

# LA GOUVERNANCE TERRITORIALE: UN REGARD FRANÇAIS SUR UNE EXPÉRIENCE BRÉSILIENNE

Jean-Philippe Tonneau\*  
Marc Piraux\*\*  
Sylvie Lardon\*\*\*  
Richard Raymond\*\*\*\*  
Eduardo Chia\*\*\*\*\*  
Patrick Caron\*\*\*\*\*

## Introduction

Les espaces ruraux, au Nord comme au Sud, connaissent des évolutions profondes qui transforment les paysages, les activités et les systèmes. La mondialisation crée des territoires “marginalisés” et exclus du développement. L’agriculture familiale paysanne, souvent caractérisée de traditionnelle est menacée. Face à ces phénomènes d’exclusion, les politiques publiques ont changé de nature. Elles ont pendant longtemps été des politiques d’investissements (infrastructure, financement, éducation..) pour développer les territoires “en retard”. L’expérience la plus emblématique au Brésil a été celui de la Sudene, avec un bilan mitigé (Silva, 2006).

Aujourd’hui, l’accent est mis sur l’émergence de territoires de projets: parcs naturels régionaux, pays, communautés d’agglomérations, territoires LEADER... Dans ce cas les politiques sont essentiellement procédurales et ont fourni aux acteurs locaux les moyens en ingénierie territoriale nécessaires à l’élaboration de leurs propres projets. Cette nouvelle génération de politiques publiques favorise le projet, préalable à toute mise en œuvre d’outils législatifs ou réglementaire. Elles se

---

\* Cirad, UMR Tétis, Montpellier.  
\*\* Cirad, UMR Tétis, Campina Grande.  
\*\*\* INRA/Engref, UMR, Métafort, Clermont-Ferrand.  
\*\*\*\* Engref, UMR, Métafort, Clermont-Ferrand.  
\*\*\*\*\* INRA/Cirad, UMR Innovation Montpellier.  
\*\*\*\*\* Cirad ES, Montpellier.

basent sur l'intégration entre politiques sectorielles, le partenariat entre les acteurs de développement territorial et la gestion des échelles territoriales. Cette triple recherche de cohérence entre politiques sectorielles, entre acteurs et entre échelles s'inscrit dans des politiques de décentralisation et est au centre des problématiques de gouvernance.

Le territoire local apparaît comme un niveau privilégié de coordination des parties prenantes et de mise en œuvre du développement durable (D'Aquino, 2002). Le développement territorial est alors un processus qualitatif de transformation des structures économiques, sociales, culturelles, environnementales d'un territoire.

De nombreuses expériences de développement territorial sont menées. Elles souvent analysées en tant que situations exemplaires (Scarweell et Frenchomme, 2004), rendant leur évaluation difficile. Quelle est la réelle capacité qu'ont les acteurs concernés à piloter leur devenir, à élaborer et mettre en œuvre, à cet effet, des actions de développement durable?

L'ambition de cet article est de contribuer à répondre à ces questions. Nous avons choisi de demander à des chercheurs, spécialistes du développement territorial en France, connaissant ou non le Brésil, d'analyser une expérience de forum au Nordeste du Brésil. C'est une expérience de recherche-action sur le développement territorial au niveau du territoire du « Alto Sertão du Piauí et du Pernambouco », à la limite des États du Piauí et du Pernambouco. Elle est menée par l'Embrapa (Recherche agronomique brésilienne), le Cirad (Centre de coopération internationale de recherche agronomique pour le développement) et la FAO en collaboration avec des entités du gouvernement fédéral (Ministère de la Solidarité, du Développement Agricole). Le projet de coopération technique mis en place en 2003 avait comme objectif de définir une méthodologie de développement territorial dans un contexte particulièrement difficile.

Dans une première partie, nous avons essayé de synthétiser un certain nombre de réflexions sur le développement territorial et la gouvernance pour constituer un corps d'analyse de l'expérience. Dans une seconde partie, nous présentons l'expérience en rappelant quelques éléments du contexte, le processus du projet sur cinq ans et les résultats obtenus qui traduisent un certain succès de l'opération. Dans une troisième partie, nous essayons d'analyser les enseignements de cette expérience en les rapprochant de ceux nés d'expérience française.

## UN CADRE D'ANALYSE

### Quel monde rural?

La ruralité est l'ensemble des valeurs qui caractérise le monde rural. Habituellement, la ruralité est définie par des critères objectifs de densité et de dispersion des populations, d'importance des activités forestières, d'élevage et agricoles et, de faiblesse des activités de service. Les notions de communautés sont aussi mises en avant. La ruralité est alors faite de relations interpersonnelles étroites et de solidarité. Enfin, la référence à la culture paysanne est avancée.

Cette conception de la ruralité semble aujourd'hui dépassée.

Le monde rural, faut-il dire les mondes ruraux?, a connu ces dernières décennies des évolutions inédites dans l'histoire. Le développement rural devient de plus en plus distinct du développement agricole. Les activités dans le monde rural se diversifient. Dans de nombreuses régions du monde, l'économie résidentielle l'emporte désormais. Les activités agri-alimentaires (agricultures, industries agricoles et alimentaires) diminuent. Les campagnes deviennent des espaces résidentiels ou récréatifs. Des résidences principales ou secondaires sont restaurées ou bâties provoquant parfois un mitage des campagnes par un nouvel habitat pavillonnaire. Désormais, les usages comme la randonnée, la chasse, et différentes cueillettes distinguent de moins en moins les ruraux des citadins de passage ou nouvellement établis. Cela se traduit par le développement des conflits d'usages dont le principal est l'accès à la terre. La vocation touristique se développe valorisant le patrimoine naturel des sites, architectural ou immatériel.

Les recompositions sont si importantes qu'un débat s'est instauré sur la pertinence de la catégorie "rural". Certaines analyses, face à l'homogénéisation des modes de vie, questionnent à la fois l'existence même d'une société rurale par rapport aux mutations en cours – diversification des économies, accroissement des mobilités (Perrier-Cornet et Hervieu, 2002) –, et la ruralisation de la ville face à sa discontinuité spatiale (Donadieu et Fleury, 2003). Veiga (2002), au Brésil parle de rurbanisation et de territoires rurbains.

En fait une analyse plus poussée montre que ces phénomènes sont surtout présents dans les espaces périurbains et que la ruralité est plurielle

(Hilal et Piguet, 2002; Jean, 2003). En adaptant des typologies de la DIACT (1999) et de Bruno Jean (2002), nous pouvons distinguer une ruralité résidentielle, dans les zones périurbaines ; une ruralité agricole, basée sur le dynamisme des activités agricoles et sur la compétitivité de pôles agro-industriels structurant le territoire, mettant l'emphase sur la dimension économique (les campagnes dynamiques des bassins de production); une ruralité du terroir et des produits de qualité, basée sur la qualification et sa reconnaissance par le marché; une ruralité des ressources et de la conservation, axée sur une vision de ressources naturelles à conserver et à protéger par le développement des parcs et réserves; une ruralité du tourisme ou des activités innovantes, axée sur des processus d'innovation pour valoriser les ressources (un patrimoine) dans des activités de tourisme intégrées ou de services à distance.

Ces ruralités sont porteuses de projets diversifiés.

La ruralité périurbaine concerne principalement des urbains soient toujours travailleurs, soient retraités. Ils recherchent pour paraphraser Alphonse Allais les villes (et les services) à la campagne. Ils mettent en avant un patrimoine de paysage et de qualité de vie. La contrepartie est celle de la figure de l'artisan et du prestataire de service, local reconverti.

La ruralité agricole concerne des producteurs agricoles. Leur objectif est de nourrir le monde. L'aliment est une nécessité. Il mobilise principalement la terre et l'eau comme facteurs de production.

La ruralité du terroir et des produits de qualité concerne des agriculteurs, spécialisés néanmoins sur quelques produits, de niche. Pour eux l'aliment est aussi un plaisir, plaisir de produire, plaisir de consommer. Les patrimoines qu'ils mobilisent sont essentiellement du patrimoine immatériel. Ils sont détenteurs de traditions à perpétuer et aussi à transmettre. Ils se déclarent paysans, même si leur autonomie est rare.

La ruralité des ressources à conserver concerne plus des écologistes, gestionnaires de ressources, dans une perspective plus ou moins conservationniste. Le patrimoine est constitué des ressources (eaux, sol, faune, flore, biodiversité...) à préserver et à protéger. Leur valorisation ne peut se faire sans précaution. L'objectif de préservation est dominant.

La ruralité du tourisme et des activités innovantes concerne des innovateurs qui veulent une nouvelle économie et de nouvelles activités. Les patrimoines, dans leur diversité, sont potentiellement ressources (paysages, produits et savoirs).

Ces nouvelles ruralités sont nées dans les campagnes du Nord. Elles se construisent et sont rendues possibles par la globalisation qui fait que les grandes plaines du Cerrado brésilien produisent les grains nécessaires à l'alimentation des bestiaux et à des dispositifs sociaux qui permettent de gérer les crises de production. Mais elles se construisent aussi dans les pays du sud.

Mais là, ces nouvelles ruralités s'accompagnent souvent d'une crise agricole mais aussi sociale. Les exclus sont nombreux. Ce sont les paysans (la fin des paysans, Mandras, 1967) et certains territoires.

### **Des mécanismes d'exclusion**

Les nouvelles ruralité organisent l'espace en territoires aux activités différenciées en fonction des coûts et des avantages comparatifs qui expliquent mais aussi justifient la localisation des activités. Mais que deviennent les campagnes qui n'ont pas les avantages comparatifs nécessaires pour se transformer en ruralités actives et porteuses, celles que nous avons présentés rapidement. La notion de « régions qui gagnent » (BENKO et LIPIETZ, 1992) implique l'existence de « régions qui perdent ». Et plus encore, même dans les régions qui gagnent, que deviennent les exclus, les paysans sans terre, les exclus d'aujourd'hui et ceux de demain ceux de la modernisation. L'agriculture ou l'artisanat qu'ils avaient l'habitude de pratiquer n'est plus rentable et les emplois salariés restent rares.

