

LE DÉVELOPPEMENT SOCIO-ÉCONOMIQUE LOCAL AU BRÉSIL

UNE THÉMATIQUE MONTANTE PORTANT SUR DES DÉFIS CONTEMPORAINS

Convention CNPq/IRD

IRD/UR023 – Yves-André Fauré

IE/UFRJ – Lia Hasenclever

IRD : Mathieu Bécue

IE/UFRJ : René Louis de Carvalho, Renata Lèbre La Rovere, Luiz Martins de Melo, Patricia Moura Ferreira, Leonardo Marco Muls, Isleide Rosário Maeda, Rodrigo Silva Lopes dos Santos

Autres partenaires : João Lizardo Hermes de Araújo, Edmar Luiz Fagundes de Almeida, Fábio Stefano Erber (IE/UFRJ), Marco Aurélio Crocco (UFMG), Cecile Raud Mattedi (UFSC), Jair do Amaral (UFC), Gesinaldo Ataíde Cândido (UFPB)

Les opérations de recherche décrites succinctement ici se réfèrent à la nouvelle problématique du développement local qui englobe et donne sens à différentes dimensions du changement socio-économique contemporain incluant tant les transformations affectant les systèmes productifs et particulièrement ceux des agglomérations d'activités que les évolutions touchant leur contexte institutionnel.

S'il demeure évident que l'échelle macroscopique ou nationale, des politiques publiques, des orientations économiques notamment, détermine encore largement les conditions locales des activités (les taux d'intérêt et de change, les réglementations du travail, la fixation du salaire minimum, l'organisation des marchés et les règles de la concurrence, etc.), le niveau local des activités et de leur environnement institutionnel acquiert une importance nouvelle sous l'effet de processus lourds et convergents.

Le résultat de ce double mouvement est assez clair : alors que les règles, les facteurs et les moyens qui conditionnent les activités économiques peuvent se trouver plus ou moins semblables au plan national, force est de constater que les situations locales, en terme d'actions et d'initiatives ou de résultats – par ex. du point de vue de la croissance économique – sont sensiblement variées sans que ces différenciations puissent s'expliquer par le jeu de dotations inégales en facteurs naturels ou par les effets de ressources spécifiques héritées. Si les conditions d'évolution des contextes socio-économiques locaux relèvent aussi de facteurs particuliers, cette idiosyncrasie n'empêche pas de pouvoir isoler et mesurer, à partir des expériences

locales, un certain nombre d'éléments mettant en lumière aussi bien des facteurs de convergence que de différenciation dans les parcours des *municípios* objets de l'étude.

D'un côté, on assiste à une accentuation de la globalisation des économies – qui ne se limite pas au phénomène de mondialisation renvoyant à l'expansion des formes marchandes et à l'interdépendance des divers marchés – qu'on peut définir comme un processus de décomposition d'économies jusque-là régulées à l'échelle des Etats-nations et de leur réarticulation au sein d'un système de transactions opérant directement au plan international. Cette définition, empruntée à l'école économique de la régulation, est heuristiquement plus satisfaisante en ce qu'elle éclaire la place et la fonction du « local » dans son rapport au « global ». Relativisant l'échelle nationale-étatique elle éclaire la mise en concurrence croissante des territoires productifs localisés dans le contexte d'échanges globalisés.

De l'autre, le processus de décentralisation administrative et politique – qui a connu, au Brésil, dans le cadre d'une organisation fédérale ancienne, un renouveau avec la Constitution de 1988 auquel a été associé le mouvement municipaliste – a donné aux collectivités territoriales (Etats de la fédération et *municípios*) des moyens matériels, des compétences juridiques et, finalement, des responsabilités importantes en matière de développement local.



Outils conceptuels et mode opératoire

L'expression de « développement local » – dont l'étude est précisément justifiée par les tendances rapidement décrites ci-dessus – fait référence à un ensemble de dimensions spatiales, économiques, sociales, culturelles et politiques qui, par leur liaison dynamique, peuvent créer les conditions d'un essor local ou localisé non réductible au seul taux de croissance du produit de la collectivité considérée. Des travaux académiques récents ont mis en évidence trois processus qui lui sont associés : l'endogénéisation, soit la mobilisation et la valorisation des ressources locales de différents types, la territorialisation appréhendée comme un construit organisationnel et interactif, l'institutionnalisation qui, au-delà du complexe des structures encadrant les activités, met l'accent sur les modes de coordination des agents et débordent les seules logiques marchandes.

