LAGAM

Evaluer et accompagner les dispositifs de gouvernance territoriale : vers une gouvernance territoriale collaborative

Une réflexion à partir du cas brésilien

Marc Piraux

Volume II
Mémoire d'habilitation à diriger des recherches

Membres du jury :

Pascal CHEVALIER : HDR, professeur Université Paul Valery, Montpellier 3
Marc DEDEIRE : HDR, professeur Université Paul Valery, Montpellier 3
Sylvie LARDON : HDR, directrice de recherche, INRAE et AgroParisTech, Clermont-Ferrand
Sergio PEREIRA LEITE : professeur titulaire Université Fédérale Rurale de Rio de Janeiro, Brésil
Hélène REY-VALETTE : HDR, maîtresse de conférence Université Montpellier 1
Jean-Philippe TONNEAU : HDR, chercheur Cirad, Montpellier
André TORRE : HDR, directeur de recherche, INRAE et AgroParisTech, Université Paris-Saclay

Dakar, le 30 mars 2021

Remerciements

Je tiens avant tout à remercier chaleureusement les membres du jury qui ont accepté de lire et discuter ce travail.

L'accompagnement de Pascal Chevalier dans la finalisation de ce manuscrit a été fondamental. Je l'en remercie vivement.

Les conseils de Jean-Philippe Tonneau sur ce projet d'HDR ont été très précieux. Sa grande disponibilité, ses commentaires avisés, toujours pertinents, m'ont aidé dans la rédaction de travail. Mon parcours professionnel lui doit aussi beaucoup. Il a facilité mon entrée au Cirad, il m'a fait confiance pour m'envoyer en missions dans divers pays puis reprendre un projet à la Réunion. Il m'a enfin permis de « profiter » de ses terrains au Brésil sur le développement territorial, des terrains déjà bien consolidés et riches d'expériences. Je sais que nous partageons les mêmes idées et les mêmes valeurs sur cette thématique. Je lui suis vivement reconnaissant.

Mon projet scientifique a été construit au sein de l'UMR Tetis où j'ai pu développer mes travaux de recherche dans une grande liberté d'action. J'en remercie les divers responsables.

Un projet d'HDR résulte toujours de projets, travaux et réflexions menés avec les collèges chercheurs ou autres, de nombreuses institutions et de toutes nationalités, avec qui j'ai pu travailler au fil des ans, que ce soit en Amérique Latine, dans l'Océan Indien, au Sénégal, à Montpellier ou à Gembloux. Je ne peux tous les citer tant ils sont nombreux. Je voudrais toutefois remercier plus particulièrement Marcio Caniello et de Paulo Diniz de l'Université Fédérale de Campina Grande, Sergio Guilherme de Azevedo de l'Embrapa Semi-Aride, Mireya Valencia Perafan et Betty Nogueira Rocha (anciennement au Ministère du Développement Agraire brésilien), Pedro Josilfan (IADH Recife) et l'ensemble des collègues du Dispositif en Partenariat « Amazonie ». J'ai une pensée émue pour Philippe Bonnal avec qui j'ai pu collaborer pendant de nombreuses années, notamment lorsqu'il était accueilli au sein de l'Université Fédérale Rurale de Rio.

Cette recherche doit évidemment beaucoup aux acteurs des nombreux terrains où j'ai eu la chance de m'investir. Avec beaucoup, les relations ont été beaucoup plus que des relations de travail. Enfin, « mes » étudiant.es, qui m'ont toujours fait preuve de confiance, m'ont permis d'accumuler un grand nombre d'études de cas et les discussions croisées m'ont permis d'affiner grandement mes réflexions. Qu'ils en soient remerciés.

Merci enfin à Amina et à Matisse pour leur patience et leur compréhension.

A Amina

A Matisse

Ils savent pourquoi…

TABLE DES MATIERES

1. Introduction 9

1.1. Les dispositifs de gouvernance territoriale : vieille question, nouveaux défis 9

1.2. Deux enjeux structurent mes travaux : l'évaluation et l'accompagnement 11

1.3. Des critères d'évaluation diversifiés 12

1.4. Le contexte du développement territorial au Brésil : un terrain pertinent pour traiter les enjeux d'évaluation et d'accompagnement 14

1.4.1. Deux programmes de développement territorial au Brésil : entre contexte et enjeux des dispositifs 14

1.4.2 Le collège territorial et la gestion sociale 16

1.4.3. Des expérimentations locales et nationales qui structurent mes travaux 18

2. L'évaluation des dispositifs de gouvernance territoriale 20

2.1. L'évaluation nationale de la performance de la gestion sociale des collèges territoriaux en appui au Ministère du Développement Agraire 20

2.1.1. Le dispositif institutionnel 21

2.1.2. Les indicateurs d'évaluation et leurs évolutions 23

2.1.3 Les résultats des indicateurs 30

2.1.4. Discussion 35

2.2. Analyse des résultats des indicateurs de l'évaluation nationale au niveau du territoire de la Borborema 40

2.2.1 objectif et contexte 40

2.2.2. Une grande diversité du territoire 40

2.2.3. Les résultats des indicateurs 43

2.2.4. Discussion 46

2.3. Evaluation de la perception des résultats des collèges territoriaux du Pronat dans 8 territoires du Brésil 48

2.3.1. Introduction 48

2.3.2. Les résultats 49

2.3.3. Discussion 51

2.4. Analyser la performance des dispositifs de gouvernance des Territoires dans l'Etat du Para en Amazonie brésilienne 52

2.4.1 Introduction 52

2.4.2. Relations entre dynamiques territoriales et participation 53

2.4.3. Relations entre dynamiques territoriales et fonctionnement des collèges territoriaux 55

2.4.4. Relations entre dynamiques territoriales et capacités d'implantation des projets d'investissement 56

2.4.5. Discussion 57
2.5. Evaluation du fonctionnement des dispositifs de gouvernance territoriale : l'apport de l'analyse des proximités 58
2.5.1. Introduction 58
2.5.2. Résultats 60
2.5.3. Discussion 64
2. 6. Conclusions sur les processus d'évaluation des dispositifs de gouvernance territoriale 66
3. L'accompagnement des dispositifs de gouvernance territoriale 70
3.1. L'institutionnalisation progressive : Acaua et le territoire de l'Alto Sertão du Piauí et du Pernambouco 72
3.1.1 Objectif et contexte de l'accompagnement 72
3.1.2. Le processus mis en place 73
3.1.3 Evaluation du processus d'accompagnement 74
3.1.4 Discussion 77
3.2. La montée en capacité et en légitimité : accompagnement de l'agriculture familiale à Paragominas et gouvernance territoriale 79
3.2.1. Objectif et contexte 79
3.2.2. Une grande diversité des outils dans le processus d'accompagnement 81
3.2.3. Evaluation du processus d'accompagnement 86
3.2.4. Discussion 87
3.3. Gestion des conflits et intelligence émotionnelle : l'apport d'une formation nationale 89
3.3.1 Objectif et contexte 89
3.3.2. La trajectoire de la formation 89
3.3.3. L'évaluation faite par les participants 95
3.3.4. Discussion 96
3.4. Conclusion sur l'accompagnement des dispositifs de gouvernance territorial 97
4. Vers des dispositifs de gouvernance territoriale collaborative : conclusions générales et perspectives 99
4.1. LES DGT sont soumis et doivent s'adapter aux contextes locaux et globaux 100
4.1.1. Les cadres normatifs et le design institutionnel : le positionnement des politiques territoriales dans le corps normatif de l'Etat 100
4.1.2. Les rapports de forces: des situations à chaque fois spécifiques 101
4.2. Des processus collaboratifs 102
4.2.1. Des processus collaboratifs pour créer du commun 102
4.2.2. Des processus collaboratifs pour mettre en place une planification ascendante 103
4.2.3 Des processus collaboratifs qui s'inscrivent dans des réseaux multi-échelles 104
4.2.4. Des processus collaboratifs qui se fondent sur des petites victoires 105

4.3. L'accompagnement : entre expérimentation et changement de posture 105
4.3.1 De l'expérimentation et du bricolage 105
4.3.2. Changer sa posture par l'Intelligence Emotionnelle 106
4.4. Des changements permis par les processus collaboratifs dans les DGTC et dans les territoires 107
4.4.1. Montée en capacité et en légitimité 107
4.4.2. Une hybridation des normes 107
4.4.3. Une transition territoriale 108
4.5. Un cadre conceptuel pour la gouvernance territoriale collaborative et perspectives 109
Bibliographie 114

TABLE DES FIGURES

Figure 1. Territoires ruraux au Brésil 16
Figure 2. Les différents indicateurs de l'ICI – Indicateurs de capacité institutionnelle 25
Figure 3. Les trois dimensions de l'indicateur IGS 26
Figure 4. Le territoire de la Borborema 41
Figure 5. Les zones agroécologiques du territoire de la Borborema. 41
Figure 6. Densité démographique dans le territoire de la Borborema 42
Figure 7. Typologie spatiale du territoire de la Borborema. 42
Figure 8. Résultat de l'ICI dans le Territoire de la Borborema 44
Figure 9. Localisation des différents territoires de l'étude du Rimisp au Brésil. 49
Figure 10. Localisation des territoires de la Citoyenneté dans l'Etat du Para au Brésil. 53
Figure 11. Niveau de participation dans les différents territoires de l'Etat du Para. 54
Figure 12. Schéma de mise en relation entre indicateurs et dynamiques territoriales dans l'Etat du Para. 55
Figure 13. Localisation des territoires où les analyses des proximités ont été engagées 59
Figure 14. Dynamiques des réseaux d'acteurs dans les Codeters et dans les APL 64
Figure 15. Localisation du territoire du TASPP (Territoire Alto Sertão et Piaui) 72
Figure 16. Evaluation de la formation ADS par rapport à la constitution de capitaux. 76
Figure 17. Localisation de Paragominas et occupation du sol en 2015 80
Figure 18. Trajectoire de l'intervention dans le municipe de Paragominas. 81
Figure 19. Cadre conceptuel du fonctionnement des dispositifs de gouvernance territoriale collaborative. 110

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1. Variables constituant les indicateurs des 3 dimensions de l'IGS. 28
Tableau 2. Résultats de l'IGS et de ses indicateurs IGS 30
Tableau 3. Résultats des indicateurs moyens de la dimension des processus organisationnels 31
Tableau 4. Résultats du processus d'apprentissage dans les collèges 33
Tableau 5. Résultats obtenus pour l'indicateur de projet. 34
Tableau 6. Capacités institutionnelles des municipes (ICI). 34
Tableau 7. Caractérisation de la participation entre les différentes zones du territoire. 45
Tableau 8. Indicateurs des projets pour le territoire de la Borborema. 46
Tableau 9. Territoires soutenus par le programme Pronat et intégrés dans l'étude du Rimisp. 48
Tableau 10. Résultat des moyennes du niveau de performance des collèges territoriaux du PTC dans l'État du Para 55
Tableau 11. Pourcentage des projets en situation normale de mise en place et pourcentage des projets finalisés 56
Tableau 12. Superficie et population des territoires d'étude 60
Tableau 13. Evaluation des coordinations entre les acteurs au sein des Codeter des deux territoires. 61
Tableau 14. Evolution du contenu de la formation. 90

TABLE DES ENCADRES

Encadré 1. Explicitation des trois dimensions et des neuf indicateurs de l'IGS (Indice de gestion Sociale). *27*
Encadré 2. Relation entre ICI et IGS. *35*
Encadré 3. Un design institutionnel contraignant *39*
Encadré 4. Caractérisation du zonage du territoire de la Borborema. *42*
Encadré 5. Exemple des évolutions des proximités et des dynamiques de réseaux dans les deux territoires étudiés. *62*
Encadré 6. Les représentants-clés ou gatekeepers *63*
Encadré 7 Le principe méthodologique de la prospective conduite à Paragominas *83*

1. Introduction

Les réflexions qui structurent cette HDR valorisent des recherches conduites entre 2005 et 2019 sur les dispositifs de gouvernance territoriale au Brésil. Ils constituent mon objet d'étude. Cette introduction veut, après un bref résumé de mon parcours professionnel, revenir sur le concept même de gouvernance territoriale et de dispositif pour en comprendre les difficultés de fonctionnement. Deux enjeux ont structuré mes travaux, celui de l'évaluation et celui de l'accompagnement. Je décrirai ensuite plus précisément le contexte institutionnel et les terrains brésiliens qui m'ont permis de traiter de cet objet d'étude.

C'est en 2004 que le gouvernement du président Lula da Silva a mis en place un Programme National de Développement des Territoires Ruraux (Pronat), renforcé en 2008 par le Programme des Territoires de la Citoyenneté (PTC). Ce fut une période très riche en matière d'innovations institutionnelles et politiques, malheureusement interrompue par la procédure de destitution de la présidente Dilma Roussef, le 31 août 2016. Cette longue période d'expérimentation institutionnelle m'a permis de comprendre, d'analyser et d'accompagner un cycle complet de politiques territoriales originales. Accueilli tout d'abord à l'université fédérale de Campina Grande (UFCG) dans l'Etat de la Paraïba (Nordeste brésilien), puis à l'université fédérale du Para à Belém (UFPA), ces séjours m'ont permis d'appréhender une grande diversité de situations sociales et territoriales. J'ai aussi intégré, entre 2011 et 2015, une cellule de travail chargée, par le Secrétariat du Développement Territorial (SDT) du le Ministère du Développement Agraire (MDA), de l'évaluation des programmes Pronat et PTC.

Cette expérience a fait suite à un séjour à la Réunion (de 1997 jusqu'en 2005) où la thématique du territoire a orienté mes travaux de recherche, plus précisément entre 2000 et 2005. C'était l'époque du renouvellement de la politique agricole française autour de la multifonctionnalité et de la mise en place de dispositifs spécifiques valorisant une approche globale des exploitations agricoles et des territoires, via les Contrats Territoriaux d'Exploitation (les CTE). Cette recherche s'ancrait dans une volonté de développement local et territorial des Hauts de la Réunion, conduite par la DATAR et par l'APR (Association pour la Promotion en milieu Rural). Ce travail sur l'ingénierie du développement territorial n'était pas spécifiquement orienté sur l'évaluation du fonctionnement des dispositifs de gouvernance territoriale. Il a néanmoins nourri ma réflexion.

Outre cette introduction, le document est structuré en trois grands chapitres : un premier est consacré à l'analyse des travaux d'évaluation du fonctionnement et des résultats des collèges territoriaux, un second est dédié à l'évaluation des processus d'accompagnement développés au sein de plusieurs expériences de recherche-action et enfin une conclusion générale qui tirera des perspectives de recherches. Les résultats et mon parcours de recherche m'ont en effet amené à renforcer les bases conceptuelles de la notion de « dispositif de gouvernance territoriale collaborative », qui place au cœur du processus le dialogue de qualité entre acteurs, basé sur le consentement et l'apprentissage. Ce concept se nourrit des théories sur les communs, sur l'intelligence émotionnelle, sur l'apprentissage organisationnel et la conduite du changement. Ces éléments conceptuels sont autant d'orientations de recherche que je voudrais développer dans les années à venir.

1.1. Les dispositifs de gouvernance territoriale : vieille question, nouveaux défis

Considéré comme un nouveau paradigme de l'action publique, le concept de gouvernance territoriale (GT) traduit des usages variés dans des contextes et des réalités très différents (Simoulin, 2007). Il exprime des pratiques de plus en plus communes, de négociation et de participation orientées vers la construction sociale de tout territoire. L'expression gouvernance territoriale est polysémique.

Plusieurs définitions peuvent être données : ensemble des situations de coopération ne pouvant plus être ordonnées par la hiérarchie et que le terme de gouvernement ne permettait plus de rendre compte de façon satisfaisante à lui seul » (Simoulin, 2007: 28); « un processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux et d'institutions, en vue d'atteindre des objectifs définis et discutés collectivement » (Le Galès, 2010 : 245), «un processus dynamique de coordination entre des acteurs publics et privés aux identités multiples et aux ressources asymétriques autour d'enjeux territorialisés 1) visant la construction collective d'objectifs et d'actions 2) mettant en œuvre des dispositifs multiples qui reposent sur des apprentissages collectifs et participe des innovations institutionnelles et organisationnelles au sein des territoires " (Rey-Valette *et al*., 2011 : 38).

L'expression désigne ainsi 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 une partie organisée de la société qui est volontaire, largement autosuffisante et autonome de l'État. C'est le corps social, par opposition à la classe politique (Stoker, 1998). Ainsi, la gouvernance territoriale soutient un projet de société nouveau, où, dans le respect d'un contrat social actualisé, la participation se joint à la représentation démocratique (Caillebosse, 2007).

La gouvernance territoriale peut ainsi être considérée comme une reconfiguration de systèmes d'acteurs engagés dans l'action publique, action publique qui se complexifie. La gouvernance territoriale remet en effet en cause la logique top-down qui ne considère les niveaux locaux que comme réceptacles des décisions communautaires. Elle traduit une situation de « brouillage des frontières traditionnelles et de porosité croissante entre les secteurs, les niveaux territoriaux et les différents espaces de rattachement de l'activité professionnelle » (Pasquier et Weisbein, 2007 : 217). La gouvernance territoriale est ainsi au cœur d'un processus d'hybridation des normes entre injonctions descendantes et systèmes normatifs localisés, entre propositions ascendantes des populations et institutions publiques locales (Bonnal *et al*, 2015). Les multiples définitions de la gouvernance territoriale mettent en avant les formes de partenariat entre acteurs publics et privés, les réseaux, les interrelations entre niveaux et les modalités de la participation (Rey-Valette et Mathé, 2012).

Cette reconfiguration de systèmes d'acteurs passe par la construction d'arrangements institutionnels. Or, ces arrangements institutionnels sont dépendants des dispositifs de gouvernance. En me référant à Foucault (1975), je définis le dispositif comme un assemblage intentionnel d'éléments hétérogènes, que ce soit des normes, des discours, des pratiques, des instruments, des arrangements, des outils, des structures organisationnelles ou des savoirs, répartis spécifiquement en fonction d'une finalité de gestion du territoire. Parler de dispositif, ce n'est pas donc se limiter à l'étude des instances de gouvernance, c'est aller au-delà du lieu et de la structure, en considérant que ces instances sont insérées dans un ensemble d'éléments qui leur donnent du sens, qui les contraignent et qui les rendent complexes. Le dispositif aurait ainsi « un caractère stratégique, produit et géré par le centre ou le pivot d'un collectif organisé, et qui vise à intégrer les outils et les acteurs de façon cohérente et dans le respect de certaines règles de gestion, comprises comme une pratique interne ou externe à destination des membres de l'organisation, l'objectif du dispositif est de réguler les comportements » (De Vaujany, 2006 : 8). Les dispositifs ont pour but de faciliter l'action collective et sont souvent au cœur des relations de pouvoir (Lardon *et al.*, 2008) au sein des territoires.

Dans une perspective de régulation, les dispositifs territoriaux structurent donc des systèmes normatifs territoriaux, hybrides entre cadres normatifs englobants et systèmes de régulation locaux pour établir des arrangements entre acteurs (les règles du jeu) et réguler les systèmes productifs (les règles d'usage des ressources). Les règles du jeu déterminent la manière dont les acteurs s'organisent

et gèrent leurs interactions pour définir ces normes d'usage des ressources. Ces systèmes normatifs, une fois mis en place, « contraignent » l'action par des instruments spécifiques.

La finalité de la GT est alors triple : 1) dialoguer pour construire une vision fédératrice, définir des objectifs communs et élaborer le Projet[1] ; 2) produire des normes et réguler pour permettre la mise en œuvre des projets ; 3) gérer de manière décentralisée et coordonner, sur un même territoire, les utilisateurs des ressources communes (Rogers et Hall, 2003).

Les arrangements institutionnels dépendent de l'environnement institutionnel qui les contraint fortement. Dans le cas du Brésil, le portage du programme des Territoires Ruraux par le Ministère du Développement Agraire a directement impacté la légitimité du dispositif, ses contraintes mais aussi ses potentialités. J'y reviendrai.

Les difficultés de fonctionnement des dispositifs de GT sont connues, la littérature y fait largement référence, y compris dans les pays du Sud. Les problèmes rencontrés sont nombreux : asymétrie forte entre acteurs (Delgado et Leite, 2015), manque de compétences (Tonneau *et al.,* 2011b), capacités institutionnelles faibles (Favareto et Berdégué, 2017), participation imparfaite (Chia *et al.*, 2008b), exercice du pouvoir défavorable (Sabourin, 2015), logique de projet qui favorise parfois l'instabilité et la précarité, et absence de moyens pour les territoires (Rey-Valette *et al.,* 2011). Le Brésil n'échappe pas à cette règle car le paternalisme des politiques est patent (Leite, 2014) et les modèles de développement s'affrontent entre agroécologie et agrobusiness. Par conséquent, l'émergence d'une vision commune est difficile (Berdégué et Favareto, 2019), les politiques sectorielles sont incohérentes entre elles (Bonnal *et al.*, 2012) et l'asymétrie entre acteurs reste particulièrement forte (Piraux *et al.*, 2012).

1.2. Deux enjeux structurent mes travaux : l'évaluation et l'accompagnement

Mes travaux de recherche ont été guidés par deux enjeux émergeant de ces différentes difficultés : l'enjeu de l'évaluation et celui de l'accompagnement.

Relever le défi de **l'évaluation**, nécessite de porter un jugement et de donner constamment du sens aux actions, ce qui impose, d'une part, l'analyse critique du fonctionnement des dispositifs de gouvernance et de leur performance (je reviendrai d'ailleurs sur ce terme) et, d'autre part, la compréhension des situations dans lesquelles les actions s'insèrent. Pour évaluer le fonctionnement des dispositifs de gouvernance, des hypothèses fortes ont structuré mes travaux :

- l'évaluation ne peut pas être que locale, comme c'est encore trop souvent le cas (Rey-Valette *et al.*, 2014) ; les évaluations doivent être conduites à un niveau plus englobant, comme celui des régions ou celui des états, et ainsi permettre d'évaluer la diversité des situations ;

- les multiples dimensions des dispositifs de gouvernance territoriale doivent être appréhendées, au niveau de la participation, du fonctionnement, mais aussi de l'impact sur le territoire, ce qui suppose l'élaboration de multiples indicateurs qu'il faut agréger en un indice ou système d'indicateurs global ; trop souvent en effet, l'évaluation ne porte que sur le fonctionnement des dispositifs en tant que tel car les multiples effets sont difficiles à appréhender (Rey-Valette et Mathé, 2012) ;

[1] Le P majuscule traduit le Projet global, la vision et les grands éléments de stratégies qui orientent l'élaboration du plan de développement et la mise en œuvre des projets (p minuscule) sur le territoire

- l'évaluation doit être appropriable par les acteurs locaux et les décideurs, ce qui nécessite la création d'indicateurs co-construits dans un processus collaboratif, en agrégeant des connaissances académiques et locales (issues de l'expérience des acteurs locaux) ;

- la démarche de l'évaluation au niveau local peut être rénovée par les théories de la proximité (Torre, 2009), qui permettent une meilleure évaluation de la qualité et de la nature des relations interpersonnelles, conditionnées par la distance géographique ;

- les dynamiques temporelles et l'approche multi-échelle de la gouvernance territoriale doivent être intégrées (Torre et Wallet, 2011).

Le deuxième enjeu est celui de **l'accompagnement**. Appliquée au Cirad depuis les années 1990 par de nombreuses équipes et sur des objets très variés, la démarche d'accompagnement s'appuie sur les sciences de la complexité et propose une démarche, une posture et des outils pour suivre la trajectoire d'un système complexe (Étienne, 2010 ; collectif ComMod, 2006). L'accompagnement des dispositifs de gouvernance en fait en quelque sorte des laboratoires du changement. Il permet de suivre les évolutions en cours des territoires et renforce les capacités d'innovations de ces dispositifs. A nouveau, des hypothèses ont guidé mon travail :

- l'accompagnement doit permettre une montée en capacité des acteurs, au niveau individuel et collectif ; le niveau individuel passe par un renforcement des compétences des acteurs, surtout celles des « sans-voix » qui sont souvent exclus des décisions publiques ; le niveau collectif bénéficie des conditions d'un apprentissage mutuel favorable entre acteurs. Ces conditions naissent, d'une part, de la relation proche développée par les chercheurs, permettant confiance, rigueur scientifique, réflexivité, légitimation croisée des connaissances et constitution de réseaux d'acteurs divers (Jankowski et Le Marec, 2014) et, d'autre part, des mises en situation permettant la mise à l'épreuve de la réalité des apprentissages (Coudel *et al.*, 2017). Il faut augmenter avant tout les capacités de dialogue des acteurs pour donner du sens aux actions et pour que les règles de fonctionnement des dispositifs soient mieux appropriées. Je traduis ces différents points par la notion de consentement aux processus proposés. Cette hypothèse peut paraître classique mais le regard sera original car rénové par l'approche sur l'intelligence émotionnelle qui met l'accent sur la qualité des relations interpersonnelles.

- si la montée en capacités individuelle et collective est nécessaire, elle reste toutefois insuffisante si elle ne s'inscrit pas dans un processus d'institutionnalisation progressive des dispositifs de GT, permettant de monter en légitimité et modifier les jeux de pouvoirs locaux. Cela rejoint alors la notion de capabilités de Sen (2003). Je questionne ainsi l'importance de l'environnement institutionnel qui (en)cadre l'action des dispositifs.

- l'accompagnement nécessite de mettre en place un processus d'évaluation in itinere donnant sens aux actions, l'évaluation faisant partie intégrante de l'accompagnement qui suppose recul sur les pratiques et ajustements continuels.

1.3. Des critères d'évaluation diversifiés

Que ce soit pour l'évaluation du fonctionnement des dispositifs de gouvernance ou des processus d'accompagnement, une entrée par des systèmes d'indicateurs pertinents été retenue. Je présenterai dans le chapitre sur l'évaluation le cadre conceptuel autour de la gestion sociale qui a permis de les identifier pour qualifier le fonctionnement des dispositifs de gouvernance territoriale et leurs résultats.

Je voudrais revenir ici sur les critères qui ont été retenus pour évaluer les résultats obtenus par les dispositifs. Ils ont en effet systématiquement privilégié à la fois les produits obtenus et les impacts des

processus. Les produits obtenus sont classiquement les projets, les plans ou les diagnostics. Pour qualifier les impacts, l'évaluation a retenu d'un côté la notion de capacités, proche de celles d'autonomisation et de compétence et de l'autre, celle de capital, humain, social, institutionnel et territorial. Pour Laverack et Labonte (2000), l'autonomisation est le moyen par lequel les citoyens acquièrent un plus grand contrôle sur les décisions qui touchent leurs vies. Pour Vasconcelos (2004), elle correspond à l'augmentation du pouvoir des personnes et des groupes sociaux dans les relations interpersonnelles et institutionnelles, en particulier dans un contexte de soumission à des relations d'oppression, de discrimination et de domination sociale. Les compétences quant à elles, se rapportent aux décisions et aux actions. Elles regroupent des savoirs, des savoirs être et des savoirs faire, qui peuvent être activés en fonction d'une situation donnée. Une compétence permet d'agir en fonction d'une situation donnée (Zarifian, 2001 ; Sen, 2003). Ainsi, Perrenoud (2004) distingue les compétences de haut niveau qui permettent de faire face à une situation singulière et complexe, "d'inventer" une réponse appropriée et de ne pas reproduire des réponses stéréotypées, issues d'un référentiel commun ou de procédures éducatives formelles. Elles sont souvent traduites par la notion de capital humain. Dans ce cas, les compétences deviennent des ressources pour l'action, aux côtés d'autres ressources, matérielles, financières ou institutionnelles.

La notion de capital social est apparue dans le prolongement de celle de capital humain pour caractériser l'apport des relations sociales (Lin, 2005). D'abord définie à un niveau individuel, pour expliquer comment les individus investissent dans et tirent parti de leurs relations sociales (Granovetter, 1985), ce concept s'est progressivement étendu à l'analyse des dynamiques sociales des communautés et nations, notamment avec Putnam (1993). Il intègre la confiance, les normes de coopération et la participation civique et associative (Putman, 1996 ; Ponthieux, 2006).

Le terme de capital institutionnel est défini par Krishna (1997) comme l'ensemble des éléments structurels – rôles, règles, procédures et organisations – qui facilitent une action collective aux bénéfices mutuels. Dans le cas du développement territorial, ce capital institutionnel est entre autre constitué des dispositifs de gouvernance (organismes, dispositifs collectifs) et des règles (règlements, normes communes aux acteurs du territoire) qui permettent aux acteurs d'agir ensemble.

Enfin, le capital territorial est défini comme un système imbriquant plusieurs dimensions constitutives du potentiel de développement d'un territoire (Camagni, 2006), dont les deux principales sont, d'une part la capacité des acteurs locaux à s'organiser en réseaux de coopération et à instituer des systèmes d'action, et d'autre part leur capacité à concevoir des stratégies de développement et à mettre en œuvre des projets de valorisation des ressources spécifiques au territoire (Lacquement et Chevallier, 2016). Dans la démarche LEADER (Leader, 1999 *in* Lacquement et Chevallier, 2016), le capital territorial représente l'ensemble des éléments dont dispose le territoire sur le plan matériel et immatériel, pouvant constituer, sur certains aspects, des atouts, et sur d'autres des contrats. Le capital d'un territoire rural est complexe. Huit composantes sont proposées pour le définir : les ressources physiques et leur gestion, la culture, les ressources humaines, les savoir-faire, la gouvernance du territoire, les activités, l'image du territoire, les marchés et les relations externes.

Le concept de capital a généralement une connotation économique et peut être considéré comme limitant pour les sciences de gestion ou la sociologie. Néanmoins, il présente un intérêt par sa capacité à modéliser un processus de construction/mobilisation. En se basant sur les analyses de Marx (Brewer, 1984), Lin (2005) distingue deux composantes constitutives de la notion de capital: il est à la fois le produit d'un processus de production (il est accumulé) et le produit d'un processus d'investissement (il est mobilisé). Ces deux composantes se retrouvent dans tous les concepts de capitaux apparus dans la lignée de celui de capital productif. Les capitaux sont hérités ou sont le produit de processus d'apprentissage. Les zones marginalisées se caractérisent par un "héritage faible" en capitaux, d'où

l'importance de la production de capital et d'actions spécifiques de formation et d'apprentissage. Mais comme cela a été dit, produire des capitaux ne suffit pas. Ils doivent être mobilisés dans le cadre d'une d'action ou d'un projet. Nous rejoignons ici la vision « adaptative » de Sen (1989) et son concept de « capabilités ». Sen considère qu'il ne suffit pas d'avoir la capacité à réaliser, il faut aussi avoir l'opportunité, la possibilité et le pouvoir d'adapter les compétences aux situations.

1.4. Le contexte du développement territorial au Brésil : un terrain pertinent pour traiter les enjeux d'évaluation et d'accompagnement

La mise en œuvre de la gouvernance territoriale est fonction des contextes dans laquelle elle s'exerce. Elle dépend bien entendu des situations territoriales, par les jeux de pouvoir par exemple qui s'y jouent, mais aussi des contextes institutionnels plus globaux qui déterminent les cadres normatifs dont va dépendre directement la gouvernance. Je contextualise donc les programmes de développement territorial du Brésil car ils conditionnent fortement la spécificité de mon objet d'étude, la gouvernance territoriale.

1.4.1. Deux programmes de développement territorial au Brésil : entre contexte et enjeux des dispositifs

Le Brésil est devenu un pays de référence en ce qui concerne le développement territorial, en particulier celui des zones rurales. En effet, pendant plus de 15 ans, le pays s'est engagé dans un programme novateur, le Programme de Développement Durable des Territoires Ruraux (Pronat) où 239 territoires ruraux ont été choisis pour mettre en œuvre une démarche de développement durable, c'est-à-dire renforcer leur dynamisme économique, combattre la pauvreté et mieux prendre en compte les impératifs écologiques. Le Pronat voulait concentrer l'action publique dans les territoires les plus démunis et ainsi dépasser les blocages locaux existants (clientélisme, corruption, faibles compétences…).

Le contexte dans lequel s'est développé ce programme a été et demeure encore aujourd'hui particulier : fortes asymétries entre les acteurs, inégalités sociales, capacités institutionnelles des faibles, faiblesse de l'intégration des politiques publiques, niveau de capital social des habitants souvent faible. La gouvernance territoriale qui se nourrit des relations entre acteurs et entre institutions n'a donc pas été simple à mettre en place. La politisation marque aussi de manière importante les relations entre acteurs. Le clientélisme et le paternalisme se sont toujours révélés les modes de gestion les plus communs au niveau des communes[2]. Pour sortir de cette impasse, un des objectifs du programme des territoires, regroupant plusieurs communes, a été de transférer la gestion des ressources financières fédérales du Proinf (le Pronaf[3] Infrastructure) directement au niveau des territoires alors que jusqu'en 2003, elle était sous la responsabilité des mairies.

[2] Le municipe au Brésil correspond à la commune en France, les deux termes seront utilisés indifféremment dans le texte.

[3] Le Programme National d'Appui à l'Agriculture Familiale (PRONAF) a été créé en 1995. L'objectif était de consolider l'agriculture familiale, suivant trois grandes lignes d'actions : le financement de la production de l'agriculture familiale (crédits d'investissement et de campagne aux petits agriculteurs) ; la formation et la professionnalisation des agriculteurs familiaux, accompagnées d'appuis aux services de vulgarisation et de formation ; le financement d'infrastructures sociales et économiques des régions à forte présence de l'agriculture

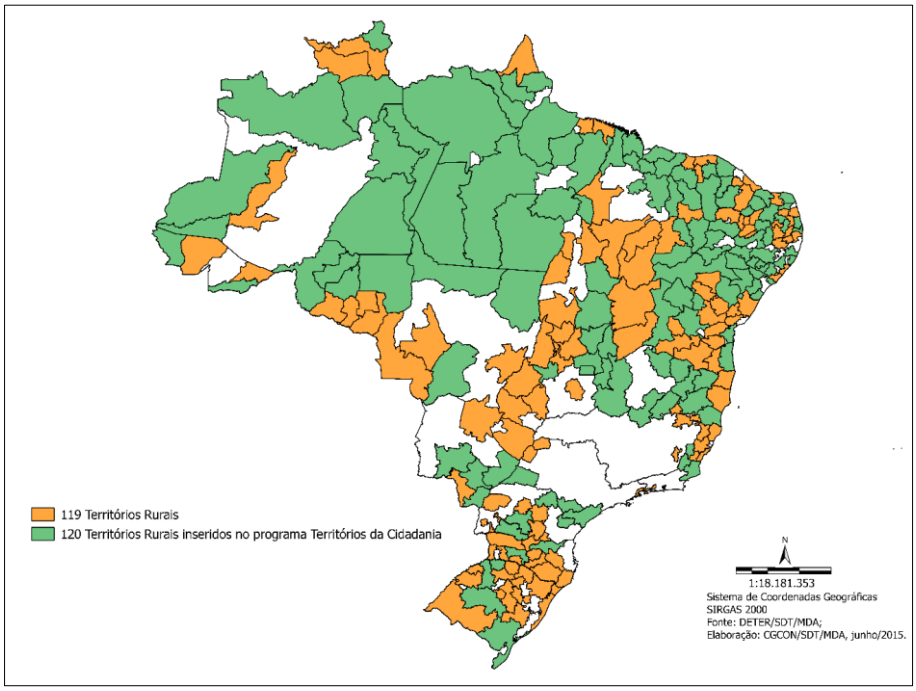
Pour cela, le Pronat a créé un dispositif spécifique de gouvernance territoriale, le CODETER (Collège de développement territorial) dont l'objectif était de modifier les rapports de force à l'échelle locale, en faisant mieux participer la société civile à l'action publique.

En 2004, le programme a tout d'abord favorisé l'émergence de « Territoires d'Identité », espaces constitués d'un ensemble de municipes, fournissant un cadre institutionnel permettant d'appuyer l'agriculture familiale. Les politiques ont été essentiellement procédurales et ont surtout fourni aux acteurs locaux les moyens en ingénierie territoriale nécessaires à l'élaboration de leur vision du territoire et à l'émergence de leurs propres projets. Cette nouvelle génération de politiques publiques a donc favorisé la démarche de projet, préalable à toute mise en œuvre d'outils. Le programme a aussi défendu la cohérence entre politiques sectorielles et le partenariat entre les acteurs de développement territorial. Pour mettre en place un tel programme, le ministère a contractualisé des accords avec des ONG ou des fondations locales susceptibles de gérer les budgets de fonctionnement des Codeters et d'assurer leur animation. L'animateur territorial était donc directement salarié de ces organisations.

En 2008, le Gouvernement Lula da Silva a favorisé un nouveau programme territorial, les Territoires de la Citoyenneté. Ce programme a poursuivi les objectifs du Pronat tout en renforçant le dispositif de coordination des politiques publiques décentralisées au niveau territorial. 120 Territoires de la Citoyenneté ont été créés. Le programme a promu entre autres la parité entre représentants de la société civile et institutions publiques au sein du Codeter, alors que sa composition était de deux-tiers/un tiers dans les Territoires d'Identité. Il a aussi renforcé la volonté d'articulation entre les différentes politiques publiques rurales menées par les 22 ministères en charge de leur implantation, et fourni les moyens de contrôle au Codeter sur ces politiques, notamment au travers d'un système d'information mis à jour portant sur les politiques publiques spécifiques mises en œuvre dans chaque territoire.

familiale, en liant cet effort à la promotion du partenariat (création des Conseils Municipaux de Développement Rural). (Tonneau et Sabourin, 2009)

Figure 1. Territoires ruraux au Brésil (Source: SDT/MDA, 2015)



1.4.2 Le collège territorial et la gestion sociale

Comme je viens de le préciser, le Pronat puis le PTC prévoyaient la constitution d'un Collège de développement territorial (Codeter) pour chaque territoire, composé de plusieurs municipes Il était composé de représentants de la société civile organisée (syndicats, organisations de producteurs, associations), à parité avec les représentants des institutions publiques (pouvoirs publics des différents échelons administratifs – municipe, Etats et Union, banques, ainsi que divers établissements publics chargés de la recherche, du développement, du conseil et de la formation). Ce collège avait pour tâche de définir un plan de développement du territoire et de mettre en œuvre les différents projets inclus dans ce plan, à l'aide de financements octroyés par le gouvernement fédéral. Ces financements provenaient essentiellement du Ministère du Développement Agraire, ayant prévu des lignes budgétaires dédiées aux coûts de fonctionnement du Codeter, à la construction d'infrastructures et à l'achat de matériel (véhicules, machines de transformation, etc.). Des financements complémentaires pouvaient également provenir d'autres ministères, tels que ceux de la santé ou de l'éducation. Les assemblées plénières du Codeter se tenaient en général tous les deux mois, des groupes thématiques pouvant se réunir plus souvent.

Les programmes du Pronat et du PTC ont fait de la gestion sociale le concept clé de la méthodologie d'intervention des Codeters. Elle est définie selon le Ministère du Développement Agraire comme une manière spécifique de gérer les biens publics, en particulier les politiques publiques et les initiatives de promotion du développement rural. Pour qu'elle fonctionne de manière efficace, elle doit s'appuyer sur des systèmes décentralisés, basés sur une forte participation, une information de qualité, un partenariat et des articulations en réseau. Pour le développement territorial, cela suppose la construction de pactes de concertation sociale entre les différents agents locaux, publics et privés, pactes traduits en un plan de développement territorial, la construction de dispositifs de partage de pouvoirs et de responsabilités et in fine, des mécanismes de contrôle social sur les actions prévues par

le plan (SDT, 2008). J'approfondis dans le paragraphe suivant le concept de gestion sociale car il constitue le référentiel qui a guidé le fonctionnement des collèges territoriaux et donc leur évaluation.

La notion de gestion sociale naît, dans un premier temps, de discussions au sein des sciences administratives puis se consolide ensuite dans le domaine du management public. Le contexte qui entoure cette discussion est caractérisé par la recherche d'une « culture politique non autoritaire dans la société » (Delgado et Grisa, 2015, p. 52), qui, dans le cadre de la redémocratisation au Brésil, a favorisé le protagonisme des mouvements sociaux et des acteurs de la société civile. Puis le concept s'est enrichi de réflexions portant sur la décentralisation gouvernementale et la promotion d'espaces publics occupés par des acteurs extérieurs au système politique traditionnel (Delgado et Grisa, 2015).

Les premières références au concept sont apparues au Brésil au milieu des années 1990 (Cançado *et al.*, 2013a; 2013b). Les chercheurs ont fondé leurs travaux sur des références théoriques comme celle de la « citoyenneté délibérative » de Habermas (Salgado *et al*., 2019). Celle-ci est proposée comme médiatrice des relations entre l'État, le marché et la société civile, en suivant des principes tels que l'inclusion, le pluralisme, l'égalité participative, l'autonomie et le bien commun (Cançado *et al.*, 2013a, p. 112). Elle a pour but de guider les processus de discussion et donner une légitimité aux décisions.

A cette approche s'ajoute la critique que font des chercheurs comme Paes de Pauda (2005) et Tenorio (2005) du domaine du management public, à la vision managériale trop poussée des réformes de l'Etat, reléguant l'intérêt public et la démocratie au second plan. De cette manière, le concept de gestion sociale s'est construit sur la nécessité de combler le fossé entre les aspects instrumentaux de la gestion (efficacité des processus de gestion) et ses aspects socio-politiques. Cette dernière dimension gagne en importance et en vient à conformer l'aspect corporatif du management public qui guide la formation de nouveaux dispositifs institutionnels issus de la sphère publique (Tenorio, 2005) pour garantir, en plus des droits des citoyens, leur participation aux processus décisionnels. En résumé, ces auteurs conçoivent la gestion sociale comme un « processus de gestion dialogique dans lequel le pouvoir de décision est partagé entre les participants à l'action » (Cançado *et al.*, 2013b, p. 114). Ils précisent que « la gestion sera comprise comme l'espace des relations sociales privilégiées dans lesquelles chacun a le droit de s'exprimer, sans aucune forme de coercition » (*Ibid*.).

L'analyse de ce cadre permet de comprendre pourquoi la mise en œuvre du Pronat s'est appuyée sur l'opérationnalisation de la gestion sociale. En effet, la base de la construction des territoires réside dans la force et la qualité des relations sociales qui y sont constituées, les caractérisant comme telles et se configurant au-delà de simples préoccupations sectorielles. En ce sens, le SDT a supposé qu'à travers ce processus de gestion sociale, il serait possible d'articuler les réseaux existants en milieu rural, ce qui entraînerait une dynamique vertueuse de développement des territoires ruraux. Par conséquent, l'efficacité de la gestion sociale dépendra de la qualité des systèmes décentralisés, de la participation, de la fluidité et de la densité de l'information et des articulations en réseaux (Brasil, 2005). Afin de respecter ces principes, le cycle de gestion sociale consiste en: (i) des actions de planification dont l'instrument principal est le Plan Territorial de Développement Rural Durable (PTDRS); (ii) l'organisation, matérialisée dans le collège territorial ; (iii) la coordination des actions, assurée par des médiateurs; et (iv) le contrôle social des politiques publiques.

Ces référentiels me permettent de préciser la singularité de mon principal objet d'étude, le Codeter : il s'agit d'un type de dispositif de gouvernance territoriale (DGT) qui institutionnalise l'action collective entre société civile et pouvoirs publics, qui propose un cadre d'intervention, la gestion sociale, à un public centré sur l'agriculture familiale, et qui finance des projets d'investissements dans le secteur. Le dispositif émane d'une politique nationale, devant favoriser les collaborations au niveau de territoires de projets, le territoire devenant un lieu de négociation, de planification, de régulation et d'exercice

de la citoyenneté, en contrôlant davantage les politiques publiques implémentées. Le rôle de ce dispositif est avant tout consultatif, puisqu'ancré dans les cadres de fonctionnement du pacte fédératif du Brésil, qui considère l'Union, les Etats fédérés et les municipes comme seuls détenteurs des pouvoirs exécutif et législatif.

1.4.3. Des expérimentations locales et nationales qui structurent mes travaux

Pour garantir l'efficacité de cette démarche de gestion sociale, des initiatives ont progressivement émergé au sein du Ministère du Développement Agraire (MDA), plus particulièrement au sein du Secrétariat du Développement Territorial (SDT), en charge du programme.

Ainsi, au niveau national, j'ai directement contribué à deux actions menées par le MDA.

