Tableau 2. **Critères de qualité cités par les transformateurs**

	BE 2	G2	BL1	I1	I2	L1	L2	L4
Couleur	X	X	X	X	X	X	X	X
Saveur		X	X	X	X	X		X
Rendement	X		X			X		X
Odeur				X		X		X
Propreté							X	
« Origine »			X					

Source : enquêtes de terrain.

Tableau 3. **Pratiques permettant d'atteindre la qualité recherchée**

		BE 2	G2	BL1	I1	I2	L1	L2	L3	L4
				Cueillette						
1	Battre les fruits sur une bâche	X		X		X	X	X	X	
2	Ne pas « griffer » les fruits									X
3	Cueillir les fruits à maturité	X	X					X	X	X
4	Retirer les débris végétaux	X	X	X		X	X	X	X	
				Transport						
5	Minimiser le temps		X	X		X		X	X	X
6	Ne pas « mouiller »		X	X		X		X	X	
7	Manière de dépulper									X

Source : enquêtes de terrain.

Possibilités et controverses autour de la territorialisation des marchés agroalimentaires au Brésil

Monique MEDEIROS • *Programme d'Études Supérieures en Agricultures Amazoniques (PPGAA), Université Fédérale du Pará (UFPA), Brésil*
mmedeiros@ymail.com
Antonio CAZELLA • *Programme d'Études Supérieures en Agroécosystèmes (PPGA), Université Fédérale de Santa Catarina (UFSC), Brésil*
acazella@cca.ufsc.br
Andréia TECCHIO • *Programme d'Études Supérieures en Sciences sociales dans le développement, l'agriculture et la société (CPDA), Université Fédérale Rurale de Rio de Janeiro, Brésil*
deiatecchio@yahoo.com.br
Geneviève CORTES • *Université de Montpellier III, Unité mixte de recherche, UMR Acteurs, ressources et territoires dans le développement (ART-Dev), France*
genevieve.cortes@univ-montp3.fr

Cet article analyse la construction sociale des marchés agroalimentaires favorisés par les politiques publiques d'achat d'aliments et par des actions territoriales des agriculteurs familiaux et d'acteurs publics, localisés dans la côte nord de l'État du Rio Grande do Sul au Brésil. La recherche se fonde sur un travail de terrain mené entre 2013 et 2016, et plus précisément sur des entretiens semi-structurés menés auprès d'agriculteurs, des vulgarisateurs agricoles et des médiateurs sociaux, parallèlement à une observation participante du système de fonctionnement de deux coopératives agricoles. Les résultats montrent l'existence d'un réseau social innovant, jouant un rôle important pour la reproduction socio-économique des agriculteurs familiaux et le renforcement des liens sociaux. Cependant, certaines limites sont à souligner, notamment le fait d'une faible participation des agriculteurs familiaux les plus pauvres.

MOTS-CLÉS : *agriculture familiale, développement territorial, innovation sociale, politique publique, Brésil*

Possibilities and controversies relating to the territorialization of agri-food markets in Brazil

This paper analyzes the social construction of agri-food markets stimulated by food purchasing public policies and by the territorial actions of family farmers and public players located on the north coast of the state of Rio Grande do Sul, Brazil. The research is based on fieldwork carried out between 2013 and 2016, and more specifically on semi-structured interviews conducted with farmers, agricultural extension workers, and social mediators, along with a participant observation of the operating system of two farming cooperatives. The results show the existence of an innovative social network, playing an important role in the socio-economic reproduction of family farmers and the strengthening of social bonds. However, certain limitations must be highlighted, including the low participation of the poorest family farmers in this process. (JEL: O35, O38, O54, P13, Q13).

KEYWORDS: *family farming, territorial development, social innovation, public policy, Brazil*

La crise économique qui ébranle actuellement la société brésilienne questionne l'idée de modernisation associée au projet de croissance économique, lequel ne bénéficie qu'à une petite partie de la population. En milieu rural, la « Révolution Verte » des années 1960-1970 est l'expression symbolique de ce projet. Associée au discours de l'éradication de la faim dans le monde, la diffusion des nouvelles alternatives technologiques visait l'augmentation de la productivité agricole et, de façon corollaire, l'insertion d'une partie des agriculteurs dans les marchés des *commodities* (Graziano da Silva, 1982).

Pour autant, cette rupture avec l'agriculture comme pratique socioculturelle, bien que prédominante dans certaines filières de production, n'a pas touché la totalité des agriculteurs. Ceux qui ne se sont pas entièrement fondus dans le moule technologique hérité de la « Révolution Verte » lui résistent de diverses manières. En opposition à la standardisation modernisante, qui s'emploie à diffuser une logique socio-économique monolithique, ces acteurs sociaux développent des innovations. La notion d'innovation est ici entendue dans la perspective de Oostindie et Broekhuizen (2008), c'est-à-dire comme une rupture avec la logique hégémonique du modèle technologique. Ces auteurs attribuent trois caractéristiques à l'innovation.

La première est le fait que les connaissances mobilisées par les acteurs dans la production d'innovations sont toujours contextualisées. Elles se construisent, en effet, dans un certain environnement socio-économique, environnemental, culturel et institutionnel, au sein duquel les acteurs sont insérés. La seconde caractéristique est directement liée à l'internalisation de la technologie, laquelle s'opère en fonction à la fois de la rentabilité et de la durabilité des innovations. Cela passe par le moindre recours à des ressources externes à l'unité productive et, simultanément, par l'utilisation optimale des ressources internes. La dernière caractéristique de l'innovation tient à sa forme territorialisée, déterminée à la fois par un rapport au temps, par les écosystèmes et par la matrice socioculturelle qui organise le rapport au travail. Pour Requier-Desjardins, ces caractéristiques confèrent à l'innovation un potentiel pour reconfigurer le système alimentaire contemporain et lutter contre la vulnérabilité des populations rurales (Requier-Desjardins 2012, 2013).

En suivant cette perspective, notre hypothèse est que la capacité innovante des acteurs passe par des formes sociales d'organisation collective et territorialisée (Di Méo, 2014), celles-ci étant traversées par des relations de pouvoir et d'asymétrie (Hillier *et al.*, 2004). L'innovation sociale, en ce sens, peut n'être que partiellement inclusive. En s'appuyant sur une enquête de terrain menée entre 2013 et 2016 dans la région du Littoral Nord de l'État du Rio Grande do Sul au Brésil, cet article interroge les potentiels et les limites de l'innovation sociale territorialisée à partir de la construction collective de marchés agroalimentaires localisés. Cette construction est impulsée par les politiques publiques d'achat d'aliments et de promotion du développement territorial.

