant de l'ABC pour la coopération sud-sud	12/06/2013	Brasilia	Brésil	
60	Représentant de la CONTAG pour les Affaires internationales	14/06/2013	Brasilia	Brésil	
61	Représentant du DFID Brésil	20/06/2013	Brasilia	Brésil	
62	Directeur de l'AFD Brésil	20/06/2013	Brasilia	Brésil	
63	Représentant de la CONTAG pour les Affaires internationales	25/06/2013	Brasilia	Brésil	
64	Représentant du MDA pour le Programme Plus d'Aliments International	26/06/2013	Brasilia	Brésil	
65	Vice-Directeur de la FAO Brésil	27/06/2013	Brasilia	Brésil	
66	Représentant de l'Embrapa pour Mozambique	27/06/2013	Brasilia	Brésil	
67	2 Représentants du Centre d'Excellence/PAM	01/07/2013	Brasilia	Brésil	
68	Directeur pour le Mozambique à l'Itamaraty	01/07/2013	Brasilia	Brésil	
69	Ancien Ambassadeur du Brésil au Mozambique	02/07/2013	Brasilia	Brésil	
70	Directeur de l'entreprise Campo	02/07/2013	Brasilia	Brésil	
71	Directeur pour la CPLP à l'Itamaraty	02/07/2013	Brasilia	Brésil	
72	Ambassadeur du Ghana au Brésil	03/07/2013	Brasilia	Brésil	
73	Chercheur au département de relations internationales à l'IPEA	03/07/2013	Brasilia	Brésil	

Réf	Statut	Date	Lieu	Pays	Observation
74	Directeur de l'Institut brésilien pour le coton	03/07/2013	Brasilia	Brésil	
75	Représentant de l'entreprise Campo pour l'Afrique	04/07/2013	Brasilia	Brésil	
76	Représentant de l'Embrapa pour la coopération internationale	04/07/2013	Brasilia	Brésil	
77	Représentant de l'Embrapa pour le Marketplace	04/07/2013	Brasilia	Brésil	
78	Représentant de la CNA pour le commerce	04/07/2013	Brasilia	Brésil	
79	Ambassadeur du Brésil pour les forums IBAS et BRICS	05/07/2013	Brasilia	Brésil	
80	Représentant de l'Embrapa pour le ProSavana	09/07/2013	Brasilia	Brésil	
81	Directeur de l'association ABONG	22/07/2013	Brasilia	Brésil	
82	Directeur du programme Afrique pour l'Institut Lula	23/07/2013	São Paulo	Brésil	
83	Représentant de l'ABIMAQ pour le Programme Plus d'Aliments	24/07/2013	São Paulo	Brésil	
84	Directeur de l'association UNICA	24/07/2013	São Paulo	Brésil	
85	Ambassadeur pour l'Afrique à l'Itamaraty	30/07/2013	Brasilia	Brésil	
86	Diplomate responsable du secteur bioénergie	30/07/2013	Brasilia	Brésil	
87	Diplomate de l'Afrique du Sud pour le Brésil	26/08/2013	Brasilia	Brésil	
88	Représentant de la GIZ pour la coopération triangulaire	27/08/2013	Brasilia	Brésil	
89	Président du Consea	15/10/2013	Montpellier	France	
90	Représentant du PAM pour le PAA Afrique	28/10/2013	Rome	Italie	
91	Représentant de la FAO pour les biocarburants	29/10/2013	Rome	Italie	
92	Ambassadeur du Brésil pour la FAO	29/10/2013	Rome	Italie	
93	Diplomate responsable de la FAO	29/10/2013	Rome	Italie	
94	Représentant de la FAO pour la société civile	30/10/2013	Rome	Italie	
95	Représentant de la FAO pour le PAA Afrique	30/10/2013	Rome	Italie	
96	Représentant de l'Embrapa auprès de la FAO	30/10/2013	Rome	Italie	
97	Représentant de la FAO pour la coopération triangulaire	30/10/2013	Rome	Italie	
98	Président du CSA	31/10/2013	Rome	Italie	
99	Directeur de la FAO pour la coopération sud-sud	31/10/2013	Rome	Italie	
100	Directeur de la Bndes Afrique	05/03/2014	Johannesburg	Afrique du Sud	
101	Attaché ministère de l'agriculture	05/03/2014	Pretoria	Afrique du Sud	