La première est une évaluation du fonctionnement et de l'impact des Codeters menée sur 39 territoires, qui a été lancée en 2011. Elle a été suivie d'une seconde phase démarrée en 2014 à destination des 230 territoires ciblés mais dont 120 d'entre eux ayant finalement participé à l'évaluation. Pour réaliser cette large évaluation, le Ministère a mis en place des cellules d'accompagnement et d'information mobilisant 54 universités présentes dans les différents territoires concernés (il y en avait 27 dans le premier cycle) et des techniciens chargés du suivi et de l'évaluation. Le processus s'est échelonné sur 5 ans. J'ai été membre du groupe de travail du Ministère chargé de coordonner cette évaluation. Au préalable, des indicateurs ont été définis par des experts extérieurs (j'y reviendrai p. 23) pour mesurer l'efficacité du dispositif de gouvernance, la pertinence de la définition et de la mise en place des projets d'investissement, l'impact des facteurs identitaires comme éléments dynamisants du développement, les capacités institutionnelles des municipes et l'impact sur le niveau des conditions de vie des agriculteurs familiaux. Un premier travail a porté sur une synthèse des résultats et sur l'analyse de la pertinence de l'évaluation. J'ai ensuite contribué à la redéfinition des indicateurs et j'ai coordonné la définition d'un nouvel indice (Indice de gestion sociale) permettant de mieux appréhender les performances des Codeters. Une batterie d'indicateurs a été définie pour obtenir une image précise du fonctionnement de ces collèges et de leurs impacts, indicateurs ensuite testés et renseignés par les cellules.

L'autre expérience nationale que j'ai conçue puis mise en œuvre est celle d'une formation financée par le même Ministère, et réalisée dans les régions Nordeste, Nord et Sudeste du pays. Elle a touché plus de 400 participants pendant 20 semaines, provenant d'une centaine de territoires. Elle a porté sur un renforcement des compétences axées sur la compréhension des dynamiques territoriales et la compréhension des conflits. Cette formation, conduite pendant plus de trois ans, a permis de valoriser la riche expérience des participants impliqués dans les Codeters, avant tout des techniciens et des représentants de la société civile, mais aussi des représentants des pouvoirs publics, voire quelques maires. Elle a permis de repenser les méthodes pour que les acteurs territoriaux puissent mieux appréhender les dynamiques territoriales en les articulant à de l'apprentissage organisationnel.

Au niveau local, certains territoires ont constitué des points d'appui aux évaluations et aux processus d'accompagnement. Tous n'étaient pas directement liés à la dynamique des Codeters, mais les actions qui y étaient menées relevaient de la même philosophie.

Une première expérience a concerné le Nordeste du pays, au niveau du territoire de la Borborema dans l'Etat de la Paraíba. Ce territoire est riche d'une expérience liée à la transition agro écologique où un pôle syndical a progressivement émergé suite à un travail d'appui à l'agriculture familiale locale, réalisé principalement par une ONG, l'ASPTA. J'ai participé à l'appui à ces dynamiques puis à celle de la cellule d'appui et d'évaluation (NEDETs) de l'Université Fédérale de Campina Grande.

Le deuxième territoire est celui situé à la frontière entre les Etats du Pernambouco et du Piauí. Le municipe d'Acaua et ses municipes voisins, tous engagés dans le TASPP (territoire du « Alto Sertão Piauí Pernambouco »), ont été choisis pour leurs très faibles indicateurs de développement humain. Un travail d'accompagnement d'une durée de 7 années a été conduit avec l'Embrapa dans le cadre du programme Fome 0 (Faim 0). Ensuite, les Codeters des Territoires du Baixo Amazonas et du Nordeste ont été accompagnés. Localisés dans l'Etat du Para en Amazonie, ces territoires résultant d'ancienne colonisation par l'agriculture familiale ont été soumis récemment à un fort développement de l'agro-business. Dans ces deux territoires, une thèse a été réalisée en utilisant les théories de la proximité, thèse que j'ai co-orientée avec André Torre de l'INRA. Par ailleurs, le municipe de Paragominas au sein du territoire du Nordeste Paraense a fait lui aussi l'objet d'un accompagnement de l'agriculture familiale au sein d'un programme dénommé « municipe vert » et d'une expérience de certification territoriale.

D'autres évaluations ont aussi été menées à l'échelle de territoires au sein de l'Etat du Para et entre territoires localisés dans divers Etats fédérés. La question de l'évaluation nécessite une analyse des mécanismes de l'action publique prenant en compte les contextes, toujours spécifiques.

2. L'évaluation des dispositifs de gouvernance territoriale

Pour traiter de la thématique de l'évaluation des dispositifs de gouvernance territoriale (DGT), cinq expériences sont relatées dans ce chapitre :

- la première est celle de l'évaluation nationale de la performance de la gestion sociale des collèges territoriaux mis en place par le Pronat et le PTC, évaluation réalisée avec le Ministère du Développement Agraire brésilien (MDA) ;

- la deuxième expérience aborde l'analyse des indicateurs nationaux à l'échelle d'un territoire, celui de la Borborema, dans le Nordeste du pays ;

- la troisième est un exercice de comparaison des perceptions des acteurs sur les résultats obtenus par les collèges territoriaux entre territoires d'Etats fédérés différents, ceci dans le cadre d'une étude internationale portée par le RIMISP (Centre latino-américain pour le développement rural) ;

- la quatrième expérience est une analyse comparée de la performance des Codeters au niveau d'un Etat fédéré, le Para, en Amazonie ; cette évaluation ne se base pas sur les mêmes indicateurs que ceux définis au niveau national puisque l'étude a été antérieure. Une approche spatiale y a été privilégiée afin de mettre les évaluations en perspective avec les dynamiques territoriales propres à chaque territoire ;

- la cinquième enfin, se réfère à une analyse des proximités et des réseaux sociaux conduites au niveau de deux territoires dans l'Etat du Para ;

Un dernier point conclura sur les résultats obtenus au niveau des processus d'évaluation des dispositifs de gouvernance territoriale.

Je ne détaillerai pas tous les résultats qui ont fait l'objet de nombreuses publications mais je me focaliserai, au fil de la présentation des résultats, à faire des apports progressifs sur les questions méthodologiques liées à l'évaluation et sur les analyses qui en ont résulté.

Les expériences sont présentées en respectant un même plan : les objectifs des actions et leur contexte, la présentation des méthodologies d'évaluation puis les résultats. Une mise en discussion de ces résultats à la fin de chaque expérience préparera la conclusion faite à la fin du chapitre.

2.1. L'évaluation nationale de la performance de la gestion sociale des collèges territoriaux en appui au Ministère du Développement Agraire

Le secrétariat du développement territorial (SDT) du Ministère du Développement Agraire (MDA) a conçu son système de suivi et d'évaluation en 2007 car les premières années ont été consacrées à l'opérationnalisation du PRONAT (Programme National des Territoires). Après cette phase et avec le lancement du Programme des Territoires de la Citoyenneté (PTC) en 2008, la Coordination de la gestion stratégique (CGE) du SDT a été créée. Elle avait pour tâche de concevoir et de gérer le système d'information relatif au suivi et à l'évaluation, en vue i) d'améliorer la gestion des processus au sein du SDT, ii) d'évaluer les résultats et les impacts du PRONAT et du PTC au sein des territoires et iii) de soutenir l'amélioration de la gestion sociale dans ces territoires ruraux (Valencia, 2014). Le système d'information était directement accessible sur le site du Ministère.

Le SDT a proposé un partenariat avec les universités pour d'une part, disposer de compétences nécessaires au recueil d'information puis à l'analyse des résultats obtenus dans chaque territoire, et

d'autre part, renforcer l'insertion des universités dans leurs territoires et contribuer ainsi progressivement à la construction de connaissances et de compétences locales. Il était attendu de ces partenariats une augmentation du potentiel de développement et d'autonomie des territoires.

Dans le travail d'évaluation, qui a fait l'objet de nombreuses publications (11 au total)[4], des innovations spécifiques ont été mises en place : i) institutionnelles tout d'abord avec le recours à un dispositif original de partenariat de longue durée (6 années) entre les Universités fédérales, le CNPQ (Centre nationale de recherche scientifique) et le MDA, ii) instrumentales ensuite, car l'évaluation a été construite à partir d'une batterie importante d'indices et d'indicateurs définis de manière participative.

Pour traiter de la thématique de l'évaluation, je suivrai ce plan :

- Le dispositif institutionnel d'évaluation ; je détaillerai ses deux phases spécifiques.

- Les systèmes d'indicateurs et leur évolution ; je soulignerai l'importance de la participation, du bricolage méthodologique (Javeau, 2001) et du processus d'apprentissage.

- La présentation des résultats ; je me focaliserai sur un des indicateurs dont j'ai coordonné l'élaboration, l'indice de gestion sociale (IGS), qui mesure la qualité de la gestion sociale au sein des DGT. Ces résultats permettront de tirer des enseignements généraux sur la gouvernance territoriale.

2.1.1. Le dispositif institutionnel

La stratégie de suivi-évaluation du PRONAT et du PTC peut être divisée en 2 phases, caractérisées par la mise en œuvre de dispositifs institutionnels originaux : le « Projet des Cellules d'Accompagnement et d'Information» (CAI) , développé entre 2010 et 2011 et le « Projet des Noyaux d'extension et de Développement Territorial » (NEDETS) développé entre 2012 et 2016, date de l'arrêt du MDA et du PRONAT par le gouvernement de Michel Temer.

a) Le projet des Cellules d'accompagnement et d'information (CAI)

L'objectif des Cellules d'accompagnement et d'information (CAI) était avant tout de recueillir des informations permettant d'évaluer les collèges territoriaux, les contextes et l'impact du développement territorial. Ces cellules renseignaient cinq indicateurs synthétiques (j'y reviendrai par la suite), définis au préalable par les équipes du ministère, et les mettaient en débat au sein des collèges, dans un objectif d'apprentissage. Ces indicateurs devaient permettre de comprendre l'environnement institutionnel et identitaire des territoires, le fonctionnement du collège territorial et l'impact des politiques publiques sur les conditions de vie des populations rurales. L'ensemble des résultats était disponible sur le système d'information de la plateforme du SGE du ministère.

Cette initiative des CAI a articulé 26 universités fédérales et d'État situées dans 37 territoires ruraux, couvrant 307 municipes et situées dans 18 Etats fédérés. Les financements ont permis de financer les bourses de deux professeurs et 3 techniciens chargés des enquêtes ainsi que les frais de fonctionnement associés (déplacement, matériel, location de voiture, etc.). Le coût total de l'opération, qui s'est déroulée sur 3 années, s'est élevé à 11.765.500 réais (soit 4 700 000 euros),

[4] Piraux *et al* (2020) ; Piraux et Caniello (2020), Caniello; Piraux; Bastos, 2012, 2013, 2013b, 2014; Piraux et Caniello, 2016; Piraux *et al*, 2017; Piraux, 2018 et 2019 ; Caniello, *et al*, 2012.

répartis comme suit : capital: R$ 152.536 ; coût de fonctionnement: $R 4.640.420 ; bourses: R$ 6.972.568.

Le fait que les indices et les protocoles de collecte de l'information aient été préalablement formatés par le SDT a provoqué une certaine résistance de la part des équipes de chercheurs. Cela excluait, selon eux, les contributions qu'ils pouvaient apporter à la méthodologie.

C'est ainsi qu'en avril 2009, après l'achèvement des premières recherches, un groupe de travail, composé de coordinateurs CAI des universités des cinq régions brésiliennes, d'experts et de l'équipe SDT, a été créé au sein du Ministère du Développement Agraire (MDA). C'est ce groupe que j'ai intégré. Il visait donc d'une part, à réduire les tensions générées entre les responsables du Secrétariat, les universités et les collèges territoriaux et d'autre part, à guider les cellules dans l'analyse des données obtenues.

b) Le projet des Noyaux d'Extension en Développement Territorial

Les Noyaux d'Extension en Développement Territorial (NEDETs) découlent directement de l'expérience et du processus d'apprentissage des Cellules. Mais les NEDETs ont renforcé l'appui technique et l'accompagnement dont bénéficiaient les collèges, remplaçant les ONGs ou les fondations qui assuraient auparavant cette activité. Deux conseillers territoriaux chargés de la gestion sociale et de l'inclusion productive ont été recrutés par territoire. Ce sont donc les NEDETs qui ont assuré l'animation des Codeters. Le projet prévoyait de financer de bourses à deux professeurs et à des étudiants.

Pour réaliser sa mission, le SDT a signé le SDT a signé en 2012un nouvel accord de coopération avec le CNPq et a lancé un appel d'offre ouvert aux universités et aux instituts technologiques. Les ressources financières nécessaires au fonctionnement des NEDETs, estimées à plus de 86 millions de réais (soit à l'époque aux alentours de 30 millions d'euros), correspondaient au plus grand volume de ressources destinées aux opérations d'accompagnement universitaires lors d'un appel public du CNPq.

Du fait d'un manque d'expérience de plusieurs équipes universitaires et la présence de territoires récemment intégrés dans le programme, dans 56 Territoires de la Citoyenneté, la mise en œuvre du programme a été plus lente que prévu et a généré un décalage entre les aspects juridiques et formels de la constitution des NEDETS et le programme d'action proposé par le SDT.

Un deuxième appel d'offre a été lancé en 2013, pour aboutir à 90 projets de NEDETs répartis dans 137 territoires, dont 65 Territoires de la Citoyenneté (PTC), 21 anciens Territoires Ruraux (PRONAT) et 51 nouveaux territoires. In fine, ce sont 188 noyaux liés à 54 universités ou Instituts Fédéraux qui ont été créés. Cinq rencontres régionales des NEDETs ont été l'occasion de former les équipes au programme et aux approches retenues.

Les NEDETs ont également poursuivi le travail d'évaluation commencé par les CAIS. Ainsi, le Groupe de travail du SDT a continué ses activités d'ajustement des indicateurs et leur analyse.

c) Que peut-on dire du dispositif institutionnel d'évaluation ?

Le degré d'appropriation des CAIS puis des NEDETs par le Ministère lui-même s'est trouvé confronté à des successions d'équipes techniques et de responsables politiques différents (soit 3 Secrétaires d'Etat du SDT en 4 ans). Ceci est classique lorsque l'évaluation s'inscrit dans une longue durée. Mais ces changements politiques ont souvent nuit à la continuité des actions au sein des territoires, les messages politiques semblant manquer de cohérence.

Le fonctionnement des cellules d'accompagnement et leurs impacts sur les territoires ont été très divers. Ils sont le plus souvent liés à la qualité de l'insertion des cellules dans le territoire, à leur légitimité, aux compétences disponibles et aux arrangements institutionnels qu'elles ont pu localement construire. En effet, un comité de suivi et d'évaluation, composé de représentants des cellules et des territoires, a parfois été mis en place. Au niveau des cellules, le manque de clarté de l'appel d'offre entre le MDA et le Cnpq sur certains aspects, notamment les responsabilités leur incombant au niveau de l'accompagnement, a aussi engendré de mauvais fonctionnements. L'appel d'offre des NEDETs avait d'ailleurs corrigé ces défauts.

Quoi qu'il en soit, ces dispositifs d'évaluation et d'accompagnement ont été considérés par les responsables politiques, membres de la société civile, experts et membres des universités, comme une innovation institutionnelle originale qui a permis une nette avancée dans la construction de compétences et l'appui aux territoires (Delgado et Leite, 2015).

2.1.2. Les indicateurs d'évaluation et leurs évolutions

J'analyserai tout d'abord les indicateurs originaux puis leurs évolutions pour ensuite décrire l'ajustement de l'indice de capacités institutionnelles et la création d'un indice de gestion sociale (IGS) pour les collèges territoriaux.

a) Les indicateurs originaux

Au départ, une équipe d'experts liés au SDT a conçu cinq indicateurs synthétiques avec la méthodologie de collecte et les instruments spécifiques associés. Ce sont ces indicateurs qui ont été renseignés par les Cellules d'Accompagnement et d'Information (CAI). Ces indicateurs étaient les suivants :

- Indice de Capacités Institutionnelles (ICI): cet indice visait à mieux comprendre l'environnement institutionnel des territoires. Il traduisait les conditions et les ressources disponibles pour les structures organisationnelles (publiques ou celles de la société civile) pour la gestion sociale des politiques publiques. Il était constitué de 8 indicateurs : un indicateur de gestion des conseils (regroupant les conseils municipaux et celui du collège territorial), un indicateur d'infrastructures institutionnelles, un indicateur de capacités organisationnelles, un indicateur de services institutionnels disponibles dans les municipes (personnel technique, information, etc.), un indicateur d'instruments de gestion des mairies (existence de plans par exemple), un indicateur des mécanismes de règlement des conflits, un indicateur d'initiatives communautaires et un indicateur de participation de la société aux choix publics. La moyenne de ces indicateurs constituait l'indice. Le questionnaire de l'ICI était composé de 54 questions ;
- Indice des Projets (IP) : il permettait de mesurer l'efficacité de la gestion et l'impact des projets Proinf financés par le PRONAT et d'évaluer les processus de planification, d'exécution et d'impact (chacune de ces dimensions constituant un indicateur). Le questionnaire de l'IP était composé de 48 questions ;
- Indice d'Identité Territoriale (IIT): cet indice permettait de caractériser les identités territoriales propres à chaque territoire. Il était organisé autour de 7 indicateurs caractérisant ces identités : l'agriculture familiale, l'économie du territoire, les conditions environnementales, les contextes politiques locaux, le degré de pauvreté, la colonisation (type de système agraire et appropriation de l'espace) et l'ethnie ;
- Indice de Gestion Collégiale (IGC): il permettait de suivre la conformation, les types de représentations et d'activités menées par le Collège territorial. Cet indice devait être renseigné

par les « collèges en réseau », une organisation composée de représentants des Etat fédéré organisés en réseau, et chargée d'assurer un lien entre le Ministère et les collèges. L'objectif de cet indice était de collecter des informations à partir des processus de gestion de cette instance ;

- Indice des Conditions de Vie (ICV): il était calculé à partir d'un échantillon aléatoire de familles des territoires. L'ICV était destiné à représenter les changements perçus en termes de conditions de vie pour les familles des zones rurales. Une enquête concernant plus de 10 000 exploitations a été menée.

A chaque fois, la dimension qualitative a été privilégiée car le questionnaire était avant tout basé sur les représentations des personnes enquêtées. Pour assurer une clarté normative, les indices et indicateurs variaient tous entre 0 et 1, la valeur 1 indiquant le niveau le plus élevé.

b) Les évolutions

Le travail mené par les cellules CAIs en 2010 et 2011, a pu renseigner et valoriser l'Indice des Conditions de Vie (ICV). Je ne reviendrai pas sur cet indice car son objectif dépasse la thématique qui m'intéresse dans ce travail.

L'indice de « Gestion du collège » (GC) quant à lui, n'a pas été renseigné par l'instance des « collèges en réseau » comme cela était prévu initialement. L'outil n'a pas été approprié et par conséquent les données collectées ont été limitées à des données de base (type d'organisation présente au sein du collège, nombre de réunions, etc.). Elles ont été peu à même de caractériser le fonctionnement des collèges. De plus, le questionnaire d'évaluation de la gestion du collège s'est révélé limité car les informations ne permettaient pas d'évaluer le cycle de gestion sociale et les résultats de la gouvernance territoriale.

Quant aux trois autres indices nécessitant des enquêtes auprès des collèges (Indices d'Identités territoriales, des Capacités Institutionnelles et des Projets), les informations ont été recueillies auprès de 600 représentants municipaux ruraux, 1800 membres de collèges territoriaux et 400 exécuteurs et bénéficiaires de projets financés par les ressources du programme.

Un séminaire d'évaluation a été organisé fin 2012 et a rassemblé les professeurs et techniciens de toutes les cellules (soit 150 personnes). Les analyses auxquelles j'ai participé pour cette évaluation ont permis d'évaluer les avancées et les problèmes rencontrés sur ces trois indicateurs, à savoir :

1. L'indicateur des identités (IIT) était bien renseigné mais il n'a pas permis de différencier des profils entre territoires, sauf lorsque la caractéristique spécifique de l'ethnie émergeait (dans les territoires quilombolas ou les populations indigènes notamment). Une analyse nationale (Caniello, Piraux *et al.*, 2012b et 2013b) a montré en effet que les profils sociaux des territoires étaient assez similaires car l'agriculture familiale constituait le principal élément identitaire des territoires. L'indicateur des identités, qui caractérise l'influence des conditions de développement de l'agriculture locale, ses organisations et ses liens sociaux, atteignait un score de 0,9 sur une échelle qui varie entre 0 et 1. Ce facteur identitaire n'était pas discriminant entre territoires. Ceci ne signifie pas que l'identité ne soit pas un élément essentiel à la mobilisation et à l'action collective, bien au contraire. Mais l'indice n'a pas révéler de grandes différences entre les territoires.

2. Les résultats de l'ICI (Capacités institutionnelles) ont eux aussi été limités : i) ils n'ont pas permis de comprendre le fonctionnement des collèges en raison du manque de clarté conceptuelle des indicateurs ; par exemple, l'indicateur « Gestion des conseils » regroupait le fonctionnement des conseils municipaux avec celui du collège territorial, ii) plusieurs autres problèmes ont limité l'intérêt

de l'indice : redondance de certaines informations entre les indicateurs ; indicateurs renseignés parfois par un nombre insuffisant de questions; manque d'éléments quantitatifs (tels que l'existence d'un plan, le nombre de réunions, etc.); qualification insuffisante de l'échantillon de personnes.

3. L'Indice des Projets a été compliqué à mettre en œuvre car i) l'objet d'analyse (le projet d'investissement) était de nature très différente selon les territoires, certains territoires englobaient un grand nombre de petits investissements au sein d'un même projet, d'autres découpaient les investissements en d'innombrables petits projets, ii) certaines questions portaient à confusion, iii) l'échantillonnage était mal défini.

Au regard de ces constats, un triple ajustement s'est opéré :

- la construction d'un nouvel ICI, susceptible d'évaluer les réelles capacités institutionnelles de chaque municipe, indépendamment de celle du collège territorial ;
- l'élaboration d'un nouvel indice, l'IGS (Indice de gestion sociale du collège) mieux à même de caractériser leur fonctionnement du collège ;
- l'ajustement de l'indice d'évaluation des projets d'investissement (IP).

Ces trois indicateurs ont été construits puis renseignés par les cellules d'accompagnement. Enfin, un deuxième cycle d'évaluation de l'IGS a également pu être mis en place par les NEDETs. J'analyse maintenant plus précisément les ajustements des indices.

c) L'ajustement de l'indice de capacités institutionnelles (ICI)

L'ICI voulait évaluer les capacités institutionnelles de chaque municipe indépendamment de sa relation avec le collège territorial. L'indice a été regroupé en indicateurs dans un cadre structuré facilitant une bonne intelligibilité de l'ensemble (figure 2). Les indicateurs relatifs au fonctionnement des structures du gouvernement municipal (en haut de la figure) ont ainsi été séparés des initiatives purement issues de la société civile (en bas) et des dispositifs qui caractérisent les relations entre pouvoirs publiques et société civile (conseil de développement, organisation de filière, contrat entre producteurs et mairie, etc.) (milieu de la figure). L'indice ICI moyen par territoire a été calculé par les moyennes des ICI obtenus pour chacune des municipes de chaque territoire.

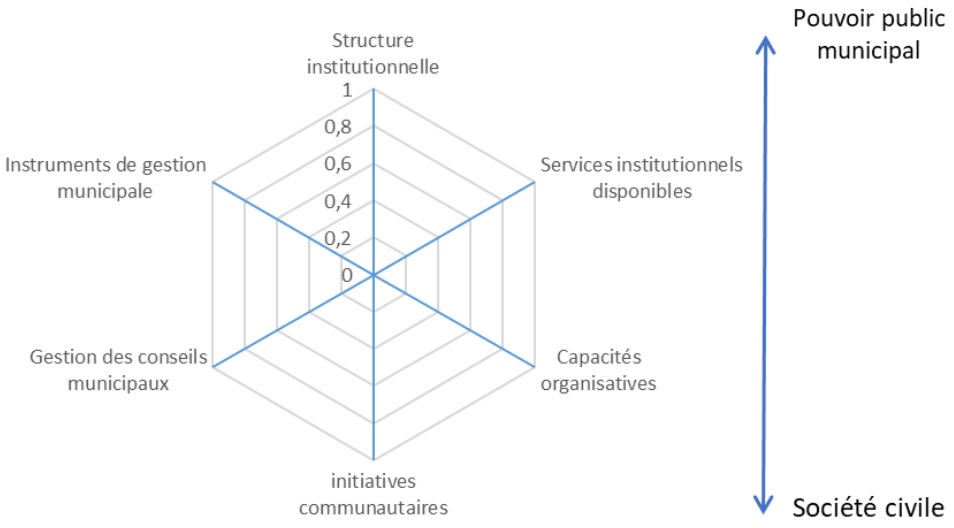


Figure 2. Les différents indicateurs de l'ICI – Indicateurs de capacité institutionnelle (Piraux, 2015a)

Les résultats nationaux sur l'ICI ont été obtenus à partir de 1547 interviews réalisées sur 36 territoires, et basées sur un questionnaire de 66 questions, soit plus 100 000 données collectées et 94,5 % des municipes enquêtés.

d) La création d'un indice de gestion sociale (IGS) des collèges territoriaux

L'indice de gestion sociale (IGS) se réfère à l'analyse et à l'évaluation du fonctionnement des collèges territoriaux et de leurs performances[5]. Je reviendrai par la suite sur le concept de performance et ce qu'il traduit au vu des résultats. J'apporte une attention particulière à cet indice car c'est lui qui a réellement permis de comprendre le fonctionnement des dispositifs de gouvernance territoriale.

Au départ, cet indice devait intégrer l'indice des Projets afin de mesurer la qualité des produits obtenus. Mais le SDT a préféré garder un indice spécifique pour cette thématique, vu l'importance que détenaient les projets dans la stratégie territoriale.

J'ai été responsable de la construction de cet indice. Pour construire l'indice, plutôt que de faire référence au concept de gestion sociale, tel que précisé dans la partie introductive et défini comme un cycle continu et rétroactif entre des processus de planification, d'organisation, de coordination et de contrôle social, le groupe a préféré structurer l'IGS autour de trois dimensions d'analyse, que la figure 3 illustre. Ils privilégient : i) la participation, ii) les processus organisationnels et iii) les résultats.

Participation	Processus organisationnels	Résultats
Mobilisation *Représentation*	Management *Planification, coordination, suivi*	Produits *Projets (IP)*
Dialogue Décision	*Contrat* Arrangements institucionnels	*Capital humain, social, institutionnel et territorial* Impacts

Figure 3. Les trois dimensions de l'indicateur IGS – Indice de gestion social (l'Indice de Projet- IP caractérise la qualité des projets d'investissement, il n'intègre pas en tant que tel l'IGS mais est calculé par un indicateur spécifique)

Ces dimensions sont détaillées dans l'encadré 1. Cette structuration semblait plus pédagogique pour le groupe d'experts. L'idée sous-entendue est que la qualité des processus organisationnels construits permet une réelle participation des acteurs dans les instances collégiales, qui se traduit finalement par la qualité des résultats.

[5] Ce travail d'évaluation des dispositifs de gouvernance était spécifique car il ne portait que sur l'efficacité et l'utilité des actions développées par les collèges territoriaux. Il ne couvrait pas les questions liées à l'efficience des dispositifs (qui mesure le rapport coût / bénéfice).

Encadré 1. Explicitation des trois dimensions et des neuf indicateurs de l'IGS (Indice de gestion Sociale).

1. La dimension de la participation est caractéristique des théories de la gestion sociale et de la gouvernance. Elle est fondée sur une représentation efficace des acteurs locaux et établit une différence entre la mobilisation (qui correspond au fait que les représentants sont présents aux réunions collégiales – indicateur 1.1) et la décision (indicateur 1.2), qui suppose selon les préceptes de la gestion sociale, une compréhension des enjeux et une participation active au débat par la recherche d'un consensus et non pas seulement au travers d'une décision majoritaire. Une mobilisation de qualité ne signifie pas automatiquement une décision juste et démocratique, qui dépend en effet de l'équilibre entre les relations de pouvoir dans le collège et de la qualité du dialogue. Le type de décision (par consensus et vote) a donc été caractérisé.

2. La deuxième dimension couvre les processus de collaboration et d'organisation nécessaires à la gestion sociale et à une gouvernance de qualité. Il s'agit d'institutionnaliser ces processus à travers des mécanismes de gestion appropriés (Chia *et al.*, 2008a). C'est la dimension la plus classique de la gouvernance, mais elle a un écho spécifique à la lumière de la gestion sociale car les mécanismes de gestion doivent permettre la mise en place de règles co-construites, donc bien comprises pour être appropriées, et d'une capacité à les respecter, contribuant à l'émergence de dispositifs institutionnels adéquats, basée sur des contrats clairs et transparents. Des méthodologies participatives et des outils spécifiques permettant l'appropriation des processus et l'évaluation doivent être pensés en amont pour permettre l'apprentissage organisationnel, fondamental pour favoriser les changements.

Cette dimension évalue donc la capacité à mener un processus de collaboration à travers des mécanismes de gestion et d'un management appropriés (caractérisés par l'indicateur 2.1), conditionnant la construction d'arrangements institutionnels de qualité (indicateur 2.2). Le premier indicateur repose sur quelques variables: capacité à définir des objectifs et des règles (de fonctionnement, de tâches, de choix et de type de représentation des entités de base, définition de l'ordre du jour des réunions), caractérisation du type d'animation, conduite de la planification et de l'évaluation, transmission d'informations, degré d'information et de débat, sources de ressources financières pour le collégial (dans le sens de diversifier ces sources et de ne pas dépendre du SDT). Le deuxième indicateur évalue le niveau de satisfaction des participants à l'égard de l'application des règles (et leur efficacité), des débats, du leadership et du fonctionnement du collège.

3. La troisième dimension correspond aux impacts[6] de la gestion sociale en termes de capital humain, social et institutionnel. Les impacts sont particulièrement importants pour la gestion sociale dans le sens où la création de la confiance, des liens entre les acteurs, de l'identité territoriale y sont des valeurs prônées. Les impacts de la gestion sociale sont regroupés autour de 5 indicateurs: légitimité, apprentissage, territorialisation des politiques publiques, partage du pouvoir et capital social. La question de la décentralisation du pouvoir est analysée dans les dimensions 2 et 3 (à partir des relations avec le CMDRS, le niveau de débat sur les politiques et la territorialisation des politiques publiques fédérales, étatiques et municipales).

Ainsi, l'IGS est composé de 3 dimensions et de 9 indicateurs. Ceux-ci et les variables spécifiques qui ont été à la base de la formulation des questions sont rassemblés au sein du tableau 1.

[6] Pour rappel, les produits (mise en œuvre de projets), les outputs ont été repris dans un indice spécifique

Tableau 1. Variables constituant les indicateurs des 3 dimensions de l'IGS (les variables soulignées ont un poids différent dans la formule, compte tenu de leur importance).

Dimensions	Indicateurs	Variables
1. Participation	1.1. Mobilisation	Évaluation du processus de mobilisation Absence d'organisations importantes et lesquelles
	1.2. Décision	Niveau de participation aux séances plénières (et qui) Influence des groupes sociaux sur la prise de décision Niveau de participation et rôle de la plénière aux différentes étapes des projets PROINF Prise de décision par consensus ou vote Existence de groupes dominants
2. Processus Organisationnels	2.1. Processus de gestion	Capacité de gestion (règles et tâches de fonctionnement du Codeter, animation, objectifs, cycle de gestion, évaluation, transparence ...) Règles sur la représentation des entités de base Règles sur le choix des entités plénières Règles d'élaboration de l'agenda, établissement de l'agenda et planification collégiale Rôle de Nedets et leadership Organisation des décisions pour PROINF Degré de débat sur les politiques publiques (et lequel) Rôle du PDTRS dans l'orientation des décisions Transmission d'informations aux entités de base Types et diversité des ressources financières du collège
	2.2 Qualité des arrangements institutionnels	Évaluation du niveau de fonctionnement du collège Éléments qui altèrent le fonctionnement Qualité de fonctionnement des Nedets et des ONGs engagées par le SDT Niveau d'information sur des sujets spécifiques Qualité des échanges d'information entre les organes collégiaux Qualité du débat avec le CMDRS
3. Impacts	3.1. Légitimité	Reconnaissance de la légitimité du collège (par les participants et les étrangers) Avantages acquis pour les entités de base
	3.2. Exercice du pouvoir	Changement dans l'exercice du pouvoir sur le territoire Renouvellement du leadership Hégémonie de groupe (s)
	3.3. Apprentissage	Niveau d'apprentissage (compétences: dialogue, vision, résolution de problèmes, négociation, évaluation, échanges, planification, prise de parole en public, relations interpersonnelles et gestion des conflits, respect des règles, compréhension des dynamiques territoriales)

	3.4. Territorialisation des politiques publiques	Capacités d'adaptation (et lesquelles) des PP fédérales, étatiques et municipales
	3.5. Liens sociaux	Amélioration du dialogue, de la confiance, des réseaux locaux, de la collaboration. Sentiment d'appartenance au territoire

Le questionnaire comportait 55 questions: 14 questions concernaient l'identification des enquêtés, 7 questions renseignaient la première dimension de l'IGS (participation), 22 questions renseignaient la deuxième dimension (processus organisationnels) et 12 questions concernaient la troisième dimension (résultats).

Dans le questionnaire, à la fin de chaque dimension, une question transversale évaluait comment les variables avaient évoluées au cours de la trajectoire du collège. Cela a permis d'obtenir une vision dynamique des processus. Cette variable a également eu un poids plus important dans le calcul de l'indice. Une formule a été établie à partir de la moyenne de chaque dimension pour obtenir 3 indicateurs dont la moyenne formait l'indice (compris entre 0 et 1). Il est important de rappeler que l'IGS a été calculé à partir d'un sondage d'opinion et non à partir d'une quantification des résultats (sauf pour quelques critères tel que l'existence d'une liste actualisée de participants, du nombre de réunion, etc.).

Après un processus de consultation avec les Cellules, c'est le groupe de travail du Ministère, avec une coordination de ma part sur cette thématique, qui a ajusté et complété le questionnaire IGS. Un pré-test a été appliqué dans neuf territoires qui a permis de nouveau ajustements. Des tests informatiques devaient être conduits pour mesurer l'effet des pondérations des variables sur les différents indicateurs de l'indice. Cependant, cela n'a pas été possible car le SGE (système d'information), précédemment hébergé au niveau du SDT lui-même, a été transféré au centre de traitement des données du MDA, en raison de la recommandation d'un organisme de contrôle du gouvernement fédéral. Ce changement, bien que stratégique pour l'unification de la gestion de l'information par le ministère, s'est effectué sans changement organisationnel, ce qui a rendu son accès plus compliqué pour le SDT.

Lors de la première enquête de l'IGS, les questionnaires ont été soumis à 783 représentants actifs des collèges de 33 territoires ruraux, entre novembre 2012 et mars 2013, et les résultats de l'enquête ont été consolidés en février 2014. L'interruption temporaire du programme PTC pendant près d'un an et demi au début de la présidence de Dilma Rousseff, s'est déroulée au moment de la collecte des données. Cela a compliqué l'exercice, les participants des collèges étant moins mobilisés. Une interprétation collective des données obtenues avait aussi été prévue lors d'une réunion finale des « Cellules », mais les changements politiques internes au MDA et la proximité des élections présidentielles l'ont annulée. Ce débat aurait permis d'évaluer plus clairement les raisons des différences entre territoires et de mettre en perspective les informations de base disponibles pour chaque cellule.

Lors de la deuxième enquête réalisée dans le cadre des NEDETs, en mai et juin 2016, ce sont 3910 questionnaires qui ont été remplis dans 140 territoires et ce, malgré l'environnement de tension et d'insécurité institutionnelle lié à la destitution de la présidente Dilma Rousseff.

e) L'ajustement de l'Indice des projets (IP)

L'indice des projets a été ajusté pour répondre aux critiques que les analyses avaient mises en évidence. Le nouvel indice est composé de 5 indicateurs qui permettent d'appréhender les différentes phases : de la construction des projets (Indicateur de planification) ; de leur mise en place (Indicateur d'exécution) ; du fonctionnement des projets (indicateur de fonctionnement) ; de la capacité de gestion (du collège territorial comme des organisations locales) de ces projets ainsi que de leurs impacts à l'échelle locale (Indicateur d'impact).

2.1.3 Les résultats des indicateurs

J'analyse tout d'abord les résultats de l'IGS puis ceux de l'Indice de Projets, afin de bien qualifier la qualité des produits de la gouvernance territoriale. Ensuite, je les mets en relation avec les résultats obtenus au niveau de l'ICI (Capacités Institutionnelles). Cet indice traduit en effet le contexte institutionnel dans lequel évoluent les territoires. Il était intéressant d'analyser la relation entre ICI et IGS.

a) L'Indice de gestion sociale (IGS)

Les résultats sont présentés de manière synthétique afin d'en tirer des perspectives sur le fonctionnement des DGT. Les résultats ont été dans les grandes lignes similaires à ceux obtenus au sein des cellules et ceux des NEDETs. Je ne reprendrai donc que les premiers, car ceux-ci ont été considérés comme plus solides par le groupe.

En reprenant le cadre conceptuel présenté ci-avant, que révèlent les résultats de l'analyse de l'IGS sur les processus de gouvernance des collèges ? Ces résultats sont présentés au sein du tableau 2.

Tableau 2. Résultats de l'IGS et de ses indicateurs IGS (l'échelle varie de 0 à 1)

Moyennes	IGS	Dimensions		
		Participation	Processus organisationnels	Impacts
Indice/Indicateur	0,56	0,52	0,50	0,70
Classification	Moyen	Moyen	Moyen	Moyen à élevé
Ecart-type	0,08	0,11	0,07	0,07
Valeur minimale	0,35	0,29	0,33	0,51
Valeur maximale	0,69	0,74	0,62	0,84

1) Ils montrent tout d'abord que l'IGS au niveau national, pour l'ensemble des territoires, est moyen (0,56). La variation des scores de l'indice entre les territoires enquêtés montre une diversité des situations (le minimum est de 0,35 et le maximum de 0,69) : 36% des territoires ont un indice moyen à élevé (IGS ≥ 0,60) ; dans 42% des territoires, il est moyen, mais avec une tendance positive (0,50 - 0,59), tandis que dans 15% des territoires, l'IGS est moyen avec une tendance négative (0,40 - 0,49). Seulement 6% des territoires ont un IGS moyen à faible (inférieur à 0,39). Nous reviendrons sur les explications plus tard.

2) Les personnes enquêtées étaient satisfaites des résultats de la gestion sociale du collège, mais elles étaient plus critiques à l'égard des conditions et des processus qui ont permis de les atteindre. Si la

valeur dégagée pour l'IGS est en effet moyenne, tout comme celle obtenue pour les deux premières dimensions (0,52 pour la participation et 0,50 pour les processus collaboratifs), le niveau des indicateurs des résultats est par contre moyen à élevé (0,70). Il y a consensus sur ce fait car l'écart-type lié à ce résultat est le plus faible (0,07). Il est de 0,11 pour la participation.

3) Des problèmes sont récurrents pour la mobilisation de certaines catégories d'acteurs, principalement les membres des gouvernements des États et des municipes, même si l'indicateur de « capacité de mobilisation », mesuré par la propre évaluation qu'en font les membres, a obtenu un score moyen (0,54). Il est à noter que, dans les trois sphères de la puissance publique, la participation des municipes est inférieure à celle des représentants des États et du gouvernement fédéral, ce qui pose souvent de gros problèmes du fait de l'importance des mairies dans la construction des projets.

L'absentéisme des maires est pointé du doigt car leurs représentants manquent souvent d'autonomie de décision. En revanche, la participation des syndicats, des associations, des mouvements sociaux et des ONGs est considérée comme bonne, ce qui montre la forte capacité de mobilisation des membres de la société civile dans les instances collégiales. Toutefois, même avec ces institutions, la grande rotation des membres pose un grand problème car les systèmes de transmission de l'information d'un membre à l'autre sont déficitaires. L'autre problème évoqué est celui du problème de représentation des agriculteurs familiaux par les syndicats (un niveau de problème noté 7 sur une échelle de 10) et l'absence d'associations de base, ce qui renvoie au rôle des médiateurs.

4) L'indicateur de « capacité de prise de décision » est également moyen (0,50), et c'est surtout la politisation des relations qui envenime le processus décisionnel. Ces problèmes découlent de l'influence du pouvoir local dans les territoires, où les luttes partisanes empoisonnent les relations entre les participants du collège et où les motivations politiques l'emportent sur la recherche de consensus. Ainsi, la configuration de groupes politiques hégémoniques dans la gouvernance territoriale est fréquente. Elle pervertit l'orientation inclusive du cycle de gestion sociale. Du coup, le manque de recherche de consensus au profit du vote majoritaire, deuxième problème évoqué, a finalement renforcé le poids de ces groupes. Les groupes minoritaires moins puissants ont parfois subi un processus de marginalisation. Du coup, ces groupes ont tendance à s'éloigner des arènes délibératives.

Les répondants ont déclaré que la participation de la société civile en général s'est légèrement améliorée au fil du temps (sauf pour les entités religieuses). Cependant, il n'en va pas de même pour les représentants de la puissance publique dont la participation est restée faible.

5) Les collèges ont souffert d'une fragilité des processus organisationnels (voir tableau 3). Les limites sont importantes.

Tableau 3. Résultats des indicateurs moyens de la dimension des processus organisationnels

Processus organisationnels	0,503	Management	0,54	0,06	0,39	0,64
		Performance des arrangements	0,47	0,10	0,25	0,63

Ainsi, l'indicateur de management du collège est moyen (0,54). Dans cet indicateur, les capacités évaluées dans différents domaines sont les suivantes (par ordre d 'importance) :

- Bonne : construire un débat collectif sur le développement rural dans le territoire,
- Moyenne à bonne : animer le collège (prise de parole, direction des réunions, ordre du jour),
- Moyenne : construire des objectifs communs,

- Moyenne à basse : définir des règles de fonctionnement collectives ; traiter avec les groupes d'intérêt ; définir les responsabilités de chacun ; se conformer aux règles définies et convenues collectivement ; résoudre des conflits ; suivre et évaluer les actions développées.

Les capacités de réalisation s'affaiblissent lorsque l'on passe du domaine des idées à celui des pratiques. Ainsi, « avoir un débat collectif » et « animer le collège » sont considérés comme les meilleures capacités, tandis que « résoudre les conflits » et « suivre et évaluer les actions », sont les pires évaluées. De la même manière, les capacités à « construire des objectifs », à « définir des règles » sont mieux évaluées que des actions plus pratiques telles que « résoudre les problèmes », « traiter avec des groupes d'intérêt » et « se conformer aux règles ». Etonnamment, la variable « définir les responsabilités de chacun » est faible et traduit bien les problèmes organisationnels.

Les capacités qui ont été évaluées comme « moyennes » sont pourtant très importantes pour la consolidation des dispositifs institutionnels et traduisent un manque de culture organisationnelle. En particulier, la capacité à suivre et à évaluer les actions, la pire évaluée, est une pratique fondamentale pour l'amélioration des processus et l'ajustement des décisions. La difficulté à définir les responsabilités individuelles, le respect des règles décidées collectivement, l'absence de règles dédiées au transfert d'information du représentant à leurs propres organisations et les problèmes rencontrés dans la gestion des conflits, ont affaibli le cycle de gestion sociale.

Le manque d'appui technique aux les projets et l'absence ponctuelle d'animateur territorial pour effectuer les tâches administratives et l'animation du collège ont sans aucun doute affecté la performance des collèges. Les procédures de base, telles que la convocation de réunions, la rédaction de compte-rendus, la tenue des comptes, la mise à jour des listes d'adresses, la communication entre les membres de la coordination laissaient à désirer.

Il en a résulté un indicateur relatif à la « performance des arrangements » très moyen (0,47).

6) Malgré les résultats moyens obtenus dans les deux premières dimensions de l'IGS, l'enquête a révélé que les impacts du fonctionnement des collèges territoriaux ont été importants et positifs selon les membres des collèges. Il a abouti à un score de 0,70 pour cette dimension, classé moyen à élevé. Les différents indicateurs indiquent que :

- l'indicateur de « légitimité du collège » (score moyen de 0,65) représente la reconnaissance par les membres des collèges de la pertinence et de l'importance du dispositif de gouvernance pour le développement des territoires. Les acteurs ont reconnu que la participation au Collège offrait un avantage à leurs propres institutions mais il ne s'agit que d'une légitimité auto-conférée. La légitimité externe du collège est plus limitée, il est moins reconnu, notamment par les institutions publiques, surtout les mairies. Ce problème est noté 7 sur une échelle de 10.

- malgré ce manque de légitimité externe, les « conditions d'exercice du pouvoir » ont été modifiées dans les territoires (indicateur de 0,68). Selon 80% des personnes interrogées, les GDT ont permis une répartition plus équilibrée du pouvoir dans les territoires et ont assuré un meilleur équilibre entre les groupes d'intérêt présents. Pour 70% des personnes interrogée, le cycle de gestion sociale a conduit à un renouvellement du leadership et plusieurs acteurs de la société civile ont réussi à assumer des postes de direction politico-administrative dans les municipes et les États. Ceci dit, les répondants ont aussi souligné la cristallisation de groupes hégémoniques dans les collèges.

