Dugué P., Jouve Ph., (éds.), 2003. Organisation spatiale et gestion des ressources et des territoires ruraux. Actes du colloque international, 25-27 février 2003, Montpellier, France. Umr Sagert, Cnearc.

Trajectoires institutionnelles et développement des territoires

L'exemple des systèmes agroalimentaires localisés de Pelotas – Rio Grande dans l'extrême sud du Brésil[1]

Eduardo Ernesto FELIPPI*, Denis REQUIER-DESJARDINS

*Université Fédérale du Rio Grande do Sul, Brésil – mel : edu_292000@yahoo.com.br

**Centre d'économie et d'éthique pour l'environnement et le développement (C3ED), Université de Versailles St.-Quentin-en-Yvelines (UVSQ) – mel : Denis.Requier.Desjardins@c3ed.uvsq.fr

« Le taux de croissance de l'économie et le degré d'inégalité d'une société sont peut-être déterminé par les institutions sociales et les coutumes héritées de l'histoire. »
[BOURGUIGNON, 1998 : 62]

Résumé — Trajectoires institutionnelles et développement des territoires. L'exemple des systèmes agroalimentaires localisés de Pelotas – Rio Grande dans l'extrême sud du Brésil. Il y a deux décennies un ensemble de thèmes multidisciplinaires et, auparavant dispersés, a donné naissance à plusieurs programmes de recherche conjoints entre l'économie et la géographie comme, les recherches à propos des districts industriels. Cette mouvance d'études géoéconomiques est en train de développer une nouvelle branche de recherche : les études sur les « systèmes productifs localisés » (SPL) et, plus spécifiquement dans le cadre de cet article, les « systèmes agroalimentaires localisés » (SYAL). Les travaux qui privilégient l'observation des SPL et des SYAL analysent de nouvelles logiques économiques et d'organisation spatiale qui mettent en perspective des dynamiques de proximité et des externalités. L'analyse d'un système localisé privilégie les aspects liés à l'exploitation économique des ressources humaines, naturelles et technologiques d'un territoire donné. Grosso modo, l'implantation d'un système productif dans un territoire rural peut contribuer à l'inversion de plusieurs tendances économiques observables dans les économies industrielles. Ces phénomènes seraient eux-mêmes liés à des causes immédiates du sous-emploi, comme l'accrois-sement de la population urbaine sous l'effet de la migration dans les centres urbains ou la hausse de la productivité de l'agriculture en zone rurale. De plus, il faut considérer le nouveau rôle des espaces ruraux, son intime relation avec la protection de l'environnement, la place des « aménités » et, enfin, la question complexe de la localisation et de la concentration des activités productives. Ainsi, à l'extrême sud du Brésil, nous trouvons l'écosystème de la pampa, un territoire de 157 000 km², homogène en termes naturels et agraires. Depuis des décennies, on y constate un ensemble de problèmes socio-économiques engendrés principalement par la forte concentration foncière et la très faible diversification économique qui y règnent. Nous supposons que la mise en place et la dynamisation d'institution chargées d'organiser le SPL et les SYAL dans ce territoire sont des actions qui peuvent, dans le long terme changer la structure socio-économique de l'extrême sud du pays. Mais ce

[1] Cet article a été élaboré avec l'appui du CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico du Brésil.

changement s'inscrit dans une évolution institutionnelle qui est elle-même un processus historique qui se déroule à différentes échelles géographiques, locales, certes, mais aussi régionale, nationale, voire supranationale. Nous partirons de la constatation que deux micro-régions dans le territoire de la pampa sont le lieu de dynamiques qui présentent les caractéristiques des systèmes localisés : le SYAL de fruits de climat tempéré de la région de l'axe Pelotas – Rio Grande, deux des principales villes de l'extrême sud brésilien – et le SPL de produits céramiques de la région de la Campanha, territoire frontalier de l'Argentine et de l'Uruguay. Dans cette perspective, nos objectifs dans cet article seront : d'étudier, dans le cadre de la nouvelle économie institutionnelle, c'est-à-dire à partir d'une vision de long terme, l'organisation des institutions publiques et privées chargées de mettre en place ces nouveaux SPL et SYAL dans cette portion du territoire brésilien ; d'analyser empi-riquement ces nouveaux « réseaux territoriaux d'entreprises » qui peuvent renverser le déclin économique et démographique de long terme des territoires étudiés.

Abstract — Institutional changes and land development. The example of local agri-food systems in Pelotas, Rio Grande do Sul, Brazil. Two decades ago, some multidisciplinary research programmes previously scattered gave birth to programmes combining economics and geography, like, for example, research on industrial districts. This area of geoeconomics is now developing into a new research domain, namely the study of "local production systems" and more specifically in the context of the present paper "local agri-food systems". Studies on these systems analyse new economical and spatial organization logics which show neighbourhood dynamics as well as externalities. The analysis of a local system favours topics related to the economic exploitation of human, natural and technological resources of a given land. Roughly, the setting of a production system in a rural zone can lead to the inversion of several economic trends normally observed in industrial economies. Such phenomena could be linked to unemployment immediate causes, like migration-induced urban population growth or agricultural productivity increase in rural zones. Moreover, the new role of rural lands has to be considered, as well as its close relationship with environmental protection issues, the importance of "amenities" and lastly, the difficult question of the location and clustering of production activities. In Southern Brazil, the Pampa ecosystem is a 157.000 km^2 uniform land, both in terms of natural and agricultural characteristics. In this area, high land pressure and low economic diversification have created, since several decades, many socio-economic problems. We hypothesize that the setting of dynamic institutions in charge of the development of local production and agri-food systems in this area can, in the long run, lead to changes in the socio-economic structure of the country's far South. These changes, however, are linked to institutional changes which are historical and happen at different local geographic scales, but also different regional, national and supranational scales. We start from the observation that two Pampa micro-regions presently show dynamics which characterize local systems: the local agri-food system of temperate fruits along the Pelotas – Rio Grande axis, two large towns of Southern Brazil, and the local production system of ceramics in the Campanha area, on the border with Argentine and Uruguay. In this context, the objectives of this article are: (1) against the long term vision of institutional economics, study the organisation of public and private institutions in charge of local systems development in this area and (2) undertake an empirical analysis of these new "local firm networks" which can reverse the long term economic and demographic decline of these areas.