Par ailleurs, à la figure du paysan, producteur de biens agricoles, jardinier de l'espace, autonome... se substituent des professionnels ce qui impliquent qualification, règles, normes, ordres professionnels... La pluriactivité devient difficile. La multifonctionnalité se perd dans les bureaucraties. Le paysan, tel que le définit par Thorner, cité par Braudel

---

<sup>1</sup> Définie par Daniel THORNER (in BRAUDEL, 1986, tome 3, p. 10) comme ayant les caractéristiques suivantes:

- l'agriculture représente la moitié ou plus de la production totale,
- la moitié de la population est engagée dans les tâches agricoles,
- la moitié de la production agricole dépend des ménages paysans ou pour mieux dire, des familles paysannes (par opposition aux capitalistes...). Ce petit monde est exploité d'une façon ou d'une autre, mais il garde une certaine indépendance et des liens directs avec le marché,
- une économie suffisamment développée pour impliquer qu'il y ait un état actif, avec l'encadrement plus ou moins important qu'il suppose. Qu'un dialogue serré fait d'échanges rapproche villes et campagnes.

(1986)<sup>1</sup> n'a plus sa place. Il y a longtemps qu'il a disparu de nos campagnes du Nord.

La question se pose de manière bien plus aigüe dans les pays du sud où le paysan représente encore une grande part de la population rurale (5 millions de familles au Brésil). Les exclus sont nombreux et ne trouve plus littéralement leur place. Et la situation semble plus d'autant plus sérieuse que les pays sont dits émergents.

Que va-t-on faire de pauvres, en sachant que la solution de l'émigration n'est plus de mise vu la fin des frontières et les restrictions que tous les pays, même ceux d'habitude immigration, organisent. Les bidonvilles ou les cités seraient-elles leur seul avenir? Ou est-il possible de penser un autre futur?

Bien sûr les politiques sociales sont là pour garantir les transitions. Mais si elles sont possibles dans les pays riches, les effets pervers (oisiveté, sentiment d'exclusion et d'insatisfaction, délinquance juvénile...) sont la preuve, ici comme ailleurs, des limites du traitement social des effets de la recherche de la compétitivité. Le faible impact de politiques sociales sectorielles, non articulées, est démontré. Et plus fondamentalement comment peuvent-elles être simplement imaginées dans la plus grande partie des pays du sud?

### **Des projets alternatifs difficiles**

Face à ces contradictions, que peuvent faire les exclus et les minoritaires? Selon Castells in Le Coadic (2007), ils peuvent légitimer le modèle dominant et mettre leur différence sous le boisseau en croyant toujours au rêve (américain) de l'intégration, se barricader sur leur identité et résister à la société et à ses valeurs dans des positions de repli identitaire, ou encore, tenter de se construire une identité nouvelle qui redéfinisse leur position sociale et conduise à transformer l'ensemble de la société.

C'est cette dernière option qui oriente certaine perception du développement territorial. La connaissance et reconnaissance des patrimoines permettent d'affirmer une identité porteuse de projets pour construire une nouvelle ruralité. Ce sont là les hypothèses de recherche et d'action. Une autre conception des relations entre l'agriculture et le monde rural est recherchée. Le développement durable apparaît comme une possibilité de nouvelles légitimités.

Jusqu'à ces dernières années, l'agriculture était principalement orientée par des objectifs de production et de rentabilité. Le développement durable introduit la prise en compte d'autres dimensions (environnementales, esthétiques, sanitaires, patrimoniales...) de l'activité agricole. La remise en cause de la primauté de l'économique sur les autres dimensions du développement est aujourd'hui le fait des acteurs locaux eux-mêmes. Les agriculteurs sont soucieux de la qualité de leurs produits. Les consommateurs s'intéressent de plus en plus aux modes de production de leurs "achats". De plus en plus de citoyens s'engagent dans le devenir des espaces ruraux, agricoles et naturels (<http://www.citizenspanel.eu/>).

Bien que l'approvisionnement en aliments et en matières premières d'origine agricole ne soit pas réglé partout et tout le temps, de nouvelles fonctions sont attribuées à l'agriculture et aux espaces ruraux: fourniture d'aménités, gestion de l'environnement, ... (JOLLIVET et PAVÉ, 1993; JOLLIVET, 1997; BEURET, 1997; POULOT et ROUYRES, 2001). Ceci est vrai en France (MATHIEU et JOLLIVET, 1989; CROIX, 1998), en Europe (JOLLIVET, 1997) et dans le monde (CHAMBERS, 1994; IASSTD, 2007; RÖLING et JONG, 1998).

La reconnaissance de la diversité des fonctions attribuées aux agricultures (<http://www.multagri.net>) bouleverse la répartition des prérogatives concernant les ressources naturelles et l'espace (SFER, 2003). Les représentants du monde agricole sont à la recherche de nouvelles légitimités, face à la remise en cause plus ou moins importante des différents modèles agricoles et aux nouvelles demandes sociales qui les accompagnent.

La définition bien connue de la commission Bruntland (1988): « un développement qui répond aux besoins des générations du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs » est consensuelle. Mais au delà de ce consensus, la mise en œuvre du concept est difficile. Elle est traversée de débats, qui traduisent des « différences fortes de conception de ce que doit être le développement durable » (OWENS et COWELL, 2002). L'adaptation aux spécificités des situations locales, toujours particulières, les articulations entre les échelles enchâssées de décisions (des conventions internationales aux pratiques territorialisées en passant par les directives européennes, les politiques publiques et les programmes, y compris ceux des grands

groupes privés) sont de fortes contraintes à la déclinaison opérationnelle du développement durable. Le passage de ce qui doit être fait à ce qui peut être fait est délicat. (ELOY *et al.*, 2008).

En fait, face aux enjeux du développement durable, la faiblesse des réponses est grande. Malgré l'acuité de la demande sociale qui peut dire qu'il a "des solutions" au sous-développement, à la délinquance ou au changement climatique? Cette impuissance est encore plus grande si nous analysons les évolutions futures et les incertitudes de demain.

L'impuissance est technique. Mais elle est aussi organisationnelle et institutionnelle. Les services et les financements publics sont souvent inadaptés aux réponses diversifiées qu'exigent les situations, elles aussi, diverses. L'innovation ne peut être seulement technique. Elle doit être aussi institutionnelle et aborder les problèmes d'organisation et de gouvernance pour dépasser les limites de l'intervention étatique, les faiblesses des institutions dans un cadre de dé-légitimation de l'Etat et de revendication des acteurs.

En fait, la capacité d'innovation de nos sociétés semble insuffisante. Aucune de nos sociétés (du Nord comme du Sud) ne semble plus maîtriser complètement son devenir et ses évolutions. Elles innovent par principes et non par besoins en fonctions d'objectifs réfléchis et pensés. Le doute sur la corrélation entre progrès scientifiques et progrès est d'ailleurs à chaque fois plus grand. Ignacy Sachs (1977) souligne que toutes les sociétés sont en mal développement et que la course à l'innovation n'est que le reflet de ce mal développement, au Nord et au Sud. "*Il n'y a pas de sociétés sous-développées mais des sociétés possédant à des degrés divers la maîtrise de leur régulation face à l'ajustement des besoins et des moyens*" (COLIN, 1978).

Ceci justifie le désir de nombreux auteurs de voir se développer "la capacité d'adaptation" des sociétés pour faire face aux changements. La notion a été utilisée dans le cadre de la réflexion sur le changement climatique mais elle peut être utilisée pour d'autres enjeux (FOLKE *et al.*, 2003). Les individus, les institutions et les sociétés peuvent développer la capacité de s'adapter aux risques, d'utiliser les opportunités et de gérer les évolutions. Dans cette perspective, l'avenir de ces sociétés ne va dépendre de leur capacité à absorber le progrès technique, plus ou moins imposé, mais de leur capacité à maîtriser leurs évolutions. L'enjeu n'est



plus de “développer” mais de penser un futur le plus adapté possible à une situation donnée, de dominer les facteurs de changement, y compris la maîtrise des technologies pour construire ce futur.

En fait, face à la complexification croissante de l’environnement économique, social et politique, à l’entrelacement des niveaux local, national et international, à la prolifération institutionnelle, à la multiplication des échelles d’action publique qui fragmente le cadre territorial, à la revendication de la société civile pour participer aux mécanismes décisionnels (BÉLANGER et LÉVESQUE, 1991), les formes classiques de gouvernement semblent peu adaptées pour coordonner les actions collectives, pour faire face aux nouveaux défis de la mondialisation (GAUDIN, 1998), pour développer cette fameuse capacité d’innovation.

La gouvernance est alors convoquée comme le quatrième pilier du développement durable (G. CHAUTARD *et al.*, 2003).

### **La gouvernance comme un outil pour développer cette capacité d’innovation**

La gouvernance est un mode de gestion des affaires publiques fondé sur la participation de la société civile et des acteurs économiques privés. La notion de gouvernance est alors conçue comme une extension des procédures de décision collective au delà du cadre gouvernemental.

Théorisée par J.N. Rosenau et E.Czempiel (1992) puis par J. Kooiman (1993), cette notion a été définie en 1995 par le rapport de la Commission des Nations unies sur la gouvernance mondiale : *“La gouvernance est considérée comme l’ensemble des différents processus et méthodes à travers lesquels les individus et les institutions, publiques et privées, gèrent leurs affaires communes”*

De nombreuses définitions de la gouvernance font référence à cette conception. (STOKER, 1998). Au delà de la diversité de leurs formulations et de leurs intentions, il y a en arrière plan de toutes ces définitions, l’idée que les institutions gouvernementales n’ont plus le monopole de l’intérêt général et que la société, dans la diversité de ses manifestations, a une responsabilité essentielle dans la coproduction du destin collectif (CANET, 2004).

La gouvernance met l’accent sur la multiplicité et la diversité des acteurs qui interviennent ou peuvent intervenir dans la gestion des affaires publiques... Ce faisant, la gouvernance consacre le déplacement

des responsabilités qui s'opère entre l'Etat, la société civile et les forces du marché lorsque de nouveaux acteurs sont associés au processus de décision et sur le déplacement des frontières entre le secteur privé et le secteur public...

Mais la notion de gouvernance, au contraire du gouvernement qui impose des choix, accepte aussi les contradictions existantes et elle propose une méthode pour les gérer dans une concertation permanente.