- L'indicateur « apprentissage » a fait l'objet d'une bonne évaluation, obtenant un score de 0,68 ; 87% des personnes enquêtées ont affirmé que participer au collège a contribué à changer leur façon de penser et d'agir. Trois acquis ont été les mieux évalués, comme le montre le tableau 4 : « une meilleure

lecture de la dynamique actuelle du territoire », « une vision plus claire des enjeux de la région », et « une meilleure compréhension des politiques publiques ».

Tableau 4. Résultats du processus d'apprentissage dans les collèges (l'échelle varie de 0 à 10) – E*laboration propre avec des données du SGE / MDA (2012).*

Variable de l'indicateur apprentissage	***Score sur 10***
Meilleure lecture de la dynamique actuelle du territoire	8,0
Vision plus claire des défis de la région	7,8
Comprendre les politiques publiques	7,8
Comprendre les perceptions de la gestion sociale des politiques publiques	7,6
Comprendre les perceptions des parties prenantes	7,4
Compétences en négociation	7,4
Capacité d'échanger des expériences et d'échanger des connaissances	7,4
Capacité à gérer les conflits	7,2
Capacité à définir, mettre en œuvre et évaluer des propositions de projet	7,2
Dialogue avec l'État	6,6

En revanche, la dimension la moins bien évaluée dans le processus d'apprentissage a été celle de la « capacité de dialogue avec l'État », qui démontre que les problèmes de légitimité ont constitué un obstacle important au cycle de gestion sociale.

- L'indice de « territorialisation des politiques publiques » est de 0,62, il prouve que le contrôle démocratique sur les politiques publiques de développement rural a été une réalité dans les territoires.

- Pour 80 % des personnes interrogées, l'un des principaux impacts du collège a été cette territorialisation,
- pour 70% d'entre elles, le collège a permis une meilleure articulation entre les politiques des gouvernements des États fédérés et des communes,
- pour 60%, le collège a entraîné des changements dans les politiques municipales. La territorialisation a été effective dans les programmes de marchés publics des produits agricoles (PAA et PNAE) et dans le Système d'Inspection Sanitaire avec la création de SUASA (Système Unifié d'appui à la santé des agriculteurs). Des avancées significatives ont également été enregistrées dans la territorialisation des actions d'éducation, telles que les Ecoles Familiales Agricoles (EPT) et PRONATEC Campo (Programme national d'accès à l'enseignement technique et à l'emploi).

- Enfin, l'indicateur qui a obtenu le meilleur score dans cette dimension et dans l'ensemble de l'enquête, est celui de « l'amélioration des liens sociaux », qui a atteint le score de 0,85. En effet, selon les membres enquêtés, le collège a fortement amélioré les relations sociales et la coopération entre les acteurs locaux, et a renforcé les réseaux sociaux existants. En conséquence, 82% des enquêtés ont déclaré que leur sentiment d'appartenance au territoire avait augmenté de façon significative. Cela signifie que le cycle de gestion sociale a nourri le sentiment d'appartenance (l'identité) et a renforcé le capital social, qui constitue la base du développement territorial.

b) L'indice de projet

L'IP a été calculé à partir de 785 entretiens réalisés dans 33 territoires avec un questionnaire de 64 questions, soit 50 240 données.

Le nombre de projets mis en place a été conséquent : 8141 projets ont été financés par le PROINF, totalisant un investissement de 3,3 milliards de réais. Mais beaucoup de ces projets connaissent des

problèmes de fonctionnement. L'indice des Projets est en effet moyen-bas (0,39). Le tableau 5 montre que le seul indicateur moyen à élevé est celui lié à l'exécution des projets. Les autres sont faibles, voire très faibles. Cela traduit d'importants problèmes dans la définition et la mise en œuvre des pratiques collectives.

Tableau 5. Résultats obtenus pour l'indicateur de projet (SGE/MDA (2018)).

Indice des projets	0,39
Indicateurs	
Planification	0,45
Exécution	0,62
Fonctionnement	0,33
Gestion	0,18
Impacts	0,38

C'est surtout le poids des processus bureaucratiques et celui des normes non adaptées à ce type de projets qui sont mises en avant mais aussi les faibles compétences techniques (ce problème a enregistré un niveau de 7 sur une échelle de 10) et les blocages politiques, notamment des mairies.

On pouvait s'attendre à une bonne performance à ce niveau, compte tenu du grand intérêt suscité par ces projets, de la disponibilité de ressources spécifiques et du « rôle moteur » des agriculteurs familiaux et de leurs organisations dans le processus de décision et de contrôle social. Mais la faible performance des projets a constitué le principal goulot d'étranglement de la dynamique territoriale. La faible mise en place des projets a conduit à un processus de démobilisation et de méfiance, et parfois à une diminution de la participation, surtout pour ceux qui étaient directement impliqués dans les projets d'investissements.

c) Les capacités institutionnelles des municipes

Les résultats de l'ICI sont résumés dans le tableau 6. Le niveau obtenu est moyen (0,48). L'indicateur le plus élevé est celui de la "Structure institutionnelle" dont le niveau est moyen à élevé. L'écart type étant le plus petit, cela démontre que tous les territoires présentent la même situation. En revanche, l'indicateur « Instrument de gestion municipale » a enregistré le niveau le plus bas (moyen à bas), tandis que les autres ont obtenu des résultats moyens.

Tableau 6. Capacités institutionnelles des municipes (ICI).

Indice et indicateurs des capacités institutionnelles	**Moyen-ne**	**Niveau**	**Ecart-type**	**Minimum**	**Maximum**
ICI total	0,48	Moyen	0,05	0,383	0,580
1. Structure institutionnelle	0,70	Moyen-élevé	0,05	0,605	0,787
2. Gestion des conseils municipaux	0,51	Moyen	0,07	0,363	0,654
3. Capacités organisationnelles	0,49	Moyen-élevé	0,07	0,285	0,603
4. Services institutionnels disponibles	0,42	Moyen-élevé	0,06	0,290	0,536
5. Initiatives communautaires	0,40	Moyen-faible	0,05	0,326	0,508
6. Instrument de gestion municipale	0,36	Moyen-faible	0,13	0,047	0,586

De manière générale, les résultats indiquent les éléments suivants (pour rappel, ce travail n'a été effectué que dans le projet des cellules) :

- L'existence d'« Infrastructures et de structures municipales » (en termes d'équipements, de secrétariat au Développement rural, de techniciens), mais leur accès et leur qualité (y compris l'information sur les marchés, les moyens de diffusion de l'information, la qualité du travail des techniciens et des secrétariats) sont moins satisfaisants.

- La situation s'aggrave encore pour les « Instruments de gestion » municipaux qui révèlent la faiblesse de la réglementation rurale, l'absence de schéma directeur et de cadastre foncier entre autres. Cet indicateur a enregistré l'écart-type maximal, qui discrimine fortement les territoires.

- Les "Capacités organisationnelles", liées au nombre d'organisations de soutien, au degré de structuration des filières, à la présence d'accords de vente, à la qualité du partenariat avec les instances publiques, au niveau de performance des associations et coopératives existantes dans la commune, est de niveau moyen.

- Le niveau de l'indicateur moyen à faible des « Initiatives communautaires » (nombre d'entités qui agissent sans soutien public, capacité à mobiliser la société civile, etc.) signifie que la mobilisation de la société civile privilégie le partenariat avec les gestionnaires publics.

- La valeur de l'indicateur "Gestion des conseils municipaux" (nombre de conseils, degré de participation de la société civile, degré de satisfaction quant à leur fonctionnement, importance des problèmes, importance de la multi-participation) est moyenne, ce qui traduit certaines faiblesses dans le fonctionnement des conseils. Ces problèmes fragilisent le processus d'articulation, la participation et la capacité de décision des représentations civiles et publiques au sein du collège territorial, ainsi que leur articulation avec les gestionnaires municipaux.

Comme pour l'IGS, il existe de grandes différences entre l'ICI et tous les indicateurs associés, entre les communes des territoires et entre les territoires, même au sein d'une même région. En fait, tous les territoires présentent les mêmes configurations d'indicateurs (comme décrit ci-dessus), mais les niveaux obtenus sont assez différents.

Pour comprendre les contextes institutionnels dans lesquels opèrent les Collégiaux, une analyse des corrélations a été faite entre l'ICI et l'IGS. L'analyse a montré qu'il n'y a pas de relation significative entre capacités institutionnelles municipales et performance de la gestion sociale des collèges territoriaux. Il n'a donc pas forcément une relation linéaire entre le niveau de capital social et la performance des collèges territoriaux (voir encadré 2).

2.1.4. Discussion

Je reviens dans un premier temps sur le processus d'évaluation en tant que tel puis sur les résultats de l'évaluation.

Encadré 2. Relation entre ICI (Indice de capacité institutionnelle) et IGS (Indice de gestion Sociale) au niveau national.

A partir des 33 territoires dans lesquels la relation entre ICI et IGS a été mesurée, deux situations différentes apparaissent :

- dans 17 territoires, il existe une relation directe entre ICI et IGS, c'est-à-dire que les niveaux des Capacités Institutionnelles évoluent de la même façon que ceux de la gestion sociale; parmi eux : 9 territoires ont un ICI et un IGS supérieurs aux moyennes nationales et 8 territoires ont les deux indices inférieurs à ces moyennes ; dans cette configuration, les capacités institutionnelles présentes sur le territoire sont valorisées et profitent aux collèges ou y constituent une contrainte ;

- 16 territoires connaissent des situations contrastées entre ICI et IGS :

*7 territoires ont un ICI supérieur à l'ICI national alors que l'IGS est inférieur à la valeur moyenne : très souvent les contraintes politiques partisanes[7] ont pris le dessus ;

*7 territoires ont un ICI inférieur à la moyenne nationale mais l'IGS y est plus élevé : dans ce cas, le collège a été capable de dépasser les contraintes institutionnelles locales, trouvant dans la collège un espace de participation et de revendication ;

*2 territoires ont un ICI inférieur à la moyenne et l'IGS est beaucoup moins élevé ; ici, le potentiel existant n'est pas été activé par la gestion sociale (cela peut être dû notamment à des problèmes politiques aigus).

a) Le processus d'évaluation

Pour mener à bien le travail d'évaluation des collèges territoriaux au sein du PRONAT et du PTC, des innovations spécifiques ont été mises en place à la fois en termes de dispositifs d'appui (des cellules d'accompagnement et des noyaux gérés par des universités fédérales) et d'instruments (batteries importantes d'indices et d'indicateurs définis de manière participative et centralisés par un système d'information). Il s'agit là d'innovations territoriales originales en matière d'évaluation.

C'est surtout l'IGS et l'IP qui ont permis une analyse critique du fonctionnement et de la performance des dispositifs de gouvernance. L'ICI a toutefois été intéressant pour contextualiser l'exercice de la gouvernance territoriale au regard des spécificités institutionnelles municipales.

L'IGS permet une lecture des processus de la gouvernance et de ses différents résultats (produits et impacts). Au niveau des impacts, une attention particulière a été portée aux valeurs créées, telles que l'amélioration des liens sociaux et de l'identité territoriale, la qualité du dialogue, la légitimité, qui sont des variables typiques de la gestion sociale.

De multiples indicateurs ont été agrégés en indices. Ils ont été le résultat d'un long processus de construction, de mise en œuvre et d'adaptation continue. Nous voulons mettre en évidence trois dimensions qui ont été activées dans ce processus: le bricolage, l'apprentissage et l'hybridation.

Le bricolage est un ensemble d'arrangements entre des individus (avec des volontés et des intérêts différents) et des dispositifs techniques et institutionnels qui, au cours des interactions, n'arrêtent pas de faire, de défaire et de refaire l'évaluation (Javeau, 2001). L'évolution de ces arrangements est

[7] Dans l'IGS, l'importance de ce problème a reçu une note 7 sur une échelle de 10

nécessaire, compte tenu de l'inconsistance des processus politiques, administratifs et sociaux qui ont prévalus. Le bricolage est alors indispensable pour ajuster progressivement les indicateurs en fonction des résultats obtenus et de l'évolution du contexte institutionnel et administratif en constante évolution. D'importantes implications en découlent: i) utiliser un corpus méthodologique adapté qui évite de se laisser entraîner dans des choix irrémédiables et ii) prévoir des moments pour évaluer le bricolage « en train de se faire ».

L'apprentissage impacte le niveau d'appropriation des indicateurs. Cette dimension couvre en elle-même trois défis: produire des indicateurs utiles, utilisables et utilisés. Je les détaille :

- utiles, dans le sens de refléter la complexité des processus de gestion sociale et de répondre aux exigences des promoteurs de l'évaluation. Une véritable analyse de la demande et sa traduction en indicateurs et indices sont un travail indispensable,

- utilisables, pour être compréhensibles par les utilisateurs. Un indicateur est plus qu'une statistique, il a une valeur communicative (Perret, 2003) et un pouvoir de représenter la réalité attirant l'attention des utilisateurs. Cela justifie l'intérêt pour les indices synthétiques qui sont souvent imposés pour des raisons pragmatiques, compte tenu de leur impact communicatif. Ils sont simples sans être simplistes. Ces indicateurs doivent nécessairement être disponibles, comme ce fut le cas avec le SGE (système d'information centralisé) du MDA au Brésil,

- utilisés, pour permettre l'appropriation des informations et renforcer les capacités locales. A ce sujet, il faut toujours se rappeler les conditions dans lesquelles les informations ont été obtenues et leur donner du sens dans un contexte local. Ce travail de construction du sens est fondamental dans toute évaluation (Muller, 2000). Les processus de suivi, d'accompagnement et d'inscription dans un réseau d'échange sont alors cruciaux et l'expérience des cellules et des NEDETs a été une innovation institutionnelle exceptionnelle à cet égard. La participation des acteurs à l'évaluation elle-même assure en effet une plus grande pertinence des indicateurs et améliore leur appropriation. Ces innovations ont permis de renforcer l'évaluation tout en l'inscrivant dans une fonction d'appui et de construction de connaissances.

La stratégie des cellules puis surtout celle des NEDETs témoigne en effet de l'intentionnalité d'un nouveau format dans la structure de gouvernance de la politique territoriale. Toutefois, malgré cette dynamique innovante, les résultats de l'IGS ont finalement été moins utilisés par le SDT et par les territoires que ce qui était espéré. Même si ces cellules ont eu un impact certain sur la gouvernance (Delgado et Rocha, 2016, p. 148 et 152), le processus a abouti à une « institutionnalisation inachevée », du fait de la paralysie du programme au début du mandat de la présidente Dilma Roussef puis de l'arrêt du programme lors de sa destitution en 2016. Ces dispositifs ont aussi connu des contraintes politiques vu les changements de secrétaires du SDT (trois au niveau du processus d'évaluation). Ce manque de continuité de l'action publique a été très néfaste et a démobilisé les équipes.

Enfin, l'hybridation fait référence au croisement entre les connaissances académiques et les connaissances locales (faisant référence aux expériences des participants impliqués dans les cellules), entre les actions d'appui et l'évaluation, permettant le renforcement du suivi dans les territoires et la combinaison de processus interactifs entre approche normative et procédurale, qui sont à la base d'une évaluation ascendante encadrée par des normes nationales. Privilégier uniquement des processus d'évaluation ascendants pourrait rendre difficile la comparaison des résultats. Promouvoir uniquement les processus par du top down bloque et limite les innovations.

b) Les résultats de l'évaluation de la gouvernance territoriale

Les résultats qui ressortent des analyses montrent que :

- l'expérience des Territoires au Brésil a été marquée par une faible mise en place effective des projets, contraints par les normes en vigueur peu adaptée à ce type d'investissement (Delgado *et al.*, 2007),

- elle résulte aussi d'un manque de compétences organisationnelles, ce qui a entravé le bon déroulement du processus et a limité la définition d'arrangements consolidés et la création d'un environnement favorable aux engagements de chacun. Ces difficultés se sont traduites dans les prises de décision, davantage marquées par le vote majoritaire que par un processus de consentement[8], ainsi que par un manque de transparence, ces deux éléments ayant conduit à renforcer les groupes hégémoniques présents. Par ailleurs, l'absence d'évaluation permanente et de suivi des projets et des pratiques propres au collège a limité les ajustements,

- les résultats montrent toutefois un processus d'apprentissage renforcé, ce qui a nourri le sentiment d'appartenance (l'identité) des participants et a renforcé le capital humain et social du territoire, base du développement territorial, un processus qui confirme la possibilité d'établir un « cercle vertueux de développement rural » basé sur le cycle de gestion sociale,

- si la création de capital humain a été réelle, l'utilisation des compétences a été fortement limitée par le design institutionnel (qui a conduit à un manque de légitimé externe et a limité la participation d'institutions pourtant fondamentales dans le processus- voir encadré 3) et l'environnement politique et social des territoires (fortement marqué par l'asymétrie entre acteurs, y compris au sein de l'agriculture familiale, et la politisation des relations). Sans reconnaissance juridique, le collège est dépourvu d'une bureaucratie spécifique et dépend donc des mairies ou d'institutions gouvernementales pour l'accès aux ressources financières,

- ces contextes territoriaux influencent de manière différente le fonctionnement des collèges, notamment au regard de leurs capacités à construire une dynamique collective. Il n'y a pas de lien automatique entre le niveau des capacités institutionnelles des municipes et le fonctionnement des collèges.

L'évaluation nationale des collèges territoriaux a permis d'obtenir une vision globale de leur fonctionnement et montre de grandes diversités de situations. L'évaluation plus locale reste alors nécessaire pour appréhender les contextes spécifiques qui conditionnement la performance des collèges. C'est ce qui est proposé maintenant.

[8] Dans le sens d'un débat qui permette à chacun de comprendre les avancées et d'être en accord avec elles, même si l'on ne partage pas complètement la décision. Le fait de ne pas être d'accord avec une proposition ne signifie pas un blocage du processus mais une capacité à 'vivre avec » les désaccords.

Encadré 3. Un design institutionnel contraignant pour les programmes territoriaux au Brésil.

Un des obstacles majeurs au bon fonctionnement du collège territorial a été le cadre normatif et le format institutionnel qui en a découlé, qui ont montré de grandes limites (Piraux et Bonnal, 2011), et obscurci leur autonomie par l'absence d'un statut juridique spécifique. En fait, le « Territoire Rural » n'existe pas dans le pacte fédératif brésilien, qui reconnaît uniquement les communes, les Etats et l'union comme instances pouvant gérer des fonds publics. Cette situation a été aggravée par l'absentéisme des institutions publiques, voire le boycott des maires. Or, les projets sont décidés démocratiquement en plénière territoriale, mais, par la loi, ils ne peuvent être exécutés que par les administrations publiques… Un paradoxe mais une réalité de la gouvernance territoriale au Brésil.

Par ailleurs, le design institutionnel a fait que le collège ne disposait pas de structure organisationnelle spécifique et dépendait d'ONGs notamment pour l'animation territoriale (avant les NEDETs du moins). La contractualisation des instances partenaires et de l'État central a souvent été chaotique et a entraîné des problèmes de gestion récurrents, ce qui a d'ailleurs amené la présidente Dilma Roussef à paralyser le programme du Pronat et des TC pendant près d'une année et demi, au début de son mandat.

Dans ces conditions, les collèges ont davantage été des forums délibératifs composés d'agriculteurs familiaux qui dépendaient de médiateurs pour mener à bien leurs actions. Par conséquent, ces dispositifs de gouvernance étaient dépendants des structures politiques et des bureaucraties qui y sont associées.

2.2. Analyse des résultats des indicateurs de l'évaluation nationale au niveau du territoire de la Borborema

2.2.1 Objectif et contexte

L'objectif de ce chapitre est d'expliquer d'une part, les résultats des indicateurs de capacités institutionnelles (ICI) et de la gestion sociale (IGS) du collège définis à l'échelle nationale et obtenus au sein d'un territoire, celui de la Borborema, en relation avec son contexte spécifique, et d'autre part, montrer que le fonctionnement du collège traduit des rapports de force en lien avec la diversité sociale et spatiale interne au territoire. Cette thématique a fait l'objet de cinq articles[9].

Le territoire choisi est celui de la Borborema, dans le Nordeste du Brésil, dans l'Etat de la Paraíba, où un Territoire d'Identité a été défini et mis en place en 2003, évoluant en un Territoire de la Citoyenneté en 2008. Ce territoire s'est construit sur la base de l'existence d'un territoire agroécologique organisé par le pôle syndical de la Borborema, créé au début des années 2000 mais dont la dynamique de construction remonte aux années 1990. La trajectoire de ce territoire a d'ailleurs fait l'objet de deux publications (Piraux *et al.*, 2009 et 2010). Le territoire institutionnel comptait donc déjà sur une participation forte de la société civile et avait montré une capacité d'action collective, d'initiative locale et de légitimité. Cet environnement social, politiquement favorable et soutenus par plusieurs ONGs, a permis de plus la création d'un forum des périmètres de la réforme foncière. De nombreuses institutions de recherche et d'enseignement interagissaient déjà avec le pôle syndical bien avant la constitution du Territoire d'Identité. On pouvait donc imaginer que le collège territorial allait bénéficier de cet environnement favorable et offrir une haute performance en termes d'exécution de projet d'investissement, vu le grand intérêt et le protagonisme des agriculteurs familiaux et de leurs organisations.

Les résultats n'ont pas confirmé cette hypothèse et ce chapitre questionne cette apparente contradiction entre un territoire présentant un capital social relativement consolidé et des pratiques territoriales qui présentent une performance institutionnelle plus faible. Cette caractéristique n'est pas propre à ce territoire, comme nous l'avons décrit dans le chapitre précédent. Le travail mené au sein du NEDETs de la Borborema m'a permis de mieux questionner la prise en compte des dynamiques sociales et politiques dans le fonctionnement des collèges territoriaux.

2.2.2. Un territoire très diversifié

Bien que petit, avec ses 3233 km² de surface, le territoire de la Borborema (figure 4) présente une grande diversité. Les municipes varient tout d'abord beaucoup en taille, de 25 km² pour le plus petit (Borborema) et jusqu'à 594 km² pour Campina Grande, le pôle urbain important du territoire. La majorité d'entre eux restent de petite dimension, puisque 13 d'entre eux couvrent moins de 200 km².

[9] Publications : Piraux *et al*, 2009 e 2010 ; Caniello, Piraux *et al*, 2013, 2014, 2015.

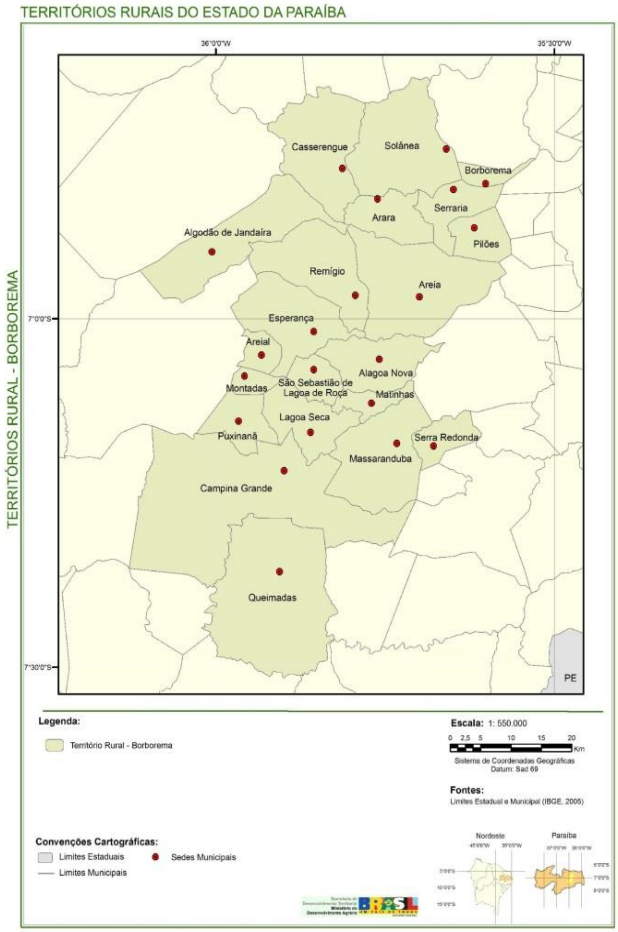


Figure 4. Le territoire de la Borborema (Source : SDT, 2010)

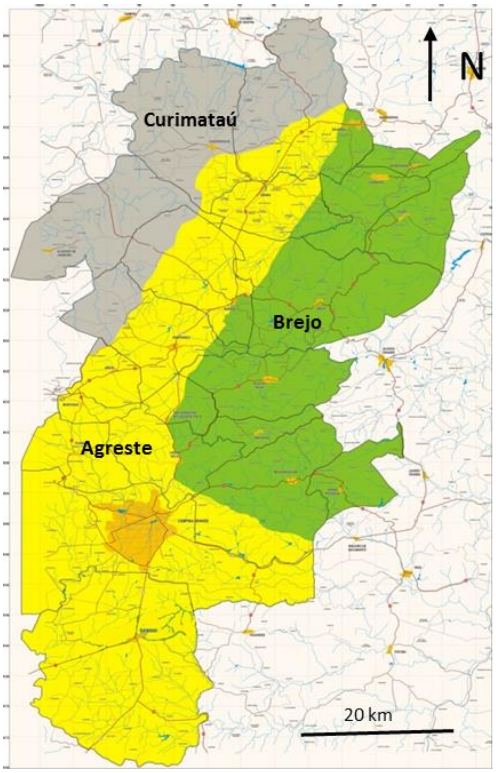


Figure 5. Les zones agroécologiques du territoire de la Borborema Source : Pôle syndical (Doc interne, 2003).

C'est surtout la pluviométrie annuelle qui représente le principal facteur de différenciation géographique du territoire, avec une moyenne annuelle de près de 300 mm par an dans la partie nord-ouest et jusqu'à 1400 mm dans la région centre, à moins de 50 km de distance. Ainsi, trois régions écologiques apparaissent (figure 5): le Curimatau (zone sèche) au nord-ouest, l'Agreste (zone intermédiaire, dont la pluviométrie moyenne est de 800 mm par an) et le Brejo (zone de transition avec la zone du littoral, la plus humide). La densité démographique varie également dans des proportions importantes dans le territoire (Figure 6). Sans compter la ville de Campina Grande avec ses 400 000 habitants, elle varie de 10,7 hab/km² dans la région semi-aride à 240 hab/km² à Lagoa Seca (région centre, Agreste). Neuf municipes comptent moins de 10 000 habitants.

Afin de représenter cette diversité, un zonage du territoire a été construit en considérant les dynamiques écologiques, sociales et économiques, produits de la différenciation spatiale des activités agricoles, de la caractéristique de l'agriculture familiale et de ses organisations ainsi que des capacités institutionnelles des municipes.

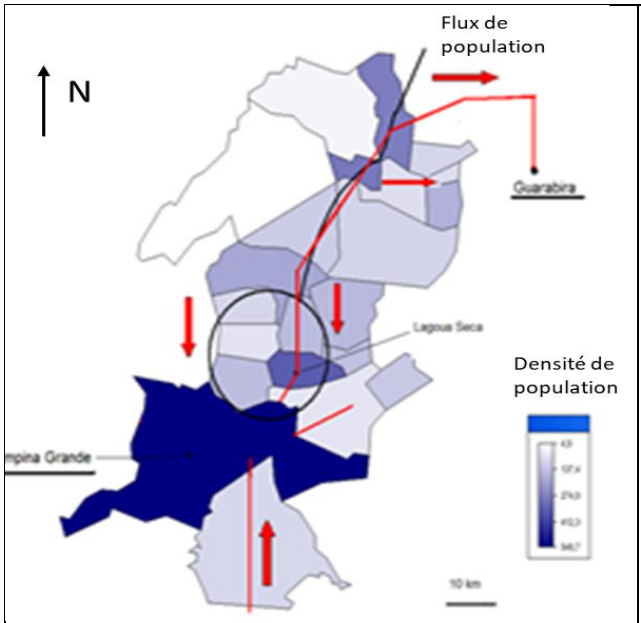


Figure 6. Densité démographique dans le territoire de la Borborema (Piraux et Bonnal, 2009)

Figure 7. Typologie spatiale du territoire de la Borborema (Caniello et al., 2012a).

Ce zonage présenté à la figure 7 identifie quatre zones différentes (Encadré 4).

Encadré 4. Caractérisation du zonage du territoire de la Borborema.

La zone 1 (centrale) regroupe 11 communes ou municipes La densité de population est forte et l'agriculture familiale est productive, bien structurée et organisée autour du Pôle syndical et des organisations de l'agriculture familiale de la Borborema. Il s'agit avant tout de petites exploitations familiales avec un système de culture diversifié, dominé par les activités horticoles et la fruiticulture. La proximité avec la ville de Campinas Grande facilite la vente de produits agricoles et permet les activités non agricoles.

La zone 2 (nordeste) regroupe cinq municipes et se différencie par la culture de la canne à sucre et l'élevage pour la viande et les cultures fruitières. C'est la principale zone agro-industrielle du territoire, concentrant la production de farine de manioc, de sucre de canne et de rhum. Cette zone est sous l'influence de la ville de Guarabira, localisée à l'extérieur du territoire. Comme pour la zone centrale, cette portion du territoire présente les caractéristiques d'une agriculture périurbaine bien développée, une grande densité démographique, une présence forte de périmètres de la réforme foncière et une agriculture patronale de plus grande importance. Les indices de développement humain (IDH) y sont plus faibles.

La zone 3 (sud) regroupe les municipes urbains de Campina Grande et Queimadas. Elle concentre le parc industriel du territoire, les IDH y sont donc plus élevés. Elle ne concentre que des activités de production d'élevage, principalement laitier pour subvenir aux besoins urbains. Ce sont surtout des grandes fermes qui se dédient à cette activité et les conflits et luttes pour la terre sont nombreux.

Enfin, la zone 4 (nord-ouest) est localisée dans le Curimatau. Sa densité démographique et ses indices de développement humain sont les plus faibles du territoire. Les activités d'élevage, principalement de chèvres et de moutons, dominent vu les épisodes de sécheresse fréquents. Les dynamiques sociales sont faibles et la présence de travailleurs ruraux domine.

Le territoire présente donc une typologie de dynamiques qui mettent en avant une situation plus favorable pour l'agriculture familiale dans la zone centrale, suivie des zones nord-est, sud et enfin nord-ouest. L'histoire et les dynamiques sociales dans le territoire indiquent que l'agriculture familiale est la base de l'ensemble des idées, des valeurs et des stratégies d'action que les acteurs sociaux partagent. C'est elle qui est la principale catégorie productive de l'espace rural dans le territoire, avec 24 745 exploitations agricoles, soit 91 % de l'ensemble des exploitations. Par exemple, en 2006, avec 43 % des terres, elle produisait 64 % de la valeur totale de la production agricole dans la zone. C'est surtout le thème de l'agroécologie, par sa capacité à repenser les modes de production et d'exploitation des ressources, qui fédère ces agriculteurs familiaux et les insère dans des réseaux d'innovation dynamiques.

Le Territoire d'Identité de la Borborema a été créé en 2003, et transformé selon la même configuration spatiale en Territoire de la Citoyenneté en 2008, puis a disparu en 2018. Sa composition et son fonctionnement seront analysés par la suite.

Les questionnaires nationaux ont été appliqués à 21 mairies (à raison de 3 par mairie) pour l'ICI (Indice de capacité institutionnelle) et auprès de 80 membres effectifs du collège pour l'IGS (Indice de gestion sociale), par la Cellule d'Accompagnement en 2010 puis par le NEDETs en 2014.

2.2.3. Les résultats des indicateurs

J'analyse successivement les résultats de l'ICI, de l'IGS puis de l'indice de projet, pour les discuter ensuite.

a) L'Indice de capacité institutionnelle ICI

Les résultats ont montré que l'ICI (Indice de Capacité Institutionnelle) est un des meilleurs obtenus au niveau du pays. Avec une valeur de 0,49, classifié comme moyen, il reste supérieur aux indicateurs obtenus au niveau de la région Nordeste. La figure 8 illustre les niveaux obtenus pour chacune des dimensions de l'indicateur.

L'indicateur relatif aux capacités organisationnelles a été le mieux évalué, suivi des indicateurs relatifs à l'infrastructure institutionnelle et aux initiatives communautaires, tous supérieurs à 0,49. Ceci montre que les mairies fonctionnent bien mais qu'elles éprouvent parfois des difficultés à accompagner le haut niveau de capital social. En effet, le niveau le moins bon est celui de la participation, notamment au sein des conseils municipaux, ce qui montre une dissonance entre le potentiel du territoire et la performance dans la pratique pour le développement territorial.

Mais la diversité des dynamiques territoriales affecte aussi directement ces évaluations. L'analyse montre en effet que les capacités organisationnelles de la société civile sont plus effectives dans la zone 1 (centre), base du pôle syndical et la zone 2 (Nordeste), que dans la zone 3 (Sud) et 4 (nord-ouest). Par exemple, l'analyse des données montre que les projets communautaires sans appui du gouvernement varient de 35 projets dans la zone 1, soit 64 % de la totalité, à 8 dans la zone 2 soit 15 %, à 5 dans la zone 3 soit 9 % ? et à 7 projets dans la zone 4, soit 13 %. On observe les mêmes tendances quand on considère la variable « quantité d'activités d'appui réalisées par les différents secteurs sociaux du milieu rural », soit 78, 40, 11 et 18 activités successivement pour les zones 1,2, 3 et 4. Les autres indicateurs de l'ICI présentent les mêmes tendances (Caniello *et al.,* 2014). L'hypothèse selon laquelle les niveaux de l'ICI dans les diverses zones reflétent le degré d'action de la société civile est validée.

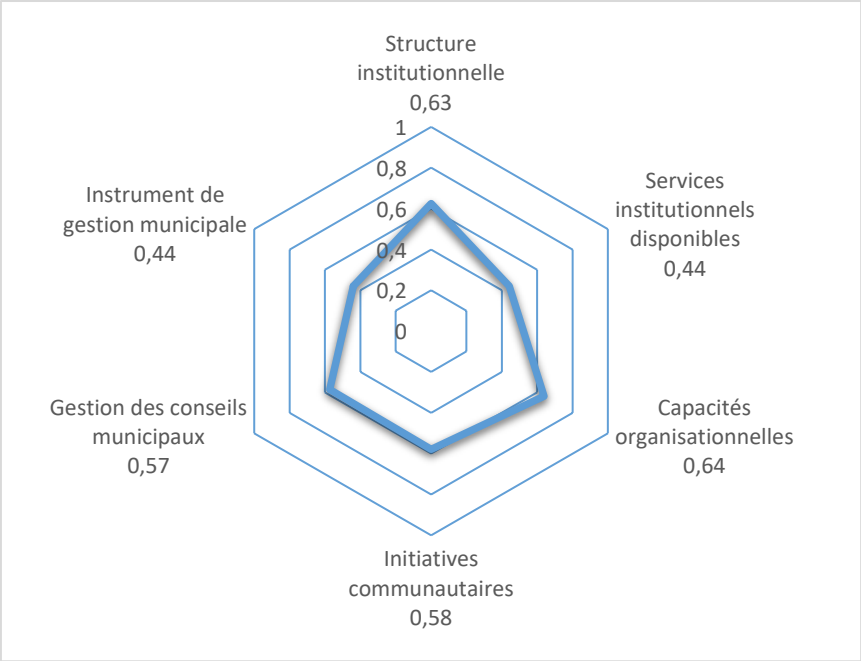


Figure 8. Résultat de l'ICI dans le Territoire de la Borborema

b) L'Indice de Gestion Sociale

Le résultat obtenu pour l'IGS est de 0,65, ce qui traduit une performance moyenne du collège territorial. À l'époque de la levée des informations, le collège du territoire était composé de 99 membres dont 80 en exercice effectif, 46 représentants de la société civile et 34 du gouvernement, ce qui dénote son caractère assez paritaire avec une prédominance de la société civile. La composition du collège territorial reflète la dialectique entre unité et diversité, représentant la prééminence des organisations de la société civile dans la plénière, mais variant en accord avec les zones identifiées.

Le tableau 7 montre en effet que si la société civile est majoritaire dans le collège, soit 57,5 % du total des membres, cette représentation diffère selon les zones : 57,5 % des représentants de la société civile viennent de la zone 1 contre 18,8 %, 12, 5% et 11,2% pour les autres zones. La zone 3 (pôle urbain au Sud) n'en compte que 12,5%, et surtout, tout comme la zone 4, qui comporte donc une majorité de représentants du gouvernement. Cette situation est la conséquence de la présence de Campina Grande, situé dans la zone sud, qui concentre la très grande majorité des organismes fédéraux ayant un siège au collège territorial. Pour la zone 4, c'est avant tout la faiblesse des organisations sociales qui prévaut. Ainsi, la parité entre les membres de la société civile et celle des instances gouvernementales évolue de 1,7 pour la zone 1 à 0,8 pour la zone 4. Ceci traduit les relations de pouvoir au sein des quatre zones, une intense mobilisation de la société civile dans la zone 1 et la fragilité des mouvements sociaux dans la zone 4.

Tableau 7. Caractérisation de la participation entre les différentes zones du territoire.

Zonage	Représentants		Représentants		Total		SC/
	Société Civile	%	Pouvoir public	%	Représentants	%	GOV
Zone 1	29	36,3	17	21,3	46	57,5	1,7
Zone 2	8	10,0	7	8,8	15	18,8	1,1
Zone 3	5	6,3	5	6,3	10	12,5	1,0
Zone 4	4	5,0	5	6,3	9	11,3	0,8
Territoire	46	57,5%	34	42,5%	80	100%	1,4

Ces différences entre zones expliquent aussi la dynamique d'élaboration des documents directeurs du collège : diagnostic territorial, vision du futur et plan de développement territorial rural durable (PDTRS). Les mêmes tendances sont en effet observées : le capital social plus développé qui explique la participation forte dans la zone centrale ; la très faible participation des membres de la zone 4 vu sa faiblesse organisationnelle et la forte participation relative de la zone sud vu le poids des représentants des organismes fédéraux à Campina grande. La zone sud-est est en effet la seule qui présente une participation plus importante de ces instances gouvernementales dans toutes les phases du processus alors que c'est avant tout la société civile, pour toutes les étapes, qui est active dans les zones centre 1 et nordeste 2.

Il est également intéressant de noter l'évolution de la participation au cours du temps : toutes les zones enregistrent une diminution de la participation entre le diagnostic territorial qui mobilise beaucoup de personnes, la vision du futur puis l'élaboration du plan.

c) L'indice de Projets

Selon les participants du collège, le débat autour des projets a été le point focal de la gestion sociale dans le territoire et les plénières qui traitaient de cette thématique ont présenté les meilleurs indices de participation. Mais les difficultés dans la mise en œuvre des projets ont été importantes. Par exemple, un bilan fait en 8 ans de fonctionnement, a conduit à l'approbation de 16 projets d'infrastructure pour un montant de 3 348 428 réais mais en 2018 seulement la moitié d'entre eux avait été conclue pour un quart du budget utilisé. Les raisons évoquées par les participants sont diverses : faible capacité technique du collège, faible participation des bénéficiaires, détournement des investissements par certains maires, blocage par certaines mairies, exigences bureaucratiques non satisfaites. De fait, les normes de gestion des financements publics sont peu adaptées aux objectifs des projets collectifs et rendent difficile la définition et l'implantation de projets d'infrastructures pour les zones rurales.

Sur les 7 projets d'investissement conclus, tous en lien avec des œuvres de sécurité hydrique, les indicateurs d'évaluation sont représentés au tableau 8 au niveau de la planification, de l'exécution, de la gestion et de l'évaluation des résultats. On perçoit que tous les indicateurs obtiennent des scores assez bas, ce qui montre des problèmes à la fois dans la phase de planification de ces projets, dans la phase de gestion de ces projets (les membres n'étant pas capables de définir s'il y avait ou non un

système d'accompagnement), et dans celle d'impact. Seule l'exécution des projets est classifiée comme moyenne, puisque les membres du collège savaient que les projets avaient été conclus.

Tableau 8. Indicateurs des projets pour le territoire de la Borborema.

Indice des projets	0,39
Indicateurs	
Planification	0,26
Exécution	0,58
Fonctionnement	0,40
Gestion	0,36
Impacts	0,36

De la même façon que pour les capacités institutionnelles ou de gestion du collège, on note une concentration des projets d'investissement dans les municipes de la zone centrale, soit 25 projets, puis dans la zone nord-est avec 6 projets. Une diversification plus importante est aussi constatée pour ces deux zones. Une analyse fine des projets montre que ceux obtenus dans les autres zones (Sud et Nord-Ouest) n'ont pas été conquis par la mobilisation dans le collège, mais sont plutôt le résultat d'une volonté des maires. Il s'agissait en effet de demandes déjà formulées au sein des CMDRS, au niveau du Pronaf infrastructure, au moment de la création du Pronat. Quelques-uns de ces projets directement gérés par les mairies ont d'ailleurs été détournés au profit personnel des élus, comme cela a été le cas pour des débroussailleuses.

2.2.4. Discussion

Les résultats obtenus au niveau des indicateurs d'évaluation des capacités institutionnelles et de la performance de la gestion sociale ont permis de mettre en évidence quatre paradoxes qui apparaissent dans la dynamique du collège territorial de la Borborema. Ces paradoxes confirment et affinent certains résultats obtenus à l'échelle nationale.

Premier paradoxe : le contraste entre le niveau élevé de capital social territorial et la faible performance d'exécution des projets.

On peut identifier un certain nombre de raisons à ce premier paradoxe, qui confirme ce qui é a été souligné au niveau national :

- le design institutionnel peu adapté puisque le collège n'a pas de statut juridique qui lui confère une autonomie de gestion de projet, notamment en matière d'équipe de gestion, et qui impose des cadres normatifs aux projets peut compatibles avec le fonctionnement d'un tel dispositif,

- des arrangements institutionnels encore fragiles dans le collège malgré l'appui des ONGs, notamment du fait de la faiblesse de la construction des règles de fonctionnement qui permettraient d'optimiser la mobilisation et la participation de tous, y compris des groupes minoritaires, et d'équilibrer les relations de pouvoirs avec les groupes hégémoniques,

- des compétences organisationnelles faibles qui engendrent des difficultés de conduite de réunion et qui se traduisent à la fois par une grande rotation des participants sans transfert d'information entre les membres d'une même instituions et par « l'assembléisme » marqué par des réunions longues et peu efficaces.

Il en résulte un faible taux de projets territoriaux finalisés qui constitue la principale contrainte de la dynamique territoriale selon les acteurs enquêtés. À partir du moment où les participants du collège n'arrivent pas à visualiser les résultats liés à l'exécution et à la conclusion des projets, un processus de démobilisation et de manque de confiance s'enclenche, bloquant la dialectique entre identité, participation et développement.

Deuxième paradoxe : Le divorce entre les idéaux collectifs et les pratiques des acteurs locaux.

Ce hiatus avait déjà été énoncé au niveau national, il se confirme ici. Les fragilités qui viennent d'être énoncées ci-dessus reflètent en effet un trait caractéristique à tous les indices et indicateurs. Ceux-ci connaissent une tendance décroissante lorsque l'on se déplace du champ des idées (idéologies, représentations, conceptions) vers le champ de la pratique. Les responsables ont un discours cohérent et sont conscients des responsabilités et exigences qu'impose le fonctionnement de tels collèges mais ont du mal à les mettre en pratique. On observe donc un hiatus significatif entre les idées débattues dans le collège et le processus pour mettre en pratique et accompagner ses actions.

Troisième paradoxe. Une forte identité territoriale marquée par l'agriculture familiale, mais une grande différenciation géographique et des disparités internes très importantes dans les capacités institutionnelles des municipes, la participation au collège ou l'accès au projet.

Le collège a eu du mal à corriger ces disparités. Il n'a pas permis un rééquilibrage territorial pour limiter les difficultés des zones les plus pauvres. Les différentes zones identifiées obtiennent des résultats différents qui découlent directement de l'action de la société civile et de la concentration des organismes gouvernementaux dans le grand centre urbain. On constate ainsi que l'identité collective est un attribut puissant pour la coopération sociale. Mais si elle est nécessaire, elle n'est pas suffisante pour assurer un processus participatif complet (Caniello *et al,* 2013a).

Quatrième paradoxe. Une réelle organisation territoriale autour de l'agriculture familiale mais un « noyau dur » lié à cette dynamique, localisé dans la zone centrale, reproduisant un processus d'hégémonie au sein du collège territorial, qui renforce les différences de niveaux de développement interne. Il existe ainsi un problème de représentativité et d'inclusion sociale des zones et des populations les plus pauvres.

Les résultats ont donc montré que les potentialités du territoire, surtout son niveau de capital social et d'identité territoriale, sont bien supérieures aux actions concrètement menées. Ceci démontre l'importance du « contexte » institutionnel mais aussi géographique qui explique les dynamiques internes du collège territorial et sa performance.

Le territoire de la Borborema a permis d'importantes avancées en termes d'apprentissage des acteurs locaux, de mobilisation collective, de renforcement du capital social, de changement dans le jeu politique mais ces avancées ont été limitées par les cadres normatifs, le manque de compétences organisationnelles et le jeu politique partisan.