Réf	Statut	Date	Lieu	Pays	Observation
102	Chercheur à SAIIA	07/03/2014	Johannesburg	Afrique du Sud	
103	Chercheur à l'Université de Pretoria	10/03/2014	Pretoria	Afrique du Sud	
104	Directeur de l'association de bioénergies de l'Afrique australe	11/03/2014	Johannesburg	Afrique du Sud	
105	3 Représentants du Nepad pour le CAADP et pour le Défi Faim Zéro	11/03/2014	Midrand	Afrique du Sud	
106	Chercheur à SAIIA	12/03/2014	Johannesburg	Afrique du Sud	
107	Chercheur à l'Université de Pretoria	14/03/2014	Pretoria	Afrique du Sud	
108	Directeur de l'entreprise SilvaPen	14/03/2014	Johannesburg	Afrique du Sud	
109	Chercheur à SAIIA	19/03/2014	Johannesburg	Afrique du Sud	
110	Vice-Directeur de la FAO Mozambique	24/03/2014	Maputo	Mozambique	
111	Représentant de la FAO pour le PAA Afrique	24/03/2014	Maputo	Mozambique	
112	Représentant du ministère de l'Education pour le Pronae	25/03/2014	Maputo	Mozambique	
113	Directeur au ministère du Commerce	25/03/2014	Maputo	Mozambique	
114	Chercheur à SAIIA	25/03/2014	Maputo	Mozambique	
115	Directeur de l'entreprise Diagonal	28/03/2014	Maputo	Mozambique	
116	Représentant du PAM pour le PAA Afrique	28/03/2014	Entretien téléphonique	Entretien téléphonique	
117	Directeur de la FAO Mozambique	31/03/2014	Maputo	Mozambique	
118	Directeur du ministère de l'Agriculture pour la vulgarisation rurale	31/03/2014	Maputo	Mozambique	
119	Représentant de la FAO pour la sécurité alimentaire	01/04/2014	Maputo	Mozambique	
120	Représentant de la Vale Mozambique	03/04/2014	Maputo	Mozambique	
121	Directeur de l'IIAM	03/04/2014	Maputo	Mozambique	
122	Directeur de l'association IPEME	03/04/2014	Maputo	Mozambique	
123	Directeur de l'ONG Mugede	03/04/2014	Maputo	Mozambique	
124	Directeur exécutif de l'Unac	07/04/2014	Maputo	Mozambique	
125	Représentant du ministère de l'Agriculture pour le PAA Afrique	08/04/2014	Maputo	Mozambique	
126	Directeur du ministère de l'Administration étatique pour le PROMER	08/04/2014	Maputo	Mozambique	
127	Représentant de l'association CEMO	08/04/2014	Maputo	Mozambique	
128	Représentant de l'Usaid Mozambique pour la coopération triangulaire	10/04/2014	Maputo	Mozambique	
129	Directeur au Centre de promotion d'investissements du Mozambique	10/04/2014	Maputo	Mozambique	
130	Représentant du PAM pour le PAA Afrique	10/04/2014	Maputo	Mozambique	
131	Directeur de l'association AMPCM	10/04/2014	Maputo	Mozambique	
132	Chercheur à l'OMR	10/04/2014	Maputo	Mozambique	
133	Représentant de l'ONG Oram	10/04/2014	Maputo	Mozambique	
134	Directeurs du Setsan	10/04/2014	Maputo	Mozambique	
135	Directeur de la Plateforme PIAIT à l'IIAM	11/04/2014	Maputo	Mozambique	
136	Consultant du FNDE pour le Pronae	12/04/2014	Maputo	Mozambique	