Il ne s'agit plus de réglementer mais de réguler. Les acteurs ne sont plus sommés d'exécuter des normes, d'appliquer des recommandations qui ne prennent pas souvent en compte les difficultés et même les impossibilités (pénibilité, revenus...). La gouvernance met en avant des objets plus prospectifs, une question à résoudre, de manière collective, en prenant en compte les différents points de vue, d'acteurs divers, mais aussi d'un même acteur qui est "partagé" dans le cadre de ses activités, dans ses temps de vie ou dans ses possibilités économiques ou sociales. En fait on change de domaine: on passe de ce qui doit être fait à ce qui peut être fait.

Le problème remplace le conflit. Les problèmes n'ont de solutions que dans des processus. Des processus globaux qui articulent les différents domaines de la vie sociale et qui amènent individus, société civile, institutions, entreprises et Etat (central et collectivités territoriales) à collaborer.

La notion de gouvernance met également l'accent sur le déplacement des lieux d'émergence des dynamiques de développement de l'échelon central vers les échelons locaux (COUSSY, 2001).

## **Gouvernance et territoire**

Cette volonté de nouveauté dans l'action publique ou dans les processus de régulation politique, se décline ainsi de plus en plus avec la notion de territorialité, accouchant de la notion de "gouvernance territoriale".

Construit social (DI MÉO, 1998), doté d'un enracinement historique, d'une identité et de symbolisme (LÉVY et LUSSAULT, 2003) le territoire devient un objet essentiel du nouveau régime d'action. Grâce aux proximités et aux formes de capital social qui lui sont constitutives, le territoire peut être assimilé à une forme d'organisation permettant d'internaliser certains coûts de transaction, de minimiser

les risques économiques, de faciliter les processus d'apprentissage, de valoriser les savoir-faire et connaissances traditionnels, de garantir le contrôle des critères de qualité d'un produit ou d'une forme de production (ZIMMERMANN, 2002; TORRE et RALLET, 2005):

Sans préjuger ni de leur taille ni de leur échelle, les territoires sont, des espaces d'action, de proximité et de solidarité, facteurs de transformations, d'évolutions et de changements. Ce sont des cadres d'action collective qui permettent de définir une représentation partagée de la réalité, de désigner une communauté d'intérêt et une communauté d'action (RAYMOND *et al.*, 2007).

Les territoires apparaissent comme des entités favorisant l'intégration des différentes activités et des différents enjeux. Le territoire est le creuset de démarches de négociation exprimant l'émergence et le renforcement d'actions collectives (D'AQUINO, 2002) qui rassemblent des acteurs aux statuts et aux enjeux différents.

Le territoire apparaît à chaque fois plus comme un espace privilégié de la gouvernance. La réforme de l'État et la décentralisation propose une transformation des processus de décision publics associant et responsabilisant dans de nouveaux dispositifs de gouvernance tout ou partie des acteurs concernés par les politiques publiques.

Le territoire est, en fait, un lieu d'action, de proximité et de solidarité, facteurs de transformations, d'évolutions et de changements pour l'amélioration du bien-être et de la qualité de vie de l'ensemble de la population.

## **Des dispositifs**

Les essais de mise en œuvre du principe de développement durable dans les territoires ruraux sont nombreux. Ces actions sont toujours accompagnées de traductions (CALLON, 1986; BRIVES, 2001), de gestion de l'information, d'éducation (principes éthiques professionnels ou citoyens), mais aussi d'incitations économiques et financières (PAU, 2004).

Les décisions prises, les orientations retenues ou les modes d'actions engagés prennent la forme de contrats formalisés, parfois institutionnalisés (MOQUAY *et al.*, 2000). De manière bien plus fréquente que ne le laisse penser une analyse distanciée et institutionnelle des modes de gestion des espaces ruraux et agricoles, ils peuvent aussi, prendre la

forme de petits arrangements ponctuels dans le temps et dans l'espace (BEURET, 1997; BERTRAND et MOQUAY, 2004).

Le mot dispositif est extrêmement utilisé. Foucault l'avait défini comme:

*“un ensemble résolument hétérogène, comportant des discours, des institutions, des aménagements architecturaux, des décisions réglementaires, des lois, des mesures administratives, des énoncés scientifiques, des propositions philosophiques, morales, philanthropiques, bref: du dit, aussi bien que du non-dit. Le dispositif lui-même, c'est le réseau qu'on peut établir entre ces éléments”* (FOUCAULT, 1975).

Les définitions des dictionnaires sont plus restrictives: Ensemble des mesures prises en vue d'atteindre un objectif. Mécanisme. Dispositions d'une loi, d'un jugement. Ces définitions mettent l'action sur l'opérationnalité des dispositifs. Elles ne prennent pas en compte le caractère « libéral » des dispositifs.

*« Le rôle du dispositif n'est pas de contraindre à un type de comportements déterminés, mais d'organiser un espace d'effectivité de comportements librement choisis mais en accord avec les finalités déterminées »* (FUSULIER, LANNOY, 2000).

L'enjeu des dispositifs est donc bien d'organiser la discussion et les échanges entre acteurs pour convenir d'objectifs communs, produire des normes acceptées et légitimées, les traduire en règles et mettre en application ces règles.

Pour favoriser la mise en œuvre de ces dispositifs, à côté des politiques classiques d'aménagement du territoire et d'investissements “structurants” (infrastructures, transports...), plus ou moins localisés, essentiellement faits par l'Etat national, puis avec la décentralisation en partie par les collectivités territoriales dans le cadre de contrat-plans, *les politiques publiques* ont favorisé ces dernières années l'émergence de territoires locaux de projets: parcs naturels régionaux, pays, communautés d'agglomérations, territoires LEADER... Ces politiques ont été essentiellement procédurales et ont surtout fournis aux acteurs locaux les moyens en ingénierie territoriale nécessaires à l'élaboration de leurs propres projets. Cette nouvelle génération de politiques publi-

ques favorise le projet, préalable à toute mise en œuvre d'outils. Elles se basent sur la notion de cohérence entre politiques sectorielles, le partenariat entre les acteurs de développement territorial et la gestion des échelles territoriales.

C'est le cas en France mais aussi au Brésil.

## LE CAS DU BRÉSIL DU NORDESTE

### Les politiques publiques Brésiliennes

L'intervention actuelle de l'Etat brésilien en milieu rural au Nordeste est impressionnante. De vastes programmes d'infrastructures ont été mis en œuvre: électricité, assainissement... La santé et l'éducation sont devenues des droits garantis par la constitution qui obligent les municipales à consacrer une part importante de leur budget. L'organisation du transport scolaire a désenclavé les hameaux. Le niveau de vie de la population est partiellement sécurisé par la retraite et les allocations familiales liées ou non à l'éducation. Les études (IBASE, 1999; CARNEIRO, 1997) montrent comment les transferts sociaux contribuent à stabiliser les revenus des familles rurales et même à réduire le nombre de familles pauvres.

Le poids de ces politiques sociales explique que, pour la grande majorité des familles rurales, les conditions de vie se sont largement améliorées durant les dernières années.

Au Brésil, les transferts sociaux pour lutter contre la pauvreté rurale sont peu discutés. Mais on peut poser la question de la durabilité de ces politiques sociales. Jusqu'à quand l'Etat brésilien aura-t-il les moyens de financer ces politiques sociales? Jusqu'où la société acceptera cette redistribution, alors que les prélèvements sociaux dépassent 39 %, chiffres bien peu courants de ce côté de l'Atlantique ?

L'évolution de la réflexion est très proche de celle qui a eu lieu en Europe. La nécessité de penser à de nouvelles organisations du territoire et à de nouvelles fonctions à l'agriculture, en particulier familiale a été traversé par les mêmes débats que ceux que nous venons de résumer. Cette réflexion s'est traduite par la mise en œuvre d'une politique spécifique d'appui à l'agriculture. Le Pronaf (géré par le Secrétariat d'Etat à l'Agriculture Familiale – SAF – du Ministère du développement agricole – MDA créé par le gouvernement précédent en 1995 (INCRA, 1999; SABOURIN *et al* 2006, SCHNEIDER *et al* 2004).

Le Pronaf est une politique publique. *“Les politiques publiques peuvent être analysées, comme un ensemble complexe d’accords institutionnalisés entre des agents économiques et sociaux avec des intérêts plus ou moins divergents”* (CALLON *et al*, 2001). Cette définition semble appropriée à la complexité et à la diversité de l’élaboration de l’action publique, dans le cadre du Pronaf.

Dans cette perspective, les conditions et les besoins de négociation entre des acteurs pour l’élaboration et l’application des politiques publiques sont de plus en plus déterminantes. *“Gouverner c’est diriger l’action collective”* (DURAN 1999).

Dans un premier temps, les concepteurs du Pronaf ont surtout cherché à favoriser l’intégration et la coordination entre des politiques trop sectorielles grâce aux Conseils municipaux de Développement Agricole créés pour décider l’affectation des ressources du Pronaf Infrastructures.

Les évaluations (ABRAMOVAY et VEIGA, 1999; SCHNEIDER *et al.*, 2004) ont montré qu’une grande partie des acteurs avait peu d’accès aux informations, diminuant ainsi leur capacité pour intervenir dans la procédure de définition et de mise en œuvre des politiques et actions publiques. Les auteurs dénonçaient la “municipalisation” de la grande majorité des Conseils Municipaux de Développement Agricole, où la participation de la société civile était fortement soumise aux desiderata du pouvoir public local, qui imposait ses vues lors de la composition du conseil, et donc, lors des prises de décisions et des mécanismes de contrôle, à venir.

Face à ces difficultés, le SDT (Secrétariat du Développement territorial du Ministère du Développement Agricole) a décidé de mettre en œuvre des actions pour renouveler les mécanismes de concertation dans le cadre d’expériences de forum territoriaux. Le Programme National de Développement Territorial (PRONAT) a pour but de favoriser un développement régional intégré, par la définition concertée de projets et d’infrastructures collectives entre les différents ministères, services des états locaux et société civile, à partir d’un appui prioritaire au segment de l’agriculture familiale.