2.3. Evaluation de la perception des résultats des collèges territoriaux du Pronat dans 8 territoires du Brésil

2.3.1. Introduction

Un exercice d'évaluation spécifique réalisé en 2015 a été mené dans le cadre d'une étude internationale du RIMISP (Centre latino-américain pour le développement rural) basé au Chili sur les politiques territoriales en Amérique latine. Pour le cas du Brésil, l'objectif de l'étude était de tirer les enseignements de la politique du Pronat et des Territoires de la Citoyenneté après 12 ans de fonctionnement du programme de développement durable des territoires ruraux. Il a fait l'objet d'un article dans le livre de synthèse des études[10]. Je me suis plus particulièrement impliqué dans l'évaluation du territoire du Baixo Tocantins dans l'État du Para au Brésil et à l'exercice de comparaison. Les 8 territoires soutenus par le programme Pronat et intégrés dans l'étude sont présentés dans le tableau 9 et la figure 9.

Tableau 9. Territoires soutenus par le programme Pronat et intégrés dans l'étude du Rimisp.

Région	Etat	Territoire	Date d'incorporation	Nº de communes
Nord	Pará	Baixo Tocantins (TC)	2007	11
	Tocantins	Bico de Papagaio (TC)	2003	25
Nordeste	Paraíba	Borborema (TC)	2003	21
Centre Ouest	Goiás	Chapada dos Veadeiros (TI)	2007	08
Sudeste	Minas Gerais	Médio Jequitinhonha (TC)	2004	16
	São Paulo	Pontal de Paranapanema (TC)	2004	32
Sud	Rio Grande do Sul	Zona Sul do Estado (TC)	2004	25
		Território da Produção (TI)	2013	17

Les critères de choix de ces territoires garantissaient une certaine diversité de situation : présence d'au moins un territoire par macro-région géographique ; territoires bénéficiant du programme Territoires de Citoyenneté (six sur huit territoires) ; dates d'incorporation au programme différentes. Tous sont caractérisés par une présence forte de l'agriculture familiale dans sa diversité, formant des coalitions d'intérêt fortes. C'est d'ailleurs cette base sociale qui a permis l'intégration dans le Pronat.

[10] « Doze anos do Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais do Ministério de Desenvolvimento Agrário do Brasil: como vamos? » (Douze années du programme de développement durable des territoires ruraux de ministère du développement agraire au Brésil : comment allons-nous ?) de Mireya E. Valencia ; Márcio Caniello ; Antônio L. Barone ; Marc Piraux ; Miquéias Calvi ; Olivio Teixeira ; Carlos D. de Oliveira.

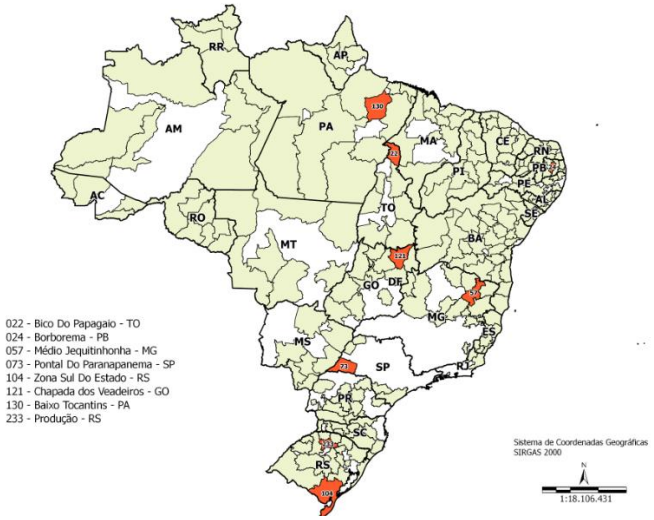


Figure 9. Localisation des différents territoires de l'étude du Rimisp au Brésil.

L'objectif de l'étude, en lien avec ceux du Rimisp, était d'évaluer la perspective territoriale selon deux dimensions : d'une part, celle des espaces de débats et de décisions créés; d'autre part celle de la relation étroite avec le concept de nouvelle ruralité (Abramovay, 1998). Ainsi, cinq dimensions analytiques ont été retenues : i) la participation effective et l'autonomisation des acteurs collectifs territoriaux ; ii) l'investissement dans les actifs du territoire (cf. le capital territorial); ii) l'approche multisectorielle des politiques publiques; iii) les liens ruraux-urbains; iv) la vision collective du futur. Les résultats peuvent être à la fois des produits (vision du futur, participation, projet) et des impacts (approche multisectorielle, lien rural-urbain, autonomisation des acteurs).

Pour la collecte des données, un examen détaillé des documents institutionnels produits par le SDT et des rapports de gestion officiels a été effectué, en cherchant à identifier la base normative et conceptuelle qui régissait le programme, à la lumière des cinq dimensions analytiques. Des entretiens ont été menés avec des acteurs clés du programme au niveau fédéral et des États fédérés, et des réunions avec des membres des noyaux directeurs des collèges territoriaux (pouvoirs publics et société civile) ont été organisées. L'objectif était d'analyser les perceptions de ces acteurs sur les avancées et les dilemmes liés aux résultats obtenus par le programme et à ses perspectives d'avenir, en se focalisant spécifiquement sur l'impact du collège territorial. Dans cette étude, aucun indicateur spécifique n'a été utilisé.

2.3.2. Les résultats

Les résultats montrent qu'au lancement du programme, dans tous les territoires, la stratégie territoriale a beaucoup intéressé les acteurs locaux ; elle leur offrait en effet une possibilité de participer à la définition d'une stratégie de développement. Renforcement de la gestion sociale, planification ascendante et participative, articulation entre secteur public et société civile étaient les idées qui se sont manifestées avec la plus grande force dans le discours des 80 interviewés. Les acteurs reconnaissaient le territoire comme un espace d'action collective, qui ouvre des possibilités de débat, renforçant une identité territoriale par l'échange d'expériences et la consolidation de partenariats public-société civile.

En relation avec les cinq dimensions analytiques retenues, la recherche a permis d'obtenir les résultats suivants, présentés de manière synthétique:

- En ce qui concerne la participation : un consensus général se dégage des interviews pour affirmer que la participation et l'émancipation sont les principaux acquis du fonctionnement du collège territorial : la gestion sociale du programme a été fortement stimulée au début du programme et a eu un impact positif sur le capital social existant dans les territoires ; l'institution des collèges territoriaux a donné à la société civile plus de visibilité. Mais les discours ont mis en avant une nette différence entre les normes et les orientations définies par le niveau central et la participation effective dans les collèges territoriaux : beaucoup de mairies n'y ont pas participé, de même que quelques institutions publiques jugées importantes mais différentes selon les cas ; la société civile présentait davantage de représentants que les pouvoirs publics. Les mêmes problèmes que ceux évoqués pour le territoire de la Borborema sont cités : absentéisme, grande rotation des membres, problèmes de représentation, improvisations dans les procédures de base (par exemple deux des huit territoires ne présentaient pas de données actualisées sur la composition de leur collège), difficulté à respecter des règles collectivement définies. Les interviewés relativisaient l'impact que le collège a eu sur le contrôle social des politiques publiques.

- L'investissement dans les actifs territoriaux : les représentants ont validé l'importance pour le collège de reconnaître les ressources spécifiques du territoire. La base sociale existant dans les territoires est très souvent caractérisée comme l'actif spécifique prépondérant des territoires, et les projets d'investissement dans l'agriculture familiale (production agricole, processus de transformation, voire écoles) contribuent à sa consolidation, comme le font les banques de semences dans le territoire de la Borborema. Mais cette consolidation a été fortement limitée selon les acteurs par les faibles capacités d'exécution des projets du collège et les capacités institutionnelles fragiles des mairies. Les territoires du sud du pays (Medio Jequitinhonda et Zonal Sul) ont toutefois eu des résultats meilleurs à ce niveau. Selon les interviewés, à chaque fois que le collège territorial s'est appuyé sur les potentialités existantes du territoire et les a valorisées, elle les a renforcées et a abouti à des résultats positifs pour le territoire.

- La vision du futur : la possibilité de construire un projet territorial, matérialisé par le PTDRS, articulant les actions autour d'une vision du futur, n'a pas été mise en application. La planification territoriale n'a pas été orientée par cette vision et la participation dans le collège s'est vue limitée selon les acteurs enquêtés, par le manque d'information, d'instrument et d'appropriation de ces concepts qui auraient aidé à assumer le défi important d'articulation des politiques publiques au niveau des territoires.

- La multisectorialité : les actions intersectorielles ont été limitées selon les acteurs enquêtés. Elles ont toutefois été effectives entre secteur social et éducatif notamment par le programme d'achat institutionnel des produits agricoles par le PAA (programmes d'acquisition d'aliments) ou le PNAE (programme national d'alimentation scolaire). Cette articulation entre secteurs de l'agriculture et de l'éducation est la première citée. Les interviews menées au niveau des Etats fédérés ont tous conclu à une forte limitation dans les actions intersectorielles. En effet, des 7910 projets financés, 5600 sont sectoriels et comprennent avant tout des infrastructures comme les abattoirs, les usines de transformation de farine et de miel, les agro-industries, les infrastructures pour la commercialisation et le transport des produits. Les autres projets relèvent souvent du domaine de l'éducation.

- Les relations ville campagne : cette dimension a été la plus mal évaluée en termes d'implantation du programme. Seule la participation des universités, perçues comme des institutions urbaines, et les marchés agroécologiques ont été cités comme des éléments clés de ces relations. Les mairies sont considérées comme médiatrices de ces liens et elles les ont plutôt freinés du fait de leurs relations clientélistes.

2.3.3. Discussion

L'évaluation des 12 ans de programmes de développement durable des territoires ruraux menée sur 8 territoires est positive car 86% des personnes interrogées ont souligné que la politique territoriale a eu un impact réel sur les territoires. La majorité a mis en évidence les investissements dans des actifs territoriaux, comme la valorisation et le développement de l'agriculture familiale, l'évolution de la structure de production et de commercialisation, l'investissement public orienté vers les besoins du territoire et le développement de l'enseignement rural (Valencia *et al.*, 2020). Mais c'est indiscutablement la constitution d'un espace de participation entre les pouvoirs publics et la société civile, le collège territorial, qui est mise en avant, et qui a permis de créer un dispositif d'articulation qui n'existait pas auparavant. Les acteurs interviewés reconnaissent que le PTC a permis la reconnaissance d'un espace supra-municipal pour l'exécution des politiques et des programmes fédéraux.

On pouvait imaginer toutefois au sein des huit territoires, localisés dans les cinq macros régions brésiliennes et incorporés à des dates différentes dans les programmes, des différences importantes dans les perceptions des acteurs. Si, face à une diversité sociale et institutionnelle de territoires, les politiques territoriales génèrent des pratiques différenciées (Leite, 2014), les perceptions sur les avantages et les freins du programme sont plutôt convergentes. L'analyse détaillée explique cette situation paradoxale par deux facteurs principaux, déjà énoncés dans les chapitres précédents, mais à nouveau confirmés.

Le premier est lié à la conception descendante d'un design institutionnel et d'une délimitation décrétée des territoires. Ce processus top down a négligé l'identité de certains territoires et a contraint l'action collective. On confirme ici aussi ce que nous avions formulé pour le territoire de la Borborema.

Le deuxième facteur est la dépendance au sentier, entendue comme le maintien de la rigidité des formes d'organisation et des instruments de gestion utilisés pour la gestion de projet (Proinf). Les projets sont en effet restés prisonniers des cadres normatifs nationaux (« on parle de territorialisation des politiques publiques et les ressources sont municipalisées » comme l'a confirmé un des acteurs enquêté).

Les résultats confirment en cela ce qui a été affirmé auparavant. Ils ont donné toutefois un éclairage complémentaire à l'insuffisance de la multi-sectorialité et du lien rural-urbain.

Ces nombreux problèmes nous ont poussé à l'époque à formuler un certain nombre de préconisations aux collèges mais aussi au ministère, dans l'objectif de repenser la stratégie au regard des orientations originelles du programme faites en 2003. Ces orientations semblaient se diluer au fil du temps. Revenir à l'essence de l'approche territoriale était essentiel : favoriser l'identité et l'innovation locales comme forme de mobilisation des acteurs autour de leurs réseaux locaux, pour la constitution d'une vision commune matérialisée par un projet collectif.

2.4. Analyser la performance des dispositifs de gouvernance des Territoires dans l'Etat du Para en Amazonie brésilienne

2.4.1 Introduction

Dans ce chapitre, nous voulons enrichir l'évaluation des DGT par une analyse : 1) des pratiques développées par les collèges territoriaux selon le contexte social et institutionnel ; 2) des relations entre la diversité des dynamiques territoriales et le fonctionnement propre des collèges des Territoires de la Citoyenneté dans un même Etat fédéré, c'est-à-dire où les cadres normatifs définis sont similaires entre territoires. De fait, l'Etat du Para a orienté fortement les cadres normatifs des territoires. Cet Etat a connu différents gouvernements s'alignant politiquement ou pas, sur le gouvernement fédéral dominé à l'époque par le PT (Parti des Travailleurs). Ces alternances ont fortement impacté les orientations du programme. Par exemple, entre 2008 et 2012, le gouvernement du Para d'Ana Julia Carepa du PT, a aligné la politique du PTC avec celle des APLs (arrangements productifs locaux) encouragés par le Ministère de l'Intégration. L'Etat du Para a ainsi poussé les institutions publiques à s'investir dans le PTC. Le gouvernement Simão Jetene (PSDB), de l'opposition politique, qui l'a suivi, a rompu avec cette logique et a stoppé cet appui. Nous y reviendrons d'ailleurs dans le chapitre consacré à l'analyse des proximités. Ce chapitre a fait l'objet d'un article[11].

En 2012, date de la présente étude, huit Territoires de la Citoyenneté existaient dans le Para (voir figure 10) : Marajó, Baixo Tocantins (BT), Nordeste, Sudeste, Sul e Alto Xingu, Transamazonienne, Baixo Amazonas (BAM) et BR 163. La configuration spatiale de l'État et les différents processus de colonisation entre l'Amazonie des fleuves et l'Amazonie des routes ont conduit à une grande diversité de configurations locales en milieu rural, notamment en termes de capital humain et institutionnel, d'infrastructures et d'intégration au marché national ou international. Les différentes trajectoires des huit Territoires de la Citoyenneté couvrent cette diversité, qui peut se résumer comme suit: Amazonie des fleuves (BAM, Baixo Tocantins (BT) et Marajó), fronts pionniers (Territoire BR 163, une partie du Sud et de l'Alto Xingu et du Territoire de la Transamazonienne, ce territoire étant considéré comme un grand projet de colonisation), anciens fronts de pionniers consolidés (Nord-Est et Sud-Est, une partie du Sud et de l'Alto Xingu).

L'étude a donc été conduite avant la disponibilité des résultats portant sur l'IGS. La première hypothèse qui structurait le travail était que chaque contexte d'action locale pouvait expliquer le fonctionnement des instances territoriales collégiales du PTC de l'État du Pará. Le contexte d'action est fortement lié à la localisation géographique des territoires qui orientent les grandes dynamiques territoriales, sociales et institutionnelles. La deuxième hypothèse supposait que, s'il y avait des problèmes singuliers à l'intérieur de chaque Codeter, les problèmes communs de fonctionnement résultaient davantage des normes en vigueur au niveau du programme national que des spécificités locales. Cette hypothèse s'inscrit en continuité de ce qui a été abordé dans les chapitres précédents.

[11] : Piraux M., Santos de Assis W., Da Cruz Rodrigues V., Monteiro Silva N.N., Alves J.W. 2013. Um olhar sobre a diversidade dos Colegiados dos Territórios da Cidadania. Novos Cadernos NAEA, 16 (1) : p. 101-124. (Un regard sur la diversité des collèges et des Territoires de la Citoyenneté dans l'Etat du Para).

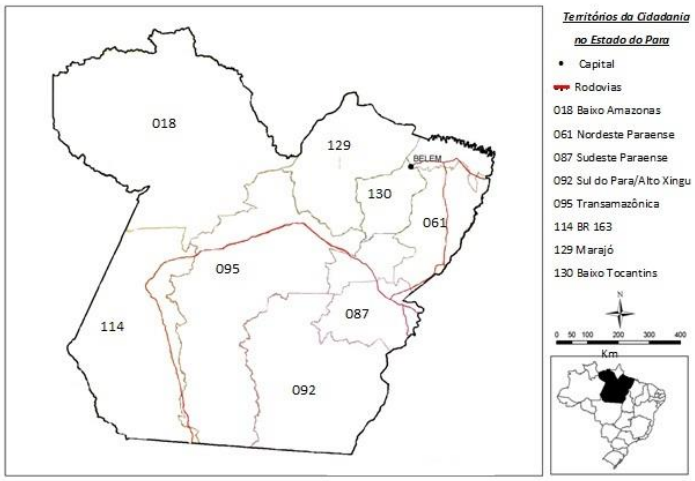


Figure 10. Localisation des territoires de la Citoyenneté dans l'Etat du Para au Brésil.

Le niveau de participation dans les collèges territoriaux et leur efficacité en tant qu'espace de gouvernance et de mise en œuvre de projets d'investissement ont été analysés. Pour cela, la méthodologie a privilégié l'utilisation d'indicateurs qualitatifs pour informer 1) le niveau de décision de chaque segment de la société au sein des collèges ; 2) les problèmes de fonctionnement des collèges (voir la liste des indicateurs ci-après). Ces indicateurs ont été renseignés lors de sessions de formation, dont le déroulé est exposé dans le chapitre 3.3. La mesure du niveau d'implantation des projets a été faite à partir des informations issues du système d'information du secrétariat du développement territorial (SGE, 2012). Le renseignement des indicateurs a été réalisé lors d'une formation sur les dynamiques territoriales et la gestion des conflits (qui fera l'objet d'un chapitre particulier dédié à l'accompagnement) et d'un travail avec les 3 animateurs du SDT de l'état du Para. Le travail a été conduit en 2012, lorsque les résultats de l'IGS n'étaient pas encore disponibles.

2.4.2. Relations entre dynamiques territoriales et participation

Les résultats ont montré qu'il existait une relation forte entre les dynamiques territoriales et le type de participation. Les indicateurs sont présentés dans la figure 11 et synthétisés spatialement à la figure 12.

Trois situations apparaissent :

i) les 3 territoires à l'est de l'Etat (qui sont des fronts pionniers consolidés) sont caractérisés par une participation équilibrée entre un pouvoir syndical fort, des associations et des ONGs très présentes (peu de coopératives) et une participation effective des mairies et des pouvoirs publics, sauf pour le territoire du sud, peu appuyé par ces pouvoirs publics et où la mobilisation des associations est moindre. Ils sont représentés en bleu à la figure 12 ;

ii) le BAM et la Transamazonienne avec une représentation forte d'un seul syndicat, des associations, des ONGs et des organismes publics (avec une représentation faible des communes). Ils sont représentés en marron à la figure 12;

iii) le BT, Marajó et la BR 163 où la participation privilégie les ONGs, les associations et les coopératives en lien avec les mairies et leurs secrétariats, mais avec un faible appui des organismes publics (les mairies compensant cette absence). Ils sont représentés en vert à la figure 12.

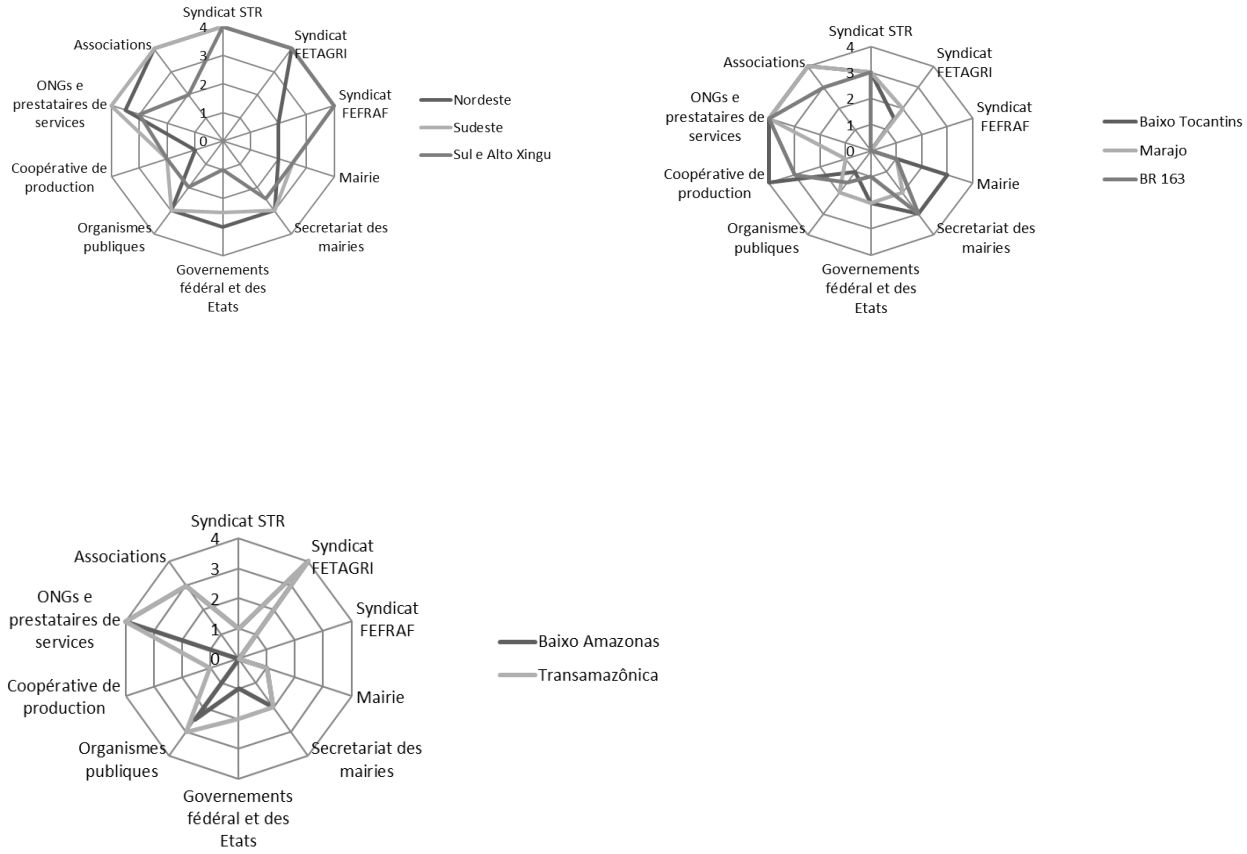


Figure 11. Niveau de participation dans les différents territoires de l'Etat du Para.

Une analyse détaillée montre la logique entre les orientations de la participation et les trajectoires et la situation sociale et politique actuelle des territoires. Par exemple, si spatialement, les territoires de Marajó et du BT ne coïncident pas avec le territoire PR 163, les conditions sociales et institutionnelles sont assez proches entre une zone isolée comme celle de Marajó ou du BT (malgré la présence proche de la capitale, le front de colonisation s'est produit dans la région est de l'État et pas dans celle du sud) et un front pionnier récent comme la BR 163. Pour combler ces manques, les ONGs ont appuyé le développement de nombreuses coopératives. Les territoires de l'Est de l'État ont un secteur agricole fort et sont mieux accompagnés par les organismes publics. La force de la représentation syndicale pousse les mairies à participer au collège. Le BAM et la transamazonienne connaissent les mêmes dynamiques impulsées par les ONGs, mais les maires, principalement issus des villes, sont peu intéressés par les dynamiques agricoles. Les organismes publics par contre appuient ces régions à fort potentiel agricole.

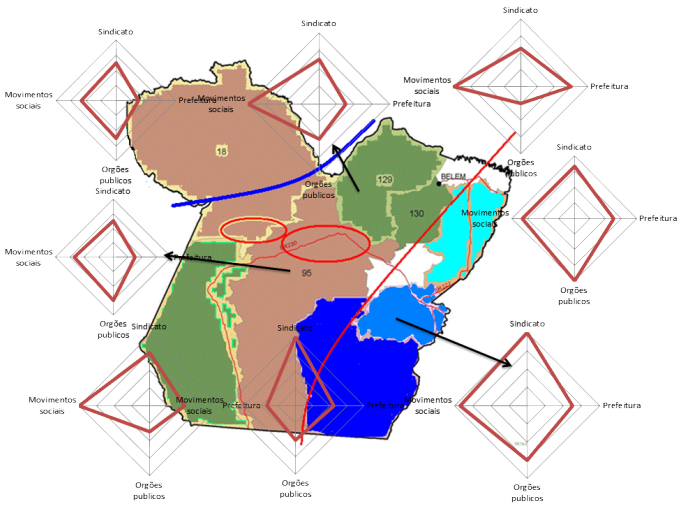


Figure 12. Schéma de mise en relation entre indicateurs et dynamiques territoriales dans l'Etat du Para (les trois couleurs correspondent aux 3 situations rencontrées).

2.4.3. Relations entre dynamiques territoriales et fonctionnement des collèges territoriaux

Les résultats présentés dans le tableau 10 montrent des performances[12] assez différentes. Les territoires Sud-est et Nordeste ont les indicateurs les plus élevés suivis de Marajó et du BT, les situations les plus critiques étant celles des territoires BR 163 et Sud.

Tableau 10. Résultats des moyennes du niveau de performance des collèges territoriaux du PTC dans l'État du Para (de 0 pour le plus bas à 4 pour une situation maximale).

Territoires	Indicateurs	Niveaux
BR 163	1,6	Bas à moyen
Sul e Alto Xingu	1,9	Bas à moyen
Transamazônica	2,2	Moyen
Baixo Amazonas	2,2	Moyen
Marajó	2,5	Moyen à bon
Baixo Tocantins	2,7	Moyen à bon
Sudeste	3,0	Bon
Nordeste	3,1	Bon

Bien entendu, de tels phénomènes sont complexes à analyser car de nombreux facteurs entrent en jeu mais des tendances peuvent être dessinées. Le territoire PR 163 et Sud ont des mouvements sociaux assez fragiles et connaissent une participation faible des organismes publics et du gouvernement, ce qui fragilise la situation du collège. Dans le BT et Marajó, la société civile s'est fortement renforcée et

[12] Mesurée à partir de la moyenne d'indicateurs qualitatifs (de 0 très faible à 4 excellent) liés à la capacité à se mobiliser, à définir des objectifs, à surmonter des problèmes, à créer un environnement de débat favorable, à coordonner les processus de gestion, aux niveaux d'appropriation des outils de gestion et de connaissance des règles, de participation et d'appropriation du plan, à la représentation des intérêts réels du territoire et enfin à la légitimité du Collège auprès des agriculteurs familiaux et des autres acteurs présents sur le territoire.

sa relation forte avec les mairies a consolidé les collèges. Les Territoires du Sud-est et du Nordeste quant à eux, ont bénéficié d'un appui conséquent i) des techniciens des organismes publics comme l'Emater, l'Embrapa ou l'Incra et d'institutions privées comme les ONGs ou les coopératives et ii) de projets structurants extérieurs au Codeter. L'appui de l'université a été particulièrement fort dans le Sud-est. La proximité avec les pouvoirs publics régionaux et l'État fédéral ont également consolidé le collège.

Les typologies réalisées pour évaluer le niveau de gestion du collège ou la qualité des projets ont présenté la même configuration. Les territoires du BR 163 et du Sul / Alto Xingu ont enregistré les pires résultats alors que ceux du Sud-est, du Nordeste, de Marajó et du Baixo Tocantins sont les meilleurs. Ainsi, les meilleures performances des collèges se situent dans les territoires proches de la ville de Belém. Mais dans ces quatre territoires, deux situations contrastées de rapport de pouvoir existent : i) un pouvoir équilibré avec un mouvement syndical et des organismes publics très actifs d'une part (Sud-Est, Nord-Est) ; ii) l'importance de la société civile et des ONGs en particulier dans le Baixo Tocantins et Marajó. Ces deux territoires, mêmes proches spatialement, ont une proximité institutionnelle faible avec Belém. Par ailleurs, la présence d'autres plans de développement, par exemple celui du barrage dans le territoire de la transamazonienne et Alto Xingu (Sul) ont affaibli beaucoup les collèges car les financements y étaient plus conséquents.

2.4.4. Relations entre dynamiques territoriales et capacités d'implantation des projets d'investissement

Les résultats ont montré une grande diversité de nature des projets du Pronaf infrastructure entre les territoires, ce qui est en lien avec le type de territoire : projets liés à une augmentation de la production agricole pour les territoires où l'agriculture est moins consolidée (BR 160 et transamazonienne par exemple) ; projets de commercialisation de produits agricoles là où la production est déjà importante comme au Nordeste ou au Sud-Est. L'importance du rôle des universités et les trajectoires marquées par la formation et l'éducation par alternance, adaptée au monde paysan, expliquent les projets dédiés aux maisons familiales dans le sud-est et dans le territoire de la transamazonienne. Vu sa situation spécifique, le territoire de Marajó a favorisé des infrastructures de service et d'équipement et le BAM des projets dans le secteur de la pêche. Ce sont avant tout le BT et Marajó qui ont enregistré le plus de projets finalisés du fait de leur bonne relation avec les mairies. Au contraire, les autres territoires ont privilégié la construction de projets avec les secrétariats de l'État du Para et ont subi les désagréments des changements politiques. Le tableau 11, caractérisant le pourcentage de projets finalisés montre qu'il est le plus élevé pour le BT et Marajo.

Tableau 11. Pourcentage des projets en situation normale de mise en place et pourcentage des projets finalisés.

Territoire	Projets en situation normale	Projets finalisés	Pourcentage des projets finalisés
Transamazônica	83	17	20
Baixo Amazonas	73	45	62
Sudeste	50	33	66
Sul e Alto Xingu	67	44	66
Soma	71	51	72
Nordeste	88	63	72
BR 163	63	63	100
Baixo Tocantins	80	80	100
Marajó	83	83	100

2.4.5. Discussion

Les résultats confirment que, même avec des différences, le fonctionnement des collèges reste fragile. Certains dysfonctionnements sont spécifiques à certains collèges, d'autres sont similaires. Ils renvoient à nouveau à la qualité des normes de fonctionnement du programme, comme l'absence de cadre juridique (Miranda et Tiburcio, 2012), la faiblesse des ressources disponibles, la bureaucratie et le manque de continuité de l'action publique (dépendance aux alternances de gouvernement de l'État). Néanmoins, des territoires, comme ceux de Marajó et du Baixo Tocantins, détenaient des niveaux de fonctionnement à l'époque satisfaisants même sans grandes ressources financières. Mais il y existait des capacités, de la volonté collective, des médiateurs et des leaders dans le collège qui ont mobilisé les acteurs et les expériences locales. D'ailleurs, ce sont les territoires qui présentent le meilleur degré d'autonomie puisqu'ils continuent à se réunir aujourd'hui malgré l'arrêt du programme.

La localisation géographique des territoires induit des trajectoires et des dynamiques territoriales spécifiques qui ont un impact direct sur le fonctionnement et les performances des collèges. Cela montre que pour analyser en profondeur les difficultés de chaque collège et obtenir des réponses adaptées à leur amélioration, il est nécessaire d'analyser et de décrire dans quel contexte singulier se développe l'expérience de gestion.

Dans une perspective d'évaluation de la performance de la GT, les résultats valident l'intérêt méthodologique de construire un cadre d'analyse des dynamiques territoriales, donnant sens aux évaluations.

Les résultats valident ce qui avait été déjà affirmé sur les capacités institutionnelles. En effet, le territoire de Marajó, vu son contexte insulaire, dispose de capacités institutionnelles très faibles alors que les performances de son collège figurent parmi les meilleures. Les membres du collège de ce territoire se sont en effet approprié fortement les dispositifs, y trouvant une réponse au manque de politique d'appui dont ils souffraient. Ils y ont développé une vision et une volonté communes, qui grâce aux discussions avec les Mairies ont permis de finaliser davantage de projets.

2.5. Evaluation du fonctionnement des dispositifs de gouvernance territoriale : l'apport de l'analyse des proximités

2.5.1. Introduction

La contribution de ce chapitre à l'évaluation des dispositifs de gouvernance est issue de la thèse d'Etienne Polge, soutenue le 18 septembre 2015 à l'école doctorale ABIES et intitulée : « développement et gouvernance des territoires ruraux : une analyse des dynamiques d'interaction dans deux dispositifs institutionnels en Amazonie brésilienne ». Cette thèse a été encadrée par André Torre, économiste de l'INRAE et Chef de l'équipe Proximités. Je l'ai co-encadrée. Les principaux résultats obtenus enrichissent la compréhension du fonctionnement des collèges et leur impact sur les performances. Les résultats ont fait l'objet de sept publications dont quatre dans des revues à comité de lecture (Polge, 2015 ; Polge *et al.*, 2016, 2017, 2019).

Cette thèse a traité de la gouvernance des territoires ruraux et de sa mise en œuvre dans les Territoires de la Citoyenneté. Pour cela, l'action des collèges de développement territorial a été étudiée dans deux territoires d'action publique d'Amazonie orientale, le Baixo Amazonas et le Nordeste paraense. Ces deux terrains ont été choisis car représentatifs des dynamiques contrastées d'occupation du territoire dans l'Etat du Para. Cette comparaison a permis de réinterroger le développement territorial dans différentes situations et de saisir la généralité et les spécificités des processus à l'œuvre dans la construction locale d'un territoire.

De fait, l'originalité du travail a été de questionner la faisabilité et la pertinence de la gouvernance territoriale au regard du contexte spécifique amazonien. Trois contraintes sont communément identifiées. D'une part, la dimension des territoires amazoniens rend difficile la coordination entre les réseaux locaux, dans un contexte de faible densité démographique et de sous-équipement en infrastructures de transport. D'autre part, les projets sociétaux fortement antagonistes, posent la question de la possibilité de construire du sens et un projet commun au sein des territoires amazoniens. Le développement de cette région se traduit de fait par des processus d'exclusion sociale, renforçant la pauvreté, et par une ségrégation des espaces aux vocations spécifiques : zones de préservation, zone d'agriculture familiale, zone de production agricole intensive, zone d'extraction, etc. Enfin, les faibles niveaux de capacité institutionnelle et de compétences locales contraignent le développement territorial.

Ces difficultés mettent en avant l'intérêt de recourir à la notion de proximité sur laquelle se base le développement territorial (Torre, 2015). L'hypothèse est que malgré une faible proximité géographique, l'efficacité du fonctionnement des dispositifs de gouvernance dépend de la capacité des acteurs à se coordonner (Torre et Beuret, 2012). Les théories de l'économie de proximité sont fondées sur l'idée qu'existent deux dimensions fondamentales de la proximité, spatiale et non spatiale, que l'on qualifie respectivement de proximité géographique et de proximité organisée. La proximité géographique peut prendre la forme d'une co-localisation, mais elle peut aussi être assurée de manière temporaire ou transitoire. La proximité organisée fait référence au caractère agencé des activités humaines, aux relations plus ou moins proches que les acteurs tissent entre eux selon une logique d'appartenance (à un même graphe de relations, ou encore à un même réseau) ou de similitude (qui correspond à l'adhésion mentale à des catégories communes). Réinterroger le fonctionnement des dispositifs de gouvernance territoriale en Amazonie à partir des dynamiques spatiales des coordinations entre acteurs semblait intéressant pour mieux comprendre les facteurs de blocage et ainsi dégager des pistes de solutions originales. Ce champ disciplinaire lié à la proximité a par ailleurs

connu des avancées conceptuelles importantes ces dernières années, notamment en montrant l'importance de la géographie dans les liens temporaires et dans la genèse des conflits, alors même qu'une littérature internationale se développe sur ce sujet (Boschma 2005, Carrincazeaux *et al.*, 2008).

D'un point de vue méthodologique (voir Polge, 2015 ; Polge et Piraux, 2017), des enquêtes ont été menées de manière semi directive, sous la forme de récits de vie des acteurs impliqués dans les dispositifs. Dans un second temps, une sous population d'acteurs a été soumise à des questions sociométriques, au cours de trois périodes identifiées à partir de leur trajectoire (initialisation, CIAT ; Codeter en pleine activité ; période de paralysie).

Le travail a été mené dans deux territoires, le Baixo Amazonas et le Nordeste Paraense (voir figure 13), dans l'Etat du Para où, entre 2006 et 2010, les politiques du gouvernement de l'État se sont alignées sur celles du gouvernement fédéral. L'Etat a ainsi contribué de façon active au renforcement des collèges par la participation et la mise à disposition de son corps technique. Il a aussi impulsé une politique d'appui organisé autour des arrangements productifs locaux (APL), politique promue initialement par le Ministère du Développement, de l'Industrie et du Commerce. Les APLs sont définis comme des agrégations territoriales d'agents économiques, politiques et sociaux, concentrés sur un ensemble spécifique d'activités économiques en lien les unes avec les autres (Cassiolato *et al,,* 2003). Les différents Codeters ont alors construit leurs actions en s'appuyant sur des dispositifs de gouvernance locale organisés autour des APL, structurés autour de pôles de production et de transformation de produits issus de l'agriculture familiale (ananas pour le BAM, goyave pour le NP, assaï pour les deux territoires).

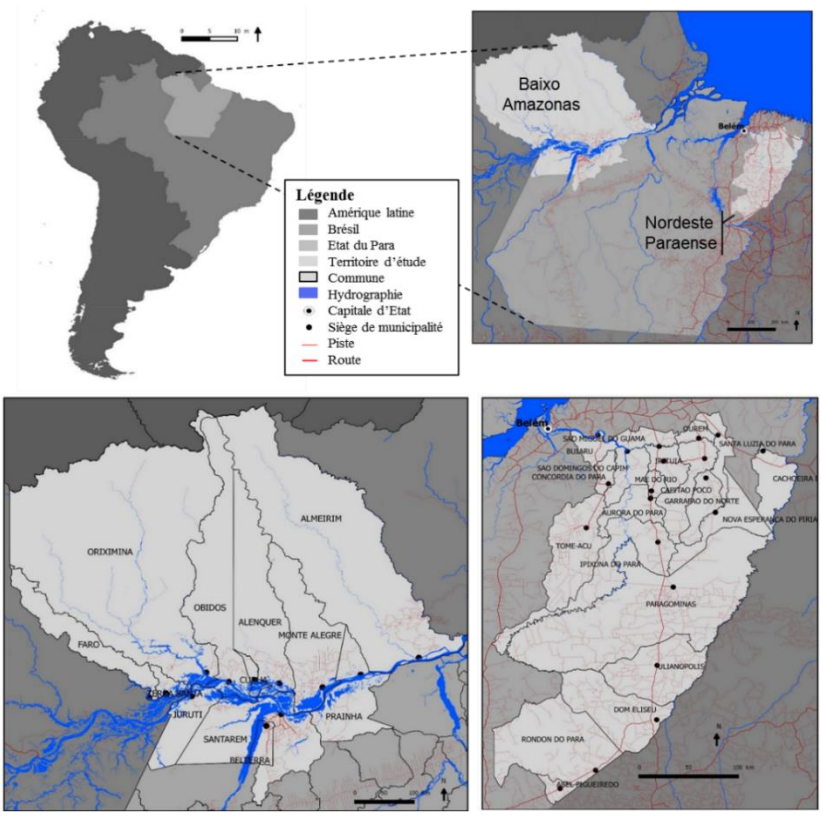


Figure 13. Localisation des territoires où les analyses des proximités ont été engagées (Polge et Piraux, 2017)

Les deux territoires présentent des caractéristiques propres, notamment en termes de faible démographie et d'immensité de territoire, qui imposent des modalités spécifiques de mise en œuvre

de la politique de développement territorial. Le Baixo Amazonas (tableau 12) équivaut à la moitié de la superficie de la France, soit 317 274 km², et est traversé par le fleuve Amazone, le Nordeste paraense est quant à lui, plus restreint (69 000 km²) et plus proche de Belém.

Tableau 12. Superficie et population des territoires d'étude (IBGE 2010).

Territoire	Superficie (km²)	Population
Baixo Amazonas	317 274	678542
Nordeste Paraense	69 038	734492
Moyenne nationale	37 597	353333

2.5.2. Résultats

D'un point de vue méthodologique, la thèse a notamment permis : i) de construire une grille d'analyse des processus de proximité sur les deux territoires qui enrichit les processus d'évaluation des dispositifs de gouvernance ; ii) de croiser l'analyse de la proximité avec celle des réseaux ; iii) d'aborder la question multiscalaire, en caractérisant le fonctionnement des arrangements productifs locaux (APL) et leurs relations avec le collège territorial et ; iv) d'aborder la dynamique des dispositifs de gouvernance par des analyses diachroniques et ainsi évaluer l'évolution de la configuration des réseaux sociaux, de la participation et des relations entre les membres du collège et les APLs, avant, pendant et après la période de pleine activité des collèges territoriaux.

Le premier résultat a permis de mettre en avant qu'il est important de créer un noyau dense au sein des collèges territoriaux pour en améliorer le fonctionnement. La thèse a en effet montré que les réunions régulières entre acteurs distants constituent des moments de proximité géographique privilégiés, à même de créer de nouvelles proximités organisées, qui dépassent les coordinations déjà établies. Au sein des dispositifs de gouvernance, la formation d'un noyau dense d'acteurs centraux facilite la construction de règles et de ressources spécifiques, ce que confirme la littérature (Delgado et Leite, 2010). On retrouve ici les phénomènes de fermeture des réseaux sociaux bien connus dans la littérature consacrée à l'analyse des réseaux sociaux. Les cliques[13] ainsi formées, limitent les comportements opportunistes, tout en faisant circuler l'information et permettent d'améliorer la confiance et l'engagement collectifs. Ces configurations sociales que certains ont appelé les liens *bonding* du capital social (Woolcock, 1998) bénéficient d'atouts économiques (Coleman, 1988 ; Lin, 2002) mais peuvent aussi limiter les capacités du groupe à accéder à de nouvelles informations et à de nouvelles connaissances et, en conséquence, mener à des blocages (Burt, 2000; Granovetter, 1985).

L'évaluation des coordinations entre les acteurs au sein des Codeter des deux territoires, synthétisés dans le tableau 13, révèle des situations complexes, qu'il faut prendre en considération pour évaluer la performance des DGT.

[13] Une clique est un sous ensemble de trois acteurs au minimum, à l'intérieur duquel tous les liens possibles existent.

Tableau 13. Evaluation des coordinations entre les acteurs au sein des Codeters des deux territoires (Polge et Piraux, 2017)

	Baixo Amazonas	Nordeste Paraense
Codeter	• Concentration géographique et situations de proximité géographique temporaire couplée à l'utilisation des TIC. Forte mobilisation aux assemblées plénières. • Maintien des collaborations au sein du réseau politique.	• Tropisme géographique des membres actifs du Codeter au nord-est du territoire, faible mobilisation et réunions en petits groupes et peu d'utilisation des TIC. • Maintien des collaborations au sein d'un réseau d'amitié de techniciens.
Arrangements Productifs Locaux	• Ananas : produits standards et difficulté de commercialisation. réunions et évènements réguliers mais peu de producteurs mobilisés. Réorganisation locale autour d'une coopérative et de marchés publics. • Açaï : Forte demande mais produit peu valorisé. Peu de liens extérieurs à la zone de production. Logique de similitude forte. Blocage des initiatives individuelles et des projets de transformation.	• Goyave : accès au marché difficile. Peu de réunions et peu de producteurs mobilisés. Regroupement autour d'opportunités de commercialisation. Tendance au repli sur des logiques locales. • Açaï : forte demande et situation de concurrence. Peu de liens entre les acteurs des différentes zones de production. Pas d'effets de proximité induits par l'implantation locale d'une unité de transformation.

Tout d'abord, l'analyse des corrélations des relations entre acteurs a mis en évidence que leurs collaborations ne sont pas uniquement liées à la fréquence de l'interaction en face-à-face, même si elle apparaît déterminante. Les interactions peuvent également être relayées par des communications à distance via les TIC, un élément essentiel dans des territoires immenses où la proximité géographique est faible. Dans les deux exemples, l'usage des TIC a été important pour renforcer la collaboration pendant la période intense du collège, puis elle devient tout à fait déterminante pour que les techniciens des institutions continuent à travailler ensemble en dépit de l'absence de réunion provoquée par la paralysie du dispositif.

La capacité des acteurs à se coordonner dépend de la structure des réseaux présents et de la nature des proximités. Lorsque la gouvernance territoriale est encouragée par les politiques publiques, les acteurs ont réussi à dépasser les clivages initiaux entre techniciens et représentants des mouvements sociaux. Ils ont collaboré malgré les distances géographiques qui les séparent. Mais ces collaborations se réalisent davantage entre des acteurs qui construisent des proximités organisées en lien avec des logiques d'appartenance liées à des réseaux d'amitié ou des réseaux politiques.