Réf	Statut	Date	Lieu	Pays	Observation
137	Représentant du ministère malawien des Affaires étrangères pour le commerce	14/04/2014	Lilongwe	Malawi	
138	Ambassadeur du Brésil au Malawi	14/04/2014	Lilongwe	Malawi	
139	Représentant du ministère malawien de l'Agriculture	14/04/2014	Lilongwe	Malawi	
140	Consultant de l'IFPRI au ministère de l'Agriculture	14/04/2014	Lilongwe	Malawi	
141	Directeur de l'alimentation scolaire au ministère malawien de l'Education	15/04/2014	Lilongwe	Malawi	
142	Représentant du ministère malawien de l'Agriculture	15/04/2014	Lilongwe	Malawi	
143	Représentant de la JICA Malawi	15/04/2014	Lilongwe	Malawi	
144	Directeur de production du ministère malawien de l'Agriculture	15/04/2014	Lilongwe	Malawi	
145	Représentant de la FAO Malawi pour le PAA Afrique	16/04/2014	Lilongwe	Malawi	
146	Directeur du Department of Agricultural Research and Technical Services	16/04/2014	Lilongwe	Malawi	
147	Représentant du ministère malawien des Affaires étrangères pour le commerce	16/04/2014	Lilongwe	Malawi	
148	Représentant du ministère malawien de l'Agriculture pour la coopération internationale	16/04/2014	Lilongwe	Malawi	
149	2 Représentants du PAM Malawi pour le PAA Afrique	16/04/2014	Lilongwe	Malawi	
150	4 Représentants du Comité de conseil du District de Mangochi	22/04/2014	Mangochi	Malawi	
151	Représentant du PAM pour le PAA Afrique	22/04/2014	Mangochi	Malawi	
152	Représentant du ministère de l'Education pour l'alimentation scolaire	22/04/2014	Mangochi	Malawi	
153	Directeur du bureau local de l'ONG Malawi Lake Bassin	23/04/2014	Mangochi	Malawi	
154	2 Représentants de la Vale au Malawi	28/04/2014	Blantyre	Malawi	
155	Représentant de la FAO pour le PAA Afrique	29/04/2014	Angónia	Mozambique	
156	Représentant du PAM pour le PAA Afrique	29/04/2014	Angónia	Mozambique	
157	Directeur de l'IAM à Angónia	29/04/2014	Angónia	Mozambique	
158	Directeur du service districtal pour l'agriculture	30/04/2014	Angónia	Mozambique	
159	Président et membres de l'association de producteurs de Tilimbique	30/04/2014	Angónia	Mozambique	
160	Président et membres de l'association de producteurs de Chigrizano	30/04/2014	Angónia	Mozambique	
161	Directeur de l'ONG ADEM	01/05/2014	Angónia	Mozambique	
162	2 Représentants de l'association Clusa	02/05/2014	Angónia	Mozambique	
163	Représentant de l'ONG Vision Mondiale pour la sécurité alimentaire	02/05/2014	Angónia	Mozambique	

Réf	Statut	Date	Lieu	Pays	Observation
164	Président et membres de l'association de producteurs de Canhanja	02/05/2014	Angónia	Mozambique	
165	Président et membres de l'association de producteurs Chissangalalo	03/05/2014	Angónia	Mozambique	
166	Directeur et représentant de l'ONG ADEMO	03/05/2014	Angónia	Mozambique	
167	Directeur du PAM à Tete	04/05/2014	Tete	Mozambique	
168	Directeur de la Plateforme de la société civile de Tete	04/05/2014	Tete	Mozambique	
169	Directeur du Mouvement Education pour Tous	04/05/2014	Tete	Mozambique	
170	Directeur de vulgarisation rurale à la Direction provinciale d'agriculture	05/05/2014	Tete	Mozambique	
171	Directeur du Setsan provincial	05/05/2014	Tete	Mozambique	
172	Directeur de l'ONG LDH à Tete	06/05/2014	Tete	Mozambique	
173	Représentant du ministère du Commerce à Tete	06/05/2014	Tete	Mozambique	
174	Représentant du ministère des Finances à Tete	06/05/2014	Tete	Mozambique	
175	Directeur de l'ONG Adel	07/05/2014	Tete	Mozambique	
176	Directeur pour l'alimentation scolaire à la Direction provinciale d'éducation	07/05/2014	Tete	Mozambique	
177	2 Représentants de la Vale à Tete	08/05/2014	Moatize	Mozambique	
178	Représentant de l'Union provinciale de paysans	08/05/2014	Tete	Mozambique	
179	Directeur de l'ONG Aceagrarios	08/05/2014	Tete	Mozambique	
180	Directeur et 2 représentants du Service districtal d'éducation	09/05/2014	Chitima	Mozambique	
181	Directeur et fonctionnaires de l'école de Chinhanda	09/05/2014	Chitima	Mozambique	
182	Directeur et fonctionnaires de l'école de Chitwira	09/05/2014	Chitima	Mozambique	
183	Président de l'Union districtale de paysans de Cahora Bassa	09/05/2014	Chitima	Mozambique	
184	Membre de l'Union districtale de paysans de Cahora Bassa	10/05/2014	Chitima	Mozambique	
185	Président et membres de l'association de producteurs de Kuchinga	10/05/2014	Chitima	Mozambique	
186	Président et membres de l'association de producteur de Chibuerano	10/05/2014	Chitima	Mozambique	
187	Représentant du service districtal pour l'Agriculture	11/05/2014	Chitima	Mozambique	
188	Directeur du service districtal pour l'agriculture	11/05/2014	Chitima	Mozambique	
189	Président de l'association Redecaba	12/05/2014	Chitima	Mozambique	
190	Représentant de l'ONG AAJC	12/05/2014	Tete	Mozambique	
191	Directeur provincial pour l'éducation	12/05/2014	Tete	Mozambique	