Dans une première partie, nous posons le cadre analytique et théorique de l'étude à partir d'une mise en dialogue des concepts d'innovation sociale et de gouvernance territoriale. Puis, nous positionnons l'étude de cas dans le contexte des principales politiques publiques et des dynamiques socio-économiques de l'agriculture familiale dans leurs liens au développement territorial. Après une troisième partie consacrée aux méthodologies de terrain, nous développons et discutons les principaux résultats de la recherche, centrés sur le rôle des alliances territoriales entre divers acteurs sociaux dans la création de marchés agroalimentaires ancrés localement. Nous insistons, en particulier, sur les limites de l'innovation territoriale traversée par des enjeux de pouvoir et de domination, laissant à la marge certains segments sociaux de l'agriculture familiale.

Imbrication entre innovations sociales et gouvernance territoriale

Notre cadre analytique mobilise les approches territoriales de la gouvernance et de l'innovation qui, depuis une vingtaine d'années, préoccupent géographes, sociologues et économistes. Au-delà d'un simple espace délimité par des caractéristiques ou des activités productives, avec des frontières géographiques établies, le territoire naît d'une construction sociale, c'est-à-dire de l'action d'individus et de groupes sociaux à la recherche de solutions à des problèmes communs (Pecqueur, 2005). Le territoire, qui renvoie à un système de valeurs régulant les comportements individuels, à la fois se maintient et se renouvelle au fil du temps. Il est le produit d'une dynamique d'accumulation de connaissances et de savoir-faire, construits collectivement (Courlet et Pecqueur, 1996). À ce titre, les rapports socio-spatiaux et identitaires qui se construisent au sein d'un territoire peuvent prendre une dimension stratégique, notamment pour résister à la pression homogénéisante d'un système global. En ce sens, la configuration des territoires est donnée autant par la façon dont les acteurs s'organisent que par la signification que ces derniers leur attribuent (Pecqueur, 2005). Ainsi, le territoire naît de l'émergence et de la consolidation des innovations découlant de l'internalisation et de l'endogénéité des pratiques (Oostindie et Broekhuizen, 2008). Dans le, même temps, il influence la configuration de ces mêmes pratiques et des constructions sociales qui les accompagnent (Bellemare et Klein, 2011).

La manière dont le territoire influence l'émergence des innovations est souvent ambivalente. Les éléments constitutifs du territoire, en particulier les configurations du système d'acteurs, peuvent agir de manière contraire, soit en faisant respecter l'ordre établi et ainsi empêcher l'innovation, soit en la promouvant ou la renforçant (Fontan, 2011). Le processus d'émergence de l'innovation est donc intrinsèquement lié à l'environnement politique, socio-historique et culturel au sein duquel il se déploie (Long, 2005 ; Hillier *et al.*, 2004).

Le succès d'une innovation dépend surtout des avantages qu'en tirent les différents acteurs sociaux impliqués dans sa construction. Producteurs, consommateurs, communautés ou groupes sociaux adhèrent à une proposition d'innovation en fonction de l'intérêt qu'ils ont à y participer. Leur participation, parallèlement, consolide la gouvernance des acteurs sur un territoire donné (Fontan, 2011). En ce sens, la gouvernance territoriale peut être définie comme un processus dynamique de coordination entre des acteurs multiples et aux ressources asymétriques (au sens très large : savoirs, statuts, capitaux financiers) autour d'enjeux territorialisés (Rey-Valette *et al.*, 2010). Ces processus de coordination passent par différents dispositifs institutionnels, qu'il s'agisse de forums ou conseils de développement, d'agence de développement territorial, de groupes d'intérêt, d'associations, de coopératives ou encore de consortiums. L'exercice de la gouvernance territoriale peut s'appuyer sur la définition d'une stratégie de développement et la mise en place des conditions nécessaires à sa gestion ; sur la construction d'un minimum de consensus, *via* l'instauration de dispositifs de concertation sociale où s'exerce l'action collective ; ou encore sur la construction d'une vision prospective du futur basée sur des innovations. En tout état de cause, le processus de consolidation de la gouvernance territoriale est un préalable indispensable au développement (Dallabrida, 2011 ; Torre et Wallet, 2012).

Cela étant, l'émergence de l'innovation comme la gouvernance des actions de développement territorial ne se produit pas sans relations de pouvoir, différenciations et inégalités sociales. « La gouvernance des territoires ne se limite donc pas à une vision idyllique des relations économiques et sociales, i.e. aux formes de coopération et de constructions communes. Il s'agit également d'une interaction entre des forces poussant à la coopération et d'autres forces, qui poussent au conflit » (Torre et Wallet, 2012). Bien plus encore, dans la mesure où elle est « *path dependent* et contextuelle » (Hillier *et al.*, 2004), l'innovation sociale est soumise au défi de se défaire d'un processus de reproduction de l'exclusion.

Politiques publiques et configuration de territoires ruraux de développement dans le contexte brésilien

Au Brésil, après l'adoption de la Constitution de 1988, plusieurs initiatives décentralisatrices ont fait de la commune une unité de base de la planification du développement rural. Les limites de ce processus de décentralisation ne tardèrent pas à apparaître, compte tenu de la rareté, dans les petites villes rurales, de ressources humaines qualifiées pour penser stratégiquement le développement rural (Veiga, 2001). La création en 1996 d'une politique de crédit rural, ciblant spécifiquement l'agriculture familiale, constitue le premier pas d'une politique plus large de développement rural territorialisé avec la mise en place de dispositifs diversifiés. Ainsi, la formation de « Territoires ruraux », associée à ces politiques publiques de développement, est une initiative qui a vu le jour au début des années 2000.

En 2003, la création du Programme national de développement durable des territoires ruraux (PRONAT, dénommé plus loin Programme national de développement durable), sous l'égide du Secrétariat au développement territorial (SDT) rattaché au ministère du Développement agraire (MDA)[1], constitue une importante inflexion des politiques de développement territorial. À cette période, le Programme national de développement durable a pour objectif majeur d'impulser le développement économique et d'universaliser les programmes de base de citoyenneté dans des territoires où prédomine un public considéré prioritaire par le ministère du Développement agraire[2]. Ce programme apporte des fonds non remboursables à des projets de production (agricole ou non) à caractère intercommunal.