Introduction

Depuis deux décennies, un ensemble de thèmes comme, les recherches à propos des *districts industriels* (Beccatini, 1992 ; Brusco, 1982), a suscité l'émergence de programmes de recherche communs à l'économie et à la géographie. Cet ensemble d'études a permis en économie la consolidation d'une nouvelle branche de recherches : « l'économie des territoires » et l'étude des « Systèmes productifs localisés » (SPL) et plus globalement « l'économie des proximités ».

Au sein de ce courant l'analyse des « Systèmes agroalimentaires localisés » (SYAL), (Muchnik et Sautier, 2001 ; Requier-Desjardins, Boucher et Cerdan, 2002) tout en se situant dans le courant plus large de l'étude des SPL, entend tenir compte de spécificités propres aux concentrations géographiques de petites entreprises de transformation agroalimentaire spécialisées, tenant à la fois à la dynamique des filières agroalimentaires caractérisées par une prédominance de la « gouvernance par l'aval » et au lien spécifique que l'agriculture entretient avec l'espace et les ressources naturelles territorialisées. Nous nous situerons en partie dans le prolongement de ces analyses dans le cadre de cette communication.

Les travaux qui portent sur les SPL et les SYAL analysent de nouvelles logiques économiques d'organisation spatiale qui mettent en perspective des dynamiques de proximité et des externalités (Marshall, 1990 ; Razanakoto, 2002).

L'analyse d'un système localisé privilégie les aspects liés à la mise en valeur économique, ou « l'activation », de ressources spécifiques, qu'elles soient humaines, naturelles ou technologiques d'un territoire donné (Pecqueur, 1996). L'implantation d'un tel système dans un territoire rural peut générer une croissance du revenu et de l'emploi susceptible de contribuer dans les économies en développement à la limitation de l'exode rural et par là du chômage urbain chômage urbain, dont les causes immédiates semblent renvoyer à l'afflux de la population dans les centres urbains, lié à l'exode rural et à la hausse de la productivité de l'agriculture qui en est l'origine.

De plus, ces systèmes peuvent jouer un rôle considérable dans l'affirmation du nouveau rôle des espaces ruraux dans le domaine de la protection de l'environnement, dans la mesure où ils peuvent contribuer à la production d'« aménités environnementales ». Enfin ils manifestent en zone rurale les tendances à la localisation et concentration des activités productives.

En d'autres termes, *« (…) la réflexion sur les avantages que la valorisation des attributs territoriaux des diverses régions peut comporter pour de développement n'en est qu'à ses débuts. (…) C'est en ce sens que le milieu rural peut être étudié de manière positive, comme la base de projets capables de susciter l'émergence locale et régionale de nouvelles possibilités. »* (Abramovay, 2000).

La littérature sur les systèmes productifs locaux et les SYAL insiste notamment sur une dimension centrale de ces dynamiques, l'existence d'institutions locales permettant de dynamiser les externalités d'agglomération et les rendements croissants qui en découlent. Dès les premières analyses des districts industriels comme « système socio-économique » par Beccatini (1992), jusqu'aux analyses actuelles du rôle du « capital social » dans les dynamiques locales de production, cet aspect a été souligné. L'analyse des trajectoires d'évolution institutionnelle des territoires concernés par l'émergence de ces systèmes est donc de toute première importance, comme nous allons essayer de le démontrer à partir du cas de Pelotas – Rio Grande, dans la *pampa* brésilienne.

Dans l'extrême sud du Brésil, l'écosystème de la *pampa* constitue un territoire de 157 000 km², relativement homogène en termes naturels et agraires. On y constate depuis des décennies un ensemble de problèmes socio-économiques liés notamment à la forte concentration foncière et à la très faible diversification économique qui y prédominent de sorte que la région est engagée dans un processus de déclin de long terme qui contraste avec les régions environnantes du sud du Brésil et de l'état de Rio Grande do Sul, connues pour leur dynamisme économique, voire avec des régions, voisines en termes de caractéristiques agro-climatiques, de l'Uruguay et de l'Argentine.

Toutefois cette situation de déclin de long terme n'a pas empêché la mise en place de dynamiques locales du type « système agroalimentaire localisé ». C'est notamment le cas d'une région de ce territoire de la *pampa* brésilienne, l'axe Pelotas – Rio Grande, qui joint deux des principales villes de l'extrême sud brésilien, et qui a présenté à deux reprises au cours du temps des caractéristiques proches de celles habituellement notées pour des systèmes agroalimentaires localisés : d'abord dans le secteur de la transformation de la viande bovine en *charque*, ensuite dans celui des fruits de climat tempéré. Ces deux SYAL potentiels ont connu toutefois, à l'instar de l'ensemble de la région une évolution régressive.