Au-delà des actions visant la consolidation des territoires productifs et l'amélioration des modes de coordination entre agents et secteurs – publics et privés – un objet central de l'étude a consisté dans l'analyse des conditions de fonctionnement et de transformation des agglomérations d'activités, dont les spécialisations et les formes de coopération interne sont considérées de plus en plus, par la littérature spécialisée, comme susceptibles de répondre aux défis posés par la libéralisation des activités, l'ouverture des frontières, l'élargissement et l'accentuation de la concurrence entre firmes, circuits et réseaux.

Ces agglomérations d'entreprises, généralement constituées d'établissements petits et moyens (PME) éventuellement organisés autour de quelques grandes entreprises, présentent des avantages et disposent de « réserves de croissance » que favorisent tant leur proximité géographique que leur taille. L'approfondissement en leur sein de la division du travail, l'accroissement des relations de coopération verticale et horizontale, la flexibilité de leurs conditions techniques et salariales, les réseaux qu'elles forment augmentent le niveau des externalités positives qu'elles engendrent, compensent les économies d'échelle réalisées par les

grandes firmes, développent une efficacité collective et, pour tout dire, élèvent leur compétitivité d'ensemble. Elles sont appréhendées dans le cadre de nouveaux paradigmes économiques qui vont de l'analyse des formes de la réorganisation productive post-fordiste, dans ses différentes versions de la spécialisation flexible et de la *new competition*, à la mise en évidence des facteurs endogènes et cognitifs dans les processus d'industrialisation diffuse. Elles ont donné lieu à l'élaboration de plusieurs modèles, depuis les districts industriels marshalliens et leur version italienne contemporaine, les systèmes productifs locaux, les *clusters* d'entreprises, et sont actuellement l'objet, au Brésil, de l'attention des pouvoirs publics et des agences de développement autour de la notion d'*arranjos productivos e/ou inovativos locais*¹.

Les chercheurs réunis autour du présent programme ont pour leur part adopté l'expression et élaboré le concept de « **configurations productives locales** », formule mieux adaptée à la réalité du terrain brésilien dont on sait que la population d'entreprises est formée de près de 97% de petits ou très petits établissements et dont les concentrations géographiques et sectorielles n'impliquent nullement un degré élevé de spécialisation technique ni de coopération significative entre unités économiques. Une autre particularité du programme a consisté à s'intéresser aux facteurs sociaux et institutionnels. Ces derniers sont pris à la fois dans leur sens micro relevant de l'individualisme méthodologique, soit les modes de coordination entre agents, et dans leur sens plus holistique, soit les valeurs et les actions collectives, formelles et informelles, ainsi que les organisations qui encadrent les conduites et les activités économiques. Dans une telle perspective néo-institutionnaliste ces facteurs ne sont plus relégués, comme dans l'analyse néo-classique, au rang de variables exogènes mais sont insérés dans les conditions qui orientent le fonctionnement et l'évolution des activités. Parmi ces facteurs, outre l'examen des pouvoirs locaux et des administrations municipales, une attention particulière a été portée sur les nombreux et hétéroclites programmes d'appui visant la modernisation des tissus d'entreprises.

Le programme n'a pas trouvé sa justification dans le seul intérêt de développer une connaissance de type académique. Des raisons pratiques et des intentions finalisées en sont aussi à l'origine qui touchent aux conditions empiriques du

¹ Dispositifs productifs ou innovateurs locaux

développement. Aux motifs généraux évoqués plus haut, liés à l'insertion tardive mais abrupte du Brésil dans l'économie mondiale après une longue période marquée par des politiques de substitution aux importations et de défense du marché interne, se sont ajoutées des considérations propres à l'évolution économique de l'Etat de Rio de Janeiro dont l'essoufflement de la croissance, le poids parfois paralysant de sa métropole-capitale, l'absence de tradition de politiques publiques tournées vers son *hinterland*, les faibles préoccupations d'aménagement du territoire ont ensemble milité pour susciter une exploration approfondie des villes de l'intérieur et des conditions de transformation de leurs bases productives.

