

# Colloque de l'ASRDLF de Rimouski

(août 2008)

## Le consortium intermunicipal : un dispositif efficace de gouvernance territoriale ?

### Le cas d'une expérience dans le Nordeste du Brésil

Marc Piraux (1), Sergio Guilherme de Azevedo (2), Jean-Philippe Tonneau (3),  
Cândido Roberto de Araújo (4)

(1) Cirad - Université Fédérale de Campina Grande - Brésil, [marc.piraux@cirad.fr](mailto:marc.piraux@cirad.fr).

(2) Embrapa (Empresa brasileira de pesquisa agropecuária) – Pétrolina Brésil ; [sergio@cpatsa.embrapa.br](mailto:sergio@cpatsa.embrapa.br).

(3) Cirad Montpellier ; [jean-philippe.tonneau@cirad.fr](mailto:jean-philippe.tonneau@cirad.fr).

(4) Fondation Lyndolfo Silva Embrapa-Contag.

## Résumé

Cet article analyse les contributions d'un consortium intermunicipal à la gouvernance territoriale dans un contexte spécifique, celui du Nordeste brésilien, caractérisé par un capital social faible et par le clientélisme et le paternalisme du système politique municipal. Le consortium s'insère dans une expérience de recherche-action sur le développement territorial au niveau du territoire du « Alto Sertão du Piauí et du Pernambuco ». Elle est menée par l'Embrapa (Recherche agronomique brésilienne), le Cirad (Centre de coopération internationale de recherche agronomique pour le développement) et la FAO. Cet article se focalise sur le processus de construction de ce dispositif et en explique les défis. Au regard du contexte particulier, nous montrons que le consortium est un dispositif adéquat pour légitimer un nouveau système de gouvernance. Pour parvenir à ce résultat, la création préalable d'un espace collectif d'action, dans notre cas un forum, est nécessaire pour permettre d'élargir le domaine de compétences des acteurs et de négocier avec le pouvoir politique. Ce forum repose sur l'institutionnalisation du processus, c'est-à-dire sur la création de normes et de valeurs partagées et sur une approche croisant apprentissage et innovation. Après une caractérisation du contexte et du projet, nous décrivons le processus qui a conduit à la création du consortium et ses règles de fonctionnement. Nous en tirons enfin les enseignements en matière de gouvernance territoriale, notamment autour de l'efficacité de ce dispositif.

## 1. Introduction

Aujourd'hui, le Brésil connaît un essor important de politiques visant la mise en place de consortiums intermunicipaux (le municipale étant le maillon de base de l'administration brésilienne). Ces politiques sont surtout du domaine de la santé et de l'éducation. C'est le cas par exemple du district de São Paulo qui comporte aujourd'hui 116 consortiums intermunicipaux, incluant 545 municipes (soit 85% du total des municipes). Ils interviennent dans 7 domaines : le développement urbain, les déchets, les ressources hydriques, les infrastructures, la santé, l'agriculture et l'informatique.

Ces dispositifs sont toutefois moins fréquents dans le domaine du développement rural. Une réflexion émerge toutefois à ce sujet au niveau du SDT (Secrétariat du Développement Territorial) du MDA (Ministère du Développement Agricole). Le SDT développe en effet une politique développement territorial tentant de concilier lutte contre la pauvreté, protection environnementale et création d'emploi (Duncan, 2003). Le consortium pourrait être pertinent pour mieux articuler les préfectures municipales avec les organisations de la société civile.

Cette communication traitera plus particulièrement du rôle et des conditions de fonctionnement d'un consortium intermunicipal mis en place pour dynamiser le développement rural. Il s'insère dans une expérience de recherche-action sur le développement territorial au niveau du territoire du « Alto Sertão du Piauí et du Pernambuco ». Elle est menée par l'Embrapa (Recherche agronomique brésilienne), le Cirad (Centre de coopération internationale de recherche agronomique pour le développement) et la FAO. Ce territoire, composé de 7 municipes, souffre des maux classiques du Nordeste brésilien : sécheresse et grande fragilité des systèmes productifs et des organisations, pauvreté de la population, manque d'articulation entre les différents acteurs de la société, absence d'une administration publique de qualité marquée par le clientélisme et le paternalisme.

Cet article se focalise sur le processus de construction de ce consortium et en explique les défis. Il veut ensuite montrer dans quelle mesure ce type de dispositif contribue à une gouvernance du territoire.