Parallèlement à la mise en place des organismes publics d'aide au développement territorial dans les régions rurales, d'autres politiques ont été imaginées en lien avec les principes de base de ce type de développement. Tel est le cas des mécanismes d'achat institutionnel d'aliments, mis en place dans le cadre des stratégies de réduction de la pauvreté et de soutien à l'agriculture familiale. Le Programme national d'alimentation scolaire (PNAE), connu sous le nom de *merenda* (la cantine), s'inspire des idées portées par Josué de Castro au début des années 1940[3].

En 2009, la conception même du Programme évolue avec, en particulier, l'adoption d'une approche en termes de développement territorial, telle que proposée par le Conseil national de sécurité alimentaire et nutritionnelle. Cette évolution a permis qu'au moins 30 % des financements du Fonds national de développement de l'éducation soient alloués à l'achat de produits fournis par des agriculteurs familiaux locaux répondant aux critères fixés par la Loi de l'agriculture familiale[4] (Triches, 2015).

En complément du Programme national d'alimentation scolaire, le Programme d'achat d'aliments (PAA) se met en place en 2003. En instaurant le principe d'achat des aliments produits par des agriculteurs familiaux, le but du PAA est de permettre aux personnes en situation d'insécurité alimentaire et nutritionnelle d'accéder, de façon régulière, à une alimentation en quantité suffisante et de qualité satisfaisante (Grisa et Porto, 2015). Les produits sont achetés par l'État fédéral et distribués aux programmes sociaux ou bien destinés à des banques alimentaires. Le but est de renforcer les circuits de commercialisation d'aliments locaux et territoriaux (Brasil, 2011).

Tenant compte des particularités de chaque territoire, ces politiques publiques s'attachent à mettre en place des dynamiques visant à résoudre des problèmes sociaux ancrés localement et à encourager la mise en relation d'acteurs issus de différentes institutions et univers sociaux (Maillard et Roché, 2005 ; Jaillet, 2009). L'objectif est de susciter une restructuration institutionnelle, *via* la concertation entre responsables publics et acteurs de la société civile, en faveur d'actions ciblées sur un même espace géographique (Douillet, 2005).

Enquêtes de terrain

Notre analyse des potentiels et limites de la construction collective de marchés agroalimentaires, impulsés par les politiques publiques d'achat d'aliments et de promotion du développement territorial, se fonde sur des enquêtes de terrain menées dans la région du Littoral Nord de l'État du Rio Grande do Sul (*figure 1*). Cette région comprend 21 communes, sur un territoire de 7 115,8 km² et abrite 323 112 habitants. La ville la plus peuplée de la zone d'étude (Capão da Canoa) compte environ 48 000 habitants. La région est culturellement diversifiée, avec une population issue des colonisations portugaise, allemande, italienne, polonaise et japonaise. Elle inclut des peuples indigènes et des communautés *quilombolas*[5]. Le choix de mener l'étude dans cette région s'explique par l'émergence de coopérations innovantes impliquant des organisations d'agriculteurs familiaux, des établissements d'enseignement et de vulgarisation agricole, ainsi que des Organisations non gouvernementales (ONG) intervenant dans la construction de marchés alimentaires non conventionnels.

Diverses méthodes qualitatives de production de données ont été mises en œuvre de 2013 à 2016. Outre des recherches documentaires, nous avons engagé une participation observante (Soulé, 2007) ayant

1. Le ministère du Développement agraire a été fondé en 1999 et dissous par la Mesure provisoire n° 726, par le vice-président de la République, Monsieur Michel Temer (2016-2018), alors en position de président par intérim, à la suite de la procédure de destitution à l'encontre de la présidente Dilma Rousseff (2011-2016).

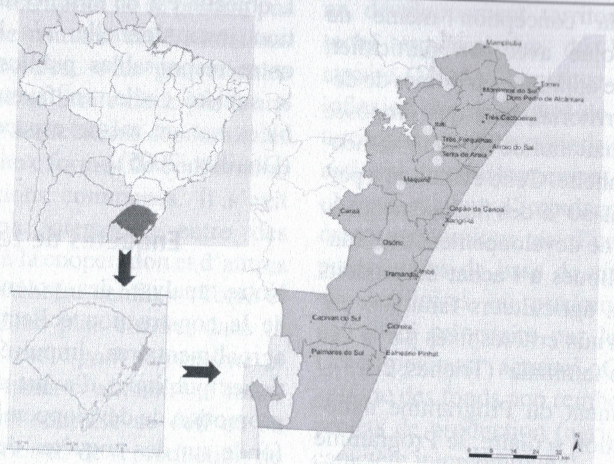
2. La politique de développement territorial du ministère du Développement agraire a été fortement inspirée par certaines initiatives de l'Union européenne, notamment par le programme dénommé Liaison entre actions de développement de l'économie rurale (LEADER). Dans le cadre de territoires ruraux, le Secrétariat au développement territorial cible les communes rurales de moins de 50 000 habitants avec une densité démographique inférieure à 80 hab./km² (*Secretaria de Desenvolvimento Territorial*, 2005).

3. Né en 1908 dans l'État de Pernambuco, Josué de Castro est l'auteur de nombreux ouvrages nourris des idées révolutionnaires de l'époque, liées à lutte contre la faim (Alves, 2007).

4. La loi n° 11.326 du 24 juillet 2006 reconnaît comme agriculteur familial celui qui pratique une activité extractive ou agricole en milieu rural sur une surface équivalente à moins de quatre unités fiscales. Le système productif se fonde sur une gestion et une main-d'œuvre familiale et la plupart du revenu provient de l'exploitation elle-même (Brasil, 2006).

5. Le terme de communautés *quilombolas* se réfère aux communautés descendantes d'esclaves, dont les membres s'autodéfinissent à partir de leurs relations particulières avec la terre, la parenté, le territoire et les traditions (Souza, 2012).

Figure 1. **Localisation de la région du Littoral Nord du Rio Grande do Sul et des communes d'origine des agriculteurs familiaux intervenant dans les coopérations**



Source : adapté du site http://www1.seplag.rs.gov.br/atlas (consulté le 12 février 2014).

consisté à accompagner les activités des différentes organisations rurales engagées dans les innovations sociotechniques et agroalimentaires. Nous avons porté une attention particulière aux logiques de coopération, de conflit et négociation entre les acteurs territoriaux impliqués. Parallèlement, en recourant à la méthode « boule-de-neige » (Goodman, 1961), nous avons mené 64 entretiens semi-structurés auprès de médiateurs sociaux, de vulgarisateurs agricoles, de dirigeants de coopératives d'agriculteurs, de chercheurs et d'agriculteurs familiaux. Les entretiens ont été menés aussi bien avec des agriculteurs participant aux organisations sociales de la région qu'avec des agriculteurs non impliqués[6]. Le nombre d'entretiens a été déterminé par le seuil de saturation de l'information (Fraser et Gondim, 2004).