Terrains d'études et méthodologie

Les opérations de recherche (mi-2001/mi 2004) ont été conduites dans quatre villes : Campos de Goytacazes, Itaguaí, Macaé et Nova Friburgo. Sur la base d'une méthodologie longuement concertée et commune aux quatre sites. Trois grandes séries d'explorations ont été menées :

- investigations auprès de 500 entreprises, petites et moyennes à l'appui d'un questionnaire fermé substantiel comprenant 850 items après identification, en chaque site, des secteurs les plus pertinents du point de vue des défis et des potentialités de développement local ;
- analyse d'une vingtaine de programmes d'appui et des organisations publiques, semi-publiques, sectorielles et professionnelles les mettant en œuvre ;
- étude des pouvoirs publics locaux et des administrations municipales dans leur rapport à la chose économique.

Résultats

Il ne peut être question de rapporter ici les nombreuses leçons tirées des observations de terrain et ni même de résumer les principales analyses auxquelles ont donné lieu les résultats obtenus. On se contentera de dresser une très sélective liste parmi les enseignements auxquels sont parvenus les chercheurs.

Si le long alanguissement de l'économie de l'Etat de Rio de Janeiro se vérifie aussi bien dans sa capitale-métropole que dans ses villes de l'intérieur, il apparaît que celles-ci ont un peu mieux résisté au déclassement et que, du point de vue des caractéristiques tant des entreprises que des emplois, l'évolution met en évidence des récurrences et convergences mais aussi des particularités et différenciations. Les dominances sectorielles, voire les spécialisations d'activités qu'elles abritent ne les préservent pas pour autant des crises et difficultés et, dans tous les sites, si l'accentuation de la division du travail est une condition de la modernisation des tissus d'entreprises, les défis du développement local impliquent des actions visant l'approfondissement des liaisons intersectorielles et la mise en œuvre de politiques de diversification des activités.

Les entreprises présentent des fonctions peu spécialisées, éprouvent d'importants déficits de formation et de qualification de leurs personnels, employés et dirigeants confondus, innove peu, réservent aux périmètres municipaux une partie, faible, de leurs échanges (approvisionnement et écoulement), sont peu engagées dans des actions de partenariat horizontal (par ex. partage de services communs) et dans des processus d'externalisation et de sous-traitance. Ainsi, en dépit de facteurs apparemment favorables – proximité géographique et concentration urbaine, existence de secteurs dominants voire de spécialisations productives, évaluation majoritairement positive des infrastructures locales, activisme des nombreux dispositifs d'appui incitant aux relations et aux alliances inter-entreprises, etc. – la coopération entre établissements, qui constitue un puissant instrument d'accroissement de leur productivité et de leur compétitivité d'ensemble, demeure à un niveau très faible, encouragé par les valeurs et représentations du petit entrepreneur qui voit dans l'homologue non un partenaire potentiel mais un rival.

Si les dirigeants des PME enquêtées sont bien informés des dispositifs d'appui auxquels ils peuvent accéder – et si ceux-ci sont très nombreux et variés – une assez faible proportion des entreprises participent à leurs programmes et l'initiative de cet engagement relève, majoritairement, des entrepreneurs, révélant ainsi une des défaillances des systèmes de soutien. D'une façon générale les effets des appuis obtenus sont évalués plutôt négativement et ces jugements contribuent au scepticisme ambiant manifesté à l'égard des programmes proposés aux entrepreneurs. Une analyse plus objective fondée sur le traitement des données quantitatives d'enquête et notamment des indicateurs

d'évolution (organisation, investissements, innovations, production, emplois, salaires, etc.) montre cependant quelques différences sensibles entre établissements appuyés et établissements non appuyés plutôt favorables aux premiers. De plus les programmes d'appui paraissent favoriser des entreprises de plus grande taille, plus ouvertes, mieux structurées et des entrepreneurs mieux formés. Mais ces corrélations ne valent pas nécessairement explication et le dynamisme de ces entreprises ne peut que partiellement être imputé à l'action positive des systèmes d'appui. Des observations attentives montrent en effet que les dispositifs d'appui ont tendance à intervenir, par des formes souvent implicites, en faveur des unités proactives déjà situées sur un sentier de croissance.