Par contre, en l'absence d'incitation à la collaboration (politique publique, financements, cadre normatif, etc.), comme cela a été le cas lors de l'arrêt temporaire du Pronat, les réseaux ont tendance à s'homogénéiser, c'est-à-dire à se densifier entre acteurs de même statut aux caractéristiques similaires (ayant les mêmes réseaux politiques et amicaux), et à reproduire les rapports de force et domination. Ce processus peut être néfaste au développement des arrangements institutionnels de qualité car il peut limiter les collaborations, entraîner un accaparement des décisions par un groupe restreint, réduire les possibilités d'adhésion des acteurs aux initiatives prises et contrarier toute démarche collective engagée dans les dispositifs de gouvernance. La performance de ces dispositifs en est altérée. Les exemples dans les deux territoires sont illustrés dans l'encadré 5.

Encadré 5. Exemples d'évolution des proximités et des dynamiques de réseaux dans les deux territoires étudiés.

Le Baixo Amazonas, a connu une forte mobilisation d'acteurs au sein du dispositif Codeter. Un groupe composé d'une trentaine d'acteurs de la société civile et des institutions publiques a beaucoup collaboré pendant sa période active, malgré des proximités initiales plutôt faibles, élément favorisé par la concentration géographique de plusieurs acteurs dans la capitale régionale. L'analyse du réseau de collaborations des membres actifs du Codeter pendant sa période d'activité rend compte d'un groupe d'acteurs central composé d'un acteur de la société civile (président d'un centre de formation) et de quatre acteurs des institutions publiques. Les autres acteurs impliqués étaient surtout des représentants de syndicats locaux, dont la participation a été stimulée par un projet territorial établi par la société civile avant la mise en œuvre du programme territoire de la citoyenneté. Les collaborations ont aussi été renforcées par des situations de proximité géographique temporaires favorisées par les nombreuses réunions du Codeter, associées à des communications à distance via les TIC. Ces proximités géographiques ont été activées et ont suscité des collaborations, d'abord grâce aux liens d'amitié, puis elles se sont renforcées grâce aux relations politiques. Si certaines d'entre elles ont perduré lors de l'arrêt temporaire des Codeter grâce aux liens politiques, elles ont fortement diminué avec l'interruption des réunions du Collège.

Le *Nordeste Paraense*, quant à lui, pourtant de moindre superficie que le *Baixo Amazonas*, a une identité territoriale moins affirmée. La dynamique d'action collective de la société civile s'est révélée plus ponctuelle et locale. Les actions du Codeter ont été marquées par un fort tropisme géographique vers le nord-est du territoire. Les proximités géographiques sont restées stables au cours du temps et les communications à distance, via les TIC, n'ont été que peu mobilisées. Les collaborations ont pu se développer entre le groupe des institutions publiques et celui de la société civile, mais ont ensuite cessé avec l'arrêt temporaire de l'activité du Codeter. Seules les collaborations entre les acteurs des institutions publiques ont subsisté. L'analyse du réseau de collaborations des membres actifs du Codeter pendant sa période d'activité rend compte de la position centrale qu'occupaient le coordinateur régional de l'*Emater*, le coordinateur régional du syndicat majoritaire, mais aussi les techniciens d'institutions publiques, dont la participation a été stimulée par un projet de recherche et développement régional et par des réunions très régulières, créant ainsi une proximité géographique temporaire et le renforcement de proximités organisées.

L'analyse des interactions dans les deux catégories de dispositif (local - APL et territorial- Collège) dans une phase active et dans une phase d'arrêt du programme, a mis en relief les différentes postures adoptées par les représentants des APLs au sein des collèges et qui contrôlent les liens entre les groupes d'acteurs, que nous appelons représentants-clés. L'efficacité des dispositifs de gouvernance dépend de la position de ces représentants-clés au sein des réseaux et de la posture de ces acteurs. Ces questions rappellent les réflexions présentes dans la littérature consacrée aux acteurs des réseaux sociaux, parfois appelés *gatekeepers* (« les passeurs ») (voir encadré 6).

A titre d'exemple, la figure 14 synthétise la position des membres du Codeter impliqués dans les APL étudiés.

Le rôle des représentants est essentiel car ils doivent développer une capacité à adopter une stratégie de positionnement concomitant dans les différents réseaux sociaux. Leur posture doit toutefois s'adapter au contexte de l'action. Ainsi, les différents cas d'étude présentés permettent d'identifier des éléments susceptibles d'améliorer l'action de ces représentants.

Ainsi, au sein des arrangements institutionnels plus locaux, il est préférable que plusieurs représentants soient impliqués dans chaque APL et qu'ils ne soient pas trop centraux dans les réseaux locaux. En effet, le risque est grand de voir les représentants-clés, consolidés par leur accès facilité aux ressources externes, adopter une posture individualiste, accaparer un pouvoir excessif et prendre des décisions de manière unilatérale. Ils doivent établir suffisamment de liens dans l'APL, en particulier avec les acteurs les plus centraux et rendre compte des actions entreprises à ce niveau aux autres membres du Codeter. Leur centralité doit être suffisante pour qu'ils puissent intégrer la logique du développement territorial et contribuer efficacement à la mettre en œuvre. Comme on l'a souligné, des faiblesses institutionnelles et certaines logiques de proximité peuvent altérer les liens que ces membres entretiennent entre eux, ce qui diminue la portée de leur action.

Encadré 6. Les représentants-clés, gatekeepers ou passeurs

Les gatekeepers assurent le lien entre deux groupes d'acteurs et exercent ainsi un contrôle sur le flux d'information et de ressources (Gould et Fernandez, 1989). Ils peuvent innover en se fondant sur des connaissances locales, tout en ayant accès à des connaissances extérieures. Ces *gatekeepers* peuvent capter du savoir extérieur et le diffuser dans le système local (Giuliani et Bell, 2005), et inversement. Pour qu'un acteur puisse jouer ce rôle, il doit bénéficier de certaines positions dans le système local et y être intégré par un nombre suffisant de relations (Graf, 2010), ou encore disposer d'une certaine position dans les réseaux. Dans les dispositifs de gouvernance, tous les représentants sont ou devraient être idéalement des *gatekeepers*. Ils sont en effet censés partager l'information et défendre les intérêts des groupes qu'ils représentent. Des recherches menées sur les membres des Codeters d'un territoire du district fédéral ont montré qu'à travers la pratique de l'action publique, les représentants se professionnalisent et acquièrent une position de force, reproduisant parfois les logiques de clientélisme de la démocratie représentative (Massardier *et al*., 2012).

Afin d'éviter le repli de ces acteurs sur des logiques de similitude ou des logiques plus locales, les représentants-clés doivent adopter une posture de médiateur, c'est à dire privilégier l'autonomie, l'apprentissage et susciter des liens avec des acteurs de différents groupes de l'APL peu liés entre eux (groupes de producteurs en conflit ou issus de différents villages, producteurs et acheteurs, membres de la société civile et représentants des institutions publiques, etc.).

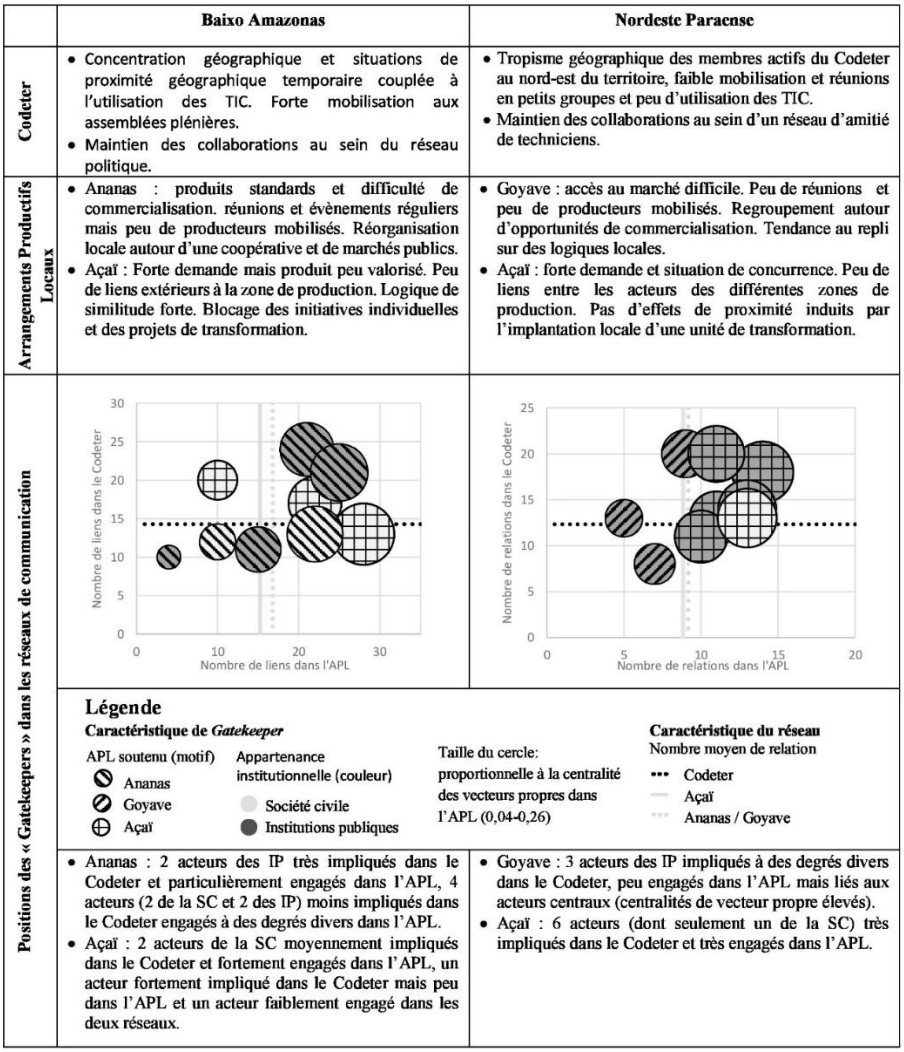


Figure 14. Dynamiques des réseaux d'acteurs dans les Codeters et dans les APL (Polge et al., 2016)

(Les représentants-clés sont tout d'abord identifiés dans les réseaux de communication collège – APL puis leur position est analysée dans chacun des réseaux respectifs à l'aide d'un graphique dont l'abscisse est le nombre de liens significatifs établis au sein de l'APL alors que l'ordonnée représente le nombre de communications significatives établis au sein du collège (Polge et Piraux, 2017)).

2.5.3. Discussion

Les analyses de proximité apportent des éléments complémentaires à la compréhension du fonctionnement des DGT et donc à leur évaluation. Ces analyses, conduites au niveau de deux territoires, ont montré que l'efficacité des dispositifs de gouvernance ne tient pas à la taille du territoire mais est conditionnée aux opportunités données aux acteurs de se rencontrer fréquemment. Dans ce cas, si les situations de proximité géographique jouent un rôle prépondérant dans les collaborations, il n'est pas essentiel qu'elles soient permanentes. Le temps et le coût des déplacements nécessaires pour satisfaire certains besoins de dialogue en face-à-face sont parfois contraignants, les TIC sont alors fondamentales pour satisfaire ces besoins.

Par ailleurs, les analyses de la proximité, combinées à celles des réseaux d'acteurs, éclairent d'une manière originale la compréhension des dispositifs de gouvernance territoriale et contribuent aussi à leur évaluation. L'analyse des réseaux permet en effet de comprendre les interactions à l'œuvre et leur impact sur les logiques d'action, et l'analyse des proximités fournit des éléments explicatifs

complémentaires, notamment autour des réseaux de similitude (principalement les réseaux amicaux et politiques dans notre cas).

Cette approche a permis d'identifier les acteurs clés en position de gatekeepers du fait de leur insertion dans plusieurs réseaux, à différents niveaux d'action, et de mettre en évidence leur rôle crucial dans la gouvernance territoriale. La plus-value et l'efficacité de ces dispositifs dépendent grandement de la capacité de ces acteurs à interagir à différents niveaux d'organisation. L'insertion des représentants-clés dans les réseaux dépend de la qualité du fonctionnement des dispositifs et de la pérennité de l'action publique, en matière notamment d'animation, d'organisation et de financement de réunions ainsi que d'implication des services publiques dans les dispositifs. En l'absence de ces pré requis, les réseaux ont tendance à s'homogénéiser, c'est-à-dire à se densifier entre des acteurs aux caractéristiques similaires et à reproduire les rapports de force existants.

La mobilisation et les stratégies de développement à mettre en œuvre en fonction des réseaux sociaux constituent donc des préalables à l'amélioration du fonctionnement des dispositifs de gouvernance territoriale. Cela implique de rendre compte des dynamiques de ces réseaux et de mettre en avant les ressources et les risques représentés par les différentes configurations.

2. 6. Conclusions sur les processus d'évaluation des dispositifs de gouvernance territoriale

Il est bon en guise de conclusion de rappeler la singularité du DGT qui structure les travaux, les Codeters. Il s'agit d'un type de dispositif de GT qui institutionnalise l'action collective entre société civile et pouvoirs publics, qui propose un cadre d'intervention, la gestion sociale, à un public centré sur l'agriculture familiale, pour financer des projets d'investissement pour le secteur. Le dispositif a été décrété par une politique nationale, devant favoriser les collaborations au niveau de territoires de projet, le territoire devenant un lieu de négociation, de planification, de régulation et d'exercice de la citoyenneté, en contrôlant davantage les politiques publiques implémentées. Le rôle de ces dispositifs est avant tout consultatif, puisqu'ancrés dans les cadres de fonctionnement du pacte fédératif du Brésil, qui considère l'Union, les Etats fédérés et les municipes comme seuls détenteurs du pouvoir exécutif et législatif.

La gestion sociale constitue le référentiel de cette action publique. Elle oriente les actions des collèges territoriaux à partir d'un cycle organisé autour de la mobilisation, de l'organisation, de la planification, de la coordination et du contrôle social. Elle met en avant un certain nombre de valeurs, dont le respect et la confiance.

Pour évaluer le niveau de la gestion sociale et de la performance dans les DGT, différentes méthodes d'évaluation ont été proposées. Elles avaient chacune leur objectif propre et elles ont été complémentaires :

- un système d'indicateurs et d'indices organisé autour de l'IGS, qui a été construit au travers d'un long processus technique et social fait de bricolage, d'hybridation et d'apprentissage. L'IGS a été construit à partir d'un cadre conceptuel. Ce cadre a permis d'appréhender les multiples dimensions des dispositifs de gouvernance territoriale, que ce soit au niveau de la participation, du fonctionnement et de l'impact sur le territoire. En particulier, les impacts ont été mesurés en lien direct avec les valeurs véhiculées par le concept de gestion sociale (qualité du dialogue, consensus, sentiment d'appartenance, légitimité, posture, relations interpersonnelles). La définition de la performance des collèges a donc été large, en relation avec ces valeurs : capacité à mobiliser et à décider ensemble, à construire des arrangements institutionnels et des processus de gestion de qualité pour aboutir à une vision du futur et des projets communs ainsi qu'à renforcer le capital humain, social, institutionnel et territorial. Les contextes d'action ont aussi été pris en compte. Trop souvent en effet, l'évaluation ne porte que sur le fonctionnement des dispositifs en tant que tels (Rey-Valette et Mathé*, op. cit*.). Comme nous l'avons souligné dans l'introduction, le défi que pose l'évaluation nécessite de porter un jugement et de donner constamment du sens aux actions, ce qui impose d'une part, une analyse critique du fonctionnement des dispositifs de gouvernance, de leur performance et de leurs résultats, et d'autre part, la compréhension des situations dans lesquelles les actions s'insèrent.

- Les indicateurs ont donc été fondamentaux pour donner une image claire de la situation mais n'expliquent pas la complexité des situations en elles-mêmes, d'où l'intérêt de combiner méthodes et approches théoriques différentes. L'analyse quantifiée à l'échelle nationale a ainsi été enrichie d'études de cas conduites à différentes échelles, qui permettent d'approfondir l'exercice comparatif et d'appréhender l'impact des contextes locaux ou régionaux sur le fonctionnement des collèges, exercice difficilement réalisable au niveau national. Les analyses combinées des proximités et des réseaux sociaux ont permis de comprendre les interactions entre acteurs à l'œuvre, leur impact sur les logiques d'action et la nature des relations. L'approche multi-niveaux et diachronique, l'appréhension de la diversité interne aux territoires ou entre territoires ont enrichi l'évaluation.

- pour favoriser l'appropriation des indicateurs, leur co-construction a été importante et la liaison à une fonction d'accompagnement réalisée au niveau des NEDETs l'a améliorée. Ce processus a été largement contraint par les jeux politiques à l'échelle fédérale qui n'ont pas permis un processus d'apprentissage et de suivi constant et suffisamment ancré dans la durée.

A ce titre, les résultats des diverses analyses ont montré l'importance de l'environnement institutionnel au niveau de l'Etat central et des Etats fédérés (selon l'alignement politique ou pas avec le gouvernement fédéral) qui détermine le design institutionnel des collèges, ainsi qu'au niveau des territoires dont les contextes politiques sont déterminants, pour les projets d'investissement notamment. Les résultats ont montré que ces contextes politiques et le design institutionnel sont deux éléments importants mais ils jouent de manière différenciée dans la performance des collèges. Les acteurs locaux en font un frein majeur au bon fonctionnement des collèges.

Selon le discours des acteurs rencontrés et les résultats des travaux d'évaluation, le design institutionnel du dispositif constitue en effet le cadre normatif le plus contraignant. Il a déterminé directement les modalités de fonctionnement du collège et les acteurs locaux n'avaient que très peu de possibilités de le faire évoluer :

- il imposait une délimitation du territoire parfois contestée et surtout mal comprise par les acteurs locaux, ce qui a constitué un frein à l'action collective[14],
- le collège n'avait pas de statut juridique lui conférant une autonomie dans la gestion de projet, notamment en matière d'équipe de gestion et de financement ; comme son rôle s'est réduit à être une instance délibérative, sa légitimité externe a été limitée,
- les anciennes formes d'organisation et les anciens instruments de gestion utilisés pour la gestion de projet ont été maintenus et ont été peu compatibles avec le fonctionnement décentralisé des collèges,
- le design institutionnel du dispositif fixait les normes en matière de participation (parité Société civile et Etat), de fonctionnement méthodologique (cycle de gestion sociale, élaboration d'une vision du futur puis du PDTRS), de financement (de l'animation ou des projets), de mécanismes d'appui (ONGs contractualisées par le Ministère puis les Nedets),
- les normes ont été appliquées à tous les territoires sans exception, sans prendre en compte les spécificités locales, que ce soit en termes de niveau de capital social, d'expérience et des situation d'exercice du pouvoir local et les stratégies de renforcement des capacités ont été similaires dans tous les territoires.

Le collège a donc été davantage un forum délibératif en majorité constitué d'agriculteurs dépendant de médiateurs (des ONGs principalement mais aussi des mairies) pour l'exécution des tâches. Le collège était alors impliqué dans une bureaucratie qui soumettait les agriculteurs à leurs agendas. Ainsi, le prétendu protagonisme des agriculteurs dans le cycle de gestion sociale a été limité par la dépendance à ces médiateurs, qu'ils soient politiques ou techniques.

Au niveau des territoires, le contexte institutionnel, lié aux jeux politiques entre société civile et Etat mais aussi au sein même de la société civile, a énormément joué dans le fonctionnement du collège. Parler des jeux politiques, c'est aussi aborder la question des groupes hégémoniques, y compris au sein de l'agriculture familiale, des exclus et des asymétries entre acteurs mais surtout des luttes

[14] Du moins certains territoires ont connu des ajustements au cours du programme, notamment au moment de la création du PTC, ce qui malgré tout montre les innovations institutionnelles dont a fait preuve le Ministère

partisanes, souvent très fortes au Brésil. Elles organisent très souvent les relations entre individus. L'étude menée dans le Para a montré que le contexte social et politique oriente les trajectoires, les logiques d'acteurs et les jeux politiques et qu'il est influencé par la localisation géographique. La diversité interne des territoires joue aussi un grand rôle dans l'explication des résultats entre zones (voir l'analyse menée sur la Borborema). L'identité est enfin un élément important qui a joué dans la mobilisation des acteurs. Mais les valeurs portées par certaines catégories d'acteurs, comme les maires des communes, ont été souvent contraignantes. Ainsi, une étude réalisée dans le territoire du Baixo Amazonas dans le Para (Timone et Piraux, 2015), a montré que, dans le contexte amazonien, particulièrement marqué par les fractures sociales, les différenciations culturelles entre acteurs sont importantes. Les trajectoires de vie des élus, souvent issus des milieux urbains ou de l'agrobusiness, et les contextes d'action dans lesquels s'inscrit leur action, expliquent leurs représentations très différentes quant au rôle de l'agriculture familiale. Ces représentations influencent directement le niveau d'implication de la mairie dans la politique territoriale et leur participation au dispositif de gouvernance. Des stéréotypes immenses persistent et empêchent un réel dialogue. Or, ces représentations et les pratiques qui en découlent sont mal comprises et insuffisamment prises en compte dans les dispositifs de gouvernance territoriale. Ceci dit, il faut relativiser le poids du contexte territorial car l'analyse des relations entre ICI (Indice de capacité institutionnelle) et IGS (Indice de gestion sociale), tout comme l'analyse réalisée dans l'Etat du Para, ont montré qu'il n'y avait pas de lien direct entre les deux. Ce qui sous-entend que les acteurs disposent malgré tout, selon la qualité de la gestion sociale du collège, de quelques marges de manœuvre.

Sur le collège territorial justement, les analyses montrent une grande diversité de situations mais les tendances sont les mêmes : un fonctionnement qui satisfait les membres, des bénéfices importants sur les impacts mais de profondes insatisfactions sur les projets d'investissement. Cette faiblesse dans la mise en place effective des projets marque l'expérience des Territoires au Brésil. Elle s'inscrit en lien direct avec la rigidité des cadres institutionnels mais aussi avec la faible capacité des acteurs locaux à accompagner la mise en place des projets. Les problèmes organisationnels au sein des collèges y ont contribué fortement.

Le manque de compétences organisationnelles a en effet entravé la création d'un environnement favorable aux engagements de chacun et au dialogue, et a nui au respect de procédures managériales efficientes. Ceci a engendré : i) de l'improvisation au niveau des procédures de base de gestion (ordre du jour, actualisation des listes des participants, communication en interne et en externe) ; ii) une rotation généralisée de l'ensemble des membres et un manque de transfert d'information entre représentants d'une même institution ; iii) un déficit de transparence et de dialogue dans les décisions et iv) un « assembléisme » marqué par des réunions longues et peu efficaces. C'est le cas par exemple du mode de décision qui ne peut être motivé uniquement par la « dictature » de la majorité, même avec toute la légitimité dont peuvent disposer les groupes hégémoniques qui constituent l'instance de gouvernance. De fait, ces processus de décision tendent à renforcer ces groupes et à provoquer la marginalisation d'autres, plus fragiles. Cette situation s'est toutefois fortement améliorée avec la mise en place des NEDETs. Pour éviter une sélection dans l'empowerment, le consentement est nécessaire. Ces principes de prise de décision collective, de dialogue, de transparence dans les processus de décision, de compréhension et d'émancipation sont fondamentaux pour le développement de la gestion sociale (Cançado *et al.,* 2013a).

De ces constats ont découlé un certain nombre d'éléments :

1) des arrangements institutionnels précaires qui fragilisent le cycle de gestion sociale, notamment du fait de la faiblesse de la construction des règles de fonctionnement. Ces arrangements ne sont pas soutenus par une vision du futur donnant du sens aux règles choisies

2) un hiatus entre les idées et le processus de leur mise en pratique, ainsi que la prééminence des moyens sur les fins, c'est-à-dire du débat sur les actions, de la lutte politique sur la mobilisation productive ; les analyses montrent que c'est avant tout le résultat d'un manque de culture de l'évaluation et de suivi de projet. Or les ajustements sont pourtant extrêmement importants dans les processus innovants et expérimentaux comme ceux promus par la gouvernance territoriale

3) une démobilisation progressive des participants qui, outre les freins imposés par le design institutionnel, ont été découragés par le manque d'implantation des projets. Or, il est important de développer des résultats intermédiaires pour maintenir la participation (Ansell et Gash, 2007)

4) une grande difficulté à organiser l'approche multi-niveaux (pourtant facilitée dans l'Etat du Para par exemple avec la mise en place des APls) par l'identification de leaders qui ont une fonction de gatekeeper, alors que leur rôle est important du fait de leur insertion dans plusieurs réseaux, à différents niveaux d'action. L'analyse combinée des proximités et des réseaux a montré en effet que la plus-value et l'efficacité des DGT dépendent grandement de la capacité des acteurs à interagir à différents niveaux d'organisation

5) malgré ces difficultés, le programme s'est soldé par une vraie construction de capital humain, social et territorial, ce qui a nourri le sentiment d'appartenance (l'identité) des participants, base du développement territorial, mais il a souffert d'une institutionnalisation incomplète et d'une légitimité limitée, ces deux notions étant d'ailleurs liées.

Ce qui ressort de ces constats, et que l'analyse conduite dans le cadre du Rimisp a confirmé, est que la mission des collèges a été mal comprise. Elle s'est orientée en effet davantage vers une spatialisation des politiques publiques plutôt que vers une territorialisation basée sur un projet local soutenu par une vision commune donnant sens aux actions, projet local valorisant avant tout les ressources, les expériences et les actifs spécifiques des territoires. La production de nouvelles connaissances a été limitée et la vision n'a pas in fine orienté les choix (le PDTRS fut très peu approprié par les participants du collège). Les capacités de résolution de problèmes et l'appréhension des conflits inhérents à ces processus n'ont pas non plus été suffisamment renforcées. Dans quelques cas, lorsque la territorialisation a été effective, elle n'a pas suffi, car les politiques publiques doivent être au service du projet de territoire, c'est lui qui doit guider les stratégies et les actions. Trop souvent en effet, les discussions se sont focalisées principalement sur le Proinf, les acteurs confondant ainsi deux processus distincts : la territorialisation des politiques publiques et la construction sociale du territoire (Bonnal et Kato, 2010).

Pour améliorer le fonctionnement des dispositifs de gouvernance territoriale, il est donc décisif que l'animateur et les membres des Codeters prennent conscience de ces problèmes et construisent des solutions afin de dégager une stratégie adéquate. Ce type d'intervention, qui relève de l'ingénierie territoriale et de la formation, doit être soutenu par un accompagnement non normatif, différencié, adapté aux contextes organisationnels (Tonneau *et al*., 2009 ; Rey Valette *et al*., 2014) et susceptible de modifier la posture des représentants-clés. La relation avec l'accompagnement et la construction de compétences est donc évidente. C'est le thème qui va être abordé dans les chapitres suivants.

3. L'accompagnement des dispositifs de gouvernance territoriale

Qu'entend-on par accompagnement ? L'utilisation du mot « accompagnement » est assez récente dans les disciplines traitant de développement rural. Il est employé en sciences sociales, pour parler d'accompagnement de personnes en difficulté ou de malades, ou en sciences de gestion, par les consultants en entreprise, pour désigner le processus de coaching. Il désigne un processus où l'acteur est au centre de la démarche (Tonneau *et al.,* 2011a). Le concept dépasse les visions de l'assistanat, du conseil, de la diffusion ou du transfert de connaissances. Accompagner des acteurs, c'est être et faire avec eux, faire ensemble, pour que ces acteurs puissent agir en tant que citoyens et prendre leurs propres décisions. La démarche a fait référence à Balandier (1988 : 102) qui parle du pouvoir intellectuel *"pour faire participer de façon continue le plus grand nombre des acteurs sociaux aux définitions - toujours à reprendre - de la société, reconnaître la nécessité de leur présence en ces lieux où se forment les choix qui la produisent et où s'engendrent les éléments de sa signification. Autrement dit, faire l'éloge du mouvement, dissiper les craintes qu'il inspire et surtout ne jamais consentir à exploiter la peur confuse qu'il nourrit".*

Deux orientations opérationnelles en ont découlé dans les deux expériences territoriales présentées : une volonté d'organiser des lieux et des espaces de participation et une ambition de co-produire une connaissance qui permette d'éclairer les choix et d'aider à la décision, en dissipant à la fois les peurs et les utopies. Ce sont bien ces orientations qui se sont traduites par la notion d'accompagnement, très liés à celle de recherche en partenariat. Plus qu'une coproduction de connaissances entre deux mondes (par exemple entre l'université et le monde professionnel), nos références à la recherche-action mettent en avant la construction de mécanismes collectifs qui peuvent gérer une innovation permanente (Albaladejo et Casabianca, 1997). Une telle approche met au centre du débat la question des compétences et de leur usage au sein de dispositifs légitimes pour les acteurs.

Je définirai donc l'accompagnement par un processus qui a pour objectif de faciliter un processus d'apprentissage renforçant la capacité des acteurs à générer des changements. Il suppose une posture spécifique de l'intervenant (de l'accompagnateur) qui fournit des outils de production de connaissance, et valorise les mécanismes de co-construction et d'expérimentation pour que les acteurs prennent des décisions informées et deviennent autonomes. L'évaluation fait donc partie d'un tel processus mais il faut s'entendre sur le terme évaluation. J'ai en effet surtout parlé jusqu'à présent d'évaluation ex post (sauf dans le cas des Nedets), alors que l'accompagnement sous-entend une évaluation in itinere. Elle doit donner du sens au processus, fait d'ajustements et d'adaptations continuels. C'est bien le processus de construction des dispositifs de gouvernance territoriale que l'on évalue pour en comprendre l'impact sur leur fonctionnement et leur performance.

Trois expériences sont présentées : deux d'entre elles sont des recherches-actions typiques, menées pendant 8 années dans un territoire du Nordeste brésilien et dans un territoire de l'Amazonie, une troisième est une formation nationale échelonnée sur 4 ans, destinée aux techniciens et aux représentants de la société civile des Codeters, mais aussi aux représentants des pouvoirs publics, et même à quelques maires. Elle a porté sur un renforcement des compétences liées à la compréhension des dynamiques territoriales et à la gestion des conflits, elle a pu être menée dans trois grandes régions du Brésil.

Je commencerai par la présentation des deux expériences de recherche-action. La première est un travail développé à la frontière des Etats du Pernambouco et du Piauí, dans le municipe d'Acaua et ses voisins, tous engagés dans le TASPP (territoire du « Alto Sertão Piauí Pernambouco ») avec l'Embrapa

dans le cadre du programme Fome 0 (Faim 0). J'ai piloté cette recherche-action entre 2005 et 2010 (l'expérience avait été initiée par JP Tonneau en 2003).

La seconde concerne l'Amazonie, dans l'Etat du Para, et plus particulièrement le municipe de Paragominas au sein du territoire du Nordeste Paraense. Ce municipe a fait l'objet d'un accompagnement de l'agriculture familiale au sein d'un programme dénommé « municipe vert » et d'une expérience de certification territoriale menée de 2012 à 2019. La question qui nous a guidés est la suivante : dans le cadre du développement territorial, et dans des territoires marginalisés où la parole a été confisquée pendant des décennies à une grande partie de la population, quelle peut être la posture de chercheurs, comme ceux du Cirad, pour renforcer la performance des dispositifs de gouvernance territoriale ?

Ces expériences ont montré l'importance de la construction de compétences de haut niveau pour les animateurs et les responsables de la mise en place de tels processus d'accompagnement. C'est pour cela qu'une troisième expérience de formation est présentée ensuite, puisqu'elle traite justement du renforcement des compétences des membres des collèges territoriaux du SDT et des animateurs territoriaux.

Le plan pour présenter les deux expériences sera le même : les objectifs des actions, leur contexte, la présentation du processus d'accompagnement et de sa trajectoire, l'évaluation de ce processus pour en tirer enfin des perspectives.

3.1. L'institutionnalisation progressive : Acaua et le territoire de l'Alto Sertão du Piauí et du Pernambouco

3.1.1 Objectif et contexte de l'accompagnement

L'expérience a été menée dans le territoire de l' « Alto Sertão du Piauí et du Pernambouco », à la limite des Etats du Piauí et du Pernambouco dans le Nordeste du Brésil, 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 (Ministères de la Solidarité et du Développement Agraire) dans le cadre du programme brésilien Fome zéro (Faim zéro). Ce projet de recherche mis en place en 2003 voulait tester une méthodologie de développement territorial, en créant entre autres de nouveaux dispositifs de gouvernance territoriale dans un contexte politique et économique particulièrement difficile et représentatif du Nordeste brésilien : sécheresse, manque d'alternatives économiques, action collective inexistante, fragilité des organisations et des institutions et manque d'articulation entre elles, absence d'administration publique de qualité et paternalisme des maires. Les municipes sont en effet souvent gérés par une élite politico-foncière peu ouverte aux changements. L'opération concernait trois municipes, qui font partie de l'Etat du Pernambouco, et un du Piauí (Figure 15) sur une surface de 4700 km² et englobait 67 000 habitants.

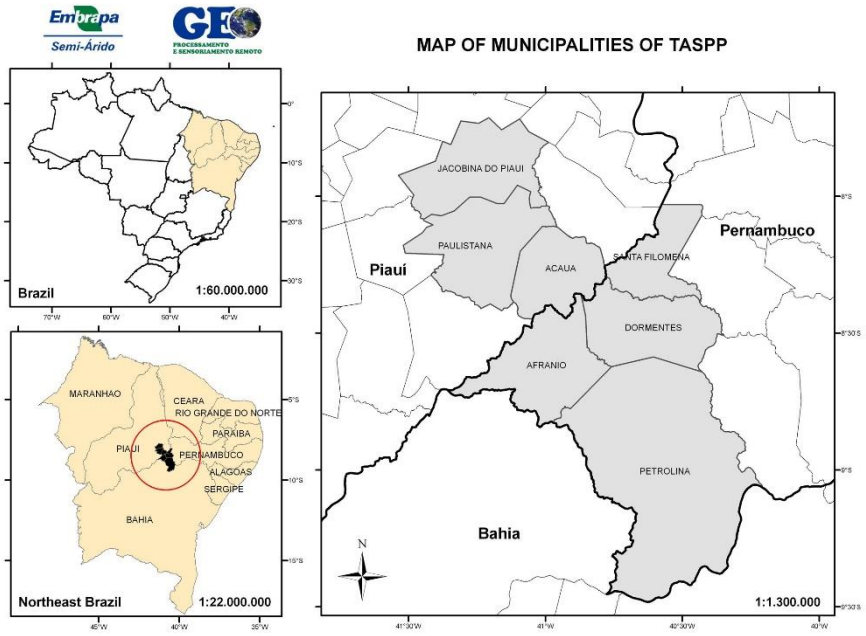


Figure 15. Localisation du territoire du TASPP (Territoire Alto Sertão et Piaui),

La situation de pauvreté jointe au manque d'infrastructures et aux carences des services dans le domaine de la santé, de l'éducation ou de l'assistance technique, entraînent un indice de développement humain (IDH) bas, soit 0,65 (PNUD, 2010). L'expérience s'est étendue par la suite à 5

municipes[15]. L'objectif est donc de comprendre quel a été le processus d'accompagnement qui a permis la construction d'un dispositif de gouvernance territoriale, structuré autour d'un forum social et d'un consortium intercommunal.

3.1.2. Le processus mis en place

Au début de l'opération, en septembre 2003, la stratégie retenue combinait une ligne politique et une ligne technique (Tonneau *et al.,* 2008). Les constats de crise évoqués ont en effet renforcé la nécessité d'un espace de dialogue, sous la forme d'un forum social, permettant à la population locale d'être actrice de son propre développement. Ce forum devait conduire in fine à la consolidation des institutions locales. La mise en place d'un axe technique avait pour but, quant à lui, de consolider les systèmes productifs en privilégiant l'expérimentation.

L'animation a été assurée par une équipe de 4 personnes expérimentées (deux techniciens, un chercheur et un professeur).

L'analyse du processus de mise en place du forum territorial fait apparaître quatre phases distinctes dont chacune a ses propres logiques (Piraux *et al.*, 2005), soit en résumé :

1) 1ère phase : mobiliser les parties prenantes par la création d'un forum : un territoire en construction

Cette phase a commencé en septembre 2003 et s'est prolongée jusqu'à fin 2005. Le forum s'est construit à partir d'invitations faites aux institutions présentes sur le territoire. Le forum s'est structuré autour de règles de participation, qui excluaient notamment les discussions partisanes. Le forum a ainsi été un lieu de démocratie, où tous ont eu le droit de s'exprimer, mais sans tomber dans l'activisme politique. Les maires ne se sont pas impliqués personnellement dans les activités du forum mais ils ont financé les repas.

Pour répondre au problème de la faible participation des associations, une formation d'agents de développement a été mise en place. La formation est allée au-delà d'une simple qualification technique et s'est inspirée de l'université paysanne (Caniello et Tonneau, 2006) privilégiant une formation en alternance[16] : 35 personnes ont été formées sur un cycle de 6 mois pour constituer les ADS "Agents de Développement Durable". Ils ont assumé trois rôles : agent de développement rural ; représentant au forum des communautés auxquelles ils appartenaient ; producteur d'informations et de connaissances par le biais des expérimentations techniques qui ont été mises en œuvre pour produire notamment dans des Farmer Field Schools. L'expérimentation était le support d'un processus d'apprentissage collectif.

Durant cette première phase, les activités du forum, organisés tous les 15 jours, ont d'abord été concentrées sur l'élaboration d'une prospective territoriale sommaire, définissant des grandes orientations d'action puis sur l'élaboration de projets concernant des thèmes importants (l'eau, l'assistance technique).

[15] Cette expérience a fait l'objet de nombreuses publications : 4 dans des revues à comité de lecture et 3 dans des séminaires.

[16] Session bimensuelle de deux jours, entrecoupée d'activités expérimentales et d'accompagnement de projets individuels et collectifs.

2) 2ème phase : créer un espace public : un territoire de projet

Cette phase s'étale de la mi-2005 à la mi-2006. Le « Territoire de l'Alto Sertão do Piauí e Pernambouco" s'est constitué comme un véritable territoire de projet. Les réunions du forum sont devenues mensuelles et itinérantes. Des arrangements institutionnels ont été définis afin d'assurer le fonctionnement satisfaisant du forum, donnant lieu à la création d'un conseil de direction et d'un conseil consultatif.

La formation des ADS s'est poursuivie avec une seconde promotion de 35 jeunes et une association a été créée pour renforcer l'action des jeunes. Une expérimentation d'assistance technique a aussi été lancée avec les agences bancaires, les jeunes devenant ainsi monteurs de projets.

3) 3ème phase : renforcer le projet de l'agriculture familiale : un territoire consolidé

Cette phase, comprise entre mi-2006 à mi-2008, s'est appuyée sur la mise en place d'un projet de renforcement des opportunités commerciales de l'agriculture familiale (Proaf). Trois autres municipes ont intégré le forum. La capacité d'animation a ainsi été renforcée grâce à 3 postes de technicien financés par le projet.

Le forum, organisé tous les 45 jours, a structuré les activités du projet et en a profité. La participation des syndicats et des associations s'est renforcée. La formation des ADS s'est poursuivie avec 2 nouvelles promotions de 30 jeunes. Une convention a été signée entre les syndicats, les banques et l'association des ADS afin de renforcer l'assistance technique.

4) 4ème phase : créer un consortium intermunicipal : l'institutionnalisation du territoire

Le « Consortium intermunicipal de développement rural du Territoire du Alto Sertão Piauí-Pernambouco » (Cinder) a été officiellement créé en juin 2008. Un des maires (celui de Santa Filomena) l'a par contre refusé. L'enjeu de ce consortium était double. Il fallait concilier un espace de débat, le forum, avec une entité de droit, pour gérer des ressources financières destinées à la mise en place des projets.

Les mairies contribuaient à raison de 0,5 % de leur budget au fonctionnement du consortium. Un comité de direction composé des maires et un comité consultatif où le président du forum siège au côté de 3 institutions publiques ont été créés. L'élection du président et la constitution d'un conseil fiscal ont été réalisés mi-2009.

3.1.3 Evaluation du processus d'accompagnement

La distinction établie dans l'introduction entre capital humain, social, institutionnel et territorial éclaire l'analyse des processus et dispositifs mis en œuvre dans le cadre de ces expériences. Ils allient de manière intégrée la formation des acteurs, la production de connaissance et l'élaboration de projets. La formation accompagne les différentes phases du cycle du projet (analyse de la situation, prospective, planification, mise en œuvre et évaluation). Les acteurs impliqués dans la formation développent alors les compétences et produisent les méthodes, les connaissances et les informations nécessaires aux projets. Les connaissances développées peuvent être utilisées au sein des espaces de débat.

Les critères d'évaluation ont été identifiés par les initiateurs du projet à partir des travaux d'une thèse sur l'université paysanne (Coudel, 2009) (voir figure 16). Les indicateurs retenus ont été quantifiés à dire d'acteurs et présentés dans un diagramme multi-branche. Les résultats ont servi de base aux

discussions et aux réflexions concernant l'évaluation collective, menée avec les acteurs locaux (Piraux *et al.*, 2008).

a) Les produits

Les produits obtenus ont été les suivants : un plan de développement, une trentaine de sessions du forum tenues avec un nombre total cumulé de personnes de près de 2000 ; 130 jeunes techniciens formées; plus de 200 projets de crédit élaborés ; 35 unités d'expérimentation technique ; 144 événements (séminaires, échanges, réunions diverses, cours spécialisés) qui ont réuni 5420 personnes ; 15 institutions qui ont participé régulièrement au forum.

Mais les résultats de l'expérience et leur analyse sont relatifs car ils doivent prendre en compte les conditions assez idéales de l'expérience qui lui confère un caractère « extraordinaire », à la fois au niveau du contexte politique du gouvernement Lula et au niveau des capacités d'accompagnement de l'Embrapa et du Cirad, l'accompagnement ayant été réalisé par des personnes d'expérience.

b) Les impacts

L'évaluation des dispositifs a été effectuée autour de trois questions : dans quelle mesure l'action a permis de développer du capital humain, du capital social et du capital institutionnel ? Comment ces capitaux ont-ils renforcé les compétences et ont-ils permis l'action ? La capacité d'innovation et d'adaptation de la société comme un tout a-t-elle augmenté ?

Au niveau des ADS

Les résultats des indicateurs présentés à la figure 16 ont montré que l'action a développé du capital humain, social et institutionnel à des degrés divers (Coudel, 2009). Le fait d'associer les ADS au forum a permis une nette institutionnalisation de la formation. Le rôle du forum a aussi été important dans la mobilisation et l'usage des connaissances acquises. Le capital humain a été finalement plus faible que prévu, du fait des routines du transfert technologique très fortement présent chez les techniciens de l'Embrapa. L'évaluation a en effet privilégié les deux derniers cycles de formation.

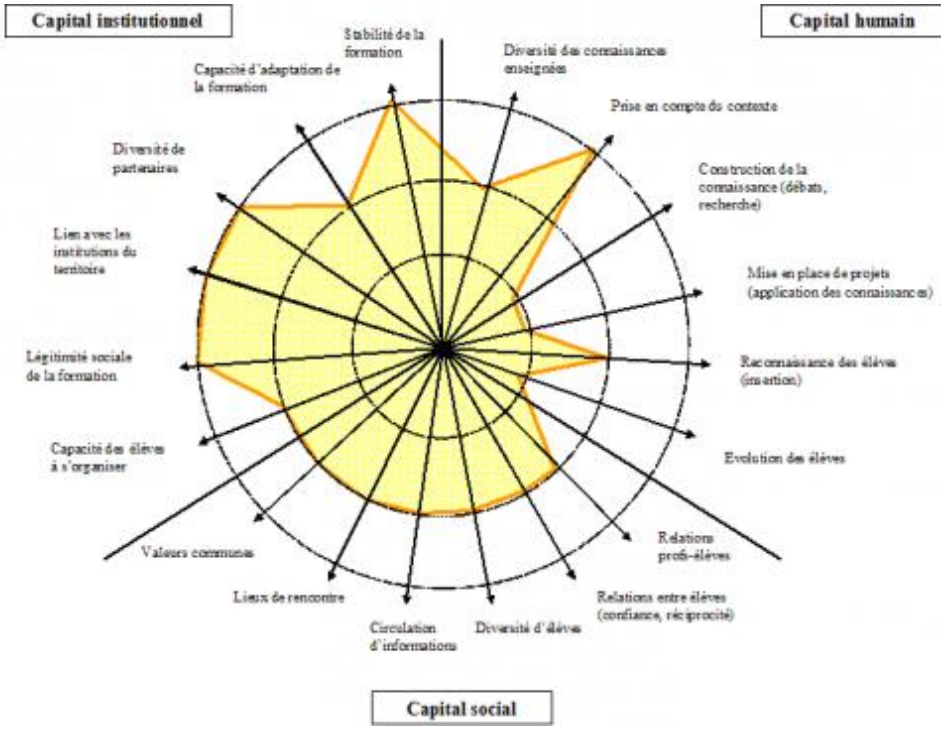


Figure 16. Evaluation de la formation ADS par rapport à la constitution de capitaux (Coudel et al, 2010).