Réf	Statut	Date	Lieu	Pays	Observation
192	Président et vice-président de l'Union provinciale de paysans	13/05/2014	Tete	Mozambique	
193	Représentant de l'ONG Vision Mondiale à Tete	13/05/2014	Tete	Mozambique	
194	Directeur du service districtal pour l'agriculture	13/05/2014	Changara	Mozambique	
195	Représentant du PAM à Changara	13/05/2014	Changara	Mozambique	
196	Président et membres de l'association de producteurs de Chicompende	13/05/2014	Changara	Mozambique	
197	Président de l'association de producteurs Ademucha	14/05/2014	Changara	Mozambique	
198	Président de l'association Kulemequizana	14/05/2014	Changara	Mozambique	
199	Président et membres de l'association Carata	14/05/2014	Changara	Mozambique	
200	Représentant du PAM pour l'alimentation scolaire	19/05/2014	Tete	Mozambique	
201	Directeur de l'ONG Oram à Nampula	20/05/2014	Nampula	Mozambique	
202	Directeur de la Plateforme de la société civile de Nampula	20/05/2014	Nampula	Mozambique	
203	Président de l'Union de paysans de Nampula	21/05/2014	Nampula	Mozambique	
204	Directeur de vulgarisation rurale à la Direction provinciale d'agriculture	21/05/2014	Nampula	Mozambique	
205	Représentant de la direction provinciale d'agriculture pour le ProSavana	21/05/2014	Nampula	Mozambique	
206	Directeur et représentant de l'ONG Olipa	22/05/2014	Nampula	Mozambique	
207	Représentant de la JICA à Nampula	22/05/2014	Nampula	Mozambique	
208	Directeur de l'ONG iTC à Nampula	23/05/2014	Nampula	Mozambique	via questionnaire
209	Directeur de l'ONG Fórum Terra	23/05/2014	Nampula	Mozambique	
210	Directeur de l'association Ikuru à Nampula	23/05/2014	Nampula	Mozambique	
211	Représentant de la SNV pour le programme RSE de la Vale	26/05/2014	Nampula	Mozambique	
212	Président et membres de l'association de producteur de Rojola	27/05/2014	Nacala	Mozambique	
213	Président et membres de l'association de Napela	27/05/2014	Nacala	Mozambique	
214	Président et membres de l'association de Chele	27/05/2014	Nacala	Mozambique	via questionnaire
215	Président et membres de l'association de Murinane	27/05/2014	Nacala	Mozambique	via questionnaire
216	Président et membres de l'association de Muamuna	27/05/2014	Nacala	Mozambique	via questionnaire
217	Président et membres de l'association de Muriaco	28/05/2014	Nacala	Mozambique	via questionnaire