L'innovation organisationnelle des agriculteurs familiaux

Les enquêtes de terrain menées dans la région du Littoral Nord du Rio Grande do Sul ont permis de mettre au jour un double processus d'innovation sous l'effet des politiques publiques. Le premier processus est lié à la formation d'un réseau de coopération pour la vente des produits des agriculteurs familiaux. Le second correspond à l'incarnation de ce réseau dans la construction de projets de développement au sein d'un nouveau territoire rural d'identité.

1. Coopération et formation de nouveaux marchés

Les produits agricoles les plus représentés dans la région d'étude sont le riz, la banane et l'horticulture, ainsi que l'élevage et la pêche (Coelho de Souza *et al.*, 2015). En ce qui concerne la commercialisation de ces produits,

6. Ont été interviewés 12 agriculteurs membres des organisations mentionnées dans cette étude et 6 autres non membres (dont 6 représentants des *quilombolas* et 2 leaders indigènes), 26 médiateurs sociaux (12 liés à l'organisme de vulgarisation agricole EMATER, 2 à une ONG, 2 à l'Université Fédérale de Rio et à une autre ONG, 10 aux coopératives d'agriculteurs familiaux de la région). Mentionnons que deux des médi-

aux marchés se concentrent dans les villes littorales (qui bénéficient l'été d'un important afflux de touristes) et dans l'agglomération de Porto Alegre (capitale de l'État, où se trouvent les halles de la Centrale d'approvisionnement du Rio Grande do Sul) (Ceasa/RS). La vente à la Ceasa reste toutefois la plus significative, compte tenu de la demande importante et continue de grandes quantités de produits. Pour ce canal de commercialisation, la plupart des agriculteurs font appel à des intermédiaires qui transportent leur production vers les points de vente de la Centrale.

C'est dans ce contexte qu'en septembre 2006 un collectif de 27 agriculteurs familiaux de trois villes de la région a créé la Coopérative mixte d'agriculteurs familiaux d'Itati, *Terra de Areia et Três Forquilhas* (Coomafitt). L'organisation ambitionne de créer de nouveaux espaces d'échange d'informations et de faciliter l'accès à différents marchés de commercialisation pour les exploitants familiaux. Forte du soutien des vulgarisateurs agricoles des offices municipaux, rattachés à l'entreprise publique appelée Association riograndense d'assistance technique et de formation en milieu rural (Emater), la coopérative se consolide et grandit.

Les échanges d'informations techniques et de gestion, ainsi que le renforcement des liens de confiance entre paysans et animateurs sociaux, ont permis aux représentants de la Coomafitt de nouer des contacts avec d'autres organisations d'agriculture familiale. C'est ainsi qu'ils ont pu se rapprocher de la Coopérative de consommation et de commercialisation des petits producteurs ruraux du Littoral Nord (Coopviva) située à Osório, ville de 37 000 habitants. La Coopviva a été créée en 2010 par des agriculteurs familiaux et bénéficie désormais du conseil des vulgarisateurs agricoles.

entrepreneurial ont été constituées au cours des décennies 1960 et 1970 avec l'appui de l'État. Les deux coopératives étudiées échappent à ce modèle de coopérativisme puisqu'elles s'inscrivent plutôt dans un modèle qui émerge dans les années 1980 sous l'impulsion d'actions coordonnées par les mouvements syndicaux et sociaux, notamment du Mouvement des sans terres et des ONG liées aux petits agriculteurs familiaux, exclus du processus de la modernisation productiviste de l'agriculture.

L'alliance entre les deux coopératives naît de l'intérêt à mettre en place des solutions logistiques, à l'exemple de la livraison partagée de certains produits dans le cadre du PAA et du PNAE. Du fait de l'absence des intermédiaires pour la vente des produits, ces paysans ont désormais recours, quasi exclusivement, à ces canaux de commercialisation, surtout le PNAE. Avec le PAA, les 208 exploitants membres de la Coomafitt, répondent aujourd'hui à la demande d'un groupe hospitalier de Porto Alegre, du restaurant universitaire de l'Université Fédérale de Santa Maria et aux programmes sociaux de trois communes du Littoral Nord. Par le biais du Programme national d'alimentation scolaire, ils fournissent des denrées à quinze communes.

La situation est semblable pour la Coopérative des petits producteurs. Celle-ci, avec 53 membres, approvisionne les villes de São Leopoldo et de Porto Alegre, dans le cadre du PAA, et les écoles de 9 communes, dans le cadre du Programme national d'alimentation scolaire. Selon les enquêtes menées auprès des gestionnaires des deux coopératives, leur production approvisionnait en 2016 plus de 65 000 personnes dans le cadre du premier et autour de 350 000 personnes grâce au second (*tableau 1*).

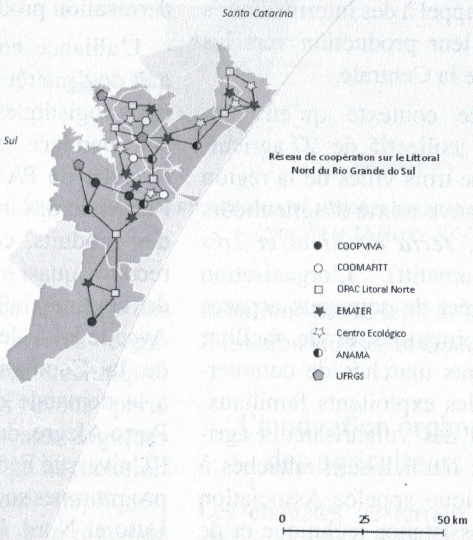
L'alliance entre les coopératives a facilité la tenue de réunions et de visites

Tableau 1. **Nombre d'agriculteurs associés à la Coomafitt et la Coopviva et de consommateurs bénéficiaires des PNAE et PAA (2016)**

Coopératives	Nombre d'agriculteurs associés	Nombre de consommateurs bénéficiaires	
		PNAE	PAA
Coomafitt	208	350 000	650 000
Coopviva	53		

Source : enquête de terrain 2013-2016.