Nous faisons l'hypothèse qu'une telle évolution s'explique par le contexte historique de l'évolution institutionnelle dans la région, particulièrement en ce qui concerne les structures agraires et le cadre institutionnel de l'accès au marché. De même, seule la mise en place et la dynamisation d'institutions chargées d'organiser le SPL et les SYAL dans ce territoire peuvent, dans le long terme, changer la structure socio-économique de l'extrême sud du pays, et nous souhaitons examiner dans quelles conditions cette hypothèse pourrait être vérifiée.

Nos objectifs dans cet article sont :
– d'étudier, en nous inspirant notamment des apports de la « nouvelle économie institutionnelle » (North, 1990), l'organisation des institutions publiques et privées dans cette portion du territoire brésilien, qui ont pu contribuer à structurer les activités agroalimentaires ;
– d'analyser empiriquement à la lumière des concepts posés dans le premier point l'évolution passée et actuelle des systèmes agroalimentaires localisés de la région de Pelotas – Rio Grande et de voir sous quelles conditions de nouveaux « réseaux territoriaux d'entreprises », peuvent renverser le déclin économique et démographique des territoires étudiés.

Le Néo-institutionnalisme de North et l'approche des institutions : application au cas du Rio Grande do Sul

L'analyse des SPL dans la région sud de l'Etat du Rio Grande do Sul ne peut être entreprise sans partir de la double constatation suivante.

- D'un point de vue historique, cette région a connu un processus de déclin historique long, depuis le milieu du XIXe siècle qui a constitué pour elle une relative apogée.

- D'un point de vue géographique, cette région est intégrée à un Etat, le Rio Grande do Sul, qui est considéré comme un des plus développés au sein de l'ensemble brésilien. C'est une région frontière de deux pays – l'Argentine et l'Uruguay – également des pays de pampa, mais dont l'histoire économique et institutionnelle a été différente. Aujourd'hui le Mercosur réunit ces trois pays dans une union douanière.

Ces deux considérations prennent toute leur importance si on fait l'hypothèse que l'analyse des dynamiques locales doit s'appuyer sur la caractérisation de l'environnement institutionnel.

Dans la mesure où on est en présence de processus historiques longs, l'analyse de la dynamique institutionnelle doit elle-même se situer dans une perspective longue. Elle peut donc s'appuyer sur l'approche néo-institutionnaliste développée par Douglass North (1990), qui a examiné les trajectoires d'innovations institutionnelles des pays en relation avec leur trajectoire de développement économique.

« Institutions are the humanly devised constraints that structure political, economic and social interaction. They consist of both informal constraints (sanctions, taboos, customs, traditions, and codes de conduct), and formal rules (constitutions, laws, property rights). Throughout history, institutions have been devised by human beings to create order and reduce uncertainty in exchange ». (North, 1991*).*

Les institutions, dans cette approche, sont des « règles du jeu » élaborées par les hommes pour assurer la coordination de leurs actions, mais qui leur apparaissent à court terme comme des contraintes relativement fixes.

L'approche de North montre cependant une certaine évolution quant à la relation entre évolution institutionnelle et développement économique.

- Dans une première phase, il considère que le développement économique est conditionné par la sélection d'institutions efficaces, dans la mesure où elles permettent de minimiser les « coûts de transaction » associés aux activités économiques (coût de la recherche de partenaires et de l'information, coûts liés à l'opportunisme dans l'exécution des contrats, etc.). L'affirmation d'un système de droits de propriété basé sur la propriété privée, opposables à tous, et donc non ambigus par rapport à l'affectation des gains retirés de l'actif concerné, de même que l'établissement d'un état de droit garantissant la bonne fin des transactions entre partenaires largement anonymes, sont pour lui des éléments de ce processus de minimisation des coûts de transaction, dont l'évolution économique de l'occident européen lui paraît une illustration.

- Toutefois, ses travaux récents remettent fortement en cause l'idée d'un processus historique de sélection « optimisatrice » des institutions les meilleures par les trajectoires de développement économique. La trajectoire d'évolution des institutions correspond bien à un processus de sélection dans lequel la diminution des coûts de transaction peut jouer un rôle, mais l'incertitude radicale sur les occurrences futures interdit de définir précisément ce que serait la minimisation des coûts de transaction au plan historique et la trajectoire « optimale » de développement qui y serait associée. On peut juste identifier des « rendements croissants d'adoption » autour d'innovations institutionnelles dont la sélection initiale peut être relativement contingente, mais qui modifient de manière irréversible les trajectoires de développement. Ceci rapproche l'analyse de North d'une vision « évolutionniste » de la dépendance par rapport au sentier, appliquée par ailleurs à l'analyse du changement technique. Un tel rapprochement permet d'ailleurs de mieux articuler dans l'analyse des trajectoires de développement le jeu des changements institutionnels, organisationnels et techniques.

L'application d'une analyse « northienne » au cas de la moitié sud de l'Etat du Rio Grande do Sul soulève cependant une question spécifique : la perspective historique « verticale » de l'étude des

institutions doit être complétée par la perspective géographique « horizontale » aux différentes échelles, locale, régionale, nationale, et même internationale et multinationale.

L'évolution historique longue de la moitié sud de l'Etat du Rio Grande do Sul montre un exemple de sélection des institutions, notamment en matière de propriété foncière et d'ouverture au commerce international, liées à la relation entre la région, l'Etat fédéré du Rio Grande do Sul, l'Etat brésilien et l'environnement international immédiat ou continental.