Réf	Statut	Date	Lieu	Pays	Observation
					e
218	Président et membres de l'association de Muamuna	28/05/2014	Nacala	Mozambique	via questionnaire
219	Président et membres de l'association de Nachiropa	28/05/2014	Nacala	Mozambique	via questionnaire
220	Président et membres de l'association de Chilapane	28/05/2014	Nacala	Mozambique	via questionnaire
221	Président et membres de l'association de Massingirine	28/05/2014	Nacala	Mozambique	via questionnaire
222	Représentant de l'Embrapa au Mozambique	29/05/2014	Nampula	Mozambique	
223	Représentant de la Direction provinciale de l'éducation pour le Pronae	29/05/2014	Nampula	Mozambique	
224	Représentant du service districtal pour l'Agriculture	29/05/2014	Rapale	Mozambique	
225	Président de l'association de producteur de Rapale	29/05/2014	Rapale	Mozambique	
226	Président et membres de l'association de producteurs Samuel Kakhomba	29/05/2014	Rapale	Mozambique	
227	Représentant de l'association Ikuru à Monapo	29/05/2014	Monapo	Mozambique	
228	Président et membres du forum de producteurs Fapamo	30/05/2014	Monapo	Mozambique	
229	Directeur du service districtal pour l'agriculture	30/05/2014	Monapo	Mozambique	
230	Directeur et fonctionnaires de l'école de Niapala	01/06/2014	Rapale	Mozambique	
231	Représentant de l'entreprise Orwera	02/06/2014	Nampula	Mozambique	
232	Président du Forum de producteur Namuaura	02/06/2014	Mogovolas	Mozambique	
233	Président et membres de l'association de producteurs Mabukos	02/06/2014	Mogovolas	Mozambique	
234	Directeur du service districtal pour l'agriculture	03/06/2014	Ribáuè	Mozambique	
235	Président et membres de l'association de producteurs 1° de maio	03/06/2014	Ribáuè	Mozambique	
236	Représentant de l'ONG Olipa à Ribáuè	03/06/2014	Ribáuè	Mozambique	
237	Directeur et fonctionnaires de l'école lapala	04/06/2014	Iapala	Mozambique	
238	Président et membres du forum de producteurs Matharia	04/06/2014	Ribáuè	Mozambique	
239	Président et membres de l'association Maria da Luz Guebuza	04/06/2014	Ribáuè	Mozambique	
240	Président du forum de producteurs Mochovo	05/06/2014	Malema	Mozambique	



Réf	Statut	Date	Lieu	Pays	Observation
241	Représentant du service districtal pour l'Agriculture	05/06/2014	Malema	Mozambique	
242	Président et membres du Forum de producteurs lapaca	05/06/2014	Malema	Mozambique	
243	Directeur de We Effect au Nyassa	08/06/2014	Lichinga	Mozambique	
244	Représentant de l'IIAM pour le ProSavana	09/06/2014	Lichinga	Mozambique	
245	Directeur de l'ONG Oram au Nyassa	09/06/2014	Lichinga	Mozambique	
246	Directeur de la Fondation Malonda	09/06/2014	Lichinga	Mozambique	
247	Président de l'Union des coopératives du Nyassa	09/06/2014	Lichinga	Mozambique	
248	Directeur de vulgarisation rurale à la Direction provinciale d'agriculture	10/06/2014	Lichinga	Mozambique	
249	Président de l'Union provinciale de paysans	10/06/2014	Lichinga	Mozambique	
250	Président et membre de l'association de producteurs 25 Setembro	10/06/2014	Lichinga	Mozambique	
251	Président et membre de l'association de producteurs de Rapazes	10/06/2014	Lichinga	Mozambique	
252	Consultant du FNDE pour le Pronae	09/08/2014	Maputo	Mozambique	
253	Représentant de l'ONG Oxfam Mozambique	22/08/2014	Maputo	Brésil	
254	Adecru	09/10/2014	Maputo	Mozambique	
255	Représentant de l'ONG Oxfam Brésil	04/12/2014	Brasilia	Brésil	
256	Représentant de l'Embrapa pour la coopération internationale	04/12/2014	Brasilia	Brésil	
257	Représentant de l'ABC pour le Mozambique	05/12/2014	Brasilia	Brésil	
258	Consultant de la JICA pour le ProSavana	09/12/2014	Brasilia	Brésil	
259	Représentant de l'ONG Inesc	09/12/2014	Brasilia	Brésil	
260	Représentant du ministère de l'Agriculture pour le PAA Afrique	19/10/2015	Maputo	Mozambique	Mission au sein de la FAO
261	Chercheur à l'IESE	19/10/2015	Maputo	Mozambique	Mission au sein de la FAO
262	Représentant du Setsan	19/10/2015	Maputo	Mozambique	Mission au sein de la FAO
263	Président et représentant de l'Union provinciale de paysans de Tete	20/10/2015	Tete	Mozambique	Mission au sein de la FAO
264	Directeur du service districtal pour l'agriculture	20/10/2015	Angónia	Mozambique	Mission au sein de la FAO
265	Présidents des associations de producteurs de Tilimbique, Hanhamba, Chissangalalo, Kanhandja	22/10/2015	Angónia	Mozambique	Mission au sein de la FAO
266	Représentant du PAM pour le PAA Afrique	22/10/2015	Angónia	Mozambique	Mission au sein de la FAO