Considéré comme un nouveau paradigme de l'action publique (Simoulin, 2007), ce concept qui est polysémique, traduit des pratiques croissantes de négociation et de participation à la construction sociale que représente tout territoire. Elle peut être définie comme « l'ensemble des situations de coopération qui ne peuvent plus être ordonnées par la hiérarchie et dont celui de gouvernement ne permettait plus de rendre compte de façon satisfaisante à lui seul » (*Ibid*). Cette situation vient du « déplacement inédit des modes de légitimation du politique, qui iraient de la distance vers le proche » (Pasquier et Weisbein, 2007). Le terme désigne une manière d'aborder la question du gouvernement qui ne donne pas la priorité à l'art de gouverner et aux techniques de conduite de l'action mais aux relations entre les dirigeants et les dirigés, notamment la société civile et l'État (Moreau, 2003). La société civile est ici entendue comme "le domaine de la vie sociale organisée qui est volontaire, largement autosuffisant et autonome de l'État". C'est le corps social, par opposition à la classe politique (Stoker, 1998).

Nous voudrions ainsi montrer que, dans un contexte caractérisé par un faible capital social et par des relations difficiles entre le politique et la société civile, le consortium est un dispositif adéquat pour légitimer un nouveau système de gouvernance. Pour parvenir à ce résultat, la création préalable d'un espace collectif d'action, dans notre cas un forum, est nécessaire pour permettre d'élargir le domaine de compétences des acteurs et de négocier avec le pouvoir politique. Ce forum repose aussi sur l'institutionnalisation du processus, c'est-à-dire sur la création de normes et de valeurs partagées et sur une approche croisant apprentissage (Argyris et Schön, 2003) et innovation.

Après une description du contexte et du projet, nous décrirons le processus qui a amené à la création du consortium puis ses règles de fonctionnement. Nous en tirerons enfin les enseignements en matière de gouvernance territoriale.

## 2. Un contexte difficile

Le territoire, qui occupe une surface de 4.698 Km<sup>2</sup>, occupe 4 municipes. Trois municipes font partie de l'Etat du Pernambuco et un du Piauí (Figure 1). Elle est faiblement densifiée (5,2 à 14,4 hab./Km<sup>2</sup>). Si le contexte à l'échelle nationale est favorable, avec les politiques de développement territorial inscrites dans les pratiques de l'Etat fédéral, c'est loin d'être le cas au niveau local. Le territoire est en effet en crise et cela pèse lourdement la durabilité du développement dans la région. La première crise est sociale et économique. Le capital social (Putman, 1996 ; Abromovay, 1998 ; Ponthieux, 2006) est relativement faible. Un nombre importants d'associations de producteurs existent au sein du territoire mais il résulte davantage d'une nécessité de ce regrouper afin de 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 ONG qui interviennent sur le territoire et les syndicats agricoles qui bénéficient fortement de l'appui des fédérations traduisent les tentatives d'organisation de la société civile. Il est vrai, et cela constitue un des éléments de crise, que la dégradation de l'environnement, renforce la difficulté d'inscrire un projet dans la durée. Les conditions climatiques, marquées par l'aridité, pèsent les opportunités de développement économique, largement dominées par les activités agricoles, en particulier l'élevage des ruminants. L'état de dégradation des ressources renouvelables, que ce soit l'eau, les sols ou les espaces naturels, devient préoccupant. 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 pauvreté sont bas (IDH moyen de 0,65). Ils traduisent les conditions difficiles de la région.

Enfin, le troisième facteur de la crise est institutionnel. 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. Une grande limitation pour le développement de la région est aussi liée à l'absence d'une administration publique de qualité et à la rareté des informations disponibles. Le manque d'articulation et de communication entre les différents acteurs de la société, le manque de contractualisation, tant pour définir les objectifs et élaborer les projets que pour les exécuter est important. Par exemple, les nouvelles ressources du gouvernement fédéral connaissent une sous-utilisation et une utilisation inadéquate dû à un manque d'informations et de communication.

L'identité des personnes dans la région est liée aux relations parentales fortes qu'il existe dans la population locale. Celle-ci est en effet constituée par de petits propriétaires dont l'installation remonte au 18<sup>ème</sup> siècle. La région était alors parcourue par un couloir de transhumances du bétail entre le Pernambuco et le Piauí. Les premières familles s'y sont installées afin de mieux organiser cette transhumance, notamment pour gérer l'eau et les ressources fourragères.

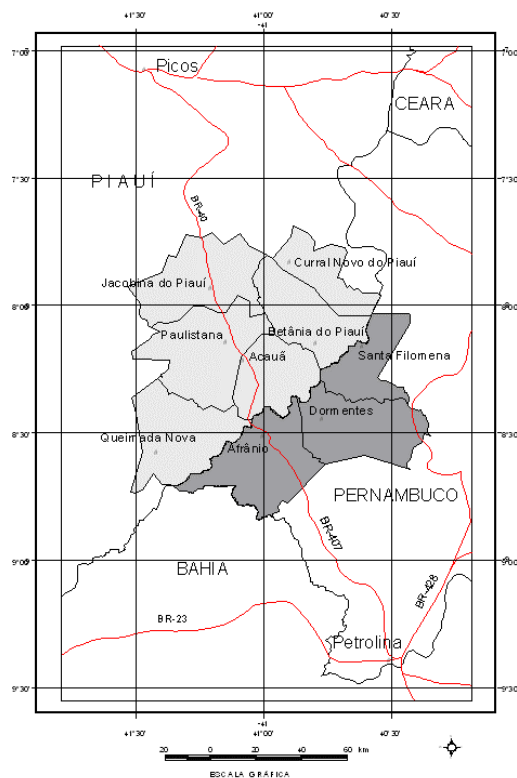


Figure 1. Localisation du territoire du « Alto Sertão do Piauí e Pernambuco ».