Figure 2. **Réseau de coopération sur le Littoral Nord du Rio Grande do Sul**



Notes : Coopérative de consommation et de commercialisation des petits producteurs ruraux du Littoral Nord, (COOPVIVA), Coopérative Mixte d'Agriculteurs Familiaux d'Itati, Terra de Areia et Três Forquilhas (COOMAFITT), Organisme Participatif d'Évaluation de la Conformité Biologique Littoral Nord (OPAC LITORAL NORTE), Association Riograndense d'Assistance Technique et de Formation en Milieu Rural, (EMATER), Organisation Non Gouvernemental Centro Ecológico (CENTRO ECOLÓGICO), Organisation Non Gouvernemental Associação Ação Nascente Maquiné (ANAMA), Université Fédérale du Rio Grande do Sul (UFRGS).

Source : adapté de Medeiros (2017).

de cette expérience collective est le partenariat noué en 2011 avec deux ONG engagées dans l'appui à la production biologique (*Associação Ação Nascente Maquiné* [ANAMA] et *Centro Ecológico*) ainsi qu'avec l'Organisme participatif d'évaluation de la conformité biologique (OPAC) Littoral Nord et l'Université Fédérale du Rio Grande do Sul (UFRGS). L'Organisme participatif Littoral Nord regroupe des paysans, des consommateurs et des experts. Il certifie les aliments biologiques[7] produits par les paysans membres du groupe. Ces nouveaux partenariats à la fois accroissent le réseau de coopération au sein de la région (*figure 2*) et encouragent les acteurs sociaux impliqués à concevoir de nouveaux projets de développement.

Parallèlement, les relations des agriculteurs de ces coopératives avec les municipalités, facilitées par les actions des deux programmes, ont permis la constitution de nouveaux marchés à circuits courts. Toujours à la même période – en 2011 – ces agriculteurs créent le marché *Prove Capão* qui se tient aujourd'hui tous les samedis dans la municipalité de Capão da Canoa, regroupant environ 60 commerçants. De même, ils créent deux autres marchés dans la capitale de l'État revendiqués, respectivement, par une association de résidents locaux et par un groupe de fonctionnaires d'un groupe hospitalier, auquel les agriculteurs vendaient déjà des aliments *via* l'appui du PAA. Ces marchés ont lieu une fois par semaine et ils sont destinés à la commercialisation de produits labellisés biologiques.

Articulés les uns aux autres, ces lieux de commercialisation contribuent largement à l'amélioration de la situation socio-économique des agriculteurs, mais également aux régimes alimentaires des enfants scolarisés, des populations en situation de vulnérabilité sociale et des habitants des grands centres urbains. Ces initiatives consolident les systèmes alimentaires locaux, renforcent la prise de conscience des agriculteurs et plus largement des acteurs du territoire, concernant l'importance de leur organisation sociale.

Leur capacité à s'organiser pour développer de nouvelles formes de commercialisation d'aliments, génératrices de revenus, s'appuie sur le renforcement des liens sociaux et politiques. C'est aussi la consolidation de ces liens qui cimente la construction d'un projet territorialisé de développement rural. En travaillant ensemble à la configuration de ce projet, les acteurs sociaux s'approprient et qualifient plus facilement les ressources territoriales disponibles, ce qui, d'après Di Méo (2014), constitue le propre de l'action spatialisée.

2. De la coopération à l'officialisation d'un Territoire rural d'identité

Au Brésil, la structure et le modèle des Territoires ruraux d'identité, résultats de l'action du ministère du Développement agraire, se fondent sur la formation d'une instance locale de mobilisation appelée Collège de développement territorial (Codeter). Au sein de cette instance, l'État et la société doivent planifier et accompagner ensemble les politiques publiques, mais aussi coordonner des actions ciblant plus particulièrement les agriculteurs familiaux (Coelho de Souza *et al.*, 2015). En 2016, le Brésil comptait 239 Territoires ruraux d'identité.

La mise en place des Territoires ruraux d'identité a joué un rôle majeur dans la formation d'un système de gouvernance territoriale. Selon Campagne et Pecqueur (2014), ce qui différencie ce type de gouvernance d'autres formes d'actions décentralisées est l'émergence d'un mouvement associatif capable de mettre en synergie les acteurs publics et privés autour d'actions territorialisées. Or, précisément, dans le cas du Territoire du Littoral Nord, le réseau de coopération précédemment décrit a été déterminant pour l'intégration des communes de cette zone à la politique territoriale du ministère du Développement agraire. Le Territoire du Littoral Nord a vu en effet ses activités démarrer officiellement en 2014, alors même que les agriculteurs avaient déjà largement engagé l'alliance entre les coopératives. Le système de gouvernance est ici consolidé par une stratégie partagée de valorisation de ressources territoriales (Pecqueur, 2005) et par la priorité donnée à une insertion dans différents marchés locaux.

Les réunions du Collège de Développement Territorial Littoral Nord, à travers des « commissions thématiques »,

7. Aliments produits sans recours aux engrais chimiques, aux pesticides et aux semences transgéniques. Les pratiques culturales du système agricole visent l'équilibre écologique.

sont devenues des lieux de discussion sur de multiples sujets : le genre, la santé, la politique de développement agraire, l'éducation et la jeunesse, l'environnement, les peuples et les communautés traditionnelles, la commercialisation et l'économie solidaire, la sécurité alimentaire et nutritionnelle. Ces forums d'informations et de planification, organisés dès 2015, ont permis de diagnostiquer les faiblesses propres au Territoire, notamment le décalage entre la réalité des jeunes ruraux et leurs chances d'accès à l'éducation. Ils ont favorisé également l'interaction entre divers acteurs sociaux parfois distants les uns des autres, donnant naissance à un territoire géographiquement discontinu, qui inclut des communes situées en dehors du Littoral Nord. La définition de ce territoire par les acteurs locaux eux-mêmes valorise un système de production agricole différent du modèle de l'agriculture conventionnelle, notoirement dépendant de ressources naturelles non renouvelables.

Selon les acteurs interrogés, la délimitation de ce nouveau Territoire a permis d'accéder à des financements importants. Mais surtout, elle a impulsé la création d'une véritable identité territoriale, puisque, des multiples débats au sein du Codeter a germé l'idée d'un espace exclusif sur le Littoral Nord pour la valorisation de produits biologiques. Les représentants du Collège de développement territorial ont ainsi approuvé un projet adossé à la politique de développement territorial du ministère du Développement agraire, dont le but principal est de favoriser la production, la cueillette et la commercialisation de ces produits spécifiques au sein du territoire.