Réf	Statut	Date	Lieu	Pays	Observation
267	Représentant de la FAO à Angónia	22/10/2015	Angónia	Mozambique	Mission au sein de la FAO
268	Président et membres de l'association de producteurs de Chirigzano	23/10/2015	Angónia	Mozambique	Mission au sein de la FAO
269	Représentant du PAM à Chitima	26/10/2015	Chitima	Mozambique	Mission au sein de la FAO
270	Représentant du service districtal pour l'Agriculture	26/10/2015	Chitima	Mozambique	Mission au sein de la FAO
271	Fonctionnaires de l'école Chinhanda	27/10/2015	Chitima	Mozambique	Mission au sein de la FAO
272	Fonctionnaire de l'école IFP pour l'alimentation scolaire	27/10/2015	Chitima	Mozambique	Mission au sein de la FAO
273	Président et membres de l'association de producteurs de Chiverano	27/10/2015	Chitima	Mozambique	Mission au sein de la FAO
274	Président de l'association de producteurs de Kuchinga	27/10/2015	Chitima	Mozambique	Mission au sein de la FAO
275	Directeur du PAM à Tete	27/10/2015	Tete	Mozambique	Mission au sein de la FAO
276	Fonctionnaire de l'école Chinhanda pour l'alimentation scolaire	28/10/2015	Chitima	Mozambique	Mission au sein de la FAO
277	Directeurs et 2 représentants du Service districtal pour l'éducation	28/10/2015	Changara	Mozambique	Mission au sein de la FAO
278	Fonctionnaires de l'école Cancune pour l'alimentation scolaire	28/10/2015	Changara	Mozambique	Mission au sein de la FAO
279	Fonctionnaires de l'école Changara Sede pour l'alimentation scolaire	28/10/2015	Changara	Mozambique	Mission au sein de la FAO
280	Président et membres de l'association de producteurs de Chicompende	29/10/2015	Changara	Mozambique	Mission au sein de la FAO
281	Président et membres de l'association de producteurs de Carata	29/10/2015	Changara	Mozambique	Mission au sein de la FAO
282	Représentant de la FAO pour le PAA Afrique	02/11/2015	Maputo	Mozambique	Mission au sein de la FAO

## Annexe 5. Liste des évènements et des réunions de travail, ordonné par date

Description	Organisateur principal	Lieu	Date
Réunion du ProSavana de consultation à la société civile de Maputo	Ministère de l'Agriculture du Mozambique	Maputo	18/03/2013
Réunion du ProSavana de consultation à la société civile de Nampula	Ministère de l'Agriculture du Mozambique	Nampula	20/03/2013
Séminaire "Relations Brésil-Afrique: une nouvelle frontière du développement global"	Valor Econômico	Brasilia	22/05/2013
Séminaire "Bioenergy in Africa"	Université de Campinas	Maputo	04/04/2014
Réunion du ProSavana de consultation à la société civile du Nyassa	Ministère de l'Agriculture du Mozambique	Lichinga	10/06/2014
Réunions diverses du programme PAA Afrique	FAO et PAM Mozambique	Maputo	04 à 08/2014
Forum académique des BRICS	BRICS	Durban	10-13/03/2013
Rencontre nationale "2003-2013: une nouvelle politique étrangère", Conférence de Lula da Silva	UFABC	São Paulo	15-18/07/2013

## Annexe 6. Dispositifs juridiques

*Extraits de la « Loi de Terres » de Mozambique, Loi n° 19/1997, 1<sup>er</sup> octobre 1997*

### Article 3 (principe général)

La terre est propriété de l'État et ne peut pas être vendue ou, de quelque forme que ce soit, aliénée, hypothéquée ou saisie

### Article 5, § 2

Le cadastre national de terres procède à la qualification économique des données pour la planification et la distribution des ressources du pays.

### Article 10

§ 1 Les sujets de droits d'usage et d'exploitation de la terre sont les personnes nationales, physiques ou morales, hommes et femmes, ainsi que les communautés locales.

§ 2 Les personnes physiques ou morales nationales peuvent obtenir le droit d'usage et d'exploitation de la terre individuellement ou ensemble avec d'autres personnes physiques ou morales, sous la forme de co-titularité.

### Article 11

Les personnes physiques ou morales étrangères peuvent être sujets du droit d'usage et d'exploitation de la terre, à condition qu'ils présentent un projet d'investissement dûment approuvé et répondent aux conditions suivantes :

- a) Personne physique vivant depuis au moins cinq ans dans la République de Mozambique
- b) Personne morale constituée ou enregistrée dans la République de Mozambique

## **Article 12**

Le droit d'usage et d'exploitation de la terre est acquis par:

- a) Occupation par des personnes physiques et des communautés locales, selon les normes et les pratiques coutumières qui ne contredisent pas la constitution;
- b) Occupation par des personnes physiques nationales, de bonne foi, qui utilisent la terre depuis au moins dix ans;

## **Article 13**

§ 1 Le droit d'usage et d'exploitation de la terre peut être transmis par héritage sans distinction de genre.