### 3. Le processus et les résultats

Au départ de l'opération, début 2004, la FAO et le programme Fome 0 (Faim 0) mis en place par le Ministère des Affaires Sociales (MDS) ont lancé un projet de développement territorial visant à améliorer durablement les conditions de vie des populations locales. Ces municipes ont été choisis du fait de leurs IDH faibles et de la proximité du centre de recherche de l'Embrapa, qui pouvait ainsi appuyer la mise en place du projet.

Dès le départ de l'opération, en septembre 2004, la stratégie privilégiée conjugue une ligne politique avec une ligne technique (Tonneau *et al*, 2003). Les constats de crise évoqués dans le chapitre précédent ont en effet renforcé l'évidence de la nécessité "d'espace" de dialogue, sous la forme d'un forum social, qui permettrait à la population locale de s'approprier son propre développement, en appréhendant mieux ses problèmes, en les mettant en débat et en construisant des réponses plus appropriées. La démarche devait aussi conduire à la consolidation des institutions locales et à leurs articulations avec les instances extérieures au territoire, de manière à renforcer son développement. Récemment, cette ligne politique s'est consolidée par la mise en place d'un consortium intermunicipal de développement rural. L'idée est de se munir d'une entité de droit, capable d'élaborer et d'implanter des projets et de gérer des ressources, avec toutes les prérogatives nécessaires à ce type d'actions. Nous avons en effet voulu préserver un espace de débat, le forum, pour tracer les directives et établir les programmes pour le développement territorial. Par ailleurs, la mise en place d'un axe technique voulait consolider les systèmes productifs privilégiant un processus d'expérimentation au champ. Trois phases spécifiques peuvent être identifiées.

#### *1<sup>er</sup> phase : la mobilisation et la conscientisation : un territoire en construction*

Cette phase s'est déroulée en septembre 2004 à la mi 2005. Au départ du projet de la FAO, 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 réduit à 4 : Acauã dans le Piauí et Afrânio, Dormentes et Santa Filomena dans le Pernambuco. Nous pensons que cette opportunité 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 étendu par la suite, de manière progressive, nous y reviendrons. La construction du forum dans le territoire a débuté le 14 septembre 2004.

Dans un premier temps, le compromis s'est avéré difficile avec les entités invitées, et les discussions évoluaient peu. Ce type d'approche était gravement compromis par la fragilité et les échecs des organisations de la société civile. Ce problème nous a amené à chercher dans les institutions des personnes jouissant d'une capacité de leader et d'une bonne connaissance de la réalité et 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. Il est devenu un lieu de démocratie, où tous ont le droit de s'exprimer.

Les activités du forum, organisées tous les 15 jours, ont d'abord été concentrées autour 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 ensuite privilégié le montage des projets. Ceci a permis une fidélisation des participants et une meilleure visibilité du rôle du forum. 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. Le défi était de réussir que la planification agricole ne soit pas dominée par ceux qui occupent généralement les espaces de décision. Une réunion à la mi-2005 a permis de valider le plan de développement avec l'ensemble des préfets, des institutions locales et d'un député fédéral.

Dès le départ, la formation d'agent de développement durable a débuté afin de créer des compétences locales qui manquaient cruellement. Dans cette perspective, nous nous sommes très vite rendu compte que 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 de cette technologie au sein du système. 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. Une formation en alternance a été choisie, avec l'organisation de sessions bimensuelles de deux jours, avec des activités expérimentales entre chaque session et l'accompagnement des activités des projets individuels et collectifs.

C'est dans cette perspective que la priorité a été donnée à l'implantation de l'Université Paysanne (Canielo et Tonneau, 2006 ; Tonneau et Coudel, 2007). Ce sont des jeunes agriculteurs de la région, choisis par les communautés, intéressés, dont l'engagement social est fort et dont les niveaux de compétences initiales sont suffisants (alphabétisés, intérêt pour la "chose technique"). A cette époque, cinquante personnes ont été formées sur un cycle de 6 mois. Le défi est de fournir une formation initiale afin qu'ils puissent comprendre la philosophie d'un projet de développement durable et de gestion des ressources renouvelables, basée sur l'interaction entre les perspectives, intérêts et projets des agriculteurs familiaux et de leurs organisations ainsi qu'avec le référentiel théorique, analytique et pratique des disciplines scientifiques. L'expérimentation technique, utilisant les CATS (parcelles d'apprentissage technique) et les

Unités de Démonstration servent avant tout à une réflexion sur l'adaptation des techniques aux conditions locales et sur l'identification des conditions d'appropriation par les exploitants. Les techniques agro-écologiques ont concernés les fourrages, la préservation de la fertilité des sols et la lutte contre l'érosion, les techniques culturales....