<u>Au niveau du forum</u>

Une analyse fine de la participation au sein du forum a été menée (Piraux *et al.*, 2005), notamment en termes de type d'acteurs et de groupes d'intérêt présents, en particulier au regard des relations avec le pouvoir municipal qui impactent le positionnement des associations locales propres à chaque municipe. Les alliances et les conflits étaient spécifiques à chaque municipe et le travail des ADS en a été influencé.

La grande rotation des participants a été un des problèmes importants, tout comme la question de l'articulation des échelles d'intervention entre les dispositifs : le forum représentait 7 municipes alors que le consortium opérait sur 3 et l'agence technique intervenait sur l'ensemble du territoire. Des efforts de coordination et de renforcement de compétences ont été faits au niveau des comités pour limiter ce problème.

Une évaluation collective menée avec les acteurs locaux, soit 120 personnes au total, a montré que le forum a permis la création de capital humain, social et institutionnel :

- du <u>capital humain</u> par les nouvelles connaissances et les compétences acquises (capacités d'analyse, d'élaboration et de programmation, de réalisation et de gestion de projet) ; selon les personnes interrogées en effet, le forum a conduit à la construction de nouvelles valeurs et a encouragé l'échange d'expériences dans et hors du territoire, ce qui a construit de nouvelles connaissances. Cette confrontation d'expériences a appris aux différents acteurs à se découvrir les uns les autres, à construire un débat, à argumenter et à communiquer. Ce sont là les capacités d'interaction habituellement identifiées pour mener des actions d'animation ou de médiation lié au développement territorial : savoir partager avec les autres (en écoutant et en parlant), apprendre des autres (s'ouvrir à de nouvelles connaissances), impliquer de nouvelles personnes dans les réseaux de discussion, gérer les conflits, etc.

- du capital social par des relations de proximité et de confiance qui se sont améliorées, dans le respect des opinions exprimées par chacun. La qualité du dialogue et des échanges en est un signe. Pour les acteurs, l'identité territoriale s'est aussi consolidée suite à la construction d'une vision et d'une stratégie commune. L'action collective en a été facilitée.

- du capital institutionnel car le forum, en association avec la formation, a rendu possible une action collective notamment par l'élaboration de règles précises et d'une charte de bonne conduite, définies lors des premières sessions. L'action collective a renforcé les associations des communautés de base et en a créé d'autres, comme celle des ADS ; de nombreux contrats formels et informels, que ce soient entre les associations, les syndicats, les banques, les institutions d'Etat, les conseils et le forum se sont formalisés ; les politiques publiques ont été plus adaptées, notamment pour le crédit mais c'est avant tout « l'intermunicipalité », qui a consolidé le partenariat, et a modifié, selon les personnes interrogées, les relations avec les mairies. Le forum a réduit les distorsions entre territoire de projet et territoire de gestion administrative, entre démocratie participative et démocratie représentative.

On a également assisté à une montée en légitimité du forum au sein du secteur de l'agriculture familiale, mais certaines institutions n'ont jamais considéré le forum comme une instance légitime, qu'il fallait consulter avant toute intervention sur le territoire. Ceci a conduit à des actions non coordonnées et répétitives. Le consortium a toutefois renforcé la régulation sur le territoire.

3.1.4 Discussion

L'analyse du processus d'accompagnement échelonné sur 8 ans montre que, dans des situations de faibles capitaux humains et sociaux, il est possible de construire des DGT légitimes et efficaces. Mais ce qui fait la performance de ces DGT est lié directement à la qualité de l'accompagnement. Le processus, inscrit dans la durée, a progressivement permis :

- La construction de compétences et leur mobilisation au sein d'espaces de débat
- Un dialogue de qualité, critique et informé qui a permis un réel consentement lors des décisions
- Des relations basées sur des contrats clairs et expliqués qui ont placé les personnes devant leurs responsabilités
- L'obtention de résultats intermédiaires (les ADS, des projets…) qui ont permis un enrôlement progressif des acteurs
- Une montée en légitimité qui s'est traduite dans des modifications de rapports de force entre société civile et politiques
- Une institutionnalisation croissante, croisant apprentissage et innovation, qui a permis la création évolutive de normes et de valeurs partagées.

L'expérience a montré que l'institutionnalisation a favorisé l'émergence de divers types de dispositifs susceptibles de renforcer la gouvernance territoriale :

- La mise en œuvre de nouveaux modes de gouvernance territoriale par la construction d'un espace de dialogue social (le forum)
- Un dispositif juridique d'exercice du pouvoir (le consortium) dans le but d'assurer des relations de pouvoir plus équilibrées et la mise en place de projets
- Un dispositif de création de compétences (ADS) qui renforce la participation et crée de nouvelles connaissances
- Une agence technique autonome de construction de projet.

L’interaction entre ces dispositifs, alliée à un processus d’accompagnement, a pu renforcer la création des trois types de capitaux. Leur construction requiert un processus d’apprentissage qui dépend d’un accompagnement adéquat, véritable environnement pédagogique (la manière dont les connaissances sont abordées et co-construites) mais aussi de la diversité des acteurs en présence et de la confrontation des idées. Trois éléments en ressortent :

- Le processus résulte d’une co-construction de connaissances. Le processus a produit des informations nouvelles (zonage, état des situations hydriques, inventaire des ressources, etc.), qui ont servi de support à la formation et aux débats au sein du forum. Ces informations étaient produites en fonction du projet territorial, selon les nécessités de son élaboration et selon la demande des acteurs chargés de sa mise en œuvre. La production d’informations a aussi concerné les échanges d’expériences avec d’autres territoires, comme cela a été le cas pour le couple forum/consortium.

- L’expérimentation est au cœur du processus et est inscrite dans la réalité locale. L'expérimentation sociale ouvre un espace de créativité pour inventer de nouvelles références : des références techniques, des références de gestion, des références institutionnelles de dispositifs d'accompagnement et de gouvernance.

- Les innovations n'ont de réels impacts que si elles sont institutionnalisées dans des dispositifs de gouvernance reconnus. La mobilisation des capitaux dépend en effet du contexte politique qui met en jeu les institutions en présence, les jeux d’acteurs et la relation au pouvoir. Nous retrouvons bien la notion de « capabilités ».

Le processus qui a été mis en place pour créer des dispositifs de gouvernance dans des situations de faibles capitaux humains et sociaux, peut-être résumé comme suit : pour agir, les individus, dotés d’un capital humain (connaissances et compétences), entrent en relation, renforçant leur capital social (réseaux, valeurs communes), au sein de dispositifs qui consolident un capital institutionnel (organisations, règles). Les individus mobilisent ces capitaux dans ces dispositifs pour élaborer une vision commune et des projets individuels et collectifs, développant une capacité d'innovation qui leur permet d’engendrer du changement et de contribuer à augmenter le capital territorial. Pour que dispositifs de gouvernance se mettent en œuvre, il faut que des conditions internes (exercice du pouvoir) et externes (politiques publiques de crédit, Etat de droit, etc.) aux territoires soient assurées.

Vu la domination d'une élite politico-foncière, qui rend difficile le partenariat entre société civile et pouvoir politique, le rôle des animateurs a été capital dans ce processus. Ceci pose inévitablement la question de la disponibilité et de la construction de telles compétences en milieu rural.

3.2. La montée en capacité et en légitimité : accompagnement de l'agriculture familiale à Paragominas et gouvernance territoriale

3.2.1. Objectif et contexte

L'agriculture familiale sur le municipe de Paragominas au sein du territoire du Nordeste Paraense dans l'Etat du Para (Amazonie), a fait l'objet d'un accompagnement au sein d'un programme municipal dénommé « municipe vert » et d'une expérience de certification territoriale.

La mise en place croissante de lois environnementales par le gouvernement fédéral brésilien, renforcée par les réseaux internationaux (moratoire du soja, pressions des grands groupes entrepreneuriaux pour suivre et tracer les produits en relation avec la déforestation zéro), a permis de réduire drastiquement la déforestation en Amazonie depuis 10 ans, exception faite depuis le gouvernement Bolsonaro. En conséquence, l'expansion agricole au détriment des forêts, qui a été le moteur du développement des cinq dernières décennies, n'est plus possible. Dans ces espaces désormais limité, les territoires amazoniens doivent planifier et promouvoir une transition agraire rapide tout en répondant à des demandes sociales et productives croissantes. Cette transition doit aussi être gérée de manière durable. Ce défi est particulièrement difficile dans les régions où les asymétries entre acteurs sont fortes, en particulier entre agrobusiness et agriculture familiale, comme c'est le cas dans de nombreux municipes en Amazonie.

Le municipe de Paragominas (20 000 km², 90 000 habitants) (Figure 17) est emblématique de cette situation de transition, profitant de la situation de crise provoquée par la publication d'une liste des communes qui déforestent le plus pour s'engager dans un nouveau type de développement. Les acteurs de Paragominas, dont les capacités d'innovation sont importantes, ont en effet réussi à mobiliser des initiatives locales et valoriser des relations avec des acteurs internationaux, comme des ONGs environnementalistes et des multinationales (Viana *et al.*, 2016). Promouvant un pacte municipal réunissant tous les acteurs du territoire, la mairie et les syndicats de producteurs ont inventé un modèle de « municipe vert » en 2011. Ce succès a inspiré le gouvernement de l'État du Para et le gouvernement fédéral à Brasilia, et ce modèle s'est maintenant diffusé à d'autres régions amazoniennes.

Si le diagnostic rural réalisé en 2012 par notre équipe a confirmé que cette initiative de municipe vert avait réduit la déforestation, la capacité à promouvoir des systèmes agricoles durables restait encore très limitée (Piketty *et al.*, 2017). Notamment, l'agriculture familiale n'était pas incluse dans la dynamique de développement de la commune. Sans politique complémentaire, la politique "zéro déforestation" prônée par les instances publiques à différents niveaux, a fragilisé et fragilise toujours ceux qui n'ont pas les moyens d'abandonner les pratiques de culture sur brûlis ou le recours au feu pour nettoyer les pâturages. En outre, malgré la mise en place de plusieurs programmes sociaux dans de nombreux de territoires amazoniens, de très fortes asymétries entre agriculture familiale et agrobusiness persistent, ce qui freine la participation du secteur familial à la gouvernance territoriale et donc à la mise en place de mesures adaptées à ses besoins (Piraux *et al*., 2015).

Outre cette asymétrie, le contexte social était défavorable à l'AF, car l'action collective y était très difficile. La trajectoire spécifique de la population installée dans les périmètres de la réforme foncière, formée avant tout d'anciens ouvriers des scieries et de personnes installées plus récemment et issues de régions diverses, n'était pas favorable à la construction d'une identité collective. Le syndicat agricole, enrôlé dans les jeux de pouvoirs locaux et la corruption, n'a jamais joué son rôle de représentant de l'AF, du fait en particulier de son président. Par ailleurs, l'immensité du territoire et la

faible qualité des infrastructures ne favorisent pas une proximité géographique et donc l'action collective. Enfin, il n'existait pas non plus de structure de gouvernance territoriale, comme le conseil municipal de développement rural durable (CMDRS).

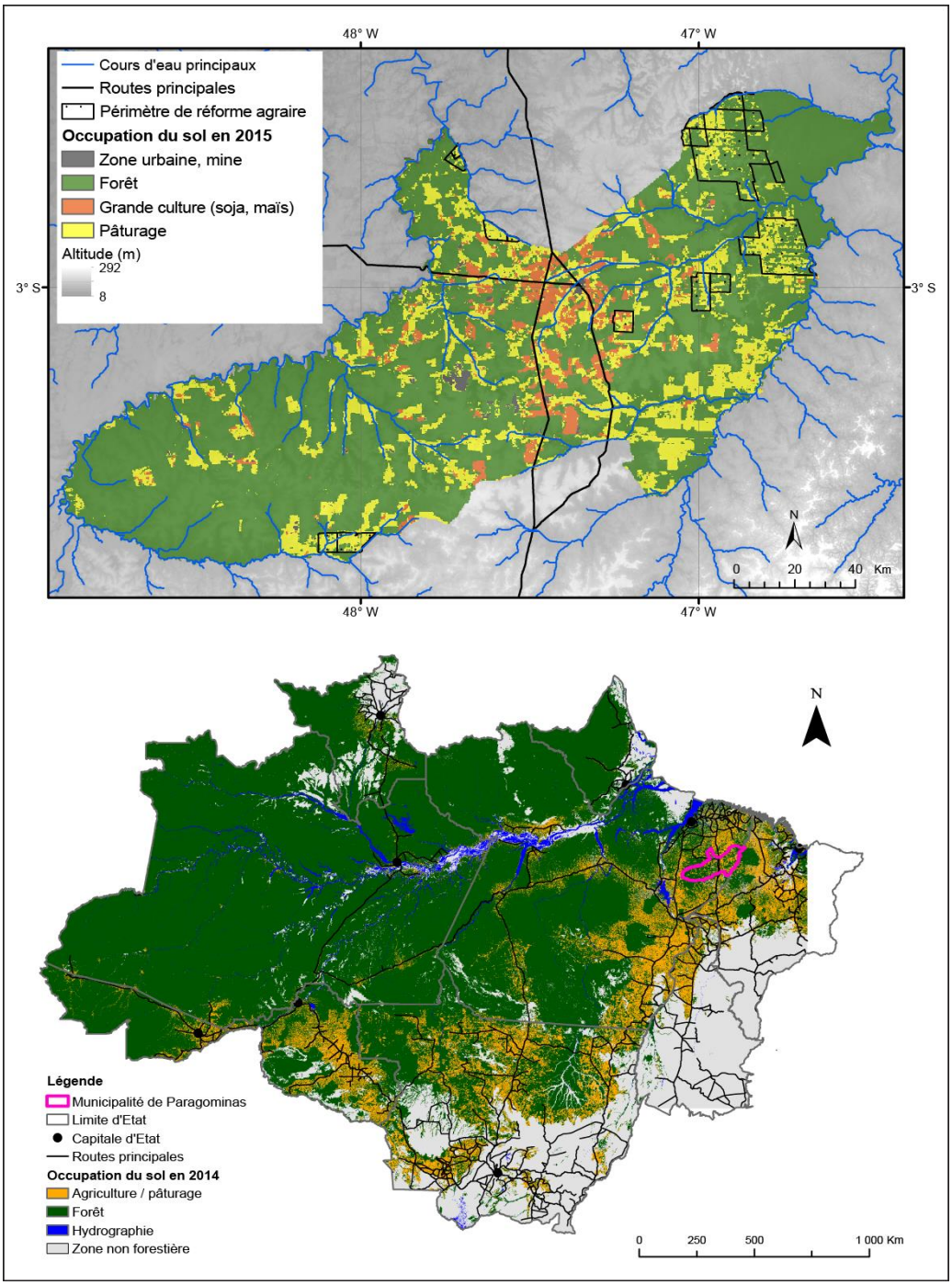


Figure 17. Localisation de Paragominas et occupation du sol en 2015 (issu de traitements d'images MODIS Source Paragominas : altitude SRTM 90 m, Jarvis et al.,(2008)- Source Amazonie Légale : INPE, (2014)). (Laurent et al., 2017)

C'est dans ce contexte très particulier et autour de la question de l'inclusion de l'agriculture familiale que se sont structurées les activités d'accompagnement, rendues possibles grâce au financement d'un projet de recherche de l'ANR en 2013 : le projet Ecotera (« Ecoefficience et développement territorial »). L'objectif général de ce projet était de produire des connaissances multidisciplinaires et d'élaborer des outils permettant aux acteurs locaux d'un territoire confronté aux changements globaux de concilier leurs objectifs de développement durable avec la mise en place de systèmes

productifs d'utilisation des terres éco-efficients. Mon intervention était destinée à construire une démarche et des outils permettant d'intégrer ces connaissances et d'articuler les choix des agriculteurs et les projets territoriaux. D'autres activités ont été conduites dans la continuité de ce projet, en particulier une certification territoriale (projet Ecocert) et un projet de développement avec l'AFD.

Notre hypothèse de travail, qui s'inscrit en continuité de celle d'Acaua, était que la mise en place de tels processus allait faciliter l'apprentissage et l'autonomie des acteurs et ainsi générer des changements dans les rapports de pouvoir, ouvrant la possibilité de construire un partenariat avec la commune au sein d'un DGT à créer. La construction d'un plan d'action propre au secteur de l'agriculture familiale était primordiale mais il supposait aussi de sensibiliser les autres catégories d'acteurs et notamment les grands propriétaires terriens et fermiers à l'importance de ce secteur. Ce chapitre ne traite donc pas directement de l'accompagnement d'un dispositif de gouvernance territoriale mais aborde les conditions nécessaires à la constitution de ce type de dispositif dans un contexte de fortes asymétries.

Travaillant avant tout avec l'AF, il a fallu parallèlement construire un partenariat avec la mairie sur un projet territorial. Comme dans l'expérience d'Acaua, la stratégie s'est élaboré chemin faisant. Echelonnée sur 8 années, elle a permis d'utiliser une grande diversité d'outils permettant de mobiliser des personnes, construire de la confiance et des compétences, faire émerger des leaders ainsi que des capacités de planification ascendante et de négociation avec les pouvoirs publics. Le processus d'institutionnalisation progressive est, tout comme Acaua, au cœur de la démarche afin de monter en légitimité et modifier les jeux de pouvoirs locaux, ce qui rejoint alors la notion de capabilités de Sen (2012). En conséquence, je questionne à nouveau l'environnement institutionnel (et surtout politique) qui (en)cadre l'action.

3.2.2. Une grande diversité d'outils dans le processus d'accompagnement

La figure 18 représente l'ensemble des activités menées à Paragominas par l'équipe de recherche. J'ai participé à toutes ces étapes, exception faite du travail sur les feux et sur le théâtre forum. Je détaille cette trajectoire car elle n'a fait l'objet que de deux publications (Piraux *et al*.,2020 ; Piraux *et al*.,2018).

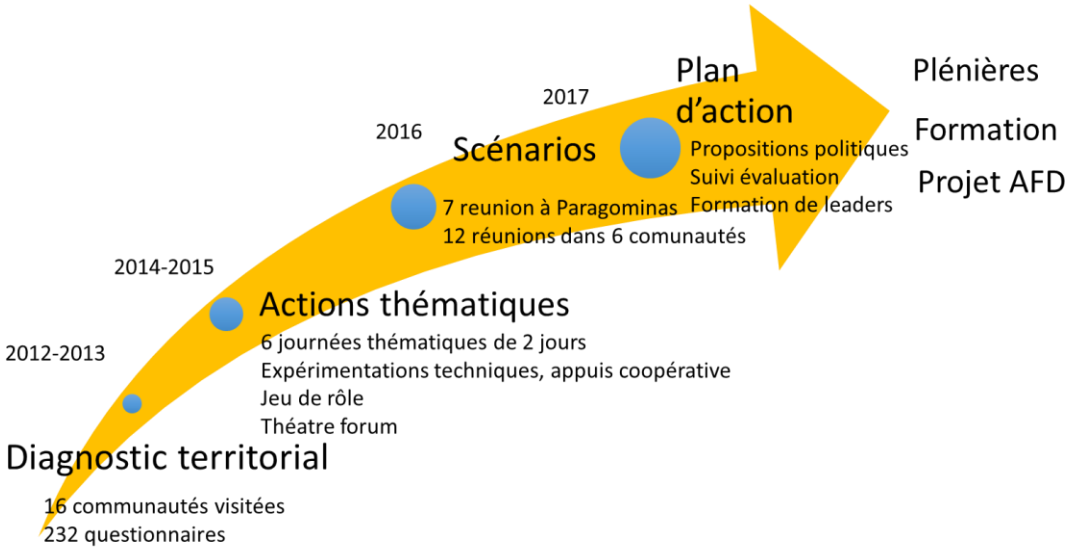


Figure 18. Trajectoire de l'intervention dans le municipe de Paragominas.

Préalablement au projet Ecotera, un travail de diagnostic a été réalisé à Paragominas. Conduit à partir de 232 questionnaires réalisés dans 16 communautés de la commune et d'un travail de zonage à dire d'acteur (DP Amazonie, 2013), il a permis une mobilisation progressive des acteurs locaux et une meilleure compréhension des enjeux de développement. Parallèlement une expérience de théâtre forum a été lancée dans une des communautés de la Caip, un périmètre de la réforme foncière, et une réflexion a été menée sur la gestion des feux.

Au sein du projet Ecotera, cinq ateliers de deux jours ont été organisés en 2014 et 2015 pour partager des connaissances sur des thèmes identifiés comme importants dans le diagnostic initial et validés lors d'un premier forum territorial : normes environnementales, agro écologie et système agro forestier, économie de l'exploitation agricole, élevage et gestion des pâturages, culture sans feu. L'entrée technique a été privilégiée car elle était plus simple, plus intéressante pour la population, et surtout plus encline à construire de la confiance. Des expérimentations techniques en agroécologie ont aussi été menées au sein de plusieurs communautés.

Un jeu de rôle privilégiant l'échelle de l'exploitation agricole a ensuite été développé dans le but d'aider à révéler et à mettre en discussion les projets des agriculteurs et les difficultés auxquelles ils sont confrontés. Quatre sessions ont été organisées en 2015 à l'échelle des communautés et une au niveau de l'Emater locale. Les débriefings collectifs ont été orientés vers l'identification de leviers de changement permettant la mise en place de systèmes alternatifs.

a) Construction participative de scénarios (CPS)

Un exercice de construction participative de scénarios a été conduit en 2016. Si cet exercice est assez classique, le conduire à deux niveaux d'organisation, la commune et les communautés, est plus original. L'hypothèse était que cet exercice de projection dans le futur pouvait permettre aux acteurs de s'extraire des représentations liées au présent et de comprendre les drivers qui influencent les réalités locales. Réaliser ces scénarios de manière participative visait aussi à construire collectivement une vision du futur pour discuter ensuite des conditions sociales et institutionnelles pour y parvenir. Cet exercice normalement conduit avec une grande diversité d'acteurs territoriaux, s'est ici réduit au secteur de l'agriculture familiale. L'objectif était toutefois d'analyser les interrelations entre les différents secteurs et les conditions pour changer le rôle et la place de l'agriculture familiale au sein du territoire municipal.

Ainsi, entre mars 2016 et janvier 2017, des ateliers spécifiquement dédiés aux scénarios ont été organisés parallèlement à l'échelle du municipe, avec des représentants des syndicats agricoles et des communautés rurales (6 ateliers), et dans 6 communautés (Cond. Rural, Mandacaru, Nazaré, Vila Nova, Bacaba, Luiz Inácio), avec des assemblées d'agriculteurs familiaux (9 ateliers). A l'échelle municipale, une approche exploratoire a permis d'identifier de manière progressive les variables ou éléments-clés qui ont servi de base à la constitution des scénarios. Cette approche est assez classique et s'est basée sur le référentiel méthodologique proposé par « futuribles » (Jouvenel, 2009). Au niveau des 6 communautés, une approche normative de projection dans le futur a été retenue afin de dégager des pistes d'action (encadré 7).

Aborder la réflexion à ces deux niveaux d'organisation devait permettre un dialogue des résultats dans la construction des scénarios. Le futur des communautés dépend en effet de l'environnement institutionnel et municipal et les normes et programmes municipaux doivent s'appuyer sur les propositions locales. À ce titre, dans chaque communauté, le travail d'identification des variables s'est toujours fait en référence aux variables identifiées au niveau municipal, en ayant la possibilité de les retenir ou pas. La projection dans le temps s'est faite à une échéance de 15 à 20 ans.

Encadré 7 Le principe méthodologique de la prospective conduite à Paragominas

Le principe de la méthode exploratoire est de combiner une analyse structurelle, qui représente le système et sa dynamique à partir de l'identification de variables (forces motrices), avec une analyse morphologique, qui projette le système en fonction de différentes combinaisons d'hypothèses d'évolution de ces variables. Ces variables, leurs trajectoires et les possibles évolutions futures doivent donc être décrites. Deux ou trois hypothèses ont été formulées pour chaque variable. Un scénario est défini comme l'histoire d'un futur possible. Il est composé de trois éléments : la base, qui correspond à la réalité actuelle ; la trajectoire, qui révèle comment la situation actuelle se transforme en une situation future, sous l'influence des différents facteurs et l'image finale, qui révèle le résultat de la trajectoire. Il est alors possible d'initier une réflexion stratégique, éclairant les principales mesures d'action à mettre en œuvre. Ce travail de construction des hypothèses n'a pas été conduit au sein des communautés car trop consommateur en temps. L'objectif était plutôt de se projeter dans une vision du futur et d'organiser un backcasting[17] à l'aide des forces motrices identifiées.

Nous ne reviendrons pas ici sur le résultat de l'ensemble du processus. Nous soulignons simplement l'intérêt, lors de l'exercice municipal, d'avoir construit d'une part, une hiérarchisation des variables selon deux critères : (i) l'importance pour le développement des communautés ou du municipe et ii) le pouvoir d'action des communautés sur ces diverses variables, et d'autre part, la matrice d'influence dépendance. Ces deux étapes ont en effet permis aux acteurs locaux de bien comprendre quel pourrait être leur rôle dans les processus de changement soulignant ainsi les capacités d'action du groupe et exacerbant leur responsabilité. La matrice d'influence dépendance des variables a également montré l'importance des variables liées aux comportements individuels et collectifs (qualité de la représentation, de l'attitude, de l'union des compétences, de la qualité des associations) mais aussi du contexte politique local et des relations avec les autres secteurs (ces deux dernières étant à la fois des variables qui impactent le système mais en dépendent aussi). D'ailleurs, la variable liée à la qualité de l'union entre agriculteurs a été considérée comme la plus importante au niveau des différentes communautés, en lien direct avec les difficultés de l'action collective

Le travail de prospective participative à l'échelle du municipe a abouti à la production des cinq scénarios suivants: 1) scénario tendanciel (continuation des tendances observées actuellement) ; 2) scénario tendanciel avec augmentation des sécheresses ; 3) scénario d'intégration individuelle au marché ; 4) scénario d'union et de changements du contexte politique et 5) scénario d'intégration au niveau territorial où le territoire réussit à articuler les différents secteurs du développement rural et à tirer bénéfice d'une meilleure relation entre ville et campagne. Ces scénarios se différencient par le type de régulation (public ou privé) et d'entrée sectorielle ou territoriale qui impacte directement la gouvernance du développement municipal. Les étapes de la construction de ces scénarios sont décrites dans un rapport technique (Piraux *et al.*, 2018). Une plaquette de présentation de la méthode destinée à un large public a également été produite (Piraux *et al*., 2019).

[17] Le backcasting est une méthode de planification qui commence par définir un avenir souhaitable, puis travaille en arrière pour identifier les politiques et les programmes qui relieront cet avenir spécifié au présent.

b) La construction d'un plan et les plénières territoriales

Quelques responsables du syndicat et des communautés, engagés dans l'exercice de prospective, ont décidé de construire un plan de développement pour l'agriculture familiale et de le négocier avec les pouvoirs publics. Cela augurait d'un profond changement de posture car on passait d'une offre (de la part des institutions pour l'AF) à la construction argumentée d'une demande à négocier avec le pouvoir exécutif de la mairie.

Le processus a respecté les étapes suivantes :

- la réalisation d'un premier forum territorial (« Um Rural Feliz, do Jeito que a Gente quer! », « Un rural heureux, de la manière dont les gens le veulent ») mobilisant de nombreux agriculteurs des diverses régions, les sensibilisant aux thèmes discutés, notamment ceux liés à l'action collective. 10 groupes ont travaillé sur des pistes de solution, en relation avec cinq thèmes : diversification des systèmes productifs, politiques publiques, préservation environnementale, renforcement des organisations, jeunesse et éducation de qualité pour tous

- une présentation des résultats auprès de la Mairie avec l'ensemble des participants, soit 120 personnes

- la construction de propositions d'action pour le PPA (Plan pluriannuel) du municipe qui reste le principal outil de gestion territoriale de la mairie. C'était la première fois qu'une initiative d'orientation des politiques publiques locales avait lieu. Un groupe (insérant un responsable par grandes zones de production) a été identifié pour construire pendant deux mois ces propositions et les négocier avec la mairie

- la définition et la mise en œuvre d'une stratégie de communication avec les institutions du municipe et avec les conseillers municipaux (pouvoir législatif), en particulier ceux de la commission de l'agriculture. Les propositions ont été officiellement remises à la fin du mois d'août 2017

- un plan de développement voulant renforcer davantage l'autonomie du secteur de l'agriculture familiale a ensuite été construit sur la base de ces premières propositions. Ce plan avait pour but de structurer les demandes auprès de partenaires privés ou publics. Des réunions au sein de chacune des cinq grandes régions ont été organisées pour discuter de l'ensemble des propositions. L'utilisation d'un diagramme de Venn a permis de mieux sensibiliser les ruraux à l'influence qu'ils pouvaient avoir sur leur environnement institutionnel

- un plan a été ensuite formalisé. Il a été structuré autour de 4 axes : production, assistance technique et organisation sociale ; infrastructures de transport et commercialisation ; santé et assainissement ; éducation, jeunesse et citoyenneté

- des plénières territoriales ont été conduites tous les 6 mois sur les thèmes suivants : forum sur les semences ; rencontre des femmes ; agroécologie (échange avec le pôle syndical de la Borborema) ; rencontre des jeunes.

c) L'institutionnalisation par la réactivation du conseil municipal de développement rural durable (CMDRS)

L'objectif était alors d'institutionnaliser les relations au sein du CMDRS communal, conseil qui n'avait que très peu fonctionné dans la commune. Le syndicat a revendiqué lors et après la tenue de la

première plénière territoriale, la réactivation de ce conseil, nécessaire selon lui, pour mieux intégrer les différents secteurs ruraux et disposer d'un espace de débat légitime. La mairie a acté cette réactivation. Un décret municipal de mai 2019 institue un plan d'intelligence et de développement territorial du municipe mais il n'est toujours pas effectif à l'heure actuelle.

Ce plan a pour objectif de promouvoir un développement durable par une gestion innovante qui vise à garantir les conditions favorables à un développement territorial équilibré et efficient, combinant la création de richesse et d'emplois, des services écosystémiques de qualité, l'inclusion sociale et la bonne gouvernance municipale. Ce décret précise que les communautés rurales sont essentielles pour le développement durable de Paragominas, développement durable incluant qualité de vie dans les campagnes et consolidation de l'agriculture familiale, considérée comme structurante pour la société et l'économie du territoire. Il institue enfin l'approche du paysage et des services produits par les forêts dans l'orientation des politiques publiques d'usage des terres (au travers d'un microzonage), par la recherche de paysages efficients. Le décret institutionnalise également : 1) la création d'un conseil de développement territorial avec les représentants des différents secteurs publics, privés et les entités engagées dans le programme stratégique et 2) un programme de certification territoriale, avec l'objectif de mettre en œuvre un système de suivi, de contrôle et de communication des progrès réalisés dans le municipe, dans tous les aspects de la durabilité définis sur le territoire.

Ces approches actuellement mises en œuvre, sont dénommées « juridictionnelles » car elles privilégient l'échelon administratif de la commune, articulent territoires et filières et favorisent une approche des paysages, nécessaires pour reconstituer une matrice forestière efficiente produisant des services écosystémiques de qualité. Cette approche est en effet beaucoup plus pertinente que la seule perspective de la zéro-déforestation, cette dernière n'incluant pas la dégradation des forêts, ni la production économique, ni l'engagement des agriculteurs (Blanc *et al.*, 2019). Elle est aussi susceptible de créer une véritable dynamique territoriale. Comme le municipe est dominé par l'agrobusiness, son futur dépend en effet en grande partie d'autres acteurs que les agriculteurs familiaux.

Un autre travail, auquel j'ai participé, avait été conduit avec les différentes filières (élevage bovin et laitier, pisciculture, bois, soja) avant la mise en place de ces démarches juridictionnelles. Les objectifs étaient : i) de comprendre la représentation des acteurs des grandes filières sur les réalités actuelles et futures et ii) d'identifier des variables importantes qui pouvaient l'impacter. Ce travail (Coudel *et al.*, 2015) a montré que les acteurs identifiaient des variables assez différentes, révélant des postures et des stratégies contrastées. Ils n'avaient pas une vision claire du territoire, sauf pour le secteur de l'élevage viande, qui considérait Paragominas comme un modèle, vu l'image bénéfique qu'il a créée grâce au municipe vert. Ces acteurs des filières avaient toutefois conscience que pour réellement en tirer des bénéfices, ce modèle ne pouvait pas être conduit par une seule filière ou un groupe d'acteurs mais devait les favoriser tous, y compris le secteur des agriculteurs familiaux.

Les approches juridictionnelles, instituant les paysages efficients comme base de la réorganisation territoriale, répondent à cette exigence mais elles concernent plus difficilement les agriculteurs familiaux vu la dimension de leurs exploitations agricoles. En conséquence, tout le travail réalisé en termes de planification ascendante et de mobilisation des communautés prend tout son sens. Le projet actuellement développé avec l'aide de l'AFD s'inscrira dans ces orientations, en finançant des crédits en appui aux activités de production sans feu (avec des mesures de sensibilisation dans les communautés, d'alternative productive et de contrôle), d'intensification (diversification, transformation, législation adaptée et infrastructure routière électrique), et mettant l'accent sur l'éducation de qualité ainsi que sur l'organisation des communautés pour promouvoir l'émergence de représentants capables de participer à la gestion territoriale.

3.2.3. Evaluation du processus d'accompagnement

Comme nous l'avons précisé, l'ensemble du processus s'est fondé sur une démarche d'accompagnement, étalée sur 8 ans, recourant à une grande diversité d'outils et de méthodes.

Que nous disent sur ce processus les interviews des 5 responsables du syndicat et des 3 personnes de la mairie réalisées fin 2019 ?

Avant toute chose, il faut préciser les changements qu'a connus le syndicat. En effet, le vice-président et les responsables de communautés, qui ont participé aux différentes activités expliquées ci-dessus, se sont progressivement impliqués dans le travail d'animation. Ils ont négocié en 2017 avec le président du syndicat leur place au sein d'un conseil de direction de l'organisation. Le président a accepté car il pensait que le travail mené avec le Cirad pourrait in fine lui être favorable. Il n'a ainsi jamais entravé le travail réalisé et le syndicat, malgré tout considéré comme le représentant des communautés rurales, a gagné en légitimité. Une des personnes les plus impliquées a décidé d'ailleurs de se porter candidate à la prochaine élection de la présidence du syndicat.

Parmi les cinq personnes du syndicat interviewées, trois occupaient un poste dans le conseil de direction, une était responsable du marché local de l'agriculture familiale à Paragominas et une était un technicien qui appuyait l'animation du STTR. Les résultats de ces interviews ont montré que tous se souvenaient facilement des différentes étapes proposées (illustration figure 18), à partir bien entendu du moment de leur entrée dans le processus. Les interviewés ont identifié trois événements clés : la plénière territoriale et le plan qui s'en est suivi, le travail de planification ascendante dans les communautés et la formation en apprentissage organisationnel. Pourquoi retenir ces trois évènements ? A leurs yeux, ils avaient été des moments clés pour en apprendre plus sur les réalités territoriales, pour changer leurs propres postures et pour gagner en légitimité interne (comme syndicat au sein de la population rurale) et externe (avec les autres institutions du territoire).

La plénière territoriale et le travail de planification ascendante réalisé dans les communautés ont permis de mobiliser un très grand nombre d'agriculteurs provenant de l'ensemble des régions du municipe. La remontée d'informations et le débat qui en ont résulté a été très fécond. Le travail dans les communautés a permis une compréhension fine des réalités et des problèmes locaux. Or, les personnes interviewées considèrent les communautés comme le socle de tout travail de planification. Leur mobilisation et la construction de plans communautaires sont considérées comme fondamentales pour les faire croître socialement et politiquement.

Toutes les personnes interviewées ont souligné l'importance des changements de posture que cela avait occasionné. La bonne connaissance du secteur de l'AF leur a permis de se sentir plus à l'aise pour défendre les agriculteurs familiaux et engager un dialogue plus fécond avec les institutions publiques, surtout la mairie. La formation en apprentissage organisationnel a fortement contribué à ce changement de posture. Trois des cinq personnes y ont participé et elles ont relaté l'importance de partager une mission et des objectifs clairs, ce qui a mis en avant des postures de responsabilité et de leader. Les capacités de dialogue ont aussi été renforcées car elles ont pris conscience de l'importance de l'écoute et de leurs propres représentations. Elles sont ainsi passé d'une posture passive, focalisée autour de débats sur l'offre des institutions publiques en direction des agriculteurs familiaux, à une posture proactive, proposant un plan d'action locale multisectoriel (santé, éducation, infrastructure et production) reliant mieux la ville et la campagne (marché, accès aux services, etc.), à négocier avec les institutions municipales.

Le travail de planification ascendante depuis les communautés jusqu'au municipe a permis de construire une vraie légitimité du syndicat au sein même des populations rurales. La qualité de la représentation passait nécessairement par cette construction d'une nouvelle légitimité. Mais la première plénière territoriale a aussi permis de changer le regard qu'avaient la mairie et les institutions publiques sur les activités du syndicat agricole. L'attention qui lui a été apportée s'est profondément modifiée. Elle a permis la construction d'un dialogue plus fécond, de l'écoute, du respect et in fine de la confiance. Les capacités de dialogue du syndicat ont permis de tisser un réseau important, y compris en dehors de la commune, avec les députés de l'État mais aussi avec la représentation régionale du syndicat, ce dialogue étant permis par la légitimité du travail qu'il avait entrepris.

Deux des personnes interrogées ont aussi souligné l'importance qu'avaient eu le travail de prospective et le début du travail de planification qui s'en est suivi. Ils ont en effet permis de comprendre l'importance de l'organisation collective dans l'émergence de nouvelles trajectoires de développement et la responsabilité qu'il y avait à y contribuer. Selon Jouvenel (2009), ce ne sont pas tant les scénarios qui importent mais la compréhension des éléments et la posture que les acteurs peuvent adopter pour faire évoluer le futur.

L'actuel vice-président du syndicat, le plus engagé et le leader de ces actions, a rappelé l'importance de l'ensemble du processus et des différentes étapes qui ont eu toute leur importance et qui ont permis les changements progressifs. Toutes les interviews ont également souligné l'importance d'avoir pu former un groupe au sein du syndicat, partageant les mêmes valeurs, les mêmes objectifs et la même stratégie. C'est réellement ce groupe qui s'est positionné comme acteur du développement, capable d'autonomie et de co-construction de propositions. De cette manière le secteur de l'agriculture familiale a pu entrer dans le jeu politique et revendiquer un certain nombre de propositions.

A ce titre, quatre des cinq personnes ont souligné l'importance du processus d'accompagnement par la recherche, qui a permis de construire un véritable partenariat, inscrit dans le temps long. Elles reconnaissent aussi que la présence de l'université et du CIRAD ont été importantes pour légitimer leurs actions au niveau des institutions. Mais les postures adoptées ont permis de développer de l'autonomie. Par exemple, les personnes interviewées poursuivent l'effort d'organisation d'une rencontre annuelle et le syndicat s'est déjà avéré capable de négocier des budgets pour leur réalisation, notamment avec la mairie.

Un même travail d'évaluation conduit avec le maire, le secrétaire municipal de l'agriculture et la secrétaire chargée des affaires juridiques a validé le changement de regard qu'ils portaient sur le secteur de l'agriculture familiale et sur la posture du syndicat. En effet, ils reconnaissent tous les trois que le syndicat est passé d'une posture de revendication à celle d'élaboration puis de négociation de propositions d'action basées sur un long processus de diagnostic et de planification ascendante. On est ainsi passé de la posture d'assisté à celle de partenaire ce qui, selon les propres mots du maire, était une première dans l'histoire du municipe. La mairie dit disposer aujourd'hui d'un vrai interlocuteur avec qui discuter et négocier les mesures d'appui pour le secteur de l'agriculture familiale.

3.2.4. Discussion

L'expérience menée pendant 8 années à Paragominas a montré l'importance de l'accompagnement pour construire des conditions favorables au développement de dispositifs de gouvernance territoriale. L'animation pour le développement s'est inscrite dans un temps long.

Elle a permis, comme pour l'expérience d'Acaua, d'aboutir à des produits (un plan notamment) et des impacts (capital humain, social et institutionnel). Les capacités ont été développées au niveau individuel par l'acquisition de savoirs (nouvelle lecture du territoire), de savoirs être (posture ou confiance en soi par exemple) et de savoirs faire (dialogue, négociation, planification), base des nouvelles compétences, qui ont changé les paradigmes de l'action et les routines des acteurs de l'agriculture familiale. L'information qui a guidé le processus a valorisé les savoir locaux, que ce soit au niveau des plénières, des jeux, de la prospective territoriale. Le renforcement des compétences est crucial, tout comme dans l'expérience d'Acaua, que ce soit par des dispositifs classiques de formation mais aussi et surtout par les processus d'accompagnement. Les moments réguliers d'évaluation collective, chemin faisant, ont été fondamentaux pour faire le point sur les apprentissages et ajuster la programmation des activités. Les nouvelles capacités concernent donc aussi le niveau collectif. Elles ont été favorisées par des visions partagées (sur les réalités, sur les stratégies) et des volontés communes, au regard d'une mission clairement identifiée et comprise.

Nous soulignons quelques points spécifiques de cette expérience :

- l'apprentissage organisationnel a eu toute son importance dans la construction d'un groupe susceptible de porter le processus, et en particulier, les leaders capables de dynamiser le collectif mais aussi de représenter les intérêts des communautés. Ce rôle de gatekeeper avait déjà été souligné dans les analyses de la proximité (chapitre 2.5). Tous les animateurs du processus étaient en effet issus de communautés différentes. La confiance s'est alors progressivement installée

- la planification ascendante a privilégié les interventions à de multiples échelles, des communautés au territoire. Elles ont été fondamentales pour acquérir de la légitimité, à la fois au niveau de la population et des institutions publiques. La recherche et l'animation mises en place ont aussi été fondamentales dans ce processus, tout comme à Acaua

- une institutionnalisation progressive s'est produite au travers des plans, des plénières territoriales, des structures (le syndicat par exemple), créant les conditions pour que les compétences soient reconnues et utilisées malgré les asymétries de pouvoir. Toutefois, il faut aussi relativiser ces propos car le CMDRS (Conseil municipal de développement rural durable), qui représente le DGT à privilégier, n'a toujours pas été mis en place.

Je poursuis aujourd'hui l'intervention par un travail de thèse, au sein de l'Université Fédérale du Para, qui s'inscrit dans l'accompagnement de l'AF au sein du projet de l'AFD. L'objectif de cette thèse veut identifier et renseigner les indicateurs pertinents pour ce secteur dans le système de certification territoriale. Ces indicateurs mettront en avant les produits et impacts obtenus par le processus d'accompagnement.

3.3. Conflits et intelligence émotionnelle : l'apport d'une formation nationale

3.3.1 Objectif et contexte

Les expériences d'Acaua et de Paragominas ont montré toute l'importance de la construction de compétences de haut-niveau afin d'accompagner au mieux les dispositifs de GT.

Dans cette perspective, ce chapitre synthétise des réflexions portant sur une formation de 22 semaines étalées sur 4 années, menée à l'échelle nationale et financée par le Ministère du Développement Agraire. Je l'ai conçue puis mise en œuvre dans les régions Nordeste, Nord et Sudeste du pays. Avec une centaine de territoires impliqués et plus de 400 participants, elle a porté sur un renforcement des compétences liées à l'accompagnement des collèges territoriaux, en privilégiant une entrée par la compréhension des dynamiques territoriales et la gestion des conflits. Cette formation s'est ancrée dans la riche expérience des participants, avant tout des techniciens et des représentants de la société civile et des pouvoirs publics des Codeters. Elle a permis de repenser les méthodes d'accompagnement et notamment de mieux faire appréhender les dynamiques territoriales par les acteurs territoriaux en les articulant à de l'apprentissage organisationnel.

Ce chapitre analyse les processus pédagogiques qui ont conduit à un approfondissement de la notion d'accompagnement. Je profiterai aussi de cette réflexion pour questionner la nature de l'information et des connaissances produites lors d'un accompagnement.

3. 3. 2. La trajectoire de la formation

a) Une opportunité, une proposition

En 2006, à l'université de Campina Grande, le CEDRUS (Cours de spécialisation sur le développement rural durable) a ouvert une spécialisation professionnelle en alternance sur une durée de deux ans pour les techniciens du développement territorial. J'étais responsable avec Jean-Philippe Tonneau des ateliers pratiques liés à la conduite des projets de recherche et à la préparation du travail de monographie. C'est justement lors des sessions dévolues à la conduite du diagnostic de territoire, que les grandes difficultés des participants à construire une vision systémique et synthétique des territoires sont apparues. Identifier et hiérarchiser les éléments majeurs des dynamiques, des problèmes et des enjeux était laborieux.

Lors d'une rencontre à Brasilia avec le SDT, j'ai eu l'opportunité de discuter de ces difficultés avec le secrétaire d'État du MDA. Aussitôt, il m'a demandé de lui proposer une formation portant sur l'appréhension des dynamiques territoriales dans une perspective d'amélioration du diagnostic et de définition des projets. J'ai donc construit une proposition de formation pour les Codeters. Le secrétariat l'a acceptée mais en demandant de la coupler avec une formation portant sur la gestion des conflits, thématique considérée comme importante et répondant à une demande forte des territoires. Cette relation entre conflits et dynamiques territoriales me semblait tout à fait pertinente.