Selon Pecqueur (2005), la dynamique de développement territorial vise à révéler des ressources inédites, ce qui constitue en soi une innovation. Dans le cas présent, la création collective du Territoire Littoral Nord de Rio Grande do Sul est issue d'une combinaison de savoirs hétérogènes. Pour autant, elle est associée à un processus de valorisation des diverses ressources de l'espace, en l'occurrence ici les aliments issus d'un système de production biologique. Finalement, deux caractéristiques fondamentales de ce nouveau territoire ressortent de l'analyse : d'une part, son dynamisme – dans la mesure où il est une réalité en perpétuelle évolution – et d'autre part, la singularité de sa formation – puisqu'il naît, de façon simultanée, des jeux de pouvoirs et de la stabilité des engagements des différents acteurs sociaux.

3. Qui a de l'*agency* dans les arènes sociales du projet territorial ?

L'appropriation des discours et des pratiques par l'ensemble des acteurs sociaux est primordiale pour la consolidation d'un projet de développement territorialisé. Si les espaces de discussion du Collège de développement territorial permettent de penser et d'organiser des actions collectives, il s'agit toutefois d'espaces sociaux au sein desquels chaque individu ou groupe d'acteurs cherche à atteindre des objectifs spécifiques en mobilisant son *agency* (Long, 2001). Autrement dit, ce sont des espaces de confrontation et de négociation, voire de conflit, au sein desquels les acteurs font valoir de façon inégale leur point de vue et leurs intérêts.

Au sein du Collège de développement territorial du Littoral Nord, les niveaux de participation effective de représentants de publics diversifiés, comme les communautés *quilombolas* et indigènes, les riziculteurs, les femmes, les jeunes, les agriculteurs bio, entre autres, révèlent ces inégalités *d'agency*. Bien que, sur le papier, les financements publics soient débloqués en faveur de l'ensemble des agriculteurs du territoire sur la base d'une décision collective, certains groupes sociaux présentent *de facto* des propositions « clés en main ». Celles-ci, qualifiées de « projets », écartent de fait la participation de certains des acteurs qui forment le territoire.

La phase d'élaboration du projet de Territoire Littoral Nord, bénéficiant des ressources du Programme national de développement durable, est à ce titre révélatrice. D'un côté, la proposition des riziculteurs, qui cultivent selon le modèle conventionnel, n'a pas été sélectionnée comme priorité d'action du Collège de développement territorial. De l'autre, les intérêts des *quilombolas*, public éloigné des actions collectives des coopératives de la région, n'ont pas été mis en priorité. En réalité, lors des réunions qui ont défini la répartition des ressources, les *quilombolas* ont eux-mêmes mis en avant le fait qu'ils n'avaient pas de projet suffisamment élaboré pour pouvoir être financés par le Programme national de développement durable.

Cette situation illustre combien la participation sociale est un processus complexe qui exige une capacité d'action, de réflexion et d'interprétation, supposant la maîtrise d'aptitudes importantes et l'accès à des ressources matérielles et non matérielles (Long, 2001 ; Olivier de Sardan, 1995). Le fait d'être représenté et de participer aux réunions du Collège de Développement Territorial ne signifie pas pour autant une capacité à proposer, à faire relayer ses opinions ou à légitimer son point de vue. La capacité des individus à changer des situations ou modifier le cours des événements, et le pouvoir qui lui est associé, dépendent crucialement de la création et de la mobilisation d'un réseau social qui se structure autour d'un projet commun et qui se distingue par des référentiels culturels partagés.

Le fait que les *quilombolas* ne se positionnent pas en tant que soumissionnaires d'un projet reflète un problème dont les racines sont profondes. Bien que les *quilombas* adoptent des pratiques productives fondées sur des coutumes qui se transmettent de génération en génération, avec l'adoption de techniques très proches de l'agriculture biologique, leur conception du développement est significativement différente de celles qui animent ces arènes sociales. Leur capacité d'*agency*, de fait, est fragilisée. Ceci étant, les riziculteurs, groupe social consolidé et tourné vers une logique productiviste, n'ont pas non plus obtenu gain de cause dans la défense de leurs intérêts face au pouvoir construit par les coopératives d'agriculteurs familiaux de la région.

La cohérence du dossier élaboré par les représentants des coopératives, qui s'affirment en tant qu'organisations dotées d'*agency* vis-à-vis des dispositifs de développement, a eu une influence significative sur la décision de construire un entrepôt dédié aux produits biologiques. Ces jeux de relations sociales supposent des savoir-faire « situés » et des pratiques endogènes qui produisent des institutionnalités alternatives (Medeiros, 2017). Ce sont les articulations et convergences de stratégies qui constituent en soi une innovation à l'échelle du territoire.

D'après Cazella *et al.* (2015), bien que certaines politiques publiques de développement rural s'expriment clairement en opposition au modèle de l'agriculture productiviste, la plupart bénéficient à des agriculteurs familiaux économiquement consolidés. Les auteurs soulignent que ces politiques excluent les populations les plus défavorisées des campagnes brésiliennes. Malgré le souci du Programme national de développement durable de répondre aux besoins des agriculteurs familiaux pauvres, longtemps tenus à l'écart des politiques publiques, l'appui au développement d'activités économiques et l'incitation de ces agriculteurs à participer aux actions territoriales, demeurent limités (Bonnal, 2013).

Certes, les deux programmes cherchent à favoriser l'accès aux politiques publiques, les agriculteurs familiaux ayant

été jusqu'alors les oubliés des principales actions de l'État. Pourtant, si les politiques se sont définies sur la base de publics prioritaires, en l'occurrence les populations indigènes et les *quilombolas*, les enquêtes menées sur le Territoire Littoral Nord du Rio Grande do Sul montrent que ce sont ces groupes, parallèlement à d'autres agriculteurs vulnérables au sein du territoire, qui en bénéficient le moins. Les paysans membres des coopératives du Territoire sont ceux qui reçoivent le plus d'assistance technique locale et qui ont un meilleur accès aux marchés. En réalité, ces coopératives ne sont accessibles qu'à un certain nombre d'agriculteurs familiaux du Littoral Nord et ne recouvrent pas toute la diversité du monde rural de la région.

Les particularités culturelles des populations sont rarement prises en compte dans la conception des projets de développement territorial. Le discours des opérateurs du développement n'est pas toujours compris par l'ensemble du public-cible, certains individus ne maîtrisant pas le jargon technique utilisé dans les espaces de débat (Olivier de Sardan, 1995). D'un côté, les acteurs liés entre eux par un code socioculturel spécifique participent de manière effective aux luttes d'intérêts dans l'élaboration de projets de développement. De l'autre, les individus ou les groupes éloignés de ces codes ont une implication minime dans les projets.

Nous voyons là l'effet de l'interdépendance entre processus socio-économique et politique ainsi que la mise en marge des groupes sociaux lorsqu'ils ne font pas partie de la société dominante (Jodelet, 1996). En tant que processus historique, l'exclusion socioculturelle, politique et économique qui touche certains groupes sociaux, ici les indigènes et *quilombos*, constitue une barrière à leur participation effective aux stratégies territoriales. Notons que ces processus d'exclusion ne sont pas propres au Brésil. Chevalier (2014), dans un tout autre contexte, observe des phénomènes comparables dans les pays de l'Union européenne concernant les politiques de développement rural.

*
* *

Sur le Littoral Nord du Rio Grande do Sul, de nombreux acteurs sociaux – de nature et aux modes d'organisation divers – ont impulsé des transformations et une amélioration des conditions de vie en milieu rural. Celles-ci passent par un renouvellement des rapports sociaux valorisant les savoirs locaux et la diversité environnementale et sociale, tout en stimulant la structuration de marchés agroalimentaires fondée sur les particularités du territoire. Des alliances entre coopératives d'agriculteurs familiaux ont permis l'officialisation d'un Territoire rural d'identité, ouvrant ainsi l'accès à des financements pour les projets collectifs. La création de ce Territoire a surgi d'un ensemble d'initiatives innovantes, notamment de la construction sociale des marchés pour les produits de l'agriculture biologique.

Les aides gouvernementales constituent des externalités qui vont bien au-delà de l'accroissement et de la diversification de la production biologique sur le territoire. Elles ont une influence directe sur l'inclusion de nouvelles familles paysannes dans la constitution de marchés agroalimentaires locaux et régionaux. Ces innovations, qui articulent différentes politiques publiques, acteurs territoriaux et consolidation de marchés agroalimentaires locaux, catalysent un processus de développement rural qui fait rupture avec la logique économiciste.

Toutefois, et c'est là une limite de leur conception et de leur mise en œuvre, l'accès à ces aides reste semé d'obstacles pour une partie des agriculteurs familiaux, au moins sur le Territoire Littoral Nord du Rio Grande do Sul. Bien que la construction de nouveaux marchés agroalimentaires localisés se caractérise par une forte malléabilité, celle-ci bénéficie surtout aux agriculteurs déjà organisés, qui consolident leur *agency* sociale au fur et à mesure qu'ils se lient à d'autres acteurs sociaux (Requier-Desjardins, 2013).

Cette étude révèle que les individus dépourvus d'*agency*, majoritairement issus des populations rurales les plus défavorisées, sont ceux qui bénéficient le moins de ces politiques. Ces situations d'exclusion sont liées à la difficulté de participer aux espaces de débat, du fait souvent de l'incompréhension du langage employé dans les réunions de planification et de prise de décision pour les actions territoriales. Elles s'expliquent également par le fait que les actions destinées aux plus défavorisés sont, pour l'essentiel, définies dans un format d'assistance sociale sans lien avec les enjeux de production (agricole ou non).

Ainsi, force est de reconnaître que l'innovation sociale n'est pas totale et qu'elle ne parvient que très difficilement à « contrer et même vaincre les forces conservatrices » (Hillier *et al.*, 2004). Il faut reconnaître, cependant, que les organisations collectives qui se développent sur le Territoire Littoral Nord du Rio Grande do Sul ont permis des avancées significatives en termes d'apprentissage mutuel. La mise en place de relations de réciprocité et la création de nouveaux réseaux sociaux ont renouvelé le mode d'usage des ressources territoriales, ce qui a permis à beaucoup de surmonter les difficultés de leurs exploitations. Mais il reste encore à se pencher sur les blocages de ces constructions territoriales. Si, d'un côté, les conflits d'intérêts locaux et le favoritisme des politiques publiques envers certains acteurs sont des enjeux auxquels il faut faire face, de l'autre, la situation politique incertaine du Brésil laisse entrevoir un certain nombre de barrières. Depuis le brusque changement de gouvernement en 2016, les politiques publiques d'aide à l'agriculture familiale et au développement rural subissent des reformulations importantes et de fortes contraintes budgétaires.

En effet, la disparition du ministère du Développement agraire compromet le cadre institutionnel des politiques centrées sur la sécurité alimentaire, le soutien à la production et la consommation des populations rurales, le développement territorial et la réforme agraire. De fait, les compétences confiées à cet ancien ministère ne sont que partiellement reprises dans les nouvelles prérogatives ministérielles. Dans ce contexte, les organisations des agriculteurs familiaux devront faire preuve d'un surcroît d'imagination et de créativité pour poursuivre leurs projets collectifs. ■

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Alves J. J. A. (2007). Una leitura geográfica da fome com Josué de Castro. *Revista de Geografia*, Norte Grande, n° 38, dic. 2007, http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-34022007000200001&lng=es&nrm=iso.

Bellemare G., Klein, J.-L. (dir.) (2011) *Innovation sociale et territoire. Convergences théoriques et pratiques*. Québec, Presses de l'Université du Québec, 198 p.

Brasil (2006). *Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006*. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo. Brasília, DF, 24 de julho de 2006, http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11326.htm.

Brasil. (2011). Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. *Programa Nacional de Alimentação Escolar*, http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-historico.

Bonnal P. (2013). Referências e considerações para o estudo e a atuação dos programas de desenvolvimento territorial (PRONAT e PTC) na perspectiva da redução da pobreza em territórios rurais. *In* Leite S. P. (Eds). *Políticas de Desenvolvimento Territorial e Enfrentamento da Pobreza Rural no Brasil*. Brasília, IICA, vol. 19, pp. 33-56.

Campagne P., Pecqueur B. (2014). *Le développement territorial : une réponse émergente à la mondialisation*. Paris, Charles-Léopold Mayer, 268 p.

Cazella A. A., Capellesso A. J., Medeiros M., Tecchio A., Sencébé Y. (2015). *Politiques publiques de développement rural au Brésil : le dilemme entre l'inclusion productive et l'aide sociale*. Communication présentée au 52e Colloque de l'Association de Science Régionale de Langue Française (ASRDLF), Montpellier, 14 p.

Chevalier P. (2014). *Action locale et développement rural en Europe : le modèle européen LEADER 2007-2013*. Bruxelles, Peter Lang, coll. « Intégration régionale et cohésion sociale », vol. 14, 202 p.

Coelho de Souza G., Texeira A. R., Ramos J., Schreiber N., Wives D. G., Cruz F. T T., Mello R. S. P., Beroltd L. (2015). *Novos territórios Rurais no Rio Grande do Sul : os Campos de Cima da Serra e Litoral e suas microrregiões*. Communication au Vº Seminário Observatórios, Metodologias e Impactos, São Leopoldo, 15 p.

Courlet C., Pecqueur B. (1996). Districts industriels, systems productifs localisés et développement. *In* Abdelmalki L., Courlet C. (dir). *Les nouvelles logiques du développement*. Paris, L'Harmattan, pp. 91-101.

Dallabrida V. R. (2011). Governança territorial e desenvolvimento: uma introdução ao tema. *In* Dallabrida V. R. (Ed.), *Governança territorial e desenvolvimento: descentralização político-administrativa, estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento e capacidades estatais*. Rio de Janeiro, Editora Garamond, pp. 15-38.

Di Méo G. (2014). *Introduction à la géographie sociale*. Paris, Armand Colin, 189 p.

Douillet A. C. (2005). Les politiques contractuelles de développement local en milieu rural. *In* Faure A., Douillet A. C. (dir.), *L'action publique et la question territoriale*. Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, pp. 75-91.

Fontan J.-M. (2011). *Développement territorial et innovation sociale. Innovation sociale et territoire. Convergences théoriques et pratiques*. Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, pp. 31-57.

Fraser M. T. D., Gondim S. M. G. (2004). Da fala do outro ao texto negociado : discussões sobre a entrevista na pesquisa qualitativa. *Paideia*, vol. 14, n° 28, pp. 139-152.

Goodman L. A. (1961). Snowball sampling. *Annals of Mathematical Statiscs*, vol. 32, n° 1, pp. 148-170.

Graziano da Silva J. (1982). *A modernização dolorosa. Estrutura agrária, fronteira agrícola e trabalhadores rurais no Brasil*. Rio

Grisa C., Porto S. I. (2015). Dez anos de PAA: as contribuições e os desafios para o desenvolvimento rural. *In* Grisa C., Schneider S. (Eds.). *Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil*. Porto Alegre, UFRGS, pp. 155-180.

Hillier J., Moulaert F., Nussbaumer J. (2004). Trois essais sur le rôle de l'innovation sociale dans le développement territorial. *Géographie, Économie, Société*, n° 6, pp. 129-152.

Jaillet M. (2009). Contre le territoire, la bonne distance. *In* Vanier M. (dir.), *Territoires, territorialité, territorialisation : controverses et perspectives*. Rennes, Presses universitaires de Rennes, pp. 115-121.

Jodelet D. (1996). Les processus psyco-sociaux de l'exclusion. *In* Paugam S. (dir.), *L'exclusion l'état des savoirs*. Paris, La Découverte, pp. 66-77.

Long N. (2001). *Development sociology: actor perspectives*. London and New York, Routlege, 293 p.

Long X. (2005). Innovation et gouvernance territoriale. *Cahiers nantais*, n° 62-63, pp. 27-32.

Maillard J., Roché S. (2005). La sécurité entre secteurs et territoires. *In* Faure A., Doullet A.-C. (dir.), *L'action publique et la question territoriale*. Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, pp. 33-51.

Medeiros M. (2017). *Sendas da Sustentabilidade no Desenvolvimento Rural : os passos e os percalços da construção de um novo código sociotécnico em campo*. Tese de Doutorado em Agroecossistemas, Universidade Federal de Santa Catarina, 345 p.

Olivier de Sardan J.-P. (1995). *Anthropologie et développement : essai en socio-anthropologie du changement social*. Paris, Apad-Karthala, 221 p.

Oostindie H., Broekhuizen R. (2008). The dinamic of novelty production. *In* Van der Ploeg J. D., Marsden T. (Eds.), *Unfolding Webs: The dynamics of regional rural development*. Assen, Van Gorcum, 262 p.

Souza D. (2012). *Comunidades quilombolas: conceito, autodefinição e direitos*. Palmares – Fundação Cultural, http://www.palmares.gov.br/?p=19099.

Pecqueur B. (2005). O desenvolvimento territorial: uma nova abordagem dos processos de desenvolvimento para as economias do Sul. *Raízes*, Campina Grande, vol. 24, n° 1-2, pp. 10-22.

Requier-Desjardins D. (2012). Innovation et insertion sociale, réduire la vulnérabilité des populations rurales. *In* Coudel E., Devaultour H., Soulard C. T., Faure G., Hubert B. (dir.) *Apprendre à innover dans un monde incertain*. Versailles, Quae, pp. 97-117.

Requier-Desjardins D. (2013). Sistemas agroalimentares localizados e qualificação: uma relação complexa. *Revista Internacional Interdisciplinar INTERthesis*, Florianópolis, vol. 10, n° 2, pp. 95-118.

Rey-Valette H., Chia E., Soulard C., Mathé S., Michel L., Nougaredes B., Jarrige F., Maurel P., Clement C., Martinand P. (2010). *Innovation et gouvernance territoriale : une analyse par les dispositifs*. Communication ISDA, Innovation and Sustainable Development in Agriculture and Food, Juin 2010, Montpellier, 10 p.

Secretaria de Desenvolvimento Territorial (2005). *Referências para uma estratégia de desenvolvimento rural sustentável no Brasil*. Brasília, SDT/MDA (Documentos Institucionais 1).

Soulé B. (2007). Observation participante ou participation observante ? Usages et justifications de la notion de participation observante en sciences sociales. *Recherches qualitatives*, vol. 27, n° 1, pp. 127-140.

Torre A., Wallet F. (2012). Innovations et gouvernance des territoires ruraux. *In* Coudel E. (dir.), *Apprendre à innover dans un monde incertain*. Versailles, Quae, pp. 135-152.

Triches R. (2015). Repensando o mercado da alimentação escolar: novas institucionalidades para o desenvolvimento rural. *In* Grisa C., Schneider S. (Eds.), *Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil*, Porto Alegre, UFRGS, pp. 181-200.

Veiga J. E. (2001). *O Brasil rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento*. Brasília, MDA/CNDRS/NEAD, 107 p.