Ces personnes, appelés initialement "Agents de Développement Rural" - ADR et, aujourd'hui, "Agents de Développement Soutenable" - ADS, est l'action que nous pensons la plus importante à moyen et long terme. Ils ont en fait deux rôles : assumer celui d'agents de développement rural et assurer la participation et la représentation des communautés de base auxquelles ils appartiennent au sein du forum. L'insertion de ces jeunes dans le processus de développement se produit dans un premier temps avec des articulateurs locaux dans leurs communautés. La présence des ADS vient couvrir une immense lacune dans les actions de formation des agriculteurs familiaux et de leurs leaders, ainsi que pour les techniciens de leurs organisations d'appui.

### ***2<sup>ème</sup> phase : le territoire de projet***

A partir de l'année de 2006 et ce, jusqu'à la mi-2008, le poids politique du forum comme espace privilégié de discussion a été renforcé. Le territoire " du Alto Sertão do Piauí e Pernambuco" s'est alors constitué comme véritable territoire de projet. Les réunions du forum sont devenues mensuelles et itinérantes (chaque municiple 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 aussi été créé. 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 préfectures, les associations et les syndicats des travailleurs agricoles ainsi que de deux autres institutions représentatives de chaque municiple (églises, ONG...). 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 de chacun. 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.

La formation des ADS s'est poursuivie et une association des élèves s'est constituée. Un groupe de soixante jeunes a débuté la formation en fin d'année 2006. Huit jeunes du premier groupe sont également intervenus dans le municiple d'Acauã dans le Piauí auprès d'un "technicien projetiste" de la Banque du Nordeste, évaluant, diagnostiquant, analysant et aidant à l'élaboration de projets dans leurs communautés. Le projetiste rémunère les ADS par produit (projet élaboré et accepté). L'association a ensuite passé des contrats 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, 50 projets ont ainsi été élaborés en 2006. Le Proaf, programme de renforcement des opportunités commerciales d'agriculture familiale, a aussi été créé avec l'aide de la fondation Lyndolfo Silva afin d'augmenter et de diversifier les revenus familiaux. Avec ces projets, les municipes de Pétrolina dans le Pernambuco, de Jacobina et de Paulistana du Piauí ont intégré le forum. Il bénéficie aux agriculteurs sur 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 ainsi été renforcée, un grand nombre de réunions et d'événements ont été garantis. Enfin, la formation continue de l'association des ADS et celle du comité consultatif a été assurée.

### ***3<sup>ème</sup> phase : un territoire institutionnalisé par le 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 politiques publiques et 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 en juin de cette année. Seul 3 municipes sur 4 ont accepté le principe (la négociation avait en effet été lancée en 2006 lorsque 4 municipes intégraient le projet, il a ensuite été difficile d'incorporer les autres municipes du fait des processus administratifs déjà lancés), un préfet ayant refusé cette démarche. Nous y reviendrons.

La préfecture participe à raison de 0,5 % de leur budget pour le fonctionnement du consortium. Un organigramme a été validé. Il prévoit la mise en place d'un comité de direction composé de tous les préfets et d'un comité consultatif où le président du forum est présent au côté de 3 institutions publiques. Ce comité joue un rôle de contrôle social du consortium. Cette institutionnalisation, outre l'effort de négociation qu'elle a imposé, a nécessité un processus administratif lourd : élaboration d'un projet de loi, autorisation du pouvoir législatif municipal, autorisation du préfet, élaboration et approbation des statuts puis enfin élection du président et constitution du Conseil fiscal.

Le Consortium intermunicipal est une instance exécutive alors que le forum reste un espace de discussion. Le Consortium renforcera ainsi les actions du forum, viabilisant les équipes techniques, les projets, la capacité de gestion et d'implantation des actions. Une entité spéciale (une agence technique) sera créée pour la gestion de l'assistance technique, basée sur le réseau des ADS et sur un partenariat avec les banques et les syndicats agricoles. Il faut reconnaître que l'assistance technique des entités externes est toujours nécessaire, mais que les ADS peuvent être des facilitateurs du processus produisant matériel pédagogique et références techniques. Le présupposé est que la capacité de réponse des ADS aux questionnements de la communauté est plus importante. L'agence technique assumera la qualification des agents et fournira les moyens nécessaires (transport, matériel didactique, appui financier...). Le défi est donc aussi lié aux politiques publiques de valorisation de ces ADS, nécessaires pour de disposer de moyens renforcés.