Sur la suggestion du Ministère, je me suis rapproché de l'IADH (Instituto de acessoria para o desenvolvimento humano[18]) pour monter un module de formation articulant les deux thématiques. La formation devait être conduite dans toutes les régions et Etats du Brésil. La proposition que j'avais

[18] Institut d'appui au développement humain

faite de conduire deux modules d'une semaine de formation pour chaque session, espacées de deux à trois mois entre elles, a été retenue. Ce processus pédagogique permettait d'expérimenter les techniques et outils appris lors de la première semaine de formation et de renforcer les apprentissages pendant la seconde. C'était une manière d'explorer aussi un processus d'accompagnement.

Cette formation devait se répéter sur l'ensemble des cinq régions du pays, mais vu les problèmes budgétaires progressivement rencontrés par le Ministère et les incertitudes sur le PRONAT, la formation n'a in fine pu être conduite que dans trois régions : le Nordeste, le Nord et le Sudeste, ce qui fait quand même un total de 103 territoires et 421 participants.

Le public était avant tout composé des participants des Codeters, soit des articulateurs du SDT au niveau des État, des animateurs territoriaux, des membres du comité de direction et du comité technique des collèges territoriaux, qu'ils soient issus de la société civile ou des pouvoirs publics. En Amazonie, quelques maires ont participé à la formation.

Les objectifs assignés à cette formation étaient les suivants :

- développer des compétences en matière de gestion de conflits;

- développer des compétences dans l'analyse des dynamiques territoriales afin d'élargir la compréhension de la logique de fonctionnement d'un territoire et de la relation avec les conflits ;

- en tirer les conséquences quant aux interventions dans les territoires.

b) L'évolution de la programmation et les messages clés

Afin de comprendre l'impact de cette formation sur ma propre conception de l'accompagnement des collèges territoriaux, je m'appuie sur la comparaison du programme au début et à la fin du cycle de formation (tableau 14). Ce programme a connu en effet d'importants ajustements pédagogiques.

Tableau 14. Evolution du contenu de la formation (les parties grisées sont davantage liées aux DT, les non grisées à l'analyse des conflits).

Le programme au début du cycle de formation (sur les 5 premières sessions, soit 10 semaines)	***Le programme à la fin du cycle de formation***
Semaine 1	**Semaine 1**
- Comprendre l'importance d'un contrat d'objectif et de fonctionnement. <u>Partie « Dynamiques territoriales » (DT)</u> - Définition et cadre d'analyse des DT - Utilisation de l'Atlas[19] et représentation cartographique de divers indicateurs - Construction de cartes intégrant des éléments structurels et fonctionnels, première typologie de l'espace	-Comprendre l'importance d'un contrat d'objectif et de fonctionnement. - Comprendre les **conflits** et savoir comment les gérer, typologie des conflits et différence avec les problèmes - Conflits intra et interpersonnels: conflits et émotions, l'apport de l'analyse transactionnelle et les jeux psychologiques

[19] L'atlas est un outil développé par le PNUD, facilement utilisable sur ordinateur, il permet de visualiser des indicateurs de développement sur un espace donné (Pnud, 2010).

- Localisation des activités, concentration des terres et problèmes de l'usage des ressources, relation agriculture familiale / agriculture patronale ou industrielle - Elaboration d'une typologie de l'espace, comparaison avec un modèle d'évolution des espaces ruraux (espace marginalisé, de production, espace diversifié, front pionnier) - Appréhension de la diversité sociale (typologie des systèmes de production, des acteurs, zones d'intervention des institutions, carte sociale du territoire) - Dynamiques économiques (flux de population et des produits) et environnementales - Gouvernance du territoire : carte institutionnelle (diagramme de Venn), groupes d'intérêts, acteurs et projets, localisation des conflits - Synthèse à partir d'un cadre d'analyse des dynamiques territoriales (relation entre systèmes d'acteurs, d'activité et de ressources)	- Conflits intra et intergroupes: intérêts individuels et collectifs ; dynamique de groupe, groupes d'intérêt - Conflits sociaux - Groupes d'intérêt dans les territoires et modalités de gouvernance : diagramme de Venn, acteurs exclus et dominants ; relations de pouvoir et fonctionnement des Codeters, compréhension de la nature des conflits
Partie Conflit - Emotion et conflit[20], type de conflit - l'apport de l'analyse transactionnelle - Compréhension de la mission d'une organisation - S'exercer au diagnostic des situations	- Localisation des conflits dans le territoire : relation avec les contextes locaux et les conflits sociaux - Diversité sociale et spatiale qui en découle - Gouvernance du territoire : carte institutionnelle (diagramme de Venn), groupes d'intérêts, acteurs et projets, localisation des conflits - Appréhension de la diversité sociale (typologie des systèmes de production, des acteurs, zones d'intervention des institutions, carte sociale du territoire) - Utilisation de l'Atlas[21] et représentation cartographique de divers indicateurs - Construction de cartes intégrant des éléments structurels et fonctionnels, typologie de l'espace. - Synthèse à partir d'un cadre d'analyse des dynamiques territoriales (relation entre systèmes d'acteurs, d'activité et de ressources)

[20] Le film, « 12 hommes en colère » réalisé par Sidney Lumet et sorti en 1957, a été un support pédagogique extrêmement puissant pour aborder ces questions.

[21] L'atlas est un outil développé par le PNUD, facilement utilisable sur ordinateur, il permet de visualiser des indicateurs de développement sur un espace donné.

Semaine 2	Semaine 2
- Synthèse des acquis et identification des activités réalisées - La trajectoire du territoire, dynamiques structurantes - Le scénario désiré, visionning et back casting. Implication dans le plan de développement - Traiter les problèmes (arbre) - Exercice de gestion de conflit - Implication dans le plan de développement - Impact sur la qualification des plans et le fonctionnement des Codeters	- Synthèse des acquis et identification des activités réalisées - L'utilisation des conflits comme outil de changement - Analyse des conflits identifiés dans les territoires - la théorie systémique de la communication, le dialogue comme instrument de changement - Reformulation des problèmes et résolutions - Le scénario désiré, visionning et back casting. - Comment les dynamiques évoluent (les trajectoires) - Implication dans le plan de développement - Impact sur la qualification des plans et le fonctionnement des Codeters

Ce sont surtout les manières de conduire et d'introduire les différents concepts qui ont été modifiées. Au départ de la formation, l'approche géographique et sociale des dynamiques territoriales était assez classique. Comme le programme initial le montre, elle partait d'un modèle structuré autour de la compréhension des systèmes d'acteurs, d'activités et de ressources, régulés par un système de gouvernance territoriale et appuyés par des politiques publiques. La carte pouvait alors, à partir d'une représentation de la diversité sociale et spatiale, faciliter la compréhension des dynamiques, notamment par la réalisation de zonages.

Si elle introduisait bien les conflits sociaux au sein du territoire et donc les possibles conflits d'intérêts au sein du collège territorial, la thématique de la gestion des conflits était assez disjointe. Je me suis rendu progressivement compte de la difficulté qu'avaient les participants à s'approprier réellement l'approche géographique, même si l'intérêt était certain. Au Brésil, la culture géographique est spécifique, et la carte s'utilise de manière différente qu'en France. Tous mes travaux avec les étudiants à l'université me l'ont confirmé, la carte sert en effet avant tout à une localisation des phénomènes plutôt qu'à un support de compréhension du fonctionnement du territoire.

Par ailleurs, j'ai progressivement pris conscience de la pertinence de la thématique des conflits chez les participants. C'est un thème qui leur "parle", qui fait sens pour eux. Pourquoi ce thème intéresse-t-il autant ? Parce que parler de conflit, c'est nécessairement aborder son propre comportement, sa propre histoire, ses réactions émotionnelles et donc la posture à adopter dans les relations avec les autres. C'est évidemment des éléments qui interpellent, qui questionnent les personnes sur leur propre conduite, au sein des collèges comme dans leur vie au quotidien. Cette thématique touche émotionnellement. L'intelligence émotionnelle[22] (Goleman, 1994) ainsi stimulée, les participants

[22] Par intelligence émotionnelle, Daniel Goleman (2018) entend le processus qui permet de mieux percevoir et exprimer ses sentiments et ses émotions ainsi que ceux d'autrui. L'intelligence émotionnelle influe sur le self-control, la motivation, l'intégrité, mais aussi sur nos relations avec les autres : elle permet de mieux communiquer

deviennent beaucoup plus réceptifs aux processus pédagogiques. En partant des conflits intra et interpersonnels, i) les dynamiques de groupe sont facilement abordées ; ii) la nécessité de respecter le processus de construction d'un groupe et ii) de définir clairement les missions, objectifs et règles de fonctionnement, base d'un apprentissage organisationnel, est mieux comprise. Concilier les émotions et la définition de la mission a facilité les apprentissages en double-boucle (Argyris, 1995 et Argyris et Schon, 2003) en permettant d'aborder directement la question des valeurs qui sous-tendent les actions. Il s'agissait alors de repérer les situations où une dynamique de groupe pouvait s'installer, comme c'est le cas dans le comité de direction ou les différents comités techniques des collèges territoriaux. Avec une fréquence de réunion moindre et une rotation forte des membres, la plénière territoriale rend plus difficile une telle dynamique. Cela n'empêche évidemment pas que des objectifs clairs et des règles de fonctionnement adéquates structurent son fonctionnement. Etablir un contrat d'objectif et de fonctionnement (j'ai toujours opté pour le contrat triangulaire[23]) entre les personnes est un élément essentiel au bon fonctionnement des collèges. Le contrat devient un cadre solide structurant les modalités des échanges, qui libère la parole et permet de parvenir progressivement à la réalisation des objectifs.

Je suis donc parti du postulat que la gestion des conflits agit par l'imbrication de diverses dimensions. Elles s'emboitent dans un processus en poupées russes. Agir sur l'une a automatiquement des répercussions sur les autres. Ainsi, si nous nous connaissons bien et si nous comprenons mieux nos réactions personnelles en situation de conflit, alors la gestion des autres formes de différents (conflits entre groupes ou au sein de l'organisation) reposera sur un socle de réflexes communs.

De la même manière, les participants appréhendaient facilement la notion de groupes d'intérêt présents au sein des collèges dont les relations peuvent parfois être conflictuelles. Par conséquent, en fonction de la logique du processus pédagogique et de l'environnement d'apprentissage créé[24], les personnes s'intéressaient davantage à la localisation des conflits dans le territoire et pouvaient les relier à des dynamiques sociales et spatiales, notamment en termes d'appropriation ou d'usage des ressources. À partir de ces considérations, le déroulé pédagogique lié ç l'appréhension des dynamiques territoriales était facilité puisque les participants étaient plus réceptifs à la relation entre conflits, dynamiques sociales et diversité spatiale.

Partir des différentes formes de conflits permettait in fine de questionner la logique territoriale. L'analyse des dynamiques territoriales prenait alors un sens nouveau. Aborder les types de conflits, y compris les conflits interpersonnels, qui jalonnent la vie des Codeters, puis ceux qui caractérisent la vie du territoire, devenait une porte d'entrée pertinente à l'analyse des dynamiques territoriales.

Synthétiquement, les messages clés de la formation étaient les suivants :

- Au niveau des conflits et des arrangements institutionnels :

– l'importance de différencier problèmes et conflits : un problème est entendu comme une situation dans laquelle un obstacle empêche de progresser, d'avancer ou de réaliser ce que l'on veut faire ; il

et d'analyser notre entourage social ou professionnel. En apprenant à accepter nos ressentis, nous développons nos compétences et nos aptitudes. Elle constitue donc une composante essentielle à l'apprentissage.

[23] Le contrat triangulaire (inventé par Fanita English) structure les interactions impliquant plus de deux personnes ou entités et véhiculent souvent une complexité à la fois personnelle, politique et stratégique.

[24] Engager un travail sur les émotions et sur les conflits intra et interpersonnels crée en effet une ambiance favorable, qui facilite la dynamique de groupe interne à la formation.

naît lorsqu'il y a une différence entre l'état des choses actuel et celui souhaité ; le conflit quant à lui caractérise l'antagonisme dans les champs intellectuel, moral, affectif ou social, voire juridique et psychologique. II suppose donc une opposition, un heurt, un choc. La composante émotionnelle a pris le pas sur la dimension rationnelle. La différence entre problème et conflit n'est pas bien établie par les participants, ce qui conduit à des blocages et nuit la résolution des problèmes ;

- contrairement aux présupposés de la majorité des participants, les conflits ne sont pas négatifs, ils permettent d'apprendre collectivement ;

- gérer ses émotions et sortir des jeux psychologiques sont la clé d'un dialogue de qualité. Tout comme pour la qualité de l'écoute, cela suppose un apprentissage émotionnel qui sera garant d'une certaine sérénité dans le dialogue ;

- le poids des présupposés rend difficile un vrai dialogue entre les personnes, présupposés liés aux modèles mentaux que chacun acquière principalement lors des schémas éducationnels. Il faut donc faire preuve d'une distanciation, d'un recul sur nos comportements, les questionner, pour les corriger. Il s'agit alors de favoriser des processus de déconstruction-reconstruction nécessaires aux apprentissages en double boucle ;

- une typologie des conflits permet d'en comprendre les spécificités pour mieux guider les interventions (intra et interpersonnel, intra et intergroupes, social). Ce qui se passe au niveau des groupes peut être le résultat du comportement des différentes personnes qui le constituent mais pas seulement ;

- développer des situations d'interdépendance entre les personnes suppose respect des autres, autonomie et dialogue constructif ;

- la responsabilité d'un accompagnateur n'est pas de tout faire et de tout régler. Bien au contraire, il faut savoir déléguer car ce qui importe, c'est de mettre en place un processus. L'appropriation de la mission, des objectifs et des règles de fonctionnement est favorisée par un processus de co-construction, ce processus constituant la base des arrangements institutionnels ;

–définir une mission claire au Codeter, c'est-à-dire sa raison d'être, facilite la définition des objectifs, des règles de fonctionnement et du rôle de chacun. Il est donc possible de préciser une intention personnelle et collective au sein des collèges territoriaux. Cette dernière constitue alors un point de référence, un ancrage auquel on se réfère pour orienter les décisions. Cette mission est porteuse de valeurs.

Ce dernier point est capital parce qu'il valide en tout point les conclusions de l'analyse du Rimisp. De fait, systématiquement, durant la formation, les participants focalisaient la mission autour de l'adaptation des politiques publiques au territoire. Quasi jamais la référence à la construction sociale du territoire ne s'est exprimée, construction sociale valorisant les expériences locales, ce qui supposait une lecture fine de ses expériences.

- Au niveau des dynamiques territoriales :

- le territoire est un système complexe. Pour en appréhender le fonctionnement, il faut comprendre les relations entre les systèmes d'acteurs (avec des asymétries fortes, des groupes d'intérêts, des relations de pouvoir), d'activités (dans leurs diversité, agricoles ou pas) et de ressources (systèmes divers d'appropriations et d'usages), régulées ou pas par des systèmes de gouvernance et appuyées par des politiques publiques. Ce système complexe de relations est caractérisé par des flux internes et externes (produits, populations, finance, information). J'ai formalisé cette approche dans un article

(Piraux, 2009) où je définis les dynamiques territoriales comme « résultantes des intérêts, des projets et des activités collectives des acteurs sociaux, ainsi que de leurs évolutions et traductions dans un espace donné » (Piraux, 2009, p.32) ;

- la réalisation des zonages territoriaux facilite la compréhension de la diversité sociale et spatiale et de leurs relations ;

- les conflits constituent une entrée pertinente pour accéder à la compréhension des systèmes de relations car ils mettent en exergue les lieux et les stratégies différenciées des acteurs pour s'approprier ou utiliser des ressources limitées selon le contexte social et politique spécifique ;

- comprendre les dynamiques territoriales doit permettre un diagnostic précis des initiatives locales, des projets et activités des acteurs locaux afin de donner du sens à un projet plus global au niveau du territoire, où l'accompagnement des initiatives serait un des objectifs prioritaires, en les sélectionnant selon leur pertinence et les ajustant aux stratégies nécessaires à développer pour aboutir à une vision commune.

3.3.3. L'évaluation faite par les participants

Les participants ont confirmé qu'aborder les conflits à partir de leur composante émotionnelle, propre à toute relation humaine, a permis de renforcer leur intérêt dans la compréhension du fonctionnement des jeux de pouvoir en relation avec le fonctionnement du territoire. Des questionnaires d'évaluation remis en fin de module aux participants (lors du deuxième cycle, soit à 215 personnes), ont conduit aux résultats suivants :

- 74% des participants ont trouvé la formation excellente, 26 % l'ont trouvé bonne ;

- 65 % ont affirmé que la formation venait combler un manque, apportant outils et méthodes significatives pour le fonctionnement des collèges territoriaux et 50 % des participants ont affirmé que cette formation devait être la première étape à réaliser lors de lancement du programme des territoires ;

- 86 % ont affirmé disposer d'une nouvelle lecture du territoire, beaucoup plus adéquate pour conduire des activités de planification territoriale ;

- 94 % ont insisté sur la nécessité de qualification des participants au collège territorial pour transformer ce collège en réel espace de débat et de négociation mais aussi en espace d'apprentissage ;

- 95% ont affirmé que la formation avait profondément modifié la manière dont ils percevaient les conflits et la manière de résoudre les problèmes qu'ils sous-tendent ;

- 78% ont compris l'importance d'expérimenter de nouvelles pratiques sociales et institutionnelles, et donc de mettre en place un processus qui permette de construire les conditions pour expérimenter ces nouvelles pratiques ;

- 90 % des participants ont affirmé qu'ils avaient pris conscience de l'importance de questionner les conflits, plutôt que de les cacher ;

- 85 % des participants ont compris la relation entre conflits et intérêts des différents acteurs, et la liaison avec les relations pouvoir ;

- 92 % ont affirmé que la formation avait eu un impact sur leur vie personnelle et 45% « seulement » sur les Codeters, non que les participants n'aient pas compris l'importance des concepts, des postures et des pratiques mais parce que les conditions d'exercer ces pratiques faisaient défaut (manque d'assurance ou de confiance, une seule personne formée « face » au comité, difficulté de « transmettre » les concepts-clés). D'ailleurs, et c'était surtout le cas pour les personnes ayant été les seules à représenter leur territoire, la majorité des routines a été maintenue ;

- 100% des participants ont compris l'importance de prendre en compte les émotions ;

Quelques phrases issues de ces évaluations reflètent l'impact de la formation sur les personnes (les questionnaires étant anonymes, il n'a pas été possible d'affecter un nom à chaque affirmation) :

- « Maintenant, je regarde le territoire avec des yeux différents. Je dispose d'outils d'observation, de diagnostic, et je perçois les conflits sans avoir peur, avec une tranquillité d'esprit car je sais comment les gérer et en profiter »

- « J'ai appris à regarder le territoire avec sa diversité, au niveau des intérêts et conflits, avec sa diversité sociale et spatiale, à problématiser et à rechercher les causes pour mieux interagir avec notre comité interne »

- « Je me sens capable d'affronter sérieusement, sans fuir, les problèmes existants. Cela peut sembler épuisant un travail de formation étalé sur deux semaines, mais c'est seulement de cette façon qu'il est possible d'établir un climat de formation, de redéfinir les valeurs et de briser les paradigmes, de changer les modèles mentaux cristallisés par l'histoire de chacun »

- « J'ai compris que j'avais le droit de questionner les conflits et d'en parler »

- « Cette formation permet de comprendre la nécessité pour le collège d'aborder le fonctionnement du territoire dans sa complexité »

- « Je me sens plus en sécurité face aux conflits non seulement dans les territoires, donc professionnellement, mais aussi dans ma vie personnelle »

- « Nous avons assisté à une expérience d'apprentissage en pratique à partir d'une « vibration » émotionnelle vécue dans le groupe, c'était un cours pratique sur la façon dont un conflit est vraiment une opportunité d'apprentissage »

- « La formation a ajouté des éléments fondamentaux pour faciliter la vie dans les territoires et nous a appris à faire face et à démystifier les conflits »

- « Les propositions de la formation sont très pertinentes pour l'agriculture familiale parce qu'elle offre des bénéfices pour la compréhension de l'espace rural ».

3.3.4. Discussion

Ce riche parcours méthodologique a montré deux éléments essentiels pour l'accompagnement des collèges territoriaux.

D'une part, pour mieux faire fonctionner un dispositif de gouvernance, il faut poser un cadre à l'accompagnement en co-construisant un contrat d'objectif et de fonctionnement. Il aide à stabiliser des règles claires qui responsabilisent les participants et « encadrent » le dialogue territorial. Or, ce dernier est un des moteurs essentiels du développement territorial (Torre, 2018). Une mission claire

et porteuse de valeurs, constitue un ancrage fort pour la conduite et le suivi des actions territoriales. Elle doit être source d'une intention collective.

D'autre part, il faut créer les conditions d'apprentissage adéquates, produire un environnement qui lui est favorable et qui est largement favorisé par le recours à l'intelligence émotionnelle, la recherche de l'interdépendance et par un usage systématique des processus d'expérimentation. Les participants sont ainsi placés dans une posture spécifique qui leur permet d'engager un processus de déconstruction/reconstruction de la réalité. Cela implique également d'évaluer régulièrement les différentes actions, dans une démarche itérative entre action et évaluation chemin faisant. Le rôle d'un médiateur n'est donc pas d'assumer un maximum d'activité mais de s'assurer de la qualité du processus mis en place.

Conduire tous ces processus nécessite de nouvelles compétences qui doivent permettre aux animateurs et responsables territoriaux de développer par eux-mêmes une posture d'accompagnement au sein des collèges, et de développer compétences et autonomie. L'accompagnement peut ainsi permettre une montée en capacité des acteurs, au niveau individuel et collectif. L'accompagnement facilite le dialogue, crée de la confiance et de l'interdépendance entre les différents participants.

L'entrée par les conflits, l'intelligence émotionnelle et l'apprentissage organisationnel donne un sens nouveau à la construction de l'information, notamment spatiale. Ces processus ont en effet mieux sensibilisé les participants à l'identification des dynamiques territoriales nécessaires à la planification ascendante. Le dialogue est facilité, l'intention individuelle et collective est renouvelée et l'attention à la lecture et à l'accompagnement du territoire est plus soutenue. Cette entrée a sensibilisé les participants à l'intérêt d'un diagnostic des initiatives locales en vue de les accompagner.

3.4. Conclusion sur l'accompagnement des dispositifs de gouvernance territoriale

Dans le chapitre 2, j'ai analysé principalement le processus d'évaluation des DGT au sein du Pronat et du PTC, appliqué à des territoires en plein fonctionnement routinier sans revenir sur les logiques et les trajectoires de ces territoires, sauf pour les analyses de proximité où une approche diachronique a été réalisée. Dans le chapitre 3, la démarche présentée au niveau des deux territoires est différente puisque c'est le processus d'accompagnement en tant que tel qui a été évalué et qui a amené à la construction de DGT ou à la consolidation de groupes pour mettre en place des dispositifs de gouvernance. Ainsi, au terme de ces chapitres sur l'accompagnement des dispositifs de gouvernance territoriale et leur évaluation, dans les contextes spécifiques de faibles capitaux, les enseignements suivants peuvent être tirés des trois expériences présentées.

J'ai défini l'accompagnement comme l'environnement pédagogique basé sur un processus qui facilite l'apprentissage des acteurs afin de générer des changements. Il suppose une posture spécifique de l'intervenant (de l'accompagnateur) qui valorise la co-construction de connaissance, l'expérimentation et l'évaluation *in itinere* afin que ces acteurs prennent des décisions mieux informées et deviennent autonomes. La qualité de l'accompagnement bénéficie directement au fonctionnement des dispositifs de gouvernance grâce à sa capacité à créer du capital humain, social, institutionnel et territorial. C'est dans la qualité du dialogue et de l'interdépendance entre individus que se renforce l'accompagnement. L'accompagnement doit conduire à questionner les modèles de représentation du monde de chacun. Cette étape est nécessaire au changement de posture.

L'accompagnement s'est structuré autour d'une identification puis d'un appui aux dynamiques locales. Que ce soit pour Acaua ou Paragominas, une vraie proposition locale a pu émerger progressivement. Cette proposition a été négociée par la suite avec les pouvoirs publics pour le financement des opérations. Elle a alors fait sens pour les acteurs locaux. Des résultats intermédiaires ont soutenu la mobilisation. Ainsi, l'accompagnement des DGT repose sur un processus de mobilisation et d'institutionnalisation progressives, croisant apprentissage et innovation, qui permet la création évolutive de normes et de valeurs partagées.

Ce processus crée ainsi les conditions pour que les compétences soient reconnues et utilisées. Les dispositifs de gouvernance qui en résultent, comme dans l'expérience d'Acaua, qui pour moi fut l'expérience la plus aboutie, articulent des fonctions différentes : un espace de débat comme le forum, un dispositif juridique pour assurer des relations plus équilibrées de pouvoir (consortium ou conseil territorial), un dispositif de création de compétences qui renforce la participation et crée des nouvelles connaissances, un dispositif technique enfin, pour la mise en place et le suivi des projets (agence technique). Ces dispositifs doivent évidemment interagir : les apprentissages réalisés au sein d'un des dispositifs doivent venir alimenter les réflexions de l'autre. Ainsi, un problème qui surgit au sein du forum doit être abordé dans le dispositif de production de connaissance pour que des informations appropriées à la résolution du problème soient produites. Inversement, si les acteurs impliqués dans le dispositif de production de connaissance développent de nouvelles pratiques adaptées au territoire, il est important que celles-ci soient ensuite discutées dans le forum ou le consortium.

Pour animer de tels processus, l'accompagnement nécessite des compétences de haut niveau. La question de la formation de leaders et des animateurs se pose afin qu'ils acquièrent aussi bien du savoir, du savoir-être, du savoir-faire que de l'apprentissage organisationnel. Ce dernier est renouvelé à partir de quelques concepts-clés dont nous avons souligné l'importance : l'intelligence émotionnelle, les contrats, la gestion des conflits, les dynamiques de groupe et la nécessité d'une vision claire et partagée de la mission des dispositifs de gouvernance. La nature de l'information mobilisée dans ces processus valorise les savoir locaux et les dynamiques d'échanges entre acteurs, entre communautés et entre territoires, principalement, à partir de leaders dont le rôle de gatekeeper est primordial.

La légitimité des dispositifs, résultat du processus, s'est imposée et a modifié les rapports de force entre société civile et politiques. La qualité de l'accompagnement y est pour beaucoup. Dans les expériences présentées, la volonté des équipes d'animations qui ont exercé leur activité avec une régularité et une constance a été exemplaire. Respecter ce rythme long de l'apprentissage est nécessaire pour favoriser l'appropriation de la démarche et donc la participation. Tous les chercheurs impliqués comptaient près de 25 ans d'expérience en recherche-développement. Leur appartenance à l'Embrapa, institut fédéral renommé, aux Universités Fédérales et la présence d'étrangers, a donné aux divers processus une grande légitimité vis-à-vis de tous les acteurs. Extérieurs au territoire, ils n'étaient en aucun cas prisonniers des rapports de force locaux. Ils ont ainsi pu jouer un rôle de médiateur entre les différents acteurs, facilitant ainsi la création d'arrangements institutionnels adéquats. Mais, bien évidemment, la gouvernance territoriale dépendra toujours de l'exercice du pouvoir local dont on a vu la capacité à évoluer dans les deux expériences de recherche-action, du moins en partie. La façon dont les responsables politiques exercent leur pouvoir dans les régions d'étude, souvent teinté de paternalisme et d'autoritarisme, situation qui se présente souvent comme une caractéristique des pays du Sud, demande en effet un effort accru dans les négociations. Il constitue parfois, comme nous l'avons vu dans un des municipes dans le TASPP, un frein important à l'exercice d'une réelle gouvernance territoriale.

4. Vers des dispositifs de gouvernance territoriale collaborative : conclusions générales et perspectives

A partir de plusieurs études de cas menées au Brésil, les thématiques de l'évaluation et de l'accompagnement des DGT (dispositifs de gouvernance territoriale) ont été traitées. Différentes méthodes d'évaluation du fonctionnement de ces dispositifs ont été proposées. Chacune d'elles poursuivait un objectif propre et ont été complémentaires. Ainsi, des analyses réalisées à partir de systèmes d'indicateurs ont été complétées par l'étude des processus et des pratiques. Cela a été nécessaire pour appréhender les conditions de l'institutionnalisation de la gouvernance, c'est-à-dire pour comprendre comment concrètement cette institutionnalisation voit le jour et comment s'opère la reconfiguration de l'action publique en fonction des contextes territoriaux. Trois expériences d'accompagnement ont aussi été présentées, issues de contextes institutionnels et territoriaux spécifiques.

J'ai traité avant tout des dispositifs de gouvernance territoriale, le forum inclusif des parties prenantes en étant la pièce maitresse. Ce forum est la structure destinée à administrer les activités collaboratives. Le terme collaboratif souligne d'une part, l'importance des interactions entre acteurs dans la gouvernance territoriale et d'autre part, le fait que les acteurs impliqués dans une collaboration doivent partager des interprétations, des missions et des règles décisionnelles communes (Ansell et Gash, 2007 ; Cabral et Krane, 2018). Le concept de gouvernance collaborative est plus fréquent dans la littérature anglo-saxonne que dans la littérature francophone. Les conditions nécessaires pour que la collaboration apparaisse y sont décrites, notamment le besoin de ressources financières, le partage des risques, la disposition à collaborer, les niveaux élevés d'interdépendance, la concordance des objectifs, la confiance (Agranoff R et McGuire M. 2003 ; Bryson *et al*., 2006 ; Emerson *et al*, 2012) mais aussi l'histoire de la coopération ou du conflit, la nature du leadership et la qualité des résultats (Ansell et Gash, 2007).

Avant d'analyser les éléments constitutifs des DGTC (dispositifs de gouvernance territoriale collaborative), je définis ces derniers comme : « les arrangements institutionnels multi-échelles, situés, co-construits progressivement entre réseaux de la société civile et pouvoirs publics, structurés par une instance de gouvernance territoriale, le plus souvent un forum social, et engagés dans un processus de décision collectif et inclusif basé sur le consentement, générant, par une montée en capacité et en légitimité, du commun et des projets transformateurs de la réalité des territoires ». Ils répondent à une volonté de mobiliser les capitaux cognitif, social, symbolique et institutionnel des territoires pour créer des milieux de vie responsabilisés, solidaires, autonomes et résilients. La gouvernance territoriale collaborative fait donc du dialogue, de l'interdépendance entre personnes et de la création de sens, les principes mêmes des arrangements institutionnels et des facteurs de changement du territoire.

Je ne reviendrai pas sur l'ensemble des enseignements tirés de chacune des expériences, enseignements qui ont été formulés en fin de chapitres 2 et 3. Dans cette conclusion, je mettrai l'accent sur les caractéristiques essentielles des DGTC. Ces caractéristiques concernent la prise en compte des contextes, les processus collaboratifs en tant que tels, l'accompagnement et les impacts. Ces caractéristiques me permettent de déduire des recommandations pour améliorer les performances des DGTC. Formuler des recommandations s'inscrit dans une volonté d'opérationnaliser au mieux mes travaux. Je finaliserai ces conclusions par la présentation d'un cadre d'analyse des DGTC, cadre qui servira d'orientations aux recherches que je voudrais mener dans les années à venir et que j'expose.

4.1. LES DGTC sont soumis et doivent s'adapter aux contextes locaux et globaux

Le fonctionnement des DGTC dépend des situations globales et locales. Le corps normatif de l'Etat, qui détermine le design institutionnel des dispositifs de gouvernance, combiné aux contextes politiques locaux, constituent l'environnement institutionnel qui encadre les arrangements institutionnels locaux (North, 1990). Les facteurs identitaires et les niveaux de capital humain et social sont spécifiques aux territoires, ce qui va influencer l'amplitude et la nature des collaborations au sein du forum.

4.1.1. Les cadres normatifs et le design institutionnel : le positionnement des politiques territoriales dans le corps normatif de l'Etat

Dans le cadre de la politique nationale, les cadres normatifs de l'Etat influencent fortement le design institutionnel. Ces cadres font référence aux règles et structures de la gouvernance, imposées par l'Etat, qui conditionnent la participation et la nature de la collaboration entre les acteurs impliqués dans le forum. Deux designs institutionnels ont été étudiés.

Le premier est celui des programmes nationaux du PRONAT (Programme National des Territoires) et du PTC (Programme des Territoires de la Citoyenneté) qui ont promu un DGTC singulier, les Codeters. Les Codeters institutionnalisent l'action collective entre société civile et pouvoirs publics, autour de l'agriculture familiale et au niveau de territoires de projet. Ces territoires sont devenus des lieux de négociation, de planification et d'exercice de la citoyenneté. Les cadres normatifs auxquels étaient soumis les Codeters ont défini le type de participation (parité société civile/pouvoir public), les produits (les plans territoriaux et Proinf), les financements et les modalités d'appui (contractualisation des ONGs et NEDETs par exemple). Les cadres normatifs ont aussi imposé un cadre d'intervention, la gestion sociale, pour assurer un meilleur contrôle des politiques publiques et pour financer des projets d'investissements dans le secteur de l'agriculture familiale.

Les résultats mitigés qui ont été décrits en matière de financement de projets, les difficultés de fonctionnement du collège et son manque de légitimité externe traduisent le caractère périphérique du PRONAT et du PTC dans le corps normatif de l'État. Le premier programme était d'ailleurs porté par un ministère périphérique, le Ministère du Développement Agraire, ministère sans grand poids au sein du gouvernement brésilien. Cet état de fait a favorisé leur manque de reconnaissance par les maires des communes mais aussi par les structures déconcentrées du gouvernement fédéral. Pourtant, au début du PTC, le portage par la « Casa civil » du Brésil[25] (l'équivalent du Ministère de l'Intérieur) et la forte implication du président Lula da Silva avaient poussé les maires à s'intéresser davantage aux dispositifs, car ils étaient sensibles aux changements possibles des routines bureaucratiques. L'absence d'un statut juridique des collèges territoriaux a de plus rendu le dispositif de gouvernance dépendant des structures exécutives classiques du gouvernement, engendrant de nombreux problèmes de politiques partisanes.

Quels que soient les territoires, fragilisés ou très structurés par une agriculture familiale forte, les méthodes, les mécanismes de gestion, de participation et de soutien (y compris la formation) et les produits attendus, ont été identiques. Les mécanismes de gestion publique ne se sont pas adaptés à la diversité des situations territoriales. Par ailleurs, la forte « dépendance de sentier » du programme

[25] Si ce ministère assurait bien le portage du PTC, le MDA en assurait la mise en œuvre (il avait un rôle de secrétariat exécutif)

a maintenu la rigidité des formes d'organisation et des instruments de gestion utilisés pour la mise en place du Proinf (Pronaf infrastructures).

Une autre contradiction est apparue entre, d'un côté, une volonté d'ouverture du territoire à l'ensemble des segments productifs et des populations, et de l'autre, un portage institutionnel par le MDA (Ministère du Développement Agraire), dont la mission était orientée vers la démocratisation de l'accès à la terre, la gestion territoriale de la structure foncière, la diversification et la consolidation des revenus de l'agriculture familiale.

Par contre, le design institutionnel dans les expériences d'Acaua et de Paragominas a été moins contraignant. Il s'agissait en effet de processus locaux de construction de dispositifs de gouvernance qui n'étaient pas insérés dans un programme régional ou national (même si certaines politiques liées à ces projets étaient bien à portée nationale, comme le programme FOME 0 ou Municipes Verts). Les cadres normatifs ont donc été beaucoup plus flexibles et les capacités d'innovation renforcées. Par contre, les dispositifs sont restés dépendants des structures locales pour leur financement et leur fonctionnement. Ils pouvaient plus difficilement prétendre à un portage institutionnel plus englobant, qui leur aurait permis une diffusion et une reconnaissance plus rapides.

Recommandation 1. Pour évaluer et/ou accompagner un dispositif de gouvernance territoriale, il faut le replacer dans le contexte institutionnel et politique dans lesquels il s'insère***.***

Recommandation 2. Il est nécessaire de créer des politiques publiques et des programmes qui sortent du cadre normatif traditionnel de l'Etat car ce cadre n'est pas adapté aux politiques territoriales ; ceci renvoie aux propres capacités d'innovations institutionnelles de l'Etat.

4.1.2. Les rapports de forces: des situations à chaque fois spécifiques

Le contexte territorial dans lequel s'inscrivent les dispositifs de gouvernance influence l'environnement politique et les asymétries en matière de pouvoir, de connaissance et de ressource. Les DGTC sont ainsi systématiquement impliqués dans des rapports de force, eux-mêmes liés aux niveaux de capital humain et social en présence et aux conditions de l'exercice du pouvoir. Ce contexte peut rendre difficile la participation et les collaborations entre acteurs.

Au Brésil, les Codeters se sont souvent inscrits dans des contextes défavorables, marqués par de nettes asymétries, des capacités institutionnelles faibles, un manque de légitimité face à des maires souvent issus du milieu urbain ou de l'agrobusiness et dont les pratiques liées au clientélisme étaient courantes. Même au sein de l'agriculture familiale, les groupes hégémoniques sont fréquents et ont imposé des rapports de force. Les niveaux de coopération, de confiance et de conflit entre acteurs, résultats de la trajectoire des territoires, influencent le fonctionnement des dispositifs.

Parfois, le contexte politique local impose, comme ce fut le cas à Paragominas ou à Acaua, de développer des actions préalables à l'instauration d'un dispositif de gouvernance pour diminuer les asymétries et renforcer la confiance entre pouvoirs publics et société civile.

Recommandation 3. Un DGTC doit caractériser le contexte territorial dans lequel il agit, l'analyser et en débattre, ainsi que pour les rapports de forces qui y sont associé, propices ou non à la collaboration, pour s'y s'adapter et pour définir le champ des possibles.

4.2. Des processus collaboratifs

Les DGTC se construisent par des processus collaboratifs. Ces derniers facilitent la participation des acteurs et l'organisation autour du forum social. Ces processus collaboratifs créent des communs, stimulent la planification ascendante, s'inscrivent dans des réseaux multi-échelles et dépendent des résultats obtenus.

4.2.1. Des processus collaboratifs pour créer du commun

Considérer le DGTC comme un commun ouvre des perspectives théoriques intéressantes. Les biens communs ont des qualités de non exclusivité et de rivalité (Ostrom, 1993). Ce sont des qualités des dispositifs territoriaux car ils se caractérisent par un accès ouvert (chacun peut y participer sans toutefois y détenir le pouvoir de décider) et par des ressources limitées, notamment en termes de financement et de projet. Ceux-ci doivent nécessairement faire l'objet de négociation. En conséquence, le cadre des critères de durabilité d'institutions locales proposé par Ostrom (1993) pour les biens communs peut être utilisé pour assurer un fonctionnement satisfaisant des dispositifs territoriaux. Rappelons, sans les discuter, quelques-uns de ces critères : participation des personnes à la construction et à la modification des règles qui les concernent; adaptation des règles régissant l'utilisation des biens communs aux besoins des communautés et aux conditions locales ; respect par les autorités extérieures des droits des membres de la communauté et reconnaissance des règles ; autocontrôle du comportement des membres de la communauté et système de sanction graduel ; gouvernance multi-niveaux de la ressource commune ; règlement des différends et conflits par des moyens accessibles et peu coûteux.

Ces critères peuvent parfaitement s'appliquer aux règles nécessaires pour consolider les arrangements institutionnels des DGTC. Trop souvent dans les territoires du PRONAT au Brésil, les arrangements institutionnels et les règles qu'ils sous-tendaient, existaient mais étaient insuffisamment discutés et appropriés. Surtout, ils ne faisaient pas l'objet d'un suivi et d'une évaluation. Les systèmes de sanction n'existaient pas. Je suis souvent revenu sur l'importance de la co-construction des règles, notamment dans le chapitre consacré aux cycles de renforcement de compétences des collèges territoriaux. Ces règles co-construites et traduites dans le cadre d'un contrat entre acteurs distribuent l'autorité et sont le point d'ancrage du DGTC. Le contrat limite les conflits et participe à la construction de la légitimité procédurale dans le processus collaboratif.

Créer du commun a aussi des implications concrètes sur les modalités de prise de décision. En effet, le mode de décision doit évoluer car *«….dès que les règles sont perçues comme imposées par un vote majoritaire plutôt que d'être discutées et acceptées, les coûts de surveillance et d'application sont plus importants….* » (Ostrom, 1993 : 8). Le consentement, comme pratique de décision, est rendu possible, par une transformation des points de vue des protagonistes. Par contre, le consentement mobilise la règle du « vivre avec ». En cas d'absence de consensus, on demande aux personnes en infériorité numérique si elles peuvent « vivre » avec la proposition de l'autre groupe. Cela favorise la coopération mutuelle et la réciprocité sans bloquer le processus et sans perdre un temps interminable en discussion. Les décisions collectives ne proviennent donc pas de compromis, qui supposent seulement des concessions réciproques. Le consentement s'oppose aussi au vote à la majorité, qui peut cristalliser les inégalités et renforcer de nouvelles segmentations avec des groupes dont le capital social, politique et symbolique est paradoxalement consolidé, à l'inverse d'une stratégie de développement qui se prétend inclusive, mobilisatrice et coopérative. Le mode de décision par consentement insiste sur la

compréhension qu'ont les acteurs du processus et favorise leur intéressement et leur mobilisation progressifs.

Créer du commun s'appliquer aussi à la construction partagée de la mission du DGTC et des enjeux de la collaboration sur le territoire. La mission est la raison d'être des dispositifs. Expliciter l'enjeu de la collaboration permet aux acteurs de comprendre l'importance de l'interdépendance, ce qu'ils peuvent faire ensemble et ne pourraient pas faire seuls. Si ces deux éléments sont explicités clairement et qu'ils font sens, les acteurs vont pouvoir poser une intention commune, celle de construire et de mettre en place une collaboration pour la construction d'un projet transformateur du territoire. Dans cette perspective, la mission est porteuse de valeurs. Elle facilite la construction du diagnostic, de la vision du futur et des projets communs en précisant le rôle de chacun, y compris celui des représentants des catégories d'acteurs. La mission constitue en quelque sorte le socle des dispositifs, alors que très souvent, elle est minorée, allant de soi, voire ignorée.

De fait, la mission des collèges territoriaux dans le cadre du Pronat au Brésil a été mal comprise. Elle a été souvent réduite à une simple application de mesures de politiques publiques définies à d'autres niveaux et non pas à une démarche de territorialisation basée sur un projet local, soutenu par une vision commune des enjeux de développement. Or, c'est ce projet qui doit guider les stratégies et les actions. Trop souvent, les discussions se sont focalisées sur la question du Proinf, les acteurs confondant deux processus distincts : la territorialisation des politiques publiques et la construction sociale du territoire. Il n'est alors pas surprenant que la plupart du temps la dynamique locale ne se soit pas poursuivie lors des arrêts, même momentanés, des programmes nationaux de développement territorial, démontrant ainsi une faible autonomie des DGT.

Recommandation 4. Promouvoir une approche de construction des communs autour des règles de fonctionnement, du contrat, de la mission et des enjeux de la collaboration dans le territoire consolide les DGTC. Des processus de gestion efficaces, transparents et inclusifs y contribuent.

4.2.2. Des processus collaboratifs pour mettre en place une planification ascendante

Les DGTC s'appuient sur une planification ascendante pour co-construire un projet territorial mobilisateur. Penser les DGTC comme un commun nécessite en effet une vision partagée des enjeux de développement du territoire, qui permet de définir clairement les objectifs de ce projet.

Comme dans le cas de Paragominas, un travail de diagnostic concerté puis de planification ascendante, conduit à différents niveaux d'organisation, doit structurer la proposition locale. Afin de favoriser la construction sociale du territoire, les expériences locales porteuses de sens au regard des enjeux de développement doivent être identifiées et valorisées. Dès lors, si l'objectif des analyses territoriales est bien compris, les résultats sont mieux appropriés car les acteurs en comprennent l'utilité. Trop souvent, les animateurs de ces démarches partent du préjugé que les acteurs locaux partagent tous l'idée qu'il est important de disposer d'un diagnostic. Ce dernier reste alors très souvent un exercice imposé, dénué de sens et peu porteur d'enjeux. Cela a été notamment le cas dans le Pronat et le PTC où les Plans de Développement Territorial Rural Durable (PDTRS) furent peu appropriés par les participants des Codeters.