En effet, historiquement, la moitié nord du Rio Grande do Sul est une région de colonisation récente, ayant été colonisée de façon définitive au XIXe siècle, par des immigrants allemands et italiens qui se sont installés sous la forme de communautés d'agriculteurs familiaux. De ce fait, cette base d'agriculture familiale a permis à la moitié nord de se constituer comme un espace privilégié de développement des systèmes localisés de PME. Cette capacité de l'agriculture familiale orientée vers le marché à générer des « potentialités endogènes » permettant l'émergence d'entrepreneurs, a été largement soulignée dans de nombreuses études de systèmes productifs locaux (Capecchi, 1987 ; Ganne, 2000 ; Schmitz, 1995 et 1999).

La moitié sud de l'Etat, qui se retrouve aujourd'hui au centre géographique du Mercosur, a une histoire d'occupation coloniale plus ancienne que la moitié nord, puisqu'elle remonte au XVIIe siècle. Cette occupation est issue d'un contexte de confrontation militaire entre les couronnes portugaise et espagnole autour de la souveraineté économique (largement déterminée par le contrôle des voies d'accès vers l'intérieur) et politique sur la région de la Plata[2]. Du côté brésilien, la meilleure solution trouvée par l'Empire[3] a été le peuplement des régions frontalières par donation de larges portions de terre à des « entrepreneurs de colonisation » remplissant en même temps des fonctions militaires. Ainsi, des larges portions de terre – les *latifundia* - de l'extrême-sud brésilien ont été offertes aux plus proches fidèles de l'Empire (Droulers, 2001).

Cette configuration institutionnelle de la colonisation et de la constitution territoriale du pays a forgé la structure agraire de la moitié sud caractérisée par un ensemble d'établissements de grande dimension - d'environ 500 ha et plus (Incra, 2000) – spécialisés dans l'élevage extensif (entre 1 et 1,5 tête de bétail par hectare). A partir de 1950, s'y ajoute la culture du riz irrigué, stimulée par la croissance des prix et de la demande mondiale du produit.

L'analyse de l'héritage historique d'inégalité foncière dans le Rio Grande do Sul est fondamental pour comprendre le déclin économique et démographique de la moitié sud. Dans une perspective d'analyse à long terme, le maintien de cette structure agraire concentrée est la conséquence directe d'une série de facteurs historiques et économiques qui résultent du contexte propre des institutions brésiliennes, publiques et privées.

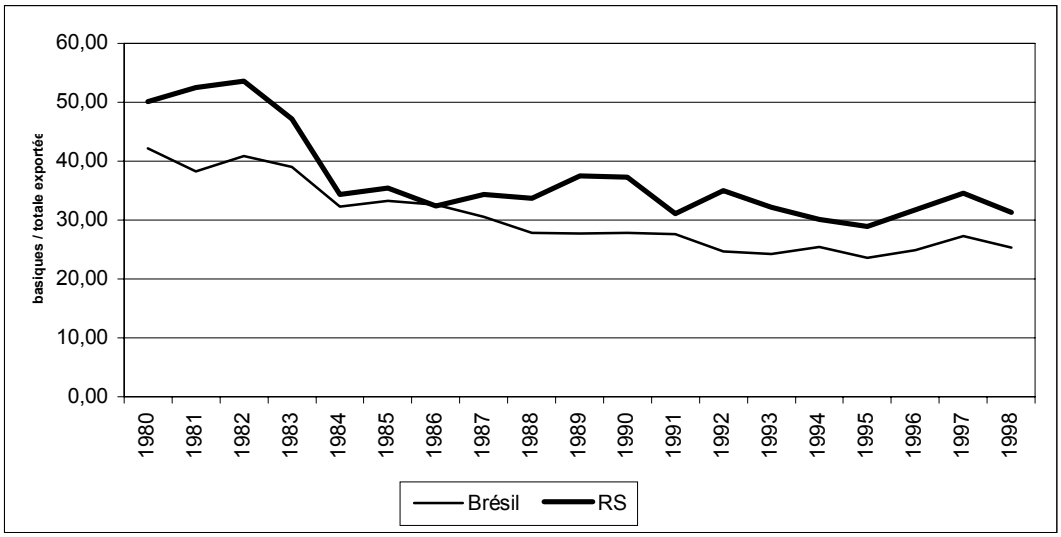
- Tout d'abord, l'intégration de la région à un ensemble national, le Brésil, repose tout au long du XIXe siècle sur une spécialisation fondamentalement différente (produits tropicaux) de celle des autres pays de pampa, Argentine et Uruguay (céréales et viande). De ce fait, si l'évolution institutionnelle régionale est proche en matière foncière de celle de l'Argentine et de l'Uruguay (grandes propriétés extensives centrées sur l'élevage), l'évolution institutionnelle nationale en matière de commerce international a été marquée au Brésil par la domination des intérêts liés au secteur des produits tropicaux (sucre, café, etc.). De plus, en Argentine et en Uruguay l'influence des pressions britanniques en faveur de l'ouverture des marchés au libre-échange sera beaucoup plus forte. En conséquence, si la région a trouvé d'abord pour ses produits un marché réservé (pour le « *charque* » notamment) sur le territoire brésilien, elle ne prendra pas par exemple le tournant vers l'industrie de la viande congelée pour l'exportation en Europe pour laquelle aucun soutien institutionnel n'existait au plan national.