La méthodologie d’intervention suppose que la durabilité se construit grâce à des interventions menées à une échelle spatiale intermédiaire entre le global et local (LAGANIER *et al*, 2002), sur un espace qui fait sens pour les acteurs locaux et qui donne du sens aux

actions qu'ils mènent pour répondre à leurs problèmes. Ce modèle s'inscrit dans une optique de décentralisation sensée accompagner les initiatives locales. Il privilégie le forum social comme un espace de dialogue entre les acteurs, en particulier entre société civile et pouvoir public.

Le territoire est bien le lieu d'une nouvelle gouvernance. Pour illustrer cette orientation, nous voudrions présenter l'expérience de Acauã.

### **Une expérience dans un contexte difficile**

Le territoire, d'une surface de 4.698 Km<sup>2</sup>, regroupe 4 municípes. Trois d'entre eux font partie de l'Etat du Pernambuco et un du Piauí (Figure 1). La densité est faible (5,2 à 14,4 hab./km<sup>2</sup>). La population locale est constituée par de petits propriétaires dont l'installation remonte au 18<sup>ème</sup> siècle. La région connaît une crise qui pèjore lourdement la durabilité de son développement.

La crise est économique. La région n'a pas trouvé de réelle alternative à l'or blanc, le coton. Les conditions climatiques, marquées par l'aridité, pèjorent les opportunités de développement économique qui sont largement dominées par les activités agricoles, en particulier l'élevage des ruminants.

La crise est sociale. Le capital social est faible. Certes, de nombreuses associations de producteurs existent au sein du territoire mais leur nombre résulte davantage d'une nécessité de se regrouper pour bénéficier d'aides financières du gouvernement que d'une volonté de développer des actions collectives. Celles-ci restent rares et se traduisent par un manque d'expérimentation sociale et technique dans la région, surtout dans le Piauí. Seule la présence de deux ONGs qui interviennent sur le territoire et des syndicats agricoles qui bénéficient fortement de l'appui des fédérations traduisent les tentatives d'organisation de la société civile.

La crise est environnementale, liée à la dégradation sévère des ressources renouvelables, que ce soit l'eau, les sols ou les espaces naturels. Ajoutés à la carence des services dans le domaine de la santé, de l'éducation ou de l'assistance technique et au manque d'infrastructures (eau, santé, communication, transports et électrification), les indices de développement humain sont bas (IDH moyen de 0,65 – PNUD, 2003). Ils traduisent les conditions difficiles de la région et expliquent pourquoi le projet s'est développé dans la région.

Enfin, la crise est aussi institutionnelle. Marquée par le clientélisme et le paternalisme du pouvoir politique local, particularités très présentes dans le semi-aride du Nordeste, la culture de la participation n'existe pas. Les habitants préfèrent en effet demander des faveurs auprès des politiciens locaux plutôt que de construire un projet. L'administration publique est de mauvaise qualité et les informations disponibles sont rares. Le manque d'articulation, de communication et de contractualisation entre les différents acteurs de la société est cruel tant pour définir les objectifs et élaborer les projets que pour les exécuter.

Cette situation a justifié la recherche d'une nouvelle gouvernance.



Figure 1. Localisation du territoire du Alto Sertão do Piauí e Pernambuco.

## **Les objectifs**

Au départ de l'opération<sup>2</sup>, en septembre 2004, la stratégie privilégiée conjugue une ligne politique avec une ligne technique

<sup>2</sup> Ce projet a été financé par la Food Agriculture Organization (FAO), le Ministère des Affaires Sociales (MDS), la Banque Interaméricaine de Développement (BID) et le Ministère du Développement Agricole (MDA).



(TONNEAU *et al*, 2003). Les objectifs de la première visaient une réelle participation de la société civile et son articulation avec le pouvoir local afin de définir un plan de développement pour le territoire et le mettre en œuvre. La création d'un forum était centrale. Il devait permettre à la population locale d'être actrice de son propre développement. Il devait aussi conduire à la consolidation des institutions locales et au renforcement de leurs relations avec les instances extérieures au territoire.

Les objectifs du forum, tels qu'ils étaient énoncés dans les documents initiaux du projet, étaient de construire un espace de discussion, d'échange entre les acteurs locaux et de représentation des acteurs de la société civile; de créer des instruments et des méthodes d'analyse et de négociation spécifiques au territoire au service de la définition d'un projet de développement et de sa traduction en actions concrètes; la création d'instruments de gouvernance.

La mise en place d'un axe technique voulait, quant à lui, consolider les systèmes productifs en privilégiant un processus d'expérimentation permettant d'améliorer la productivité globale des systèmes d'activités.

## **Le processus**

Une première phase a été de *mobilisation et de conscientisation*.

Cette phase a commencé en septembre 2004 et se prolonge jusqu'à la fin de 2005. Au départ du projet, la délimitation géographique du territoire devait intégrer un nombre plus important de municipes, principalement ceux de l'état du Piauí. Les limitations budgétaires les ont réduits à 4 municipes: Acauã dans le Piauí et Afrânio, Dormentes et Santa Filomena dans le Pernambuco. Cette restriction a été bénéfique car commencer avec un territoire plus restreint a permis une appropriation plus rapide du projet par les acteurs locaux. Le territoire s'est d'ailleurs par la suite étendu de manière progressive.

La première réunion du forum dans le territoire s'est déroulée le 14 septembre 2004.

Les institutions locales ont été invitées à participer au forum. L'idée était que chacune d'entre elles identifie ses compétences et définisse ses responsabilités au sein du projet. Dans un premier temps, le compromis s'est avéré difficile entre les institutions et leur

représentant, et les discussions évoluaient peu. La fragilité des institutions se confirmait. Ceci a amené à identifier au sein même des institutions, des personnes jouissant d'une capacité de leader et d'une bonne connaissance de la réalité, qui pouvaient à leur tour, jouer un rôle de mobilisateurs. Le forum s'est dès lors constitué autour de représentants choisis d'institutions locales, de préfectures, de syndicats, des associations, des institutions d'aide (ONGs), des banques.

Les activités du forum, organisées tous les 15 jours, ont d'abord été concentrées autour de l'élaboration d'une prospective territoriale sommaire, capable de rappeler les contraintes et les limitations du territoire et de définir des grandes orientations d'actions. Très vite, avec la volonté d'ancrer les activités dans le concret, les discussions ont privilégié le montage des projets. Des thèmes importants (l'eau, l'assistance technique) ont été le support d'un exercice d'élaboration de projets, tout d'abord avec les membres du forum puis en présentant et en consolidant les idées de projets avec les partenaires tant techniques que financiers. Une réunion à la mi-2005 a permis de valider le plan de développement avec l'ensemble des préfets et des institutions locales.

Les règles de participation, largement discutées dans les sessions initiales, ont voulu éviter les discussions politiques partisans. Le forum a ainsi été créé comme un lieu de démocratie, où tous ont le droit de s'exprimer, mais sans tomber dans l'activisme politique partisan, particulièrement fort dans la région. Les préfets ne se sont pas impliqués personnellement dans les activités du forum, les préfectures finançant toutefois les repas lors des forums. Cet engagement, il est vrai, ne remettait guère en cause leur manière d'exercer et de concevoir l'exercice du pouvoir.

### **La formation des agents de développement durable**

Dès le départ, la formation d'agents de développement durable, intermédiaires, a commencé afin de créer des compétences locales qui manquaient cruellement. la formation devait aller au-delà d'une simple qualification technique. Elle devrait permettre aux bénéficiaires de comprendre la relation entre l'innovation et les systèmes de production, identifier les nécessités d'adaptation et les favoriser en mobilisant les moyens des politiques publiques. La qualification technique est donc incluse dans une réflexion globale sur le sens et les impacts attendus des

technologies au sein du système d'activité. Cela implique un itinéraire pédagogique qui respecte les suivantes étapes: analyse de la réalité, définition de stratégies de transformation des systèmes de production, présentation et discussion des techniques, expérimentation, évaluation.

C'est dans cette perspective que la priorité a été donnée à l'implantation de l'Université Paysanne (CANIELLO et TONNEAU, 2006; TONNEAU et COUDEL, 2007).

Des jeunes agriculteurs, choisis par les communautés, intéressés, engagés socialement et alphabétisés ont été sélectionnés. Une formation par la recherche a été privilégiée. Elle est basée sur l'interaction entre les réalités, les intérêts et les projets des agriculteurs familiaux et de leurs organisations et le référentiel théorique, analytique et pratique des disciplines scientifiques. L'expérimentation technique, utilisant les CATS (parcelles d'apprentissage technique) et les Unités de Démonstration, sert avant tout à une réflexion sur l'adaptation des techniques aux conditions locales et sur l'identification des conditions d'appropriation par les exploitants. Cette réflexion sur les technologies est accompagnée d'une analyse des politiques publiques ainsi que du contexte et des perspectives de développement du monde rural.

Une formation en alternance a été choisie, avec l'organisation de sessions bimensuelles de deux jours, entrecoupées d'activités expérimentales et d'accompagnement des activités des projets individuels et collectifs. La formation s'étale sur 6 mois.

Les Agents de Développement Durable (ADS) ont assumé de fait deux rôles: agents de développement rural et représentants des communautés de base auxquelles ils appartiennent au sein du forum. Ils sont devenus en quelque sorte les référents techniques locaux et plus largement fournissent l'assistance technique nécessaire.

### **Une phase de consolidation**

A partir de l'année de 2006 et ce, jusqu'au début de 2008, le poids politique du forum comme espace privilégié de discussion s'est renforcé. Le territoire " du Alto Sertão do Piauí e de Pernambuco" s'est alors constitué comme véritable territoire de projet. Les réunions du forum sont devenues mensuelles et itinérantes (chaque municípe recevant le forum tour à tour). Des arrangements institutionnels ont été mis en place afin d'assurer un fonctionnement satisfaisant du forum.