Durant cette phase, un important travail avec les communautés de base est prévu à partir de l'intervention des ADS. Ils vont fournir une assistance technique et favoriser l'élaboration de projets individuels et collectifs.

Les résultats de ce processus ont abouti aux résultats suivants :

- 98 ADS ont été formés et 32 sont actuellement formés dans le Piauí;
- L'existence du consortium intermunicipal ;
- Plus de 200 projets Pronaf déjà élaborés ;
- La participation à 76 événements avec la présence de 3464 participants e de 1715 producteurs ruraux ;
- 15 entités avec 37 techniciens actualisant dans le territoire ;
- Plus d'une trentaine de réunions pour le forum, ayant recouvert la participation de plus de 1000 personnes différentes.

#### **4. Le rôle et les enjeux des dispositifs : forum et consortium**

Les conditions de fonctionnement du forum, qui ont déjà fait l'objet d'autres publications (Piroux *et al*, 2007) seront rappelées brièvement. Un certain nombre d'éléments ont en effet joué dans la réussite actuelle de ce dispositif. Le premier est la prise en compte des demandes concrètes des participants. Des thèmes importants (l'eau, l'assistance technique) ont été le support de projets. Cet exercice a permis l'expression des nécessités de la population, basée sur les expériences de développement réussies et appropriées par les populations. Par ailleurs, le forum est un lieu de démocratie, où tous ont le droit de s'exprimer, mais sans tomber dans l'activisme politique partisan. Il s'est aussi basé sur un contrat suffisamment discuté qui facilite l'articulation entre les initiatives privées, les organisations de la population (les communautés, syndicats, associations), les institutions d'appui (gouvernementaux et non gouvernementaux) et les pouvoirs publics.

Un travail d'évaluation collective mené avec les acteurs locaux durant 2 forums ainsi que dans une réunion des ADS, soit 120 personnes au total, montre que le forum a conduit tout d'abord à l'élaboration de nouvelles valeurs. Elles se sont traduites par un référentiel technique différent, davantage tourné vers l'agroécologie, par la démocratie participative, par davantage de confiance entre les personnes et une relation de proximité qui s'est améliorée. Une identité territoriale a aussi commencé à faire sens suite à la construction d'un intérêt commun et d'une vision plus globale du territoire. Le forum a ensuite rendu possible une action collective, qui a renforcé les associations des communautés de base, assuré leur réelle participation et donné naissance aux ADS. Il a enfin pu assurer l'échange d'expériences dans et hors du territoire, ce qui a permis d'élaborer de nouvelles connaissances et des politiques publiques plus adaptées avec les ADS. Il a enfin et toujours pour les personnes interrogées, permis l'émergence du consortium.

Si les conditions de réussite sont réunies, il n'en reste pas moins nécessaire de répondre à un certain nombre de problèmes et de défis. Le premier est celui du fonctionnement du comité consultatif qu'il faut nécessairement améliorer par une formation continue et une animation adéquate. Elles permettront de renforcer leur responsabilisation et leur capacité de diagnostic et de planification. Le deuxième est la participation dans le forum, qui souffre de la grande rotation des personnes, des coûts de transport élevés qui obèrent souvent la présence de ceux qui le désirent et d'un manque de diffusion de l'information. Nous pensons que c'est par l'intermédiaire des comités municipaux (qui constituent le comité consultatif), et donc par un travail de formation, que la diffusion des informations peut être améliorée. Un travail de sensibilisation des élus locaux est aussi nécessaire afin que les préfetures assurent les moyens de transport en temps voulu. La transparence dans les décisions et l'utilisation des fonds, qui restent floues pour certains, renvoient à la complexité des projets en cours dont il est parfois difficile de partager tous les tenants et les aboutissants. Un effort de communication est aussi nécessaire. Enfin, les derniers problèmes relevés par les acteurs et qui concernent le manque de participation des préfets et des conseillers municipaux ainsi que la faiblesse d'implantation de projets productifs, trouveront, nous l'espérons, des solutions dans la mise en place du consortium.

A ce niveau, et comme nous le précisons auparavant, seul 3 municipes sur 4 ont accepté de s'y engager. Le préfet de Santa Filomena, après avoir acquiescé le principe lors des réunions publiques, a mené par la suite un travail avec les associations afin de les pousser à ne pas rejoindre le consortium. Ces associations, à la différence des autres municipes, appuient en effet le préfet. Dès lors, la question de l'articulation entre les dispositifs se pose, car les espaces d'activité y sont différents. Le consortium opère sur 3 municipes, l'agence technique qui y est liée interviendra sur l'entièreté du territoire et le forum et son Président, qui siège au consortium, représente les acteurs de 7 municipes. Ceci pose des questions d'organisation et de régulation à inventer. Un autre défi est celui de l'articulation même entre les institutions. Celles-ci, marquées



encore par des approches top-down, ne considèrent toujours pas le forum comme une instance légitime qu'il faut consulter afin d'entreprendre toute démarches au sein du territoire. Ceci abouti souvent à des interventions non coordonnées et répétitives. Nous espérons que la mise en œuvre du consortium comme interlocuteur de l'ensemble de ces institutions au niveau du territoire pourra répondre de manière satisfaisante et durable à cette préoccupation. Enfin, le consortium interroge le comportement que les préfets auront au sein du consortium et l'évolution des relations avec la société civile, au travers notamment du représentant du forum. Nous reviendrons sur ce point important.