- Dans les années 60 et 70, au plan international, la hausse générale de la demande des *commodities* agricoles a, par voie de conséquence, entraîné l'augmentation de leurs prix internationaux. Pendant cette même période, il y a aussi eu une hausse sensible du taux de croissance de la population mondiale ainsi que des taux d'urbanisation sur tous les continents, entraînant une croissance importante de la demande de certains de ces produits. A la même période, et jusqu'au milieu des années 80, on assiste au Brésil, à la montée en puissance, dans le cadre d'une stratégie « mixte » d'import-substitution et de promotion des exportations, des politiques étatiques de

[2] « Porte de sortie » des richesses du continent à l'époque coloniale.
[3] Période de l'histoire du Brésil, de l'indépendance (1822) à la République (1889), marquée par la consolidation des frontières nationales, entre autres faits.

soutien à l'agriculture exportatrice en général, et du sud du pays, en particulier. Pendant la période de la dictature militaire et sous l'institution du SNCR – Système national de crédit rural, d'importants crédits publics subventionnés ont été accordés à des activités agricoles. Sous le régime militaire (1964-1984), les filières du soja, du riz et de la viande bovine notamment ont été bénéficiaires de cette politique. Cet ensemble de politiques « agro-territoriales » a abouti à des excédents commerciaux, favorisant les investissements publics et privés dans l'industrie et les services, notamment dans le sud et le sud-est du pays. Cette politique a bénéficié à la moitié sud, dont elle a permis la survie, mais en renforçant le caractère peu diversifié de la production et les inégalités foncières, à l'abri d'une protection qui ne lui permet pas d'atteindre un niveau de compétitivité suffisant.

- Dans les années 80 et 90, l'accélération du déclin économique de la moitié sud est une conséquence du changement du rôle de l'Etat brésilien en ce qui concerne la régulation des marchés agricoles. A cause des programmes d'ajustement structurel, la régulation des prix et des quantités a laissé place au libre jeu des marchés, produisant une forte instabilité dans le secteur agricole, mais qui n'a pas changé la structure agraire du pays (Graziano da Silva, 1996). Par ailleurs, les années 90 ont été marquées par un renversement des prix internationaux, une forte baisse des prix internationaux des matières premières agricoles, particulièrement de celles produites dans la *pampa*. Le prix international du soja en grains a diminué entre 1980 et 1997 de quelque 33,4 % (l'huile et le tourteau ont perdu 29,7 % et 36,8 %, respectivement). Le même phénomène peut être observé pour le riz – qui a perdu 51,6 % de sa valeur, et pour la viande bovine : perte de 55,1 %, dans la même période (World Bank, 1998). Il y a une baisse considérable, au niveau national, de la proportion des produits de base dans les exportations par rapport à celle de produits manufacturés. La même tendance est observable dans l'économie de l'Etat du Rio Grande do Sul (figure 1).



Source des données : Bello, 2001.

Figure 1. Participation des produits de base dans les exportations totales du Brésil et du Rio Grande do Sul (en %).

- Par ailleurs, la constitution du Mercosur, qui jusqu'aux crises financières au Brésil et en Argentine, s'est traduit par une augmentation significative du commerce intra-zone est venue modifier le positionnement de la région face à des régions proches par les productions et bénéficiant de la baisse des barrières douanières. L'industrie nationale brésilienne, à travers des accords du Mercosur, a augmenté ses exportations de produits industrialisés vers les pays voisins. De même, il y a eu la montée des importations brésiliennes de matières premières agricoles, surtout le blé et le soja, en provenance de l'Argentine. Les exportations totales du Brésil en direction des pays du Mercosur sont passées de 1 320 (1990), à 7 733 (2000), puis à 6 364 (2001) millions de dollars américains (FOB).

Les importations ont aussi augmenté, de 2 320 (1990), à 7 795 (2000), et à 7 010 (2001) millions de dollars américains[4].

- Enfin, il faut tenir compte du contexte spécifique de l'Etat du Rio Grande do Sul dans son ensemble : comme on l'a vu, il a été marqué par la vigueur de l'agriculture familiale et le dynamisme d'un certain nombre de « clusters » industriels à partir des années 80 dans la partie Nord de l'état. C'est cette évolution qui permet de comprendre le contexte spécifique institutionnel de l'état, qui a vu naître, notamment sous l'impulsion des gouvernements contrôlés par le PT (Parti des travailleurs), une série d'institutions d'appui au développement local, depuis le budget participatif de la ville de Porto Alegre jusqu'à la mise en place d'une filière d'exportation de soja biologique labellisé. Dans quelle mesure, ce contexte n'a-t-il pas rejailli sur l'environnement institutionnel de la moitié sud, malgré ses bases d'activité économique fondamentalement différentes ?

C'est l'interaction entre ces trajectoires institutionnelles, concernant les dispositifs d'appui au développement et d'insertion au marché international, développées à différents niveaux territoriaux, qui peut rendre compte en partie des possibilités de développement de ces systèmes locaux. Nous allons essayer de le montrer à partir du cas de Pelotas – Rio Grande do Sul.

Les systèmes productifs locaux de Pelotas Rio Grande dans l'évolution historique longue de l'environnement institutionnel du Rio Grande do Sul

L'émergence des systèmes productifs locaux dans la moitié Sud du Rio Grande do Sul a été fortement influencée par l'évolution du cadre institutionnel au niveau de l'état et national. Le cas de la région de Pelotas – Rio Grande en est une illustration, dans la mesure où elle a vu se succéder deux systèmes localisés dont le déclin peut s'expliquer par deux configurations institutionnelles successives à un siècle de distance.