Quant aux cadres municipaux – autorités et administrations – il a été constaté qu'ils influencent, orientent, soutiennent encore très peu les tissus économiques locaux. Ce n'est pas faute de compétences juridiques et de moyens d'action, notamment fiscaux et budgétaires – même si ces derniers sont forcément limités dans un contexte où perdurent les importants besoins de financement de l'Union. Un mixte de connaissances lacunaires des pouvoirs publics à l'endroit des activités et des besoins économiques locaux, de faible intérêt pour le maintien et le développement des établissements installés et l'attraction d'investissements privés, d'organisation des services municipaux peu adaptée à la gestion des dossiers économiques, d'absence d'une vision d'avenir partagée par les élites agissant dans les arènes locales explique, parmi d'autres facteurs identifiés et décrits par les chercheurs, la faible implication des appareils institutionnels locaux dans le traitement des questions relatives aux activités productives, à la création d'emplois et de revenus. On observe cependant des premières tendances allant dans le sens d'une modernisation des services, d'une meilleure formation des mandataires et des personnels communaux et d'une sensibilité accrue à l'égard des questions économiques. Les exigences croissantes des sociétés civiles municipales – participation aux débats, critiques des projets, expression de

revendications touchant aux emplois, aux infrastructures, etc. – dont l'expression est favorisée par le renouvellement rapide des cycles électoraux dans le cadre de l'affermissement du processus démocratique peuvent conforter ces propensions tendant à faire des collectivités locales des actrices de leur propre développement socio-économique.

L'évaluation positive par une commission mixte franco-brésilienne de la conduite des opérations et des résultats obtenus ainsi que les demandes exprimées par diverses autorités publiques et agences techniques ont conduit les responsables du programme à proposer un nouveau cycle de recherche intégrant les acquis précédents et élargissant les aires d'observation. Ce nouveau programme, intitulé *Etude comparative d'expériences de développement local* approuvé et soutenu par le CNPq-Brasília et par l'IRD, correspond à l'un des principaux thèmes identifiés par les institutions scientifiques françaises et s'inscrit harmonieusement dans les priorités de développement dégagées par les autorités brésiennes.

Ce programme, qui a été lancé début 2005 pour une durée de 3 ans, peut s'analyser comme un dédoublement du premier qui a mis en évidence l'importance des facteurs institutionnels dans les différenciations de dynamiques socio-économiques observées aux échelles locales. Capitalisant les acquis antérieurs, il vise, sur la base d'un approfondissement méthodologique, à amplifier les aires d'analyse en intégrant au champ d'étude plusieurs Etats et régions du Brésil afin de mieux comprendre, par des mises en perspective systématiques, les facteurs explicatifs des succès ou des échecs des expériences de développement tentées aux échelles municipales. Les collectivités et les autorités locales multiplient en effet actuellement les plans et opérations de développement et le nouveau programme se propose de dresser un bilan comparatif et distancié de ces expériences, susceptible, par la suite, d'éclairer les pouvoirs publics sur les conditions et mécanismes qui contribuent à dynamiser et moderniser les tissus économiques locaux.

POUR EN SAVOIR PLUS

Fauré Y.-A. et Hasenclever L. (org.), 2003. O Desenvolvimento Local no Estado do Rio de Janeiro. Quatro Estudos Exploratórios : Campos, Itaguaí, Macaé e Nova Friburgo, Rio de Janeiro, Editora E-Papers.

Fauré Y.-A. et Hasenclever L. (org.), 2005. O Desenvolvimento Local no Estado do Rio de Janeiro. Estudos avançados nas realidades municipais, Rio de Janeiro, Editora E-Papers.

Fauré Y.-A., Kennedy L. et Labazée P. (dir.), 2005. Productions locales et marché mondial dans les économies émergentes: Brésil, Inde, Mexique, Paris, Karthala et IRD (avec la collaboration de L. Hasenclever et H. N. Lins),

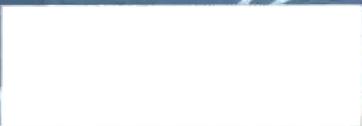
Fauré Y.-A. et Dubresson A. (dir.), janvier-mars 2005. Décentralisation et développement local. Un lien à repenser, Revue Tiers Monde, Paris, numéro 181.



Recherches de

L'IRD

au **Brésil**
depuis 1998



IRD

Institut de recherche
pour le développement



Conception graphique
Fernando Brandão

Impression et reliure
Charbel Gráfica e Editora