## **5. Retour sur la gouvernance**

Nous avons montrer que le processus de construction de règles pratiques permettant de trouver des solutions aux problèmes posés (la création des ADS, du comité consultatif) et des règles du jeu (pas de politique partisane, la représentation au sein du comité) est un moyen de gérer et d'animer les interactions entre les personnes qui définissent ensemble un projet collectif. Ces processus concourent à une institutionnalisation, à une création de normes locales qui restent subordonnée à des intérêts communs. Ces éléments nous paraissent essentiels pour assurer des changements durables dans le territoire. Nous insistons dès lors sur deux points.

### ***Apprentissage et identité territoriale***

Dans une situation où le capital humain et social sont faibles, la construction de compétences et la création des conditions pour que ces compétences puissent s'exercer pleinement ont été des éléments centraux dans le processus. Ces conditions sont tout d'abord liées à la qualité de l'animation pour le développement et à la volonté très forte de l'équipe d'animation qui a pris le temps d'expliquer le processus aux participants avec une régularité exemplaire. Respecter ce rythme est nécessaire pour favoriser l'appropriation de la démarche. Cette animation a aussi permis de renforcer l'identité territoriale. Les relations de proximité se sont confortées, les personnes se sont reconnues comme partager des problèmes mais aussi des ressources collectives pour y répondre. Le territoire a progressivement fait sens.

Insister sur le processus de construction collective des règles revient à dire que le cheminement, la résolution des problèmes sont aussi importants que la fin, que le développement du territoire. Ce dernier s'impose alors comme un construit permanent (Pecqueur, 2003), en constante appropriation car les conditions de l'environnement et de l'action collective ne sont pas immuables au cours du temps. Il faut donc penser le développement territorial comme un processus permanent d'évaluation, de négociations, de création évolutive de références communes et de normes souples, sous tendu par une « vision » de la durabilité du territoire. Le territoire comme espace d'apprentissage en évolution constante rejoint la notion de territoire actionnable (Piroux *et al*, 2006). Ces processus d'ajustements interfèrent directement avec les frontières du territoire qui évoluent selon les projets, les conflits, les opportunités. Ceci a été particulièrement bien illustré dans notre cas. Entendons-nous bien aussi sur le terme « évaluation ». Il ne s'agit pas de porter un jugement ponctuel sur les choix effectués mais bien de construire de manière permanente du sens aux actions, ce qui suppose leur analyse critique et la compréhension des situations dans lesquelles elles s'insèrent.

Afin de développer cette analyse critique, la mise en place d'un processus de formation et d'apprentissage est indispensable, surtout lorsque le capital social est très faible. Les méthodologies utilisées par l'équipe ont systématiquement privilégié cet objectif. Les choix ont portés sur une formation par la recherche. Le présupposé est qu'il n'y pas de solution toute prête et que le besoin d'expérimenter existe. La méthodologie d'élaboration de projets a permis ainsi de

créer un lieu d'apprentissage où les personnes identifient les informations pertinentes, analysent les expériences, expérimentent et évaluent. L'idée est de promouvoir des expérimentations sociales, techniques et institutionnelles qui, accompagnées, vont être des espaces de production de références. Les résultats ont d'ailleurs permis au forum d'acquérir une connaissance sur la réalité du territoire qui n'existait pas, permettant de nouvelles évaluations de la part du pouvoir public et de la société civile.

Mais pour utiliser les compétences de manière optimale et pour rééquilibrer les conditions du dialogue territorial, l'inscription de ces processus dans des dispositifs est indispensable.

### ***La légitimation de dispositifs de gouvernance***

Selon la définition de la gouvernance que nous avons énoncée en introduction, que l'on « assimile aux interactions entre l'Etat et la société et aux modes de coordination pour rendre possible l'action publique » (Lascoumes et Le Gales, 2004), le consortium se révèle un dispositif adéquat pour instaurer une gouvernance territoriale et concourir à une reconfiguration des systèmes d'acteurs engagés dans l'action publique. A ce titre, "l'intermunicipalité", comme l'intercommunalité en France, pourrait d'ailleurs être une organisation institutionnelle incontournable pour une gouvernance locale (Guesnier, 2004) afin de pousser à la participation plus active des préfets. Celle-ci est en effet restée faible au niveau du forum. Ce dispositif est apparu de fait inadéquat pour changer les capacités des acteurs locaux à intervenir dans les choix publics. Il n'a pas conduit, en dehors des projets « Pronaf<sup>1</sup> » individuels, une adaptation territoriale des politiques publiques, qui restent sous la responsabilité des préfetures. Notons que ces capacités ne sont pas complètement assurées au niveau du consortium puisque la société civile n'intègre que le comité consultatif. La loi brésilienne n'autorise pas en effet des consortiums où la société civile disposerait du pouvoir d'investir le comité de direction. Comme espace public qui s'est octroyé un pouvoir normatif relativement autonome, c'est toutefois le forum qui a permis la création du consortium. Il lui donne aussi du sens par le projet qu'il a fait émerger pour le territoire.