La période des *charqueadas* de Pelotas – Rio Grande

La zone de l'axe Pelotas – Rio Grande a été depuis la deuxième moitié du XVIIIe siècle jusqu'à 1950 un important centre de l'économie du *charque*, viande séchée et salée, s'appuyant sur l'élevage bovin de la région. Le *charque* était en effet un produit stratégique dans le cadre du modèle de colonisation développé au Brésil : il servait d'aliment de base aux populations de la région - les *gauchos* - ainsi qu'à celles du centre-nord du pays, notamment les *garimpeiros* des « *geraes* » du pays – orpailleurs de l'actuel Etat de Minas Gerais – et les *seringueiros*, travailleurs saisonniers récoltant la sève des héveas qui poussent à l'état naturel dans la région amazonienne, de même qu'à la main-d'œuvre d'esclaves des plantations de la côte atlantique.

Dès 1830, on pouvait identifier à Pelotas un cluster de 19 entreprises de ce type. En 1850, cette région avait un niveau de revenu par tête parmi les plus élevés du Brésil. Cette prospérité reposait sur trois éléments de contexte institutionnel.

- Un marché national protégé par des barrières douanières sur lequel elle n'avait pas à craindre la concurrence de régions voisines argentines et uruguayennes.

- Une utilisation d'une main d'œuvre esclave, jusqu'à l'abolition de l'esclavage à la fin du XIXe siècle, au contraire des pays du Rio de la Plata où il avait disparu dès le début du siècle.

- Un groupe d'entrepreneurs très homogènes, d'origine luso-brésilienne, formant une bourgeoisie très soudée mais assez refermée sur elle-même au contraire des créateurs d'entreprise du Rio de la Plata, généralement immigrants de fraîche date et ayant gardé une ouverture vers l'Europe (Bell, 1993).

Ces conditions particulières ont fait que cette industrie a tardé à adopter les innovations technologiques que l'on peut repérer dès le début du XIXe siècle dans le Rio de la Plata (notamment des rudiments de travail à la chaîne) et qu'elle tardera également à se moderniser en adoptant la

[4] Les chutes sensibles du volume du commerce entre le Brésil et les pays partenaires du Mercosur entre 2001 et 2002 (données encore provisoires), sont le reflet de la crise argentine, principal partenaire brésilien dans le continent [AEB, 2002].

réfrigération[5], face à des concurrents argentins et uruguayens plus performants qui ont développé cette méthode de refroidissement de la viande pour l'exporter. A l'abri de ses barrières douanières, elle n'a pas eu à rechercher des marchés à l'exportation et elle a manqué l'opportunité qu'a constituée l'explosion de ce marché à l'échelle internationale au moment de la première guerre mondiale. Elle est donc l'illustration du décalage entre les orientations nationales d'exportation et la spécialisation d'une région plus proche de celle des pays voisins que de celle privilégiée au plan national. Ce décalage est principalement dû à un contexte institutionnel étatique différent entre le Brésil et les pays voisins.

La production de *charque* pour le marché national a constitué toutefois une activité significative pour la région jusqu'en 1950. Aujourd'hui, elle subsiste sous une forme artisanale, voire d'agro-industrie rurale et le *charque* peut être considéré comme un « produit typique » utilisé dans les préparations alimentaire locale (l'*arroz de carreteiro*).

Le SYAL de fruits tempérés de la région de Pelotas – Rio Grande

Il n'est pas sans intérêt de remarquer que le déclin du SYAL du *charque* n'a pas empêché l'émergence sur le même territoire d'un autre SYAL qui lui succède : l'axe Pelotas – Rio Grande devient au milieu du XXe siècle un important pôle de production et d'industrialisation de fruits de climat tempéré, caractérisé par une concentration géographique d'unités de production (une centaine vers 1950). Il faudrait, bien entendu, voir dans quelle mesure l'émergence de ce nouveau SYAL n'a pas été favorisé par un contexte institutionnel local hérité de la période du *Charque*, comme semble l'indiquer le fait que certaines familles engagées dans cette activité sont issues de cette même bourgeoisie locale luso-brésilienne.

Cette région reste aujourd'hui un pôle majeur de la transformation des fruits si on considère que 97 % des pêches en conserve consommées au Brésil en proviennent. Mais cette activité a connu un déclin incontestable : entre 1950 et 1999 le nombre d'entreprises d'industrialisation des pêches en conserve est passé de 100 à 15 (Canever *et al.,* 2002). Ce déclin est dû à trois facteurs différents.

- Tout d'abord il y a eu un phénomène de changement des goûts et préférences du consommateur final : par exemple, sur le marché nord-américain, entre 1976 et 1999, la consommation de pêches congelées a augmenté d'environ 200 %, celle des pêches fraîches de 3,9 %, en même temps que la consommation des pêches en conserve diminuait de 37,3 % (Canever *et al.,* 2002). Ces tendances se retrouvent également sur le marché européen où les fruits en conserve apparaissent comme un produit « bas de gamme » dès les années 70. En tout état de cause, la région n'a pas su répondre à cette évolution du marché face à une concurrence croissante dans ce secteur. Cela peut être dû au « cycle de vie » de ce type de produit pour lequel il a pu exister un marché relativement important dans un pays à revenu intermédiaire comme le Brésil alors que le produit était déjà en déclin dans les pays développés. Ce pourrait être une conséquence des barrières tarifaires mises en place dans la période d'import-substitution brésilienne qui avait pour fonction la protection de ce type d'activité mais qui ont pu bloquer son potentiel d'innovation.

- A partir de 1991, on assiste à l'augmentation des importations de fruits en provenance d'Uruguay et d'Argentine qui, du fait de leurs capacités technologiques et à leurs économies d'échelle, ont su profiter des accords de libre-échange du Mercosur. Il s'agit de secteurs plus récents et donc d'emblée plus rémunérateurs au plan mondial (fruits frais de contre-saison) auxquels le Mercosur permet de conquérir le marché brésilien et notamment le marché brésilien proche. De même, sur le marché brésilien, on a assisté à l'augmentation des importations de fruits de climat tempéré en provenance de l'Union européenne, en particulier des pêches grecques, avec la fin de la politique protectionniste de l'import substitution.

- Enfin, au plan interne on a vu la montée en puissance dans le secteur des fruits tempérés d'autres zones de production, telles que la vallée du Sao Francisco dans le Nordeste, avec des dynamiques locales très affirmées (par exemple à Juazeiro-Petrolina) (Marinozzi, 2001), montée en puissance qui a bénéficié d'une politique d'aménagement de périmètres irrigués par l'Etat brésilien, dans la perspective du développement économique du Nordeste. Cette montée en puissance s'est faite en direction des marchés d'exportation en Europe et aux Etats-Unis mais aussi en direction des

[5] Néanmoins, la région de Pelotas - Rio Grande détient, encore, environ 12,0% du bétail bovin de l'Etat (Ibge, 1998).

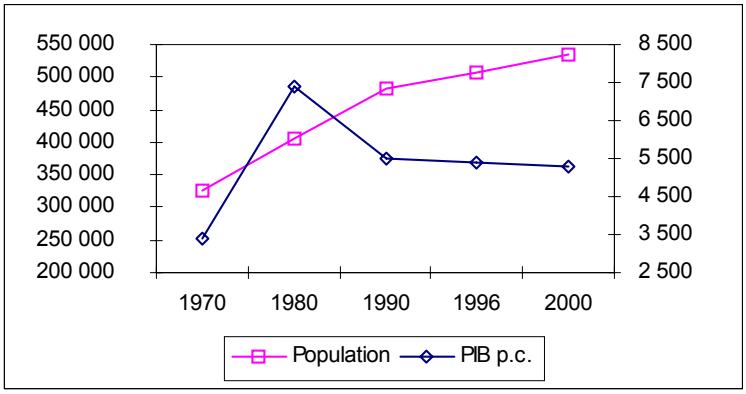
marchés urbains du sud du pays capables d'absorber cette production. Ces zones de production se sont d'emblée dirigées vers la production de fruits frais avec des normes de calibrage et de qualité assez strictes.

L'exemple des fruits présente quelques traits communs avec l'expérience du *charque* : on retrouve en effet, dans cet exemple, d'une part la concurrence de zones agro-écologiques voisines mais appartenant à un autre pays et donc relevant d'une autre dynamique institutionnelle, et le décalage de la région par rapport aux préoccupations dominantes au Brésil, se traduisant par des dispositifs institu-tionnels de développement défavorables à la région.

Mais on voit également que la trajectoire institutionnelle du Brésil en matière de règles d'intégration au marché international, depuis la période d'import substitution et les politiques développementalistes d'aménagement du Nordeste, jusqu'à la phase de libéralisation des années 80, et l'expérience du Mercosur des annés 90, provoque une série d'à-coups sur le secteur des fruits de Pelotas – Rio Grande qui conduit ce système localisé au déclin relatif.

Ce processus de déclin a des conséquences en termes sociaux et de revenu. La concentration de la population urbaine dans le centre régional de Pelotas – Rio Grande s'accélère à partir des années 70 et continue d'augmenter par rapport à la population totale de sa micro-région. Cela traduit un phénomène local d'exode rural qui a créé de nouveaux problèmes urbains en particulier l'augmen-tation du chômage.

Plus précisément, en 1900 la population de l'axe représentait 46,1 % du total de la micro-région. Cette proportion s'est maintenue jusqu'en 1970, à l'époque où a commencé la migration vers les centres urbains de l'axe. En 1970, l'axe urbain Pelotas – Rio Grande abritait 55,5 % de la population totale de la micro-région et, en 2000, elle atteint 61,1 % (Fee, 2001). La lente dégradation des conditions de vie de la population, due à la crise dans le secteur des conserves de fruits et au manque d'alternative économique, est attestée à travers le déclin du PIB per capita de la micro-région (figure 2), qui connaît une cassure nette à partir des années 80.



Source des données : Fee (2001) et Ibge (2001).

Figure 2. Population et PIB per capita (en US$ dollars) de l'axe Pelotas – Rio Grande, 1970 – 2000.

L'avenir du SYAL de fruits tempérés de Pelotas – Rio Grande paraît lié à la possibilité d'inverser la trajectoire de déclin du fait d'une évolution institutionnelle favorable. De ce point de vue, l'évolution institutionnelle qu'a connue l'Etat du Rio Grande do Sul ces récentes années peut évidemment constituer un atout.

En effet, face à la crise de la micro-région, le Secrétariat de la coordination et de la planification du gouvernement de l'Etat, à travers le « Gabinete da Metade Sul »[6]. a commencé à étudier la possibilité d'y implanter un SPL de (re)industrialisation de fruits de climat tempéré.

L'existence d'un centre de l'Embrapa[7], chargé des recherches sur l'agriculture de climat tempéré, ainsi que de trois universités – l'Université Fédérale de Pelotas, l'Université Catholique de Pelotas, et

[6] Pour en savoir plus sur les SPLs appuyés par le gouvernement de l'Etat du RS pendant la période 1998-2002, voir l'ouvrage coordonné par Clarisse Castilhos (2002).

la Fondation Universitaire de Rio Grande, constitue un ensemble d'institutions locales susceptibles d'appuyer cette action publique de régénération de ce SYAL.