L'identification des enjeux de développement auxquels le diagnostic contribue, permet de relier les problèmes aux possibilités d'action. L'expérience de Paragominas a été facilitée par le recours à l'anticipation définie comme « tout effort visant à "connaître" le futur, au sens de "le penser " et de

l'"utiliser" » (Miller *et al.*, 2018). La construction participative de scénarios (CPS), qui sont des représentations du futur, connectées à des représentations du présent (Bourgeois, 2019), y contribuent. Dans ce cas, le futur n'est pas toujours une finalité et son utilisation sert l'émergence de la nouveauté dans le présent. A Paragominas, l'exercice a en effet permis de questionner le rôle et la posture des agriculteurs familiaux dans un contexte de fortes asymétries sociales. La construction de scénarios a permis à ces agriculteurs de prendre conscience de leurs capacités à se transformer en agents du changement.

Une fois les expériences locales identifiées, le DGTC peut ensuite territorialiser les politiques publiques pour consolider ces expériences. A ce titre, un projet territorial doit nécessairement aborder les questions de santé, d'accès à l'éducation, de sécurité publique et d'infrastructures s'il veut promouvoir le bien-être des communautés rurales. Les politiques publiques devraient donc sortir d'une logique purement sectorielle et s'articuler au projet territorial. Mais cette logique n'est pas simple à mettre en œuvre, comme cela a été montré au Brésil. Les institutions publiques, ancrées dans de vielles routines bureaucratiques, fonctionnent en effet de manière sectorielle et cloisonnée. Elles reproduisent ce qu'elles ont toujours fait. Or, le rôle d'un DGTC doit conduire à rompre avec ces logiques. Sans vouloir minimiser les effets de la dépendance au sentier, les expériences de Paragominas ou d'Acaua ont montré que lorsque les propositions émergent du local, qu'elles sont argumentées et appuyées par une dynamique sociale forte, elles encouragent les institutions publiques à prendre en compte le défi de la multisectorialité.

Recommandation 5. Une planification ascendante, favorisant la culture de l'anticipation et valorisant les expériences locales, permet de définir des enjeux de développement pertinents, dans une perspective de multisectorialité. Ces enjeux servent de support à l'élaboration d'un projet transformateur du territoire.

4.2.3. Des processus collaboratifs qui s'inscrivent dans des réseaux multi-échelles

Les processus collaboratifs s'insèrent dans la dynamique des réseaux et dépendent de la nature des liens entre individus. En effet, selon les analyses des proximités, l'efficacité des DGTC dépend grandement de la capacité des acteurs et des réseaux à interagir à différents niveaux d'organisation. Les DGTC s'imbriquent dans les réseaux. Les réseaux se chevauchent, sont établis à une échelle spécifique (au niveau local comme à un niveau plus englobant, celui des Etats par exemple) ou les traversent. Certains de ces réseaux (les réseaux politiques par exemple) peuvent favoriser ou bloquer le fonctionnement des DGTC.

Les analyses des proximités ont souligné le rôle central des *gatekeepers*, des représentants-clés ou des passeurs, comme médiateurs entre les différents réseaux ainsi qu'entre les dynamiques locales et les dispositifs institutionnels établis à différentes échelles, y compris à des niveaux d'organisation plus englobants, comme celui des Etats fédérés au Brésil. Les passeurs peuvent en effet faciliter l'accès aux programmes des politiques publiques par leur participation à des réseaux. L'analyse des APLs en Amazonie brésilienne a été illustrative à ce sujet.

Recommandation 6. Les DGTC doivent identifier puis élaborer un mode d'action pertinent des passeurs (les *gatekeepers*) afin que ces derniers défendent l'intérêt général, incarnent une vision du territoire, représentent les intérêts locaux et stimulent l'action collective. Ils deviennent dans ces conditions des médiateurs efficaces du dialogue territorial et des représentants légitimes des groupes d'intérêt.

4.2.4. Des processus collaboratifs qui se fondent sur des petites victoires

Les processus collaboratifs qui créent des communs, de la planification ascendante et régulent des réseaux multi-échelles se renforcent progressivement au gré de « petites victoires ». Celles-ci sont les résultats intermédiaires que les DGTC obtiennent au fur et à mesure du processus. Ces « petites victoires » peuvent prendre différentes formes, de la capacité à s'entendre autour d'arrangements institutionnels, à la mise en place d'actions concrètes. Elles donnent du sens aux actions, encouragent les acteurs et renforcent leur mobilisation. In fine, ces « petites victoires » consolident le processus collaboratif et augmentent les chances d'atteindre les objectifs définis.

Le manque d'efficacité dans la mise en place des projets d'investissement dans les territoires au Brésil a illustré parfaitement le problème rencontré par un DGTC lorsque son action ne se concrétise pas par des résultats tangibles. Ce problème a été source de grandes tensions dans les Codeters et a démobilisé les acteurs locaux.

Ainsi, les processus collaboratifs doivent être gérés de manière efficace et transparente. Promouvoir de la collaboration et du dialogue ne signifie pas dire s'affranchir de la performance managériale.

Recommandation 7. Valoriser les petites victoires contribue à une institutionnalisation progressive du DGTC et à son efficacité, elles renforcent la confiance mutuelle et la mobilisation des acteurs.

4.3. L'accompagnement : entre expérimentation et changement de posture

Les processus collaboratifs au sein des DGTC doivent faire l'objet d'un accompagnement spécifique. J'ai défini l'accompagnement comme un processus pédagogique qui facilite l'apprentissage des acteurs afin de générer des changements. Il permet entre autres de maintenir la qualité du dialogue et des collaborations entre acteurs. Pour contribuer à ces objectifs, l'accompagnement doit promouvoir l'expérimentation et certaines postures spécifiques.

4.3.1 De l'expérimentation et du bricolage

Le processus d'accompagnement se base sur des boucles d'expérimentation, fruit d'un bricolage qui recourt à une combinaison de démarches, d'instruments et d'outils, choisis en fonction d'opportunités, de contraintes sociales ou institutionnelles et des compétences présentes. L'accompagnement est en effet un processus situé ; il n'y a pas de recette. Dans une approche modeste, l'enjeu est de multiplier les expériences sociales, de les référencer, de les évaluer et d'en discuter dans les instances de débat. Le processus doit ainsi permettre un enrôlement progressif des personnes et leur consentement. Les expérimentations créent de la dynamique, favorisent « les petites victoires » et permettent d'ajuster les actions.

Dans ces conditions, l'évaluation doit être continue pour créer, de manière évolutive, des références communes. Mais évaluer ne signifie pas seulement porter un jugement ponctuel sur les résultats des expérimentations ; c'est aussi construire constamment du sens aux actions, ce qui suppose leur analyse critique au regard de la mission, des enjeux et des objectifs fixés. Cela permet de renforcer la perception qu'ont les acteurs d'appartenir à une communauté de destin. Evaluer suppose enfin de disposer d'indicateurs pertinents, qui structurent un système d'information, comme je l'ai souligné dans les différentes expériences. Ces indicateurs sont eux-mêmes issus d'un processus de co-construction.

L'expérimentation et la production de l'information doivent permettent d'objectiver la réalité à partir d'éléments tangibles, de valoriser les savoir locaux, de les confronter aux savoirs académiques et d'organiser des dynamiques d'échange. C'est à ce prix que la capacité adaptative et créatrice des acteurs locaux augmente.

Recommandation 8. Les DGTC doivent développer au travers du processus d'accompagnement, des capacités d'expérimentation sociale afin de capitaliser les résultats et de les mettre en débat.

4.3.2. Changer la posture par l'intelligence émotionnelle

L'accompagnement de DGTC se base sur un changement de posture des acteurs impliqués dans les processus. Il s'agit avant tout de créer de l'interdépendance par un recours à l'intelligence émotionnelle car le changement se construit dans l'interaction entre les personnes, comme les théories constructivistes l'ont montré. Comme l'affirme Edgard Morin (2004 : 54) : *« accompagner les réflexions et les actions sur les interactions entre les hommes, les sociétés et les ressources, dans une perspective de développement durable, à travers le prisme d'une compréhension complexe, nécessite à la fois de comprendre, mais aussi de se comprendre et de comprendre l'autre. »*

Accompagner commence en effet par la prise de conscience de la réalité de ses propres cadres de référence et des paradigmes à partir desquels on pense et on agit. Cela permet ensuite de rencontrer la vision du monde des autres acteurs, de mieux interagir avec eux et de consolider les interactions, à la base de tout changement. L'intelligence émotionnelle, notamment au travers des techniques de recadrage, offre aux participants la possibilité de dépasser une configuration mentale qui limite leurs choix. L'accompagnant doit alors questionner les modèles de représentation du monde de chacun. L'expérience de la formation du SDT, explicitée au chapitre 3.2, est à ce titre illustratif.

Par la valorisation de l'interdépendance, l'accompagnement maintient le dialogue et l'expression des oppositions, et évite les affrontements violents ou la fuite des personnes. L'intelligence émotionnelle offre en effet des outils intéressants pour « vivre avec les conflits ». Nous rejoignons ici l'idée de consentement. L'objectif n'est pas d'éliminer les conflits mais de vivre et d'apprendre avec eux. Ainsi, « *les changements s'incarnent sous les deux formes polaires et jumelles des conflits et de la concertation, qui constituent les modes d'expression et les courroies de transmission des innovations en cours au niveau des territoires* » (Torre et Wallet, 2011 : 45). Les modalités de l'échange doivent être définies afin que les protagonistes du conflit puissent trouver un cadre d'expression solide qui libère la parole. Ceci renvoie aux contrats et aux règles du jeu abordés auparavant. Dans ces conditions, renforcer la qualité de l'animation et de l'ingénierie territoriale permet d'acquérir des compétences de haut niveau.

Recommandation 9. La formation doit permettre d'acquérir des compétences en intelligence émotionnelle, nécessaires aux processus collaboratifs.

Recommandation 10. Pour favoriser leur autonomie, le DGTC doit éclaircir la mission et les objectifs des accompagnateurs (des médiateurs externes tels que les ONGs ou la recherche) dans les processus collaboratifs.

4.4. Des changements permis par les processus collaboratifs dans les DGTC et dans les territoires

Les processus collaboratifs et les processus d'accompagnement que je viens d'expliciter doivent contribuer à une dynamique de changements sur le territoire. Les produits obtenus (plan, projets, etc.) et le niveau des impacts sur le territoire (augmentation de capital humain, social et institutionnel), sont liés à une montée en capacité et en légitimité, à une hybridation des normes et à la mise en place d'une transition territoriale.

4.4.1. Montée en capacité et en légitimité

La qualité d'un accompagnement inscrit dans la durée permet une montée en capacités et en légitimités interne et externe. Un processus d'institutionnalisation progressive, fruit des « petites victoires » et des apprentissages qui en résultent, permet de stabiliser et de renforcer les DGTC en leur donnant davantage de poids dans l'environnement institutionnel local. Diverses organisations peuvent émerger de ce processus d'institutionnalisation (agence technique, consortium intercommunal, dispositifs de formation), comme cela a été analysé dans l'expérience d'Acaua.

La légitimité est une « *relation sociale qui confère à un acteur une capacité reconnue à produire de l'être-ensemble, à produire la capacité d'une société à transformer les conflits d'intérêts en une coopération productive, mutuellement profitable* » (Lévy et Lussault, 2003 : 548). La légitimité ne se décrète pas. Elle résulte d'un construit social et de l'efficacité des dispositifs, qui permettent une reconnaissance interne et externe de leurs rôles, principalement auprès des élus. Vu les asymétries fortes dans les pays du Sud, cette montée en légitimité n'est pas facile.

Dans les expériences relatées, la légitimité s'est en effet imposée dans des modifications des rapports de force entre société civile et pouvoir public. L'expérience de Paragominas révèle notamment une stratégie intéressante qui a permis d'enrôler progressivement l'ensemble des acteurs. Des actions menées en parallèle entre la mairie, l'agro-business et l'agriculture familiale ont permis l'émergence d'un projet qui concerne l'ensemble des secteurs productifs. C'est avant tout l'approche par les paysages et par la modification des usages des sols (dont un nouveau micro-zonage) alliée à l'inclusion sociale, qui constitue une stratégie intégratrice. Créer du dialogue entre les différents groupes d'intérêt tout en renforçant les capacités des acteurs marginalisés a conduit à de telles propositions.

Recommandation 11. Les DGTC doivent créer systématiquement des situations d'apprentissage au travers de la formation par la recherche et la construction de projet.

Recommandation 12. Le DGTC, par son efficacité, ses « petites victoires » et les processus collaboratifs, doit construire une stratégie pour assurer sa légitimité interne et externe, lui permettant de modifier les rapports de force.

4.4.2. Une hybridation des normes

L'institutionnalisation des GDTC et la montée progressive en légitimité doivent s'accompagner d'une hybridation des normes. Elles doivent articuler les mécanismes normatifs descendants avec la capacité de construction de normes issues des territoires, pour assurer une meilleure efficacité des DGTC. Cette hybridation *top-down/bottom-up* peut éviter une disjonction des dispositifs de gouvernance multi-niveaux, grâce à des mécanismes spécifiques de coordination. L'Etat doit aussi diversifier ses instruments de gestion publique, notamment les mécanismes de financement de projet. Ces

instruments restent souvent prisonniers des cadres normatifs existants, révélant la prégnance des vieux schémas de fonctionnement de l'Etat. Nous revenons ainsi sur la possibilité de faire évoluer le design institutionnel des DGTC.

La promotion d'un mode de gouvernance territoriale collaborative dépend donc d'un mouvement complémentaire d'ajustement des normes au sein même de l'Etat. La prise en compte des innovations sociales par les autorités publiques de façon segmentée et périphérique limite fortement les performances des DGTC.

Plus largement, ces mécanismes renvoient à l'articulation entre local et global, soit entre d'une part, des constructions sociales et politiques locales et d'autre part, des régimes politiques globaux. Comme le rappelle Godard (2005), il s'agit d'articuler d'un côté l'action commune au niveau territorial le plus élevé pour faire converger les anticipations, fixer les directions et les règles de base, et, de l'autre côté décentraliser les actions individualisables pour mettre à profit les capacités d'innovation et la connaissance fine des situations qui est le propre des acteurs locaux.

Il faut donc trouver un équilibre entre le « mou » et le « dur » des DGTC (Pasquier et Weisbein, 2007). D'un côté, le « mou » de la gouvernance est constitué par les ajustements et les adaptations continuels, l'expérimentation sociale permanente, l'hybridation, et de l'autre le « dur » de la gouvernance est son instrumentation, ses normes et les lois. Ces deux réalités vivent et s'enrichissent mutuellement. Trop de « mou », c'est favoriser le manque de stabilité des dispositifs et limiter leur institutionnalisation ; trop de « dur » enferme le processus et limite, voire empêche les capacités d'innovation et de changement.

Recommandation 13. Faire émerger une capacité à créer du sens, des compétences et de la légitimité, permet d'« imposer » une hybridation des normes, au regard des situations locales et de la rigidité du design institutionnel. Les capacités d'innovation locale doivent être mobilisées pour expérimenter des solutions institutionnelles favorisant l'autonomie.

4.4.3. Une transition territoriale

La logique de fonctionnement du territoire doit basculer d'un régime institutionnel et politique à un autre, plus collaboratif, par l'émergence d'un projet transformateur. La logique collaborative, intersectorielle, multidimensionnelle et multiscalaire, concerne alors progressivement l'ensemble des processus institutionnels du territoire.

Ce processus graduel de changement correspond à une transition territoriale car il marque une transformation progressive et non linéaire où le fonctionnement et l'organisation d'un système changent de manière fondamentale. La transformation permet de basculer d'un état d'équilibre à un autre (Kemp *et al.*, 2007). Elle dépasse alors le simple ajustement du système et impose sa réorganisation profonde (Holling, 2001). Très souvent, les nouvelles logiques sont portées par des « niches d'expérimentations », qui, par un processus d'institutionnalisation progressive, arrivent à modifier le régime du système. C'est exactement le processus qui a été décrit et qui conduit à des trajectoires territoriales spécifiques.

Ce processus graduel de changement des relations entre acteurs ne peut se concevoir sans modification des jeux de pouvoir et sans redéfinition du politique au niveau territorial. Dans de nombreuses régions rurales des pays du Sud, à faibles capitaux humains et sociaux, penser le territoire et sa gouvernance c'est immanquablement aborder les questions du changement de l'exercice du pouvoir, de la domination sociale, de l'équité et des fondements de l'ordre social (Salamon, 2002).

Dans ces situations, la gouvernance territoriale repose sur un équilibre très fragile. La construction de nouveaux rapports de force est essentielle pour installer de réels processus de collaboration, notamment avec les élus, qui restent des acteurs clés.

Les mécanismes collaboratifs doivent alors faire émerger une « destinée politique commune » qui participe à la construction de la territorialité (Leloup *et al*. 2005) impliquant une nouvelle culture du territoire. Or, parler de culture, c'est aborder les systèmes de valeur. En effet, la culture est un système adaptatif (comment le territoire et son dispositif de gouvernance peuvent-ils s'adapter à leur environnement ?), associatif (par quels mécanismes les participants interagissent ?) et idéologique (comment les personnes perçoivent les autres et quelles sont les valeurs qu'elles leurs attribuent ?).

4.5. Un cadre conceptuel pour la gouvernance territoriale collaborative et ses perspectives

A partir des considérations antérieures, je propose un cadre d'analyse des DGTC. Je rappelle la définition que je leur ai donnée. Les DGTC sont « *les arrangements institutionnels multi-échelles, situés, co-construits progressivement entre réseaux de la société civile et pouvoirs publics, structurés par une instance de gouvernance, le plus souvent un forum social, et engagés dans un processus de décision collectif et inclusif, basé sur le consentement, générant, par une montée en capacité et en légitimité, du commun et des projets transformateurs de la réalité des territoires* ». Les DGTC répondent à une volonté de mobiliser les capitaux cognitif, social, symbolique et institutionnel des territoires pour créer des milieux de vie responsabilisés, solidaires, autonomes et plus résilients.

La gouvernance territoriale collaborative aborde avant tout la question des dispositifs de gouvernance à partir d'une perspective relationnelle et consensuelle, faite d'interdépendances entre individus et entre institutions. Une nouvelle perception de la performance en découle, celle d'une capacité à créer du « nous », de l'être ensemble, du commun entre acteurs issus de sphères distinctes et intervenant à différents niveaux d'organisation. Ce principe nécessite un changement de posture des acteurs et des évolutions dans la culture organisationnelle des territoires.

Le cadre d'analyse des GDTC est présenté à la figure 19. Il identifie les différents facteurs qui conditionnent le fonctionnement et la performance des DGTC. Comme je l'ai déjà affirmé, le forum inclusif des parties prenantes est la pièce maitresse des dispositifs territoriaux. Il est la structure qui administre les activités collaboratives.

Le cadre reprend celui formulé pour la construction de l'IGS et présenté au chapitre 2.1.2. Il reprend donc les trois dimensions des processus collaboratifs qui ont structuré l'analyse de l'IGS, à savoir : la participation (à partir de mécanismes de mobilisation et de décision appropriés), les processus organisationnels (permettant des mécanismes de gestion et des arrangements institutionnels de qualité) et les résultats (produits et impacts). Ces trois dimensions décrites en page 25 dans l'encadré 1 sont donc utilisées.

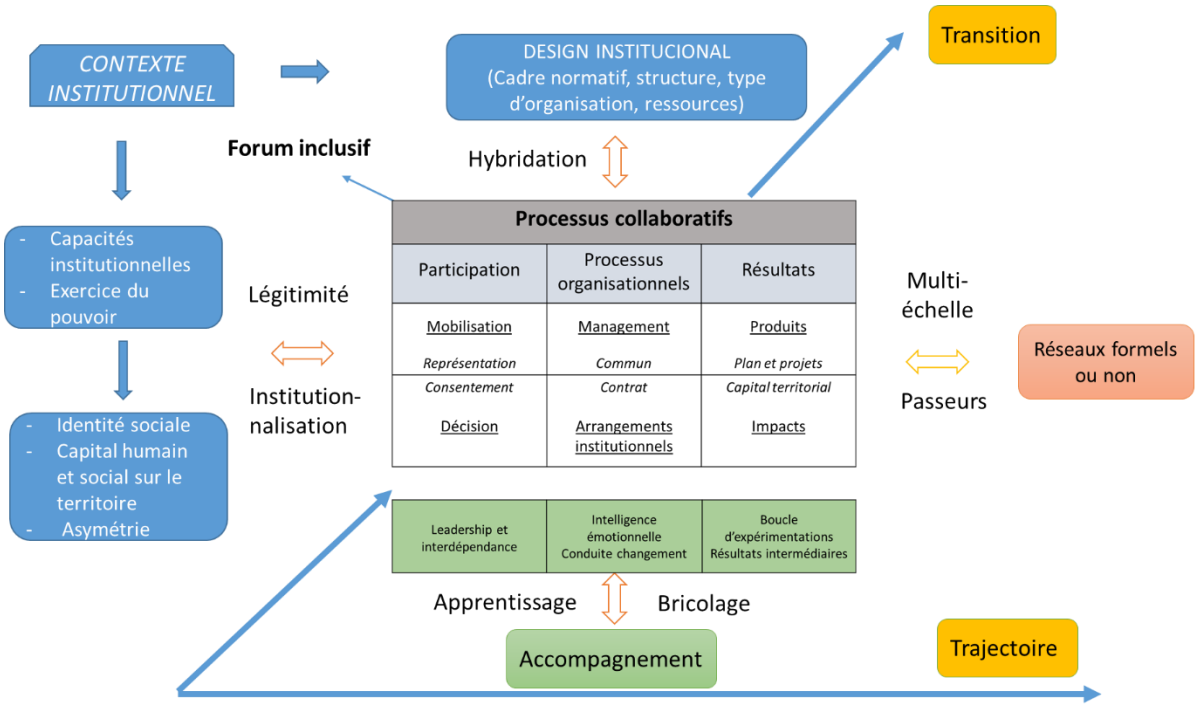


Figure 19. Cadre conceptuel du fonctionnement des dispositifs de gouvernance territoriale collaborative.

Les éléments liés au contexte institutionnel global et aux situations territoriales sont repris au-dessus et à droite du cadre, en bleu. L'inscription des DGTC dans les réseaux sociaux multi-échelles apparaît à droite. L'accompagnement et ses spécificités sont représentés en vert ; ils couvrent, par des interventions spécifiques, la recherche du consentement, de l'interdépendance, de la capacité à créer du commun grâce à l'intelligence émotionnelle et la valorisation des résultats intermédiaires dans des boucles d'expérimentations. Les mots qui figurent au niveau des flèches (institutionnalisation, légitimité, apprentissage, bricolage, hybridation, passeur et multi-échelle) désignent les processus qui favorisent la transition territoriale. Le niveau de transition (en orange dans la figure) permis par les processus collaboratifs est représenté par un axe, faisant apparaître de nouvelles trajectoires des territoires. Ces trajectoires sont constitutives de l'autre axe. Elles représentent aussi l'historique des conflits et de la collaboration ainsi que les processus d'institutionnalisation qui se font, se défont, s'ajustent au fil du temps.

Dans les années à venir, je compte expérimenter ce cadre et le perfectionner. Ces perspectives constituent des pistes de recherche que j'organiserai principalement autour de deux projets, qui débutent cette année : le projet Onehealth et le projet Terramaz. Les deux projets privilégient la posture de l'accompagnement.

Le projet Onehealth, financé par l'AFD et l'Union Européenne au Sénégal, Bénin, Vietnam et Laos, promeut une démarche intégrant étroitement le secteur de la santé aux autres dynamiques de développement rural pour en faire un enjeu majeur de la dynamique territoriale. La démarche retenue veut accompagner l'ensemble des acteurs d'un territoire dans une démarche intersectorielle pour mettre en relation agriculture et santé et en évaluer les impacts. Elle privilégiera l'approche des living-labs au niveau des territoires.

L'objectif général du projet Terramaz quant à lui, est d'accompagner des territoires amazoniens (au Brésil, en Equateur, au Pérou et en Colombie) dans la mise en œuvre de leur politique de lutte contre la déforestation et de transition vers un modèle de développement permettant d'allier développement économique bas carbone et conservation des écosystèmes.

Dans ces deux projets, je souhaite accompagner des DGTC en utilisant le cadre analytique présenté tout en privilégiant quatre axes de recherche pour l'améliorer, à savoir : i) la co-construction de normes d'appropriation et d'usage des ressources naturelles ; ii) les Living Labs comme dispositifs d'expérimentation et d'apprentissage ; iii) la théorie du changement dans les processus de planification ascendante ; iv) l'impact des contextes globaux et locaux très divers sur la performance des DGTC.

Je détaille ci-après ces axes de recherche :

- La co-construction de normes d'appropriation et d'usage des ressources naturelles

Si les DGTC doivent co-construire des règles pour assurer leur propre fonctionnement, ils doivent aussi faire émerger des normes quant à l'appropriation et l'usage des ressources territoriales au sein du territoire. Il ne s'agit donc pas du même type de règles et elles ne concernent pas les mêmes acteurs. Une fois que des routines de travail et des stratégies d'apprentissage sont mises en place dans le DGTC, l'objectif est d'identifier des passeurs en lien avec les problématiques locales liées à l'appropriation et l'usage des ressources naturelles. L'idée est de créer des communautés de pratiques qui puissent reproduire les processus collaboratifs et les expérimentations pour faire émerger des communs et des normes locales. Ce travail renforce donc la stratégie multi-niveaux des DGTC et leur insertion dans les réseaux. J'ai déjà abordé cette thématique avec l'analyse des APLs en Amazonie brésilienne (chapitre 2.5) et au niveau de réserves agroextractivistes en Amazonie brésilienne (De Sousa et Piraux, 2021) et j'aimerais approfondir le corps méthodologique nécessaire à ce processus de co-construction de normes déclinées à différents niveaux d'organisation.

- Les Living Labs comme dispositifs d'expérimentation et d'apprentissage

Selon la définition d'ENoLL (2020), un réseau de plus de 400 Living labs (LL) européens, un LL peut être compris comme un « *écosystème d'innovation ouverte, centrée sur l'utilisateur, basée sur une approche de co-création systématique intégrant des processus de recherche et d'innovation dans une configuration de vie réelle. Ils opèrent en tant qu'intermédiaires entre citoyens, institutions, entreprises et instituts de recherche* ». Dans le projet Onehealth, l'approche territoriale est déployée afin d'accompagner des LL pour co-construire des stratégies d'amélioration de la santé et identifier en parallèle des indicateurs de suivi de cette amélioration et des transformations territoriales associées. Deux niveaux sont privilégiés : d'une part, un macro LL, créé au niveau de la zone d'intervention du projet, et géré par un dispositif de gouvernance, permettra à la fois de construire la vision globale d'un territoire « en bonne santé » avec les attributs qui pourraient le caractériser. D'autre part, des micro LL définiront les projets d'expérimentation à mener pour résoudre les enjeux spécifiques identifiés localement. L'approche LL est donc une stratégie transversale, au service des changements de pratiques attendus. L'apprentissage par l'action est privilégié. Je voudrais appliquer le cadre d'analyse proposé et étudier en quoi le recours à cette méthodologie améliore la performance collaborative des DGT. L'articulation entre échelles sera à nouveau au cœur de la recherche. Le DGTC devra en effet organiser les LL locaux et les mettre en réseaux pour favoriser une dynamique d'échange et d'apprentissage croisée.

Dans les livings labs, et afin que les acteurs puisent participer au suivi-évaluation de la santé du territoire, un axe autour de la « gestion de l'information » est mis en place. Il consiste : 1) à co-définir avec les acteurs du projet les outils nécessaires pour répondre à leurs besoins d'information ; 2) déployer ces outils en offrant les meilleurs services informationnels (entendu comme une représentation élaborée à partir de flux de données en réponse aux besoins spécifiques des acteurs du territoire) ; 3) capitaliser, pérenniser et organiser les données collectées et les métadonnées produites par le projet ; 4) transformer les données en informations utiles définies par et pour les

différents acteurs des Livings Labs et enfin 5) fournir les moyens de gérer l'accès différencié à l'information, notamment par la négociation de chartes de partage et d'usage des informations. L'approche « CoObs » de construction collaborative de dispositifs territoriaux d'action collective sera utilisée (Tonneau *et al,* 2017). Le projet constituera ainsi un support adéquat pour travailler la relation entre gouvernance territoriale collaborative et chaîne de l'information (correspondant à la transformation de la donnée en information puis en connaissance).

Sur le site du Sénégal, une autre originalité de la démarche, menée sur le lac de Guiers, réside dans le contexte institutionnel car les acteurs sont fortement mobilisés (plateforme d'innovation, cadres de concertation) mais les formes d'oppositions, les cloisonnements territoriaux et les risques de conflits restent d'actualité. Il s'agira notamment de travailler avec deux groupes d'acteurs qui discutent rarement ensemble de leur vision du territoire : les éleveurs et les investisseurs privés. Réfléchir aux processus collaboratifs à promouvoir et à leur institutionnalisation dans un tel contexte est un réel défi de recherche.

- L'intérêt de la théorie du changement dans les processus de planification ascendante.

Une analyse des chemins d'impacts, issus de la théorie du changement (Funnel & Rogers, 2011), cherche à améliorer la planification ascendante. Cette approche est utilisée conjointement dans les deux projets. Une théorie du changement : i) explicite la compréhension que les acteurs territoriaux peuvent avoir d'un processus de changement donné ; ii) précise comment le changement doit se produire selon eux et pourquoi ; iii) aide les acteurs à comprendre comment eux et leurs parties prenantes peuvent contribuer aux changements complexes de long terme ; iv) aide les acteurs à planifier, suivre et évaluer leurs actions. Il s'agit donc d'expliciter à la fois le processus de changement attendu, les actions pour le générer et les hypothèses sous-jacentes. De cette manière, la planification ascendante et son suivi-évaluation seront améliorés. Une démarche a été conceptualisée et expérimentée au Cirad, ImpresS ex ante (Barret *et al*., 2018), que je testerai. Mais je voudrais davantage la coupler avec les théories de l'intelligence émotionnelle (qui oriente la capacité à communiquer, à mobiliser et à conduire le changement) et de l'apprentissage organisationnel (clarté des missions, des rôles, des objectifs, etc.), telles que je les ai explicitées dans le chapitre 3.3. Il s'agira ainsi de développer des stratégies de collaboration qui permettent aux acteurs de changer d'attitudes, de comportements et de modalités d'interaction.

Je voudrais également analyser et évaluer les bénéfices et les difficultés qu'amène l'articulation entre l'usage combiné de l'anticipation, de la théorie du changement et de la modélisation d'accompagnement. Comme toutes ces méthodologies sont basées sur un dialogue entre acteurs, sur une vision du futur, sur un processus de co-construction, source d'apprentissage et d'interdépendance, évaluer les plus-values de leur articulation dans la capacité des DGTC à créer du commun est un axe de recherche intéressant. Indépendamment de ces projets, je participe déjà à trois groupes de travail liés à ces thématiques : un groupe travaillant sur la relation entre modélisation qualitative et quantitative dans les démarches d'anticipation, le deuxième sur les différences et spécificités entre les approches de co-élaboration participative de scenarios et la méthode ImpresS ex ante (Blundo Canto *et al*, 2021) ; le dernier enfin, sur le thème de la transdisciplinarité et des changements territoriaux.

- L'impact des contextes globaux et locaux très divers sur la performance de DGTC.

Les pays d'Afrique et d'Amérique Latine recouvrent des réalités extrêmement diverses du point de vue politique, institutionnel et territorial. Les niveaux de décentralisation, d'exercice du pouvoir et les capacités d'innovation institutionnelle des Etats notamment, y sont très différents. L'objectif de mes recherches sera de comprendre et d'évaluer l'impact de ces contextes sur les processus collaboratifs

au sein des DGTC et sur leur performance en matière de construction de communs et de projets intégrateurs. Il s'agira alors d'adapter les processus collaboratifs aux circonstances spécifiques des actions et des contextes, qui demandera à chaque fois de procéder à une traduction (Callon, 1986).

Les deux projets de recherche (Onehealth et Terramaz) vont donc me permettre de tester le cadre analytique des dispositifs de gouvernance territoriale collaborative proposé, et de l'améliorer afin de renforcer l'émergence et la consolidation d'une culture collaborative dans les territoires.

Bibliographie

Abramovay R. 1998. O capital social dos territórios : repensando o desenvolvimento rural. Seminário : Reforma Agrária e Desenvolvimento Sustentável. Fortaleza, 1998. 12p.

Albaladejo C., Casabianca F. 1997. La recherche-action. Ambitions, pratiques, débats, INRA, Paris

Agranoff R et McGuire M. 2003. Collaborative Public Management : New Strategies for Local Governments, Washington, D.C : Georgetown University Press.

Ansell, C, Gash, A, 2007. Collaborative Governance in Theory and Practice. Journal of Public Administration Research and Theory. 18:543–571,

Argyris C. 1995. Savoir pour agir. Surmonter les obstacles à l'apprentissage organisationnel. Inter Edition, Paris.

Argyris C., Schön D.A. 2003. Apprentissage organisationnel. Théorie, méthode, pratique. Paris, De Boeck Université.

Balandier G. 1988. Le désordre, éloge du mouvement. Paris Fayard, 252 p.

Barret D., Blundo Canto G., Faure G., Hainzelin E., Monier C., Triomphe B., 2018. ImpresS ex ante : une proposition de démarche pour construire ex ante les chemins de l'impact. Montpellier, Cirad, 62 p.

Berdégué J., Favaretto A. 2019. Desarrollo Territorial Rural en América Latna y el Caribe. 2030 – Alimentación, agricultura y desarrollo rural en América Latna y el Caribe, n 32. Santago de Chile: FAO,

Blundo Canto G., De Romemont A., Bourgeois R., Piraux M., Sourisseau J.M., Binot A., Camara A.D., Soullier G. 2021. Co-élaboration participative de scenarios et ImpresS ex ante. Note de cadrage. Montpellier : CIRAD, 13 p.

Bonnal P., Kato K., 2010. Análise comparativa de políticas públicas de desenvolvimento territorial. Relatório de Pesquisa. OPPA/CPDA/ UFRRJ. Brasília: IICA.

Bonnal P, Cazella A, Delgado N G 2012. Contribuições ao estudo do desenvolvimento territorial rural: Reflexões metodológicas a partir do caso brasileiro... Biblio 3w, 17, 25 p.

Bonnal P, Chevalier P, Dedeire M, Sourisseau JM (eds) 2015. Production et circulation des normes pour l'action territoriale. Collection territoires en mutation Presses Universitaires de la Méditerranée (PULM).

Boschma R. 2005. Proximity and Innovation: A Critical Assessment, Regional Studies, 39:1, 61-74.

Bourgeois R. 2019. About "Transforming the future: Anticipation in the 21st century," edited by Riel Miller. Futures and Foresight Science, 1 (1): 2, 2 p.

Brewer A. 1984. A Guide to Marx's 'Capital'. Cambridge University Press.

Bryson JM, Crosby BC et Stone MM. 2006. The design and implementation of cross-sector. collaborations : Propositions from the literature. Public Administration Review, 66: 44-55.

Burt RS. 2000. The network structure of social capital. Research in organizational behavior 22, 345-423.

Cabral S. et Krane D. 2018. Les festivals citoyens et la gouvernance collaborative. I.I.S.A.| Revue Internationale des Sciences Administratives, Vol. 84 p 191 à 212.

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.

Camagni R. 2006. Compétitivité territoriale : la recherche d'avantages absolus, Reflets et perspectives de la vie économique, n° 1, p. 95-115.

Cançado A, Pereira, J, Tenorio F. 2013a. Gestão Social: epistemologia de um paradigma. Curitiba: CRV Editora.

Cançado, A; Sausen, J.; Villela, L. 2013b. Gestão Social versus Gestão Estratégica. In: Tenorio, F. (Org). 2013b. Gestão Social e Gestão estratégica, experiências em desenvolvimento territorial. Rio de Janeiro: Editora FGV, p.15-86.

Caniello M., Tonneau JP. 2006. A pedagogia da universidade camponesa. Cadernos Resab, 12 p. 32-48.

Caniello M., De Souza Bastos V.V., De Fatima Martins M., Piraux M., Ramos Cantalice L., Lucia Nunes T., Torres J.V.O. 2011. Relatório analítico parcial. Projeto de pesquisa acompanhamento, monitoramento e avaliação da evolução e qualidade dos resultados do programa desenvolvimento sustentável de territórios rurais - PDSTR no território da borborema (Paraíba) : edital MDA/SDT/CNPq-Gestão de territórios rurais N°05/2009. Campina grande : CAI, 189 p.

Caniello M., Piraux M., De Souza Bastos V.V. 2012 a. Capital social e desempenho institucional no colefiado territorial da Borborema, Paraíba. Raízes - Revista de Ciências Sociais e Econômicas, 32 (2) : p. 11-31.

Caniello M., De Souza Bastos V.V., De Fatima Martins M., Piraux M. 2012b. Ideias e Práticas na Gestão Social do Território da Borborema, PB1. In : 5°Encontro da Rede de Estudos Rurais, Bélem, Brasil, de 03 a 06 de junho 2012. s.l. : s.n., 15 p. Encontro da Rede de Estudos Rurais. 5, 2012-06-03/2012-06-06, Belém (Brésil).

Caniello M., Piraux M., Gracielle Rambo A. 2012c. As políticas públicas territoriais e o desenvolvimento rural sustentável no brasil contemporâneo. In : 5°Encontro da Rede de Estudos Rurais, Bélem, Brasil, de 03 a 06 de junho 2012. s.l. : s.n., 29 p. Encontro da Rede de Estudos Rurais. 5, 2012-06-03/2012-06-06, Belém (Brésil).

Caniello M., Piraux M., De Souza Bastos V.V., De Fatima Martins M. 2012 d. Identidade e participação social na gestão do programa territórios da Cidadania: um estudo comparativo. In. 50° Congresso da SOBER Agricultura e Desenvolvimento Rural com Sustentabilidade, Vitoria, Brasil, 22-25 de Julho 2012. s.l. : s.n., 19 p.

Caniello M., Piraux M., Veríssimo de Souza Bastos V. 2013 a. Ideias e práticas na gestão Social dos territórios da cidadania. O caso do território da Borborema, Paraíba. Sustentabilidade em Debate, 4 (2) : p. 19-40.

Caniello M., Piraux M., Veríssimo de Souza Bastos V. 2013 b. Identidade e participação social na gestão do programa Territórios da Cidadania: um estudo com-parativo. Estudos Sociedade e Agricultura, 21 (1) : p. 84-107.

Caniello M., Piraux M., Veríssimo de Souza Bastos V. 2014. Identidade e diversidade no território da cidadania da Borborema (PB). Raízes - Revista de Ciências Sociais e Econômicas, 34 : p. 24-48.

Caron P. 2017. Entre promesses et risques, l'usage du mot territoire dans la pensée du développement agricole, In Caron P., Valette E., Wassenaar T., Coppens D'Eeckenbrugge G., Papazian V. (eds.). Des territoires vivants pour transformer le monde. Versailles : Ed. Quae, p. 15-22. (Agricultures et défis du monde).

Carrincazeaux C, Lung Y, Vicente J. 2008. The Scientific Trajectory of the French School of Proximity: Interaction- and Institution-based Approaches to Regional Innovation Systems, European Planning Studies, 16:5, 617-628.

Cassiolato J.E., Lastres H.M.M, et Maciel M.L. 2003. Systems of Innovation and Development: Evidence from Brazil. Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 645p.

Chia E, Torre, A, Rey-Valette H. 2008a. Vers une technologie de la gouvernance territoriale, Palidoyer pour um programme de recherche sur la instruments et dispositifs de gouvernance des territoires. Norois, 209, p 167-177.

Chia E., Dulcire M., Piraux M. 2008b. What connection is there between the learning process and territorial governance? The "SAC" example on Reunion Island. International Journal of Sustainable Development, 11 (2-3-4) : p. 171-186.

Chia E., Mathe S., Rey Valette H., Michel L., Soulard Ch., *et al*. 2010. Comment étudier (analyser) la gouvernance territoriale ? Mise à l'épreuve d'une grille de lecture. Colloque AISRE. ASRDLF 2010. Identité, Qualité et Compétitivité Territoriale. Développement économique et cohésion dans les Territoires alpins, Sep 2010, Aoste, Italy. 23 p.

Coleman, JS. 1988. Social capital in the creation of human capital. American journal of sociology 94, 95-120.

Collectif ComMod, 2006, Modélisation d'accompagnement, inAmblard F. et D. Phan (ed), Modélisation et simulation multi-agents : applications aux sciences de l'homme et de la société, Hermès sciences, Londres, pp. 217-228.

Coudel E. 2009. Formation et apprentissages pour le développement territorial : regards croisés entre économie de la connaissance et sciences de gestion. Réflexion à partir d'une expérience d'Université Paysanne au Brésil Thèse. Université Montpellier.

Coudel E., Tonneau J.P., Piraux M. 2010. Articular dispositivos de formação et de governança: Um desafio para o desenvolvimento. Raízes - Revista de Ciências Sociais e Econômicas, 29 (1-2) : p. 143-153.

Coudel E., Poccard-Chapuis R., Piraux M., Piketty M.G., El Husny J.C., Dias de Castro R., De Oliveira Gomes M.R. 2015. Quais perspectivas para o desenvolvimento territorial de Paragominas? Prospectiva com os atores das principais cadeias produtivas de Paragominas ¿ Pará. Project Emerging economies in transition to a Green Economy. Output 2.2., 29 p.

Coudel E., Tonneau J.P., Bousquet F., Caniello M., Chia E., Daré W., Gurung T.R., Jankowski F., Leal F., Le Page C., Piraux M., Rey-Valette H., Sabourin E., Trébuil G. 2017. Social learning for territorial development. In : Caron Patrick (ed.), Valette Elodie (ed.), Wassenaar Tom (ed.), Coppens d'Eeckenbrugge Geo (ed.), Papazian V (ed.). Living territories to transform the world. Versailles : Ed. Quae, p. 157-162. (Agricultures et défis du monde).

De Azevedo S.G., De Araujo C.R., Piraux M. 2005. O papel e os desafios do forum no enfoque do desenvolvimento territorial. Raízes - Revista de Ciências Sociais e Econômicas, 24 (1-2) : p. 60-69.

De Souza Bastos V.V., Caniello M., Piraux M., De Fatima Martins M. 2012. Governança em territórios rurais: uma análise do Território da Cidadania Borborema - PB. In : II Seminário Internacional Novas Territorialidades e Desenvolvimento Sustentável, Recife, Brasil, 3-4 Maio 2012. s.l. : s.n., 15 p. Seminário Internacional Novas Territorialidades e Desenvolvimento Sustentável.

De Vaujany F X. 2006. Pour une théorie de l'appropriation des outils de gestion : vers un dépassement de l'opposition conception-usage, Management & Avenir 3 (n° 9), p 109– 126.

Delgado G N, Leite Pereira S., Bonnal P. 2007. Desenvolvimento territorial: articulação de políticas publicas e atores locais. OPPA/CPDA/UFRRJ.

Delgado G N, Leite Pereira S. 2010. Gestão social e novas institucionalidades no âmbito da política de desenvolvimento territorial. In: Políticas públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil. Brasília: IICA, Mimeografado.

Delgado G N, Grisa C. 2015. Governança Territorial, Dinâmica Institucional e Protagonismo Social Territorial: Revisitando um Percurso Metodológico seguido pelo Oppa/CPDA no marco dos Estudos Territoriais, ReGIS, v. 1, n. 1, p. 48-66.

Delgado G N, Leite S P. 2015. O Pronat e o PTC: possibilidades, limites e desafios das políticas territoriais para o desenvolvimento rural. In Grisa K, Schneider S. (orgs.): Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil. Porto Alegre: Editora da UFRGS.

Delgado G N, Rocha B N. 2016. Governança Territorial e Gestão Social: avanços e desafios da política territorial de desenvolvimento rural no Brasil In: Questões Agrárias, Agrícolas e Rurais: conjunturas e Políticas Públicas.1 ed., Rio de Janeiro: E-papers, v.1, p. 138-154.

De Sousa do Espirito Santo I., Piraux M. 2021. Desafios do funcionamento de conselhos deliberativos em reservas extrativistas marinhas na região bragantina do estado do Pará. Raízes - Revista de Ciências Sociais e Econômicas, 41 (1) : p. 62-78.

Emerson K, Nabatchi T et Balogh S. 2012. An Integrative Framework for Collaborative Governance. Journal of Public Administration Research and Theory, 22: 1-29.

Enoll. 2020. https://enoll.org/ consulté le 24/11/2020.

Étienne M. (ed) 2010. Une démarche participative en appui au développement durable. Editions Quae, 220 p.

Favareto, A. 2010. As tentativas de adoção da abordagem territorial do desenvolvimento rural – Lições para uma nova geração de políticas públicas. In Dossiê território, sustentabilidade e ação pública (Piraux, M; Canielo M. – Orgs.) Raízes, UFCG, Campina Grande, v. 28, ns. 1 e 2 e v. 29, n. 1, p. 53-65.

Favareto A, Berdegue J. 2017. Mudanças globais e locais – implicações para o futuro do enfoque territorial do desenvolvimento rural em América Latina". Gestão e dinâmicas em desenