

UNE EXPÉRIENCE D'ANALYSE RÉGIONALE Le Centre-Ouest brésilien

Catherine Aubertin

L'expérience retracée ici s'est déroulée dans le cadre de l'élaboration d'un plan de développement régional de 1983 à 1986. Elle tend à montrer que les conditions qui président à la naissance d'un plan sont révélatrices non seulement des fonctions et des buts que demandeurs et planificateurs attendent de celui-ci, mais aussi des représentations mythiques ou sociales qu'ils projettent sur l'espace régional.

Nous insisterons sur l'historique du projet, puis nous identifierons les sources d'informations disponibles et le contexte institutionnel. Ces deux premières parties portent en elles la plupart des déterminants que l'on retrouvera dans la troisième partie qui présentera un rapide tableau du Centre-Ouest. Enfin, nous nous interrogerons sur le rôle d'un plan.

HISTORIQUE DU PROJET

Plusieurs surintendances de développement régional se sont partagé le Brésil jusqu'en 1990. La SUDECO, organe fédéral, avait pour charge le Centre-Ouest qui regroupe quatre États (Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso du Sud, Rondonia) et le District fédéral (Brasilia). Il est difficile de parler d'une réalité régionale. Sous forme de boutade, on peut dire que le Centre-Ouest, en 1970, est ce qui reste du Brésil quand on a enlevé les zones dynamiques du Sud et du Sud-Est, le Nordeste voué à « l'économie de la sécheresse » et l'Amazonie. C'est une région peu peuplée, peu développée économiquement, mais justement en pointe du fait des difficultés des autres régions. Si les grands projets d'aménagement, comme la construction de la route transamazonienne ou la création de Brasilia, sont un échec en termes d'entraînement économique, la politique d'infrastructures a été menée à bien et la région est désenclavée. Les progrès de la recherche agronomique permettent désormais de planter du soja sur les sols pauvres des *cerrados*, savanes qui couvrent la moitié sud de la région : le Centre-Ouest est déclaré riche en potentialités et baptisé grenier du pays. L'État, encore dans une phase de prospérité budgétaire, multiplie les financements de mise en valeur des *cerrados* pour les grandes cultures d'exportation. Les millions

de paysans « expulsés » de leurs terres du fait de la modernisation de l'agriculture et de la violence rurale cherchent, comme toujours dans l'histoire de l'occupation territoriale du pays, de nouvelles terres plus loin vers l'ouest. L'État favorise pour eux l'ouverture de nouvelles zones de colonisation en forêt amazonienne : colonisation privée dans le Mato Grosso du Nord, colonisation publique dans le Rondonia. Le Centre-Ouest est vraiment la région solution.

En 1983, la dictature militaire s'essouffle. Elle laisse se développer dans les rouages de l'État un discours qui prône la représentation démocratique des États (élections des préfets et des gouverneurs) et le rééquilibrage des revenus de la fédération en faveur des États (réforme tribulaire). En opposition à l'arbitraire, un plan semble offrir toutes les conditions d'objectivité et de scientificité pour guider le développement régional. La France, fraîchement socialiste et décentralisatrice, a formé toute une génération de géographes et d'aménageurs brésiliens sensibles à l'expérience de la DATAR et des plans quinquennaux, aux réussites du train à grande vitesse et des métros. Elle s'impose comme interlocutrice de choix et caution progressiste, d'autant plus aisément que sa tradition coloniale la dote de structures spécialisées pour fournir de l'assistance technique aux administrations étrangères. Une équipe d'experts est envoyée à la SUDECO avec mission d'élaborer un plan de développement du Centre-Ouest. Du côté brésilien, on espère que les Français, à l'exemple des Japonais, investiront dans les *cerrados* et financeront quelques projets. Du côté français, on espère vendre quelques infrastructures et services d'aménagement, mais l'on s'inquiète déjà du gonflement de la dette extérieure brésilienne.

Le montage institutionnel est compliqué. Il subira les conséquences des rivalités entre organismes et groupes de pression et tous les contre-coups des changements de gouvernements des deux pays. Le ministère de l'Intérieur brésilien coiffe la SUDECO dont le siège est confortablement installé à Brasilia. Les gouvernements des États ne sont pas concernés. Après l'avènement de la nouvelle république en 1985, l'ensemble des responsables, dans les ministères, dans les États, à la SUDECO, sont remplacés. L'Agence coopération et aménagement (ACA), qui sera supprimée sous le gouvernement Chirac, signe le projet en bousculant les prérogatives des services de l'ambassade et en mettant devant le fait accompli le ministère de la Coopération. Ce dernier sera dessaisi de la tutelle du projet lors de la redéfinition du ministère des Relations extérieures en ministère des Affaires étrangères.

ORGANISMES, MÉTHODES ET STATISTIQUES

S'il existe une équipe de planification à la SUDECO, il n'y a aucune tradition de planification. Le plan se présente comme un catalogue de projets d'infrastructures émanant de personnages influents soucieux d'asseoir leurs assises électorales, et non comme un ensemble d'études et d'identifications de problèmes économiques et sociaux pour une action à moyen et long terme. Le rôle de la SUDECO consiste essentiellement à gérer les fonds des programmes spéciaux, sans assurer de coordination entre programmes et États. La surintendance est l'émanation des *grandes fazendeiros* de la région et son action s'appuie sur un réseau de clientèles souvent en opposition avec les représentants des États.

Les programmes sectoriels - énergie, infrastructure, industrie - élaborés dans une logique nationale proviennent des grands ministères devant lesquels la surintendance a peu de poids. Par ailleurs, le partage des tâches entre ministères ne permet pas d'envisager une politique agricole intégrée et régionale. Le ministère de l'Agriculture qui devrait être l'interlocuteur privilégié a peu de pouvoir : d'importantes productions agricoles (sucre, alcool, café...) ne sont pas de son ressort. Il ne s'occupe pas de l'irrigation confiée au ministère de l'Intérieur, ni des problèmes fonciers et de colonisation confiés à l'Institut national de colonisation et de réforme agraire (INCRA), ni de la réforme agraire confiée au ministère du même nom. Enfin il n'a pas de ressources propres suffisantes pour le crédit agricole qui est sous le contrôle de la Banque du Brésil.

Le Brésil dispose d'un bon appareil statistique. L'Institut brésilien de géographie et de statistiques (IBGE) procède tous les dix ans à des recensements démographiques exhaustifs et très détaillés, tous les cinq ans à des recensements économiques (agriculture et élevage, industrie, services, commerces). Les résultats de 1980 ont été publiés trois ans après le recensement. L'unité de base statistique est le *município*. Il y a 441 *municípios* dans la région en 1980. La fiabilité des données est suffisante pour des analyses de tendances. Il n'existe pas de centralisation de l'information au niveau des États du Centre-Ouest, mais il existe des statistiques annuelles sur la production agricole pour chaque *município* (PAM). L'industrie est surtout suivie par les enquêtes sur l'emploi du ministère du Travail. Une couverture des surfaces a été effectuée par radar (Radam Brasil). Les données générales ne manquent donc pas, mais en dehors de quelques études sur la colonisation en Amazonie et le développement urbain effectuées par les chercheurs des organismes de recherche agronomiques, de l'INCRA et des universités souvent étrangères, les études économiques et sociales localisées, monographies, prospectives, analyses de systèmes de production, études sectorielles, sont quasi introuvables à la SUDECO comme dans les ministères des États concernés.

Les géographes brésiliens, sans doute en réaction à la longue période de dictature militaire, tentent d'appliquer la théorie marxiste aux problèmes régionaux. Il est acquis que le capital structure l'espace et que le Brésil n'est qu'un pion dans la division internationale du travail. Les statistiques officielles sont alors bien suffisantes pour illustrer ces lois, car l'on n'a ni le goût ni les moyens de procéder à des études de terrain. L'analyse des hiérarchies urbaines, qui conduit à privilégier les infrastructures, est la principale référence technique.

POTENTIALITÉS ET FREINS SOCIO-ÉCONOMIQUES

Grâce à un important travail de synthèse, mêlant facteurs humains et physiques, entre statistiques et monographies, recherches historiques et travaux de terrains, entrevues avec des producteurs et des responsables politiques, l'équipe de planification réussit à reconstituer les étapes de la formation et les principaux systèmes de production du Centre-Ouest. Un découpage spatial, propre à servir de cadre à des interventions, est réalisé.

Cinq grandes régions, essentiellement définies par des variables démographiques, la nature de l'écosystème et l'histoire économique, sont mises en évidence : les zones d'anciens fronts pionniers (population rurale en fort déclin, maillage urbain dense, anciennes zones de forêts tropicales du Goiás et du Mato Grosso du Sud), les zones d'économies traditionnelles (densité rurale et maillage urbain très faible, éloignement des axes de communication, écosystème du Pantanal, de l'île de Bananal, de la vallée du Guaporé), le front d'expansion du soja (densité rurale et maillage urbain faibles, modernisation de l'agriculture, sur les terres de *cerrados*), les frontières de peuplement (fort taux d'accroissement de la population, explosion urbaine, essentiellement en forêt amazonienne).

Le résultat le plus significatif permet de démontrer que les conditions du peuplement et la dynamique économique de la région sont le reflet presque parfait de la situation agricole et politique de la société brésilienne. On y trouve exacerbés la plupart des traits caractéristiques de l'économie brésilienne illustrés par le mythe fondateur de la « frontière » : l'aboutissement de la logique des cycles de produits et de l'utilisation prédatrice de la terre, et une base politique de type féodal où la volonté d'appropriation de la terre conduit à une mise en valeur réduite et à une occupation extensive. L'instabilité et le peu de diversité des productions, la difficulté de l'accès à la terre pour le petit producteur, le recours à la migration pour résoudre les conflits sociaux et les difficultés économiques, l'explosion urbaine dans une région de frontière agricole sont les principaux problèmes identifiés.

À la lumière de ces résultats, les potentialités du Centre-Ouest, énoncées sur les dépliants publicitaires pour attirer les investisseurs et qui font

office de programme de développement, se réduisent alors à une disponibilité supposée d'une grande quantité de terres à bon marché susceptible de s'adapter instantanément, quel que soit le contexte agronomique et humain, aux désirs des investisseurs. Ces potentialités théoriques ignorent la pédologie comme la gestion, elles négligent totalement les effets socio-économiques, en particulier les migrations.

C'est donc tout naturellement qu'au discours sur les potentialités, l'équipe du plan substitue un discours sur les freins socio-économiques au développement et émet des propositions qui découlent du diagnostic : décentralisation des circuits de décision, réforme agraire et fixation de l'homme sur son lieu de production, encouragements de systèmes de productions stables pour le marché intérieur, amélioration des structures de santé et d'éducation...

FONCTION DU PLAN

Le plan fut utilisé comme base de propagande électorale pendant les quelques mois de campagne. Puis, la première grande réalisation fut la construction d'une route traversant le site protégé de l'île de Bananal pour desservir la *fazenda* isolée d'un grand notable lié à la SUDECO. Par la suite, toutes les réalisations ignorèrent les propositions du plan. Certaines auraient pu être appliquées si la France avait voulu en assurer le financement... Dans une politique de restriction des dépenses budgétaires, le gouvernement COLLOR a supprimé la SUDECO en 1990.

Si une analyse en termes de potentialités était le reflet d'une idéologie développementaliste niant le contexte social, une analyse en termes de « freins socio-économiques » et surtout un programme d'action destiné à supprimer ces blocages relevait d'une logique identique.

Les freins socio-économiques ont bien été identifiés, mais que sont ces freins sinon l'expression de la logique d'une société dans son ensemble. Dans ces conditions pourquoi choisir d'aller contre cette logique plutôt que de jouer sur sa dynamique ? L'instabilité, qui choque tant les experts français par ses effets humains négatifs, a pour revers la mobilité de la force de travail et l'adaptabilité immédiate des sols et des structures à une production éphémère. L'instabilité et la migration sont des références positives dans l'histoire et l'imaginaire brésiliens, et jugées positives pour une économie libérale. Par ailleurs, il peut paraître vain de proposer une réforme agraire dans un pays où le gouvernement est l'émanation directe des grands propriétaires terriens et où le recours au mythe de la frontière pour résoudre les conflits sociaux est une solution qui ne remet pas en cause la base politique et sociale du pays.

La conception française du plan se fonde sur une vision humaniste, sur une vision linéaire du progrès où la technocratie est toute puissante dans une prétendue neutralité. La conception brésilienne en fait le support d'une propagande idéologique nettement distincte du domaine de l'action, en aucun cas un outil de connaissance pouvant servir à une meilleure affectation des ressources. Dans les deux cas, un plan est avant tout un produit de jeux institutionnels et de référents culturels. Le processus d'élaboration d'un plan est lui-même un objet d'étude qui permet de mieux comprendre les enjeux régionaux.

BIBLIOGRAPHIE

- AUBERTIN et LENA (ed.), 1986 - Frontières. Cah. ORSTOM, *sér. Sci. Hum.*, vol. XXII, n° 3-4.
- AUBERTIN (C.), 1988 - À propos des cerrados. *Abordages* n° 4, AMIRA, INSEE, Paris.
- AUBERTIN (C.), 1990 - Mouvements de population et changements économiques dans le Centre-Ouest brésilien. *Cah. Sci. Hum.* 26 (3), 1990 : 327-342, ORSTOM.
- SUDECO, 1986 - Plano de desenvolvimento da região Centro-Oeste. Ministério do Interior, Brasília.