## **Article 17**

§ 1 Le droit d'usage et d'exploitation de la terre à des fins d'activités économiques est soumis à une période maximale de 50 ans, renouvelable pour la même période sur demande.

## **Article 22**

Dans les zones non couvertes par les plans d'urbanisation, il revient au Ministre de l'Agriculture et de la Pêche d'autoriser les demandes d'usage et d'exploitation de la terre dans les zones entre 1 000 et 10 000 hectares.

*Extraits de la « Loi d'achats publics » de Mozambique, Décret n° 15/2010, 24 mai 2010*

## **Article 6**

Les régimes juridiques suivants sont applicables à ce règlement :

- a) Général
- b) Spécial
- c) Exceptionnel

## **Article 20**

Sont éligibles à concourir aux contrats pour les travaux, la fourniture de biens ou de services, les personnes physiques ou morales, nationales ou étrangères, qui démontrent les qualifications juridiques, économiques, financières et techniques, et qui répondent à la d'autres exigences du présent règlement

## **Article 35**

§ 1 La contractualisation pour les travaux, la fourniture de biens et des services devra être décidé sur la base du critère du prix le plus bas.

§ 2 Exceptionnellement, lorsqu'il est impossible de décider sur la base du critère du prix le plus bas, l'entité contractante peut le faire reposer sur des critères conjugués d'évaluation technique et de prix.

## **Article 113**

§ 3 Le règlement direct est la modalité de contractualisation applicable lorsque le montant estimé des achats est inférieur à cinq pour cent de la limite établie conformément aux 2 et 3 de l'article 90 du présent règlement [équivalent à 87 500 *meticais*], et doivent recevoir au moins trois devis pour justifier le caractère raisonnable des prix, le choix de l'entrepreneur, fournisseur ou prestataire de services.

§ 4 Le fractionnement de la valeur estimée pour la contractualisation en vue d'appliquer la modalité de règlement direct n'est pas autorisé.

## *Extraits de la « Loi d'achats institutionnels » au Brésil, Résolution n°50, 26 septembre 2012*

### **Article 3**

Les acquisitions de denrées alimentaires, dans le cadre des achats institutionnels, pouvons renoncer à la procédure d'appel d'offres à condition que, cumulativement, les conditions suivantes soient remplies:

I – Les prix soient compatibles avec ceux pratiqués dans le marché local ou régional, mesurés et définis selon la méthodologie établie dans la présente résolution ;

III – Le montant annuel de R\$ 8 000 (huit mille reais) soit respecté pour l'acquisition de denrées alimentaires, par unité familiale ;

IV – Les denrées alimentaires achetées auprès des fournisseurs soient de production propre et répondent aux exigences de contrôle de qualité énoncées dans les règlements en vigueur ;

### **Article 4**

Seront les fournisseurs bénéficiaires de la modalité d'achat institutionnel les agriculteurs familiaux, les colons de la réforme agraire, les forestiers, les agriculteurs, les cueilleurs, les pêcheurs, les communautés autochtones et les membres des communautés de *quilombos* et les autres peuples et les communautés traditionnelles qui répondent aux exigences prévues à l'art. 3 de la loi n° 11326, du 24 Juillet 2006.

## *Extraits de la « Loi de l'alimentation scolaire » au Brésil, loi n°11.947, 16 juin 2009*

### **Article 14**

Sur le total des fonds transférés par le FNDE sous le Programme national de l'alimentation scolaire, au moins 30 % (trente pour cent) devant être utilisé dans l'achat de denrées alimentaires directement auprès de l'agriculture familiale et de l'entrepreneur de la famille rurale ou de leurs organisations, en donnant la priorité aux colons de la réforme agraire, les communautés traditionnelles autochtones et les communautés *quilombolas*.

§ 1. L'acquisition peut être faite en renonçant la procédure d'appel d'offre, à condition que les prix soient conformes à ceux pratiqués sur le marché local, en respectant les principes énoncés dans l'art. 37 de la Constitution, et que les aliments répondent aux exigences de contrôle de qualité établies par les règlements en la matière.