Un conseil consultatif du forum a ainsi été créé car le nombre de participants au forum devenait trop important, soit plus de 100 personnes. Il a pour vocation de préparer et d'accompagner les réunions du forum ainsi que de renforcer le partenariat. Il est constitué par des conseils consultatifs municipaux du forum où sont représentés les préfetures, les associations et les syndicats des travailleurs agricoles ainsi que de deux autres institutions représentatives de chaque municpe (églises, ONGs). Les critères de participation au conseil consultatif du forum ont été définis au sein du forum. Ils sont de deux types : critères de représentation et d'engagement. Un contrat a été établi entre les personnes ainsi que des règles claires de comportement et de responsabilités. Dans un souci de coordination, toutes demandes émanant des ruraux doivent maintenant passés obligatoirement par l'intermédiaire de ces conseils municipaux avant de les relayer au niveau du forum.

Le forum a privilégié la discussion autour des politiques publiques et le partenariat s'est consolidé, en particulier avec les institutions bancaires. La formation des Agents de développement durable s'est poursuivie et une association des élèves s'est constituée. Cette dernière a passé des contrats de collaboration avec les agences bancaires (Banque du Brésil et Banque du Nordeste Brésilien) et les syndicats agricoles, afin d'expérimenter un projet concret d'assistance technique. Une vingtaine de jeunes Agents de développement durable interviennent auprès de techniciens « projetistes » de la Banque du Nordeste dans le cadre des crédits Programme National de Renforcement de l'Agriculture Familiale (Pronaf)<sup>3</sup>, en évaluant, diagnostiquant, analysant et aidant à l'élaboration de projets dans leurs communautés. 50 projets ont ainsi été élaborés en 2006 dans le cadre du Pronaf. La banque rémunère les ADS par projet élaboré. La présence des ADS vient ainsi couvrir une immense lacune au niveau du territoire.

Le Proaf, le « Programme de renforcement des opportunités commerciales d'agriculture familiale », a été mis en place avec l'aide de la fondation Lyndolfo Silva afin d'augmenter et de diversifier les revenus familiaux. Avec ces projets, les municpes de Pétrolina dans le Pernambuco, de Jacobina et de Paulistana du Piauí ont intégré le forum,

---

<sup>3</sup> Le Pronaf est un programme national de crédit destiné à renforcer l'agriculture familiale.

qui regroupe donc 7 municipes. Des projets concrets ont été lancés (caprinoculture, valorisation et transformation des produits locaux, cultures fourragères...). La capacité d'animation sur le territoire a été renforcée, un grand nombre de réunions et d'événements ont été réalisés. La formation continue de l'association des ADS et celle du comité consultatif a été assurée. Du coup, la participation des syndicats et des associations au forum s'est renforcée.

### **Un territoire institutionnalisé par un consortium intermunicipal**

La question de l'institutionnalisation du forum s'est très vite posée. Deux idées sont apparues. Une cherchait la préservation d'un espace neutre, le forum, capable de discuter des politiques publiques et de l'élaboration des programmes de développement pour le territoire. L'autre menait le forum à une entité de droit, capable d'élaborer et d'implanter des projets et de gérer des ressources humaines et financières, avec toutes les prérogatives nécessaires à ce type d'actions. Avec l'inventaire des expériences menées dans d'autres régions, la consolidation institutionnelle du forum a été discutée sur la base d'un Consortium Intermunicipal de Développement qui améliorerait fortement la capacité d'action du forum. Le Cinder, le consortium intermunicipal de développement rural du « Territoire du Alto Sertão Piauí-Pernambuco » a ainsi été créé au milieu de l'année 2008. Seul 3 municipes ont accepté le principe, un préfet ayant refusé cette démarche, y voyant une perte de pouvoir.

Les préfectures participent à raison de 0,5 % de leur budget annuel au fonctionnement du consortium. L'accord prévoit la mise en place d'un comité consultatif où un représentant du forum est présent au côté des préfets et des institutions publiques. La création d'une agence technique basée sur un partenariat avec les banques, l'Association des ADS et les syndicats agricoles, est prévue. Cette agence pourrait répondre aux problèmes de l'assistance technique pour les producteurs ruraux de manière originale, en privilégiant les ADS comme acteurs prépondérants, assurant la relation avec les communautés rurales.

La tenue des forums est régulière (tous les 45 jours). Des réunions du comité consultatif ont lieu tous les quinze jours. Les activités

de formation continue se poursuivent. Un nouveau président, responsable des syndicats du municípe de Dormentes, a été élu.

Avec la création de l'association des ADS, une dynamique nouvelle s'est mise en place. C'est elle qui a signé les convention de collaboration avec les agences bancaires (Banque du Brésil et Banque du Nordeste Brésilien) et les syndicats agricoles afin de renforcer le projet d'assistance technique. Une formation continue pour les plus anciens ADS est maintenant assurée afin de renforcer leur capacité de planification et de gestion. Avec la création de l'agence technique liée au consortium, ils assumeront un important travail avec les communautés d'agriculteurs de base.

### **Les résultats et les conditions de réussite du forum**

Le projet fonctionne maintenant depuis plus de quatre années. Avec une trentaine de réunions tenue, le forum s'est avéré un lieu de dialogue entre les acteurs locaux. Malgré la fragilité des organisations, la représentation et la participation de la population locale ont été effectives. Cela révèle un processus d'appropriation. Quelques chiffres traduisent ce succès: le nombre de personnes présentes aujourd'hui aux réunions oscille entre 70 et 100 personnes pour un total cumulé de près de 2000 personnes (1942 pour être précis); 98 jeunes techniciens ont été formés et actuellement 32 sont en formation dans le Piauí; plus de 200 projets Pronaf ont été élaborés, 32 CATS et 3 unités de démonstration au total ont permis l'expérimentation technique; 144 événements (séminaires, échange, réunions diverses, cours spécialisés) ont réuni 5420 personnes; 15 institutions participent régulièrement au forum et 37 techniciens interviennent sur le territoire.

Un certain nombre d'éléments peuvent être avancés pour expliquer la réussite actuelle du forum (AZEVEDO *et al*, 2006). Tout d'abord, commencer avec un territoire restreint a permis son appropriation plus rapide par les acteurs locaux. Ce territoire est de fait marqué par une identité spécifique, les liens familiaux entre les personnes des différents municípes étant particulièrement forts. C'était aussi un espace qui faisait sens afin de trouver des réponses aux problèmes qu'ils rencontraient. Il s'est en effet avéré important, afin de stimuler la motivation et la participation de la population, de commencer le travail de manière très concrète. Ceci a permis une fidélisation des participants et une meilleure

visibilité du rôle du forum. A partir de groupes de travail réalisés durant le forum, un plan de développement territorial a pu être élaboré autour de la question de la gestion de l'eau et des systèmes productifs. Ce travail a exigé l'élaboration de diagnostics participatifs suffisamment précis et la systématisation des résultats obtenus à partir de la collecte de données réalisée par les propres participants au forum. Le coût des enquêtes en est largement diminué et l'appropriation des informations améliorée. Les thèmes retenus ont été le support d'un exercice d'élaboration de projets, tout d'abord avec les membres du forum puis en présentant et en consolidant les idées de projets avec les partenaires tant techniques que financiers. Le défi est de réussir que la planification agricole ne soit pas dominée par ceux qui occupent généralement les espaces de décision.

Enfin, les règles définies pour le forum ont permis que ce dernier, créé comme un lieu où tous ont le droit de s'exprimer, ne tombe dans l'activisme politique partisan, particulièrement fort dans la région. Dans le cas contraire, les conflits auraient très vite émergé et auraient ruiné les efforts d'articulation.

Le forum a aussi réussi à construire des arrangements institutionnels capables d'assurer un fonctionnement satisfaisant. Un contrat a tout d'abord été discuté entre les participants pour établir les responsabilités de chacun et pour faciliter l'articulation entre les initiatives privées (les coopératives), les organisations locales (les communautés, syndicats, associations), les institutions d'appui (gouvernementaux et non gouvernementaux) et les pouvoirs publics. Il faut ici souligner l'importance du conseil consultatif du forum qui s'appuie sur des conseils municipaux.

Un autre élément important dans la réussite de l'expérience est lié à l'implication de l'équipe d'animation qui a pris le temps d'expliquer le processus aux participants avec une régularité exemplaire. En respectant le rythme de la population locale, l'appropriation du forum s'est renforcée. Les méthodologies utilisées par l'équipe ont privilégié un processus d'apprentissage. Le présupposé était qu'il n'y avait pas de solution toute prête et que le besoin d'expérimenter existe. La méthodologie d'élaboration de projets a permis ainsi aux personnes d'identifier les informations pertinentes, d'analyser les expériences et de les évaluer. L'hypothèse de promouvoir des expérimentations sociales, techniques et institutionnelles qui, accompagnées, sont des

espaces de production de références s'est trouvé vérifiée. Cette démarche a permis que les techniciens aient une connaissance sur la réalité du territoire, connaissance qui n'existait pas, permettant de nouvelles évaluations de la part du pouvoir public et de la société civile.

Enfin, institutionnaliser le forum par le Consortium Inter-municipal de Développement comme instance exécutive permis de réduire les distorsions entre territoire de projet et territoire de gestion administrative, entre démocratie participative et démocratie représentative. Le forum reste un espace de discussion, qui trace les directives et établit les programmes pour le développement du territoire. Le comité de direction du consortium devrait permettre une meilleure intégration des préfets dans le processus.

Une évaluation collective, menée avec les acteurs locaux durant 2 sessions du forum ainsi que dans une réunion des ADS, soit 120 personnes au total, montre aussi que le forum a conduit à la construction de nouvelles valeurs. Elles se sont traduites par un référentiel technique différent, davantage tourné vers l'agroécologie, par un modèle de démocratie participative, par des relations de proximité et de confiance qui se sont améliorées. Une identité territoriale a émergé suite à la construction d'un intérêt commun et d'une vision plus globale du territoire. Selon les personnes interrogées, le forum a rendu possible une action collective, ce qui a renforcé les associations des communautés de base et assuré une réelle participation des ADS dont les participants ont souligné l'importance. Le forum a enfin permis une consolidation du partenariat, a encouragé l'échange d'expériences dans et hors du territoire, ce qui a construit de nouvelles connaissances et donner naissance à des politiques publiques plus adaptées, notamment pour le crédit. Il a enfin permis l'émergence du consortium, qui viendrait, pour les personnes interrogées, renforcer la relation avec les préfetures. Ces personnes ont souligné l'importance du forum pour le territoire.

### **Des enseignements pour le Nord?**

La compréhension de cette expérience et son analyse par des chercheurs d'institutions françaises, spécialistes du développement territorial montre qu'au delà des spécificités, les enseignements rejoignent et enrichissent les réflexions menées en France (LARDON et al, 2008) sur l'évaluation de la performance des dispositifs territoriaux



(SCARWELL et FRENCHOMME, 2004). Cette évaluation doit se faire en fonction des objectifs des dispositifs de gouvernance: instances de dialogue pour penser le développement futur et élaborer le projet; instances de production de normes et de régulation pour la mise en œuvre des projets; instances de gestion décentralisée et de coordinations d'utilisateurs de ressources communes, sur un même territoire (ROGERS et HALL, 2003; SAINT-MARTIN, 2004).

### **Le territoire, niveau privilégié de coordination des acteurs locaux**

Siège d'activités multiples mises en œuvre par des acteurs nombreux en situation d'asymétrie, d'incertitude et d'incomplétude d'information, le territoire n'est généralement pas soumis à une intention singulière visant à le transformer. Le territoire est bien un espace privilégié de coordination entre acteurs où il existe des mécanismes d'articulation. Les dispositifs de gouvernance doivent garantir les coordinations et articulations entre les acteurs et leur représentation, d'abord dans les relations Etat / société civile / organisations agricoles mais aussi assurer une fluidité suffisante entre les échelles de décision entre les projets individuels, le local (les associations de base, les collectivités territoriales), le régional et le national.

Ces mécanismes rencontrent un certain nombre de difficultés et le dialogue ne suffit pas. Il doit se traduire en réflexions sur le devenir de l'agriculture durable, en dispositifs légitimes producteurs de normes, de règles et de mécanismes de régulation. Pour garantir cette légitimité, les dispositifs se construisent et se spécifient localement et exigent des processus d'apprentissage. Ce sont d'abord des instances de dialogue dont l'efficacité peut être mesurée en fonction de la qualité du dialogue créé.

Le premier indicateur est une capacité à rassembler l'ensemble des acteurs concernés, à donner la parole à tous les acteurs, à organiser la représentation des marginaux, mais aussi les porteurs de discours originaux source de progrès.

Une autre de ces capacités est la capacité à dépasser les discours idéologiques et à s'atteler aux problèmes concrets, tout en gardant une vision globale. Comment bien représenter et partager les interactions entre enjeux globaux du développement territorial, actions locales et pratiques dans les systèmes d'activité? Le succès du forum à Acauã a beaucoup tenu au choix de travailler sur des sujets concrets

comme un plan « eau » qui dépassait largement les contradictions et les débats sur les politiques rurales. Des questions trop abstraites ne sont pas porteuses de dynamiques dans la durée.

La capacité de dépasser les limites d'une démocratie participative trop centrée sur la défense des intérêts des groupes représentés est un autre indicateur. La restriction des débats aux seules parties actives et représentées masque des enjeux globaux ou des enjeux locaux de parties non représentées.

Enfin la dernière capacité analysée est celle de faire accepter à la fois par les services de l'Etat (dictature du savoir technique) et des élus (dictature du politique) une position de dialogue et au-delà d'innovation. La difficulté des collectivités territoriales de « sortir » de la pratique administrative autoritaire ou de l'urgence, celle de la gravité de situations mais aussi celle des échéances électorales, est réelle. Le dialogue dépend souvent des poids divers qu'ont les partenaires respectifs dans le dispositif d'animation.

Le forum a eu un degré de liberté important dans la phase de dialogue. Mais cette liberté « de conception » n'a pas encore été confrontée aux réalités de la recherche de financement et de mobilisation des services, bien que ceux-ci, quasiment inexistantes, soient probablement fournis par des projets et des ONGs associés à la réflexion ou vont naître de la propre dynamique de planification. Le succès s'il révèle une évolution dans les modes de faire ne doit pas masquer les jeux de pouvoir, les enjeux et les détournements des dispositifs.

### **La gouvernance est un processus de légitimation et d'élaboration de normes**

L'efficacité du forum peut être aussi mesurée dans la capacité à gérer les coordinations entre acteurs dans, et à propos, d'un territoire. L'efficacité des dispositifs de gouvernance est liée à la qualité de la réflexion sur l'élaboration de modèles d'évolution des territoires ruraux et sur la contribution des acteurs, en particulier agricoles, à l'élaboration de ces nouveaux projets de territoire ainsi qu'à la définition des besoins en nouvelles fonctions que nécessitent ces nouveaux projets.

Un autre indicateur est la capacité à proposer des actions concrètes et acceptées, permettant de piloter les transformations du

secteur agricole à travers la définition et le partage des orientations à poursuivre et des moyens nécessaires pour les atteindre.

Un dernier indicateur est la capacité à imaginer des dispositifs de gouvernance capables de porter les projets, soit en adaptant des dispositifs prévus dans le cadre de la loi, soit en inventant de nouveaux.

Le passage de la représentation à l'action collective n'est pas aisé. Il n'est qu'initié au Nordeste du Brésil. Il semble que la légitimité des dispositifs de gouvernance ne peut se construire qu'en référence à des questions précises, liées à la mise en œuvre effective et concrète du développement durable dans le territoire. C'est la traduction des injonctions, des directives, en pratiques appropriées et acceptées qui donne de la légitimité au dispositif de gouvernance. Les questions environnementales, la gestion des bassins versants, les conflits d'usage ou d'appropriation des ressources, les dynamiques résidentielles et récréatives sont autant d'opportunités pour inventer des processus de gouvernance. Les questions portent sur les modes techniques, de production, sur l'approvisionnement en produits agricoles, la gestion d'équipements, les politiques d'aménagement du territoire, de réforme de la fiscalité et de réorganisation des administrations et des services d'appui au secteur agricole.

Le principal intérêt des dispositifs de gouvernance est lié au fait que c'est en leur sein que peuvent s'opérer des compromis entre agriculteurs et autres gestionnaires, se résoudre les conflits et se créer du lien social. Il ne s'agit plus de régler mais de réguler. Bien poser le problème est plus important que de donner une solution « toute faite ». Les problèmes n'ont de solutions que dans des processus, qui incitent individus, société civile, institutions, entreprises et Etat (central et collectivités territoriales) à collaborer dans la recherche des solutions.

### **Le développement durable se construit localement**

La prise en compte du développement durable au niveau local passe par une déclinaison spécifique propre aux enjeux portés par les acteurs engagés dans les processus de gouvernance territoriale. Cette déclinaison suit les modalités concrètes d'appropriation et d'usage des ressources, elles même liées à une concurrence accrue des usages de l'espace et à l'augmentation des tensions entre les usagers. Elle

s'inscrit dans des dynamiques plus globales liées aux grandes tendances d'évolution des territoires et aux institutions et politiques cadrant ces dynamiques. Les modalités concrètes de coordination des acteurs à l'échelle locale peuvent initier des recompositions à des échelles plus englobantes.

Les expériences se déclinent à différents niveaux d'organisation. Par exemple, en France, des expérimentations ont été confiées aux collectivités locales pour leur permettre d'élaborer des normes adaptées. Cette notion d'expérimentation sociale crée un espace de créativité pour inventer de nouvelles références, références sociétales, références techniques autres, références institutionnelles de dispositifs d'accompagnement plus en phase avec les dynamiques sociales, références politiques qui vont au-delà de l'opposition entre démocratie participative et représentative. Elle veut contribuer à résoudre les problèmes d'élaboration de normes adaptées aux situations spécifiques et ambitionne également la transformation de ces expériences en politiques publiques.

L'expérimentation sociale doit contribuer à développer des innovations de politique sociale, initiées dans un premier temps à petite échelle, compte tenu des incertitudes quant à leurs effets, à les mettre en œuvre dans des conditions permettant d'en évaluer les effets en vue de leur généralisation éventuelle (LOI CONSTITUTIONNELLE n° 2003-276 du 28 mars 2003).

La notion d'expérimentation sociale a existé, même peu formalisée dans le cadre du forum d'Acauã. Issue de l'idée même de processus de gouvernance, elle oblige à un certain équilibre entre l'institutionnel, de l'Etat mais aussi de certaines organisations, et les dynamiques sociales. L'expérimentation sociale ne peut se comprendre sans une interaction forte entre la société civile et l'Etat pour garantir la liberté de concevoir des dispositifs expérimentaux qui aient une chance de se voir reconnus et légitimés par à la fois l'ensemble des populations mais aussi l'Etat. Trop de liberté et les dispositifs se développent en situations exemplaires, dépendent de moyens ou de leaders exceptionnels et disparaissent dès que l'exceptionnalité s'est réduite. C'est le cas de trop d'expériences par projets. Trop de règles

pré-établies et l'expérience ne peut se développer, elle s'enlise dans le conformisme.

L'expérience au Nordeste est peut-être caractéristique de la première situation où il y a un risque de non légitimité des projets. Par contre, le formalisme de la vision de l'agriculture et l'habitude des relations établies nuisent souvent à une réelle avancée dans des projets plus classiques.

## Conclusion

L'analyse d'une expérience au Brésil conforte les évaluations de dispositifs de gouvernance, développées au Nord. Elle montre toute la difficulté de mise en œuvre du développement territorial durable sur les bases de démocratie et d'efficacité qui sont dessinées de manière idéale par la notion de gouvernance territoriale. Constatons qu'il faut du temps pour que les interventions se transforment en apprentissage collectif. Laissons le temps au processus en marche. Constatons aussi la difficulté de dépasser les contradictions et les oppositions pour passer aux phases d'accords et de mise en œuvre d'actions répondants à des visions partagées. Nous n'avons que peu d'éléments permettant de mesurer les potentialités des dispositifs de gouvernance en termes de production de normes et de régulation. Cependant, les mentalités et les comportements changent, gages d'une mise en dynamique des territoires.

Au-delà des spécificités et des méthodologies diverses, le développement territorial dépend d'acteurs responsables, d'acteurs informés et actifs. « Le développement territorial est processus de production de capital social, qui peut être traduit en action collective et en développement » (DUNCAN, 2003). Les compétences collectives sont les seules capables de modifier les situations, en créant des opportunités développement. L'enjeu est donc dans la coordination de ces différents types de ressources humaines qui sont la grande force des pays: c'est par la diversité et la conjonction des acteurs impliqués dans le projet du territoire que celui-ci s'enrichit et dépasse le catalogue d'actions. Après "Vivre et travailler au pays", il s'agit de "Réfléchir au pays".

L'expérience d'Acauã et d'autres (DETANG-DESSENDRE et TONNEAU, 2008) renforcent l'idée qu'une voie passe par des processus d'*empowerment*. Le développement territorial présuppose

une responsabilité partagée des acteurs. L'atteindre suppose de pouvoir mobiliser une *intelligence collective fondée sur la mutualisation des compétences techniques, le développement d'habitudes de travail en commun, la complémentarité des modes d'intervention.* (Parcs naturels de France, [http://www.parcs-naturels-regionaux.fr/upload/doc\\_telechargement/grandes/EXPA%20Parcs\\_Pays\\_EPCI%20-def%201.pdf](http://www.parcs-naturels-regionaux.fr/upload/doc_telechargement/grandes/EXPA%20Parcs_Pays_EPCI%20-def%201.pdf))

Bien sûr, le niveau d'éducation et le poids des autocrates locaux renforcent cette nécessité de citoyenneté au Brésil Nordeste. Mais l'éducation est un besoin largement partagé au Nord comme Sud, qui explique le succès en France de propositions nées de l'Université paysanne brésilienne (TALON et VALETTE, 2008)

Partout, les méthodes de l'ingénierie territoriale sont essentielles pour révéler et organiser des compétences, par la mobilisation, l'animation, le travail en commun multi-acteurs. Les dispositifs mobilisent les acteurs comme producteurs de connaissance dans des groupes de travail ou des travaux d'enquêtes participatives pour identifier les compétences présentes sur le territoire et prendre conscience de son potentiel. C'est la qualité de démarche d'ingénierie qui permet l'articulation des acteurs institutionnels et des acteurs locaux impliqués dans la conception, la réalisation et de l'évaluation d'un projet de territoire que ce soit en appui à des démarches d'initiative locale ou en réponse à des procédures de développement proposées par des échelons institutionnels de dimension régionale ou nationale. La démarche se traduit en itinéraires méthodologiques d'élaboration de projet de territoire, qui renforce le capital social du territoire et la capacité des acteurs à s'impliquer collectivement dans le développement de leur territoire. Ces démarches allient formation, élaboration de projet et production d'information. Elles relèvent encore largement du domaine expérimental.

La gouvernance locale des territoires peut contribuer à un développement durable globale mais sa mise en œuvre pose encore de nombreuses questions et nécessite une mise en perspective des expérimentations en cours et à venir et des apports méthodologiques pour les comparer et en tirer des enseignements généraux. Les chercheurs ont là un beau défi à relever!

## RÉFÉRENCES

- ABRAMOVAY R. Veiga J E da. (1999). "Novas instituições para o desenvolvimento rural: o caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)". Brasília : FIPE/IPEA. (Texto p/ Discussão N.º 641)14) 14) WAN-DERLEY, M. de N. B. A agricultura familiar no Brasil: um espaço em construção. In: Reforma Agrária. Campinas : ABRA, vol. 25, maio/dez 1995PP. 37-57.
- BÉLANGER P R. Lévesque B. (1991). « La "théorie" de la régulation, du rapport salarial au rapport de consommation ». Un point de vue sociologique. Cahiers de recherche sociologique. no 17. pp. 17-51. Montréal: département de sociologie, UQAM
- BENKO G. Lipietz A. (1992). « Le Nouveau débat régional: positions ». en Benko G. y Lipietz, A. in Les régions qui gagnent districts et réseaux: les nouveaux paradigmes de la géographie économique. Paris. Puf.
- BERTRAND N. Moquay P. (2004). « La gouvernance locale, retour à la proximité ». *Economie rurale*. 280 : 77-95.
- BEURET J-E. (1997). <sup>2</sup>L'agriculture dans l'espace rural : quelle demandes pour quelles fonctions ?<sup>2</sup>. *Économie rurale*. Paris : SFER. 242 : 45-52.
- BRIVES H. (2001). « Mettre en technique. Conseillers agricoles et pollution de l'eau en Bretagne ». Thèse de Sociologie. Université Paris X, 356 p.
- BRAUDEL F. (1986). « L'identité de la France ». 3 tomes. Paris ; Arthaud-Flammarion.
- BRUNDTLAND G. (1988). « Commission Mondiale sur l'environnement et le développement, dite Commission Brundtland (1987) ». Notre avenir à tous. Montréal, Éd. du Fleuve.
- CALLON, M. Lascoumes P. Barthe Y. (2001). « Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique ». Paris. Seuil. 358p.
- CALLON M. (1986). « Éléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc ». *L'Année sociologique*. 36. pp. 169-208.
- CANET R. (2004). « Qu'est-ce que la gouvernance ? ». Conférences de la Chaire MCD. 16 mars. En ligne : <http://www.chaire-cd.ca>.
- CANIELLO M. Tonneau JP. (2006). « A pedagogia da universidade camponesa ». *Cadernos Resab*. 12 p.
- CASTELLS M. (1998). « L'ère de l'information ». volumes I, II et III. Paris. Fayard.
- CARNEIRO M. J. (1997). « Política pública e agricultura familiar: uma leitura do PRONAF ». *Estudos Sociedade e Agricultura*, n.º 8. abril. Rio de janeiro: UFRRJ.

CHAMBERS R. (1994). "The origin and practice of participatory rural appraisal". *World Development*. 22(7): 953-969.

CHAUTARD G. Villalba B. Zindeau B. (2003). « Gouvernance locale et Développement durable ». *Développement Durable et Territoires*. <http://developpementdurable.revues.org>.

COLIN R. (1978). « Les méthodes et techniques de la participation au développement ». Paris. UNESCO. 201 p.

COUSSY J. (2001). « Chocs extérieurs et crises de normalisation dans l'Asean 4 ». *Mondes en développement*, n° 113-114.

CROIX N. dir. (1998). « Environnement et nature dans les campagnes ». Rennes. les Presses Universitaires de Rennes. Coll. Espace et territoires. 259 p.

D'AQUINO P. (2002). « Le territoire entre espace et pouvoir : pour une planification territoriale ascendante ». *L'Espace Géographique*. 1: 3-23.

D'AQUINO P. (2002). « Le pouvoir plutôt que la participation: les principes d'une nouvelle approche de la planification territoriale décentralisée ». a new approach for a bottom-up regional planning. *Géographie, économie, société*, 4, (1): 57-68.

DE AZEVEDO S G. De Araújo C R. Piraux M. (2006). « O papel e os desafios do fórum no enfoque de desenvolvimento territorial: a experiência de Acauã ». *Revue Raízes. UFCG. Campina Grande*. 2006. V. 24 (1 e 2).

DETANG-DESSENDRE. Tonneau. (2008). « Rapport sur le développement territorial à l'INRA et au CIRAD ». Document provisoire. Polycopié.

DIACHT (Datar). (1999). « Typologie des espaces ruraux ». Les trois France rurales. [http://www.diact.gouv.fr/fr\\_1/enseignants\\_20/cartotheque\\_26/ruraux\\_trois\\_2220.html](http://www.diact.gouv.fr/fr_1/enseignants_20/cartotheque_26/ruraux_trois_2220.html).

DI MÉO G. (1998). « Géographie sociale et territoires. Fac Géographie ». Nathan Université. 320 p.

DONADIEU P. Fleury A. (2003). « La construction contemporaine de la ville-campagne ». *Revue de géographie alpine* n° 91. 4. pp. 19-28.

DUNCAN M. (2003). « O desenvolvimento territorial: o projeto do MDA ». in Jean Philippe Tonneau, Pedro Carlos Gama da Silva, Waltemilton Vieira Cartaxo, Eduardo Assis Menezes, Lydda Gaviria "Desenvolvimento Territorial e Convivência com o Semi-Árido Brasileiro" - Experiências de Aprendizagem. Relatório Final. Embrapa semi arido. Petrolina 2003. 46 p.

DURAN P. (1999). « Penser l'action publique ». Paris. Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence. Coll. "Droit et Société". 199p.

ELOY L. Tonneau J.P. Bonin M. Coudel E. (2008). "Deliverable 3.3: Framework and methodology to evaluate the impact of land use policies on sustainable development



Project LUPIS (Land Use Policies and Sustainable Development in Developing Countries)". Integrating and Strengthening the European Research Area. March.

FOLKE C. Colding J. Berkes F. (2003). "Building resilience and adaptive capacity in social-ecological systems". In: Berkes, F.; Colding, J.; Folke, C. (eds). Navigating Social-Ecological Systems. Cambridge University Press, Cambridge, UK, 2003. pp. 352-387.

FOUCAULT M. (1975). « Surveiller et punir. Naissance de la prison ». Paris. Gallimard.

FUSULIER B. Lannoy (2000). « Comment aménager par le management ». in Le Dispositif entre usage et concept. Hrnes n° 25. Paris. CNRS Editions 2000.

GAUDIN J-P. (1998). « La gouvernance moderne, hier et aujourd'hui : quelques éclairages à partir des politiques publiques françaises ». Revue Internationale des sciences sociales. La gouvernance. 155.

HILAL M. Pigué V. (2002). "Demain quel monde rural ? Et pour qui ?". Economie et Humanisme, n° 362. 2002/10. pp 12-17 INRA-SAE2-DIJ.

IAASTD collective (2007). "Synthesis Report of the International Assessment of Agricultural Science and Technology for Development", draft.

IBASE. (1999). « Avaliação dos programas de geração de emprego e renda ». In: Democracia Viva. Editora Segmento, nov. 1999. (Edição Especial).

INCRA (Instituto Nacional de Colonização e de Reforma Agrária). (1999). « Novo Mundo Rural, Projeto de reformulação da reforma agrária ». Incra. Brasília. Incra. 28 p.

JEAN B. (2003). « La question rurale. La place de la modernité avancée et la recomposition des systèmes ruraux au Québec ». in Les Carnets de l'Observatoire des rapports entre rural et urbain. (UMR Dynamiques sociales et recomposition des espaces du CNRS, LADYSS). N° 2. Janvier 2003. pp. 5-31

JEAN B. (2002). « Les territoires ruraux dans la modernité avancée et la recomposition des systèmes ruraux ». Estudos Sociedade e Agricultura. 18. abril. 2002: 5-27.

JOLLIVET M. dir. (1997). « Vers un rural post-industriel: rural et environnement dans huit pays européens ». Paris. L'Harmattan. 371 p.

JOLLIVET M. Pavé A. (1993), "L'environnement: un champ de recherche en formation". Natures Sciences Sociétés. Paris. Dunod. vol. 1. n°1: 6-20.

KOOIMAN J. (1993). "Modern Governance: New Government Society interactions". Londres. Sage. 261p.

LAGANIER R. Villalba B. Zuindeau B. (2002). « Le développement durable face au territoire: éléments pour une recherche pluridisciplinaire ». Revue Développement durable et territoire. [www.revue-ddt.org](http://www.revue-ddt.org).

LARDON S. Tonneau JP. Raymond R. Chia E. Caron P. (2007). « Dispositifs de gouvernance territoriale durable en agriculture ». 14 p. Français. In: Session spéciale: concepts et outils de gouvernance territoriale. Congrès joint du 47ème ERSA (European Regional Science Association), Paris, 29 août au 2 septembre 2007. - s.l. : s.n., 2007 en cours publication. Numéro spécial de la revue *Noréis: outils et concept*.

LE COADIC R. (2007). « Faut-il jeter l'identité aux orties? ». in Le Coadic Ronan (dir.). *Identités et société de Plougastel à Okinawa*. Rennes. Presses universitaires de Rennes. pages 41 à 66.

LÉVY J. Lussault M. dir. (2003). « Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés ». Editions Belin.

MANDRAS H. (1967). « La fin des paysans ». Paris. Sedsis.

MATHIEU N. Jollivet M. (1989). « Du rural à l'environnement: la question de la nature aujourd'hui ». Paris: L'Harmattan, 352 p.

MOQUAY P. Gorgeu Y. Poulle F. Balligand J-P. (2000). « L'accord local – contrat moral ». Aux fondements des territoires. Mairie conseil. Editions du développement territorial. 137 p.

OWENS S. Cowell R. (2002). "Land and limits: Interpreting Sustainability in the planning Process". London and New York: Routledge

PAU B. (2004). « Communication scientifique: enjeux et propositions ». Rapport de la mission "IST". CNRS. 60 p. + annexes.

PERRIER Cornet P. (éd.). Hervieu B. (2002). « A qui appartient l'espace rural? ». Paris : Ed. de l'Aube, 2002, 141 p. - (Monde en cours série Bibliothèque des territoires) INRA-SAE2-AUZ, G4 2000 SAD

PNUD. (2003). « Atlas de développement humain ». CD version 1.00. PNUD.

POULOT M. et Rouyres T. (2001). « Du rôle patrimonial de l'espace agricole en Ile-de-France ». in A. Berger (dir.). *Actes du colloque Dynamique Rurale, environnement et stratégies spatiales*. Montpellier: C.N.R.S. - Université Paul Valéry. 189-198. Press.

RAYMOND R. Lardon S. Torre A. Chia E. (2007). « Accords et controverses autour de la notion de gouvernance territoriale. Retour bibliographique sur une notion à la mode ». Congrès joint de l'ERSA (European Regional Science Association. 47ème Congrès) et de l'ASRDLF (Association de Science Régionale de Langue Française, XLIVème Congrès). PARIS. 29 Août - 2 Septembre 2007. Session spéciale « Concepts et outils de gouvernance territoriale ».

RÉPUBLIQUE FRANCAISE. (2003). « LOI constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République ». Disponible *no site*: <http://www.legifrance.gouv.fr>

ROGERS P. Hall A W. (2003). «La Gouvernance Efficace de l'Eau ». Tec Background papers n°7. Global Water Partnership. Comité Technique (TEC), 49 p.

RÖLING N. De Jong F. (1998). «Learning: Shifting paradigms in education and extension studies». The Journal of Agricultural Education and Extension 5(3): 143-161.

ROSENAU J. Czempiel E. (1992). « Governance without Government ». Cambridge. Cambridge University Press.

SABOURIN, E, Duque G, Diniz, P C O, Oliveira, M S L, Florentino G L. (2005). « Reconnaissance publique des acteurs collectifs de l'agriculture familiale au Nordeste ». Cahiers Agricultures 14 (1): 111-116.

SACHS I. (1977). « Pour une économie politique du développement ». Paris. Flammarion.

SAINT-MARTIN D. (2004). «Coordinating Interdependence: Governance and Social Policy Redesign in Britain ». the European Union and Canada. Rapport de recherche des RCRPP n°F41. Ottawa: Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques. 55 p.

SCARWELL H.-J. Frenchomme M. coord. (2004). « Contraintes environnementales et gouvernance des territoires ». La Tour d'Aigues. Editions de l'Aube. 467 p.

SCHNEIDER S. Silva M K. Moruzzi M P E. (2004). «Políticas Públicas e Participação Social no Brasil Rural. Série Estudos Rurais ». Porto Alegre: Editora da UFRGS. 252p.

SFER - Société Française d'Economie Rurale. (2003). « La multifonctionnalité de l'activité agricole et sa reconnaissance par les politiques publiques ». Educagri éditions.

SILVA R. M. A. (2006). « Entre o combate à seca e a convivência com o semi-árido: transições paradigmáticas e sustentabilidade do desenvolvimento ». Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável) – Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília. Brasília (DF).

STOCKER G. (1998). « Cinq propositions pour une théorie de la gouvernance ». Revue internationale des sciences sociales. mars 1998. p.19-30.

TALLON H. Valette E. (2008). « Comment accompagner les projets pluriactifs en milieu rural ? Une expérimentation par la formation menée dans le Nord-ouest héraultais (France) ». In : territoire et action publique territoriale: nouvelles ressources pour le développement régional / CRDT; UQAR. - Québec: ASRDLF.

TONNEAU JP. Coudel E. (2007). « Formation pour le développement territorial durable. Pour des connaissances utiles et utilisables. Réflexion à partir d'une expérience d'Université Paysanne dans le Nordeste du Brésil ». I Colóquio Internacional de Desenvolvimento Territorial Sustentável, 22-25 août 2007, Florianópolis.

TONNEAU JP. Gama da Silva P C. Vieira Waltemilton C. Assis Menezes E. Gavrila L. (2003). « Desenvolvimento Territorial e Convivência com o Semi-Árido Brasileiro

ro. Experiências de Aprendizagem ». Embrapa. FAO. FAGRO. Cirad. Relatório final e Anais do Seminário. Petrolina. Embrapa Semi-árido. 30 setembro de 2003. 42 pp.

TORRE A. Rallet A. (2005). « Proximity and localization. Regional Studies ». 1: 47-59.

VEIGA J. E. da. (2002). « Cidades imaginárias: O Brasil é menos urbano do que se calcula ». São Paulo. Ed. Autores Associados. 304 p.

ZIMMERMANN J.B. (2002). « Des clusters aux small worlds: une approche en termes de proximité ». Géographie, Économie et Société. 1: 3-17.

## RÉSUMÉ

La question de la gouvernance est devenue depuis quelques années une préoccupation grandissante des acteurs territoriaux qui cherchent à associer l'ensemble des parties prenantes à la définition des actions de développement durable. Cela est vrai au Nord comme au Sud. C'est aussi un champ de travail pour les chercheurs qui essaient de comprendre pourquoi et comment les acteurs de terrain passent d'un mode de coordination hiérarchique à un mode plus participatif. Ce passage ne va pas de soi, il nécessite une recombinaison des modes de coordination. Les acteurs vont soit s'approprier des dispositifs et outils déjà existants et les « bricoler », soit en inventer de nouveaux pour répondre aux enjeux de développement durable. Nous proposons une analyse d'une expérience brésilienne à travers le regard de chercheurs français, spécialistes du thème en France. Au-delà des spécificités, l'analyse montre la similitude des réflexions en cours et la nécessité de renforcer les recherches et les évaluations de dispositifs d'ingénierie territoriale.

**MOTS CLÉS:** Développement Durable. Agriculture. Territoires. Gouvernance. Dispositifs.

## ABSTRACT

In the last few years, the issue of governance has become a growing concern of the territorial actors who seek to associate all the stakeholders to the definition of sustainable development initiatives. This is true both in the North and in the South. It is also a new area of research for researchers who try to understand why and how actors in the field pass from a hierarchical coordination mode to a more participatory mode. This passage is far from obvious; it requires a rearrangement. The actors will either make use of already existing devices and tools and adapt them to their needs, or they will invent new ones to face the challenges of sustainable development. We propose an analysis of a Brazilian case through the eyes of French researchers, specialists on the topic in France. Beyond the specificities, the analysis shows the

similarity of the reflections in progress and the need for reinforcing research on and evaluations of territorial engineering.

**KEY-WORDS:** Sustainable Development. Agriculture. Territories. Governance. Arrangement.

## RESUMO

A questão da governança tornou-se, de uns anos para cá, uma preocupação crescente dos atores territoriais que procuram associar o conjunto dos grupos envolvidos à definição das ações de desenvolvimento sustentável. Isto é verdade, tanto no Norte como no Sul. É também um novo campo de investigação para pesquisadores que tentam entender por que e como os atores de campo passam de um modo de coordenação hierárquico para um modo mais participativo. Esta transição não é evidente, requer um rearranjo. Os atores ou vão apropriar-se dos dispositivos e instrumentos já existentes e adequá-los, ou vão inventar novos instrumentos para responder aos desafios de desenvolvimento sustentável. Propomos uma análise de uma experiência brasileira através do olhar de pesquisadores franceses, especialistas do tema na França. Mesmo considerando as especificidades, a análise mostra a semelhança das reflexões em curso e a necessidade de reforçar as investigações e as avaliações dos dispositivos de engenharia territorial.

**PALAVRAS CHAVES:** Desenvolvimento sustentável. Agricultura. Territórios. Governança, arranjos.