Gageons dès lors, que le forum et le comité consultatif soient suffisamment organisés et unis pour revendiquer et organiser la concertation avec les préfets. Nous espérons de fait que le mode de pouvoir sur le territoire sera davantage « organisé autour d'un projet en réunissant les diverses composantes de la société civile qui coopèrent avec les élus pour appliquer des orientations politiques élaborées et ratifiées ensemble » (Simoulin, 2007). Si c'est l'objectif affiché du consortium, il faut reconnaître que ce n'est pas encore celui des préfets où clientélisme et paternalisme sont courants. Le fait qu'ils aient accepté de partager le pouvoir, augure toutefois d'une évolution sensible des pratiques politiques. Nous espérons que ces pratiques croissantes de négociation et de participation favorise un apprentissage de la démocratie participative de leur part, qu'elles prédisposent les élus et la population à parler le même langage, à s'imprégner des mêmes valeurs, à produire les mêmes discours et à appréhender la réalité de la même façon. Nous parions aussi sur un travail de sensibilisation auprès des conseillers municipaux, souvent plus proches des préoccupations de la population et qui sont capables d'orienter les décisions des préfets.

## **Conclusions**

En conclusion, nous aimerions insister sur trois points en relation directe avec le concept de gouvernance, ses dispositifs et sa grammaire, dans un contexte très spécifique qui est le nôtre.

---

<sup>1</sup> Le Pronaf est un programme national de crédit destiné à renforcer l'agriculture familiale.

D'un point de vue méthodologique tout d'abord, on a pu constater que l'analyse du processus, la vie des règles, des normes, des pratiques, des dispositifs, sont nécessaires pour appréhender les conditions de l'institutionnalisation de la gouvernance, pour comprendre comment concrètement elle voit le jour et comment s'opère la reconfiguration de l'action publique dans laquelle le territoire occupe une place centrale. Ceci ouvre des perspectives intéressantes de recherche en matière d'invention de nouveaux instruments et dispositifs de l'action publique « qui se proposent d'organiser différemment les rapports politiques, les modalités de concertation et d'élaboration de l'intérêt général » (Pasquier et Weisbein, 2007).

Le deuxième point souligne l'importance de l'éducation comme premier investissement pour la gouvernance territoriale. Il est vrai, qu'en Europe, le concept de gouvernance est apparu lorsque « le niveau d'éducation de la population était devenu tel qu'elle était capable d'une plus grande distance critique face aux ordres et instructions qui lui était transmise » (Simoulin, 2007). Une politique d'éducation doit toutefois s'inscrire dans des instruments, des dispositifs, des méthodologies d'accompagnement et dans un projet pour donner du sens à la gouvernance.

Par conséquent, notre exemple a bien illustré la double réalité du concept, le « mou » et le « dur » de la gouvernance, pour reprendre les termes de Pasquier et Weisbein (2007). D'un côté, le « mou » est constitué par les ajustements continuels, l'expérimentation sociale permanente, la porosité des frontières, des espaces et du jeu des acteurs, la flexibilité, la pluralité, la labilité et de l'autre, le « dur » de la gouvernance, qui sont les normes diversifiées, les dispositifs et la loi. Ces deux réalités vivent et s'enrichissent mutuellement. Un juste équilibre doit assurer les conditions d'institutionnalisation et d'efficience de la gouvernance. Trop de « mou » c'est empêcher un réel partage du pouvoir, c'est favoriser la dilution des responsabilités, trop de « dure » enferme le processus et limite, voire empêche les évolutions. Dans notre situation, la conquête d'un espace stratégique, le forum pourtant beaucoup plus souple, n'a de sens que parce qu'il est couplé à un dispositif institutionnalisé qui impose une norme de partenariat et de concertation et qui conduit à une redéfinition de la place et du rôle du politique (Lascoumes et Le Gales, 2005). C'est avant tout le consortium qui s'avère le réel dispositif de gouvernance, où le pouvoir est partagé par un projet d'étendre le champ de la négociation et du négociable (Catlla, 2007). Mais sans le forum, il est vide de sens et n'aurait d'ailleurs pas vu le jour.