## Annexe 7. : Photos



Rencontre d'échange d'expériences entre représentants et bénéficiaires du PAA Afrique et du Pronae au Mozambique et au Malawi, Changara – novembre 2015



Produits destinés aux repas scolaires à travers le PAA Afrique et le Pronae, Cahora Bassa – octobre 2015





**Parcelle de l'association de producteurs Maria Da Luz Guebuza dans le corridor de Nacala, lapala – mai 2014**

## Résumé

La multiplication des mouvements d'exportation et d'importation des modèles de gestion sociale, politique et économique a récemment trouvé un foyer privilégié et peu exploré : celui de l'échange entre acteurs du « Sud ». L'expérience brésilienne de modernisation agricole ou de politiques sociales a attiré l'attention de la communauté internationale dans les années 2000, en manque de réponses politiques face aux défis mondiaux de « lutte contre la pauvreté ». Cet intérêt s'est accru eu égard aux efforts diplomatiques brésiliens pour intensifier la coopération, le commerce et les investissements avec les pays en développement, notamment sur le continent africain. C'est dans le but de saisir le *contenu*, les *processus* et les *implications politiques* de l'internationalisation des instruments des politiques publiques brésiliennes pour le secteur rural que nous réalisons cette étude. Il nous intéresse également d'appréhender de manière plus large les dynamiques de distribution de pouvoir à l'échelle internationale face à l'insertion de nouveaux acteurs et de nouveaux référentiels d'action publique, en tenant compte de la particularité historico-politique des échanges sud-sud. Nous montrerons que l'influence des acteurs brésiliens dans la production et la circulation de normes internationales en matière de développement rural a été plus effective dans le changement organisationnel et normatif au sein des institutions multilatérales telles que la FAO que dans la réorientation des instruments politiques au sein des institutions publiques des pays du Sud, dans notre cas le Mozambique. Cette conclusion repose sur l'idée selon laquelle l'internationalisation d'instruments d'action publique fait l'objet d'un *processus politique* impliquant des réseaux d'acteurs à de multiples niveaux. Nous identifions trois ordres de facteurs influençant les résultats des interactions entre les acteurs brésiliens et les « récepteurs » des normes au niveau multilatéral aussi bien que national : i) les *stratégies d'acteurs* impliquant la redistribution des ressources politiques ; ii) le changement du cadre *cognitif* de la coalition dominante ; et/ou iii) l'altération du *contexte* intérieur ou extérieur au système politique (*structure d'opportunité*). Ces étapes devraient nous permettre de mieux saisir les enjeux de la transformation de l'État dans un contexte de mondialisation et de consolidation de nouvelles recettes mondiales de solutions publiques.

**Mots-clés** : Brésil, Mozambique, organisations internationales, transfert de politiques publiques, normes internationales, échanges sud-sud, développement rural

## Abstract

The proliferation of export and import of social, economic and policy management models has recently found a new arena: that of South-South relations. Brazil gained wide international recognition during the 2000s for its agricultural modernisation and social policies. The country's moves were especially significant in a context of weak political responses to the worldwide challenges of « fight against poverty ». Global interest in Brazil has strengthened in view of its diplomatic efforts to intensify cooperation, trade and investment with developing countries, especially in Africa. This study aims to understand the *content*, the *process* and the *political implications* of the internationalization of Brazil's rural public policy instruments. The study also intends to broadly analyse the dynamics of power distribution at the international level resulting from the emergence of new actors and new public policy frameworks, taking into account the historical and political distinctiveness of South-South exchanges. We show that the influence of Brazilian actors in the production and the circulation of international norms of rural development has been more effective in producing organisational and normative change within multilateral institutions, such as the FAO, than in the reorientation of policy instruments and institutions in the Global South, and in particular in Mozambique which is our case study. This assumption is grounded in the idea that internationalization of policy instruments is subject to a political process involving actors' networks at multiple levels. For our study, we identify three factors influencing the interactions between Brazilian players and the "receivers" of norms at multilateral and national levels: i) *strategies of the actors* involved in the redistribution of political resources; ii) changes in the *cognitive frame* of the ruling coalition; and/or iii) changes to the internal or external *context* of the political system (*opportunity structure*). This analysis should enable a clearer understanding of the drivers of state transformation in a context of globalisation and the consolidation of new global policy solutions.

**Keywords**: Brazil, Mozambique, International Organisations, policy transfer, international norms, South-South relations, rural development