Ce projet d'activation d'un système local a pour objectif de diminuer les coûts de production et de transport, ainsi que de promouvoir les produits de la micro-région, à travers l'établissement d'un label de qualité (encore en discussion). Celui-ci se constituera en un *actif spécifique territorialisé*, où le territoire assumera la charge de « porteur d'une image », que le consommateur « achète » avec le produit (Requier-Desjardins, 2002). Il s'agit donc d'une rupture avec la spécialisation antérieure sur les fruits en conserve, produit générique peu différencié.

Cette nouvelle opportunité pour le SYAL de Pelotas – Rio Grande dépend cependant d'un contexte institutionnel propre à l'Etat du Rio Grande do Sul qui vient faire bifurquer la trajectoire de déclin enregistrée auparavant. On peut d'ailleurs se demander si les récentes évolutions au plan de l'Etat qui a vu un changement de majorité politique ne remettront pas en cause cette évolution.

Conclusion

Les dynamiques productives repérables dans l'agroalimentaire à une échelle territoriale fine dépendent de la mise en place d'institutions, au sens de « règles du jeu », mais aussi au sens d'institutions publiques susceptibles de soutenir leur développement. Toutefois, on ne peut se limiter au contexte institutionnel local qui apparaît en interaction avec un contexte institutionnel à différents niveaux englobants, régional, national, international. La complexité de ces interactions, susceptibles d'orienter les systèmes locaux vers des trajectoires très diversifiées exigent de les analyser sur le temps long en articulant les différentes échelles géographiques pertinentes.

Bibliographie

ABRAMOVAY R., 2000 Agricultura familiar y desarrollo territorial. FAO, Sustainable Development Department SD, SD Dimensions – Land Reform, p. 28-43.

BECATTINI G., 1992. Le district marshallien: une notion socio-économique. In: In: Benko, Georges & LIPIETZ, Alain org. Les régions qui gagnent. Districts et réseaux: les nouveaux paradigmes de la géographie économique. Paris, France, PUF, p. 35-55.

BELL S., 1993. Early industrialisation in the South Atlantic : political influences on the charqueadas of Rio Grande do Sul before 1860. Journal of Historical Geography, 19 (4) : 399-411.

BELLO T., 2001. Desempenho e inserção internacional das exportações do Rio Grande do Sul. Documentos FEE, n° 46, 190 p.

BOURGUIGNON F., 1998. Equité et croissance économique: une nouvelle analyse ? Revue Française d'Economie, 13 (3) : 25–84.

BRUSCO S., 1982. The Emilian model: productive decentralisation and social integration. Cambridge Journal of Economics, 6 (2) : 167-184.

CANEVER M., D. *et al.,* 2002. Sistema local de produção de conservas de Pelotas : situação atual e perspectives. In : CASTILHOS, Clarisse C. Programa de apoio aos sistemas locais de produção : a construção de uma política pública no RS. Porto Alegre, FEE / SEDAI, p. 91-111.

CAPECCHI V., 1987. Les systèmes à spécialisation flexible en Emilie-Romagne. Formation et emploi.

CASTILHOS C., 2002. Programa de apoio aos sistemas locais de produção : a construção de uma política pública no RS. Porto Alegre, FEE / SEDAI, 183 p.

FEE – Fundação de Economia e Estatística 2001 População do Rio Grande do Sul [CD-ROM]

GRAZIANO DA SILVA J., 1996. A nova dinâmica da agricultura brasileira. Campinas: IE / UNICAMP, 217 p.

[7] L'Embrapa – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária, est une entreprise publique, créée en 1973, pour promouvoir des recherches dans le domaine de l'agriculture et de l'élevage. Elle possède de nombreux centres de recherche au Brésil. Chacun de ces centres est chargé d'un ensemble de produits.

MARINOZZI G., 2001. « Stratégies collectives et dispositifs de commercialisation : l'essor de la fruticulture irriguée à Juazeiro Petrolina Nordeste du Brésil. » Thèse, Université de Toulouse le Mirail

MARSHALL A., 1990. Organisation industrielle: la concentration d'industries spécialisées dans certains localités. Revue Française d'Economie, 5 (03) : 155-170.

NORTH D.,C. 1990. Institutions, institutional change and economic performance. New York: Cambridge University Press, 152 p.

NORTH D.,C. 1991. « Institutions ». Journal of Economic Perspectives, 51 : 97.]

PECQUEUR B., ed., 1996. Dynamiques territoriales et mutations économiques. Paris, L'Harmattan, 246 p.

RAZANAKOTO, Pascal 2002 Industries et dynamiques territoriales en région Provence – Alpes – Côte D'azur : configuration sectorielle des économies et dynamiques de proximités. Revue d'Economie Méridionale, vol. 50, n° 01-02, p. 91-120.

REQUIER-DESJARDINS, Denis 2002 Multifonctionnalité, territoire et secteur agroalimentaire : une aproche par les « systèmes agroalimentaires localisés ». Cahiers du C3ED, Université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines, n° 02-01, 23 p.

REQUIER-DESJARDINS Denis BOUCHER François, CERDAN Claire : Globalisation, competitive advantages and the evolution of production systems : rural food processing and localised agri-food systems in Latin-American countries, Entrepreneurship and Regional Development, vol 14, octobre 2002.

SCHMITZ, Hubert 1995 Collective efficiency: growth path for small-scale industry. The Journal of Development Studies, vol. 31, nº 04, p. 529-566.

SCHMITZ, Hubert 1999 Global competition and local cooperation: success and failure in the Sinos valley, Brazil. World Development, vol. 27, nº 09, p. 1627-1650.