A ce titre, nous remarquons que parler de gouvernance, c'est inmanquablement parler de domination (Pasquier et Weisbein (*op. cit.*)). Elle doit en effet s'analyser comme une compétition politique, dont les élus locaux restent les acteurs clés. Cette affirmation raisonne particulièrement pour les conditions politico-institutionnelles du Nordeste brésilien. Vu le leadership politique fort qui en limite la portée, la gouvernance territoriale repose en effet sur un équilibre très fragile et suppose un lent apprentissage de la démocratie participative et l'élaboration d'une culture commune, de la part de la société civile comme au niveau des préfets. Nous noterons à ce titre le poids évident des experts (les initiateurs du projet, les chercheurs, les animateurs) pour imposer une norme de partenariat et de concertation. La gouvernance territoriale implique donc forcément une autre manière de gouverner et invite à se poser la question du politique, de la légitimité et des fondements de l'ordre social.

- Abramovay R. (1998). *O capital social dos territórios : repensando o desenvolvimento rural*. Seminário Sobre Reforma Agrária e Desenvolvimento Sustentável. Fortaleza, 23-25 de Novembro de 1998.
- Argyris C., Schön D.A. (2003). *Apprentissage organisationnel. Théorie, méthode, pratique*. Paris, De Boeck Université, 380 p.
- Bertrand N. Gorgeu Y, Moquay P. Intégration des formes de proximité dans la gouvernance locale. Les troisièmes journées de la proximité/ « Nouvelles Croissances et Territoires ». Pais, 13 et 14 dec 2001, 18 p.
- Caniello M., Tonneau JP. A pedagogia da universidade camponesa. *Cadernos Resab*, 12 p, 2006.
- Cattla Michel (2007). De la genèse d'une régulation territorialisée à l'émergence d'une gouvernance territoriale. In Pasquier R., Simoulin V., Weinstein J (dir.), 2007. *La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories*, Paris, L.G.D.J., p. 89 à 107.
- 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 (01 e 02).
- 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.
- Guesnier B. (2004) Gouvernance et performance des territoires. In Guesnier B., Joyal A., 2004. *Le développement territorial. Regards croisés sur la diversification et les stratégies*. Université du Québec Trois-Rivières, association de science régionale de Langue Française, Université de Poitiers, France, 331 p.
- Lascoumes et Le Gales, 2004 (dir.). *Gouverner par les instruments*. Presses de Sciences Po, Collection académique, 2004, 370 pages.
- Moreau Defarges P. *La gouvernance, Que sais-je ?*, PUF, 2003.
- Pasquier R., Simoulin V., Weinstein J (dir.), 2007. *La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories*, Paris, L.G.D.J., 235 p.
- Pasquier R., Weinstein J. La « gouvernance territoriale » : une perspective pragmatique. In Pasquier R., Simoulin V., Weinstein J (dir.), 2007. *La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories*, Paris, L.G.D.J., p 211 à 235.
- Pecqueur B., 2003. *Territoire et gouvernance : quel outil pour le développement ?*, Actes du colloques international, Umr Sagert, 25-27 février 2003, Montpellier, France.
- Piraux M., Chia E., Dulcire M., (2006). *De la situation de gestion au territoire actionnable. Des enseignements en matière de politique territorialisée*. *Canadian Journal of Regional Science/Revue canadienne des sciences régionales*, XXIX: 1 (Spring/printemps 2006), ISSN: 0705-4580 Canada.
- Piraux M., Tonneau J.P., de Azevedo S.G., Souza Ribeiro de Oliveira L. M. Colloque de l'ASRDLF de Grenoble - Chambéry (11 -13 juillet 2007). *Le développement territorial durable : le cas d'une expérience dans le Nordeste du Brésil*.
- Ponthieux S. (2006). *Collection Repères*, Ed. La découverte, Paris, 121 p.
- Putman, R D. (1996). "Comunidade e Democracia: a experiência da Itália Moderna". Rio de Janeiro: FGV. [Tradução Luiz Alberto Mon ardim], 1996.
- Simoulin V. *La gouvernance : dynamiques discursives, stratégiques et organisationnelles*. In Pasquier R., Simoulin V., Weinstein J (dir.), 2007. *La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories*, Paris, L.G.D.J., p 15 à 32.

- Stoker G. (1998), « Cinq propositions pour une théorie de la gouvernance in *Revue internationale des Sciences Sociales*, n°155, UNESCO/érès, Paris, 1998.
- Tonneau JP, Gama da Silva P C, Vieira Waltemilton C., Assis Menezes E, Gaviria L. (2003). "Desenvolvimento Territorial e Convivência com o Semi-Árido Brasileiro" - Experiências de Aprendizagem. Embrapa, FAO, FAGRO, Cirad, Relatório final e Anais do Seminário, Petrolina, Embrapa Semi-árido, 30 setembro de 2003, 42 pp.
- Tonneau JP., Coudel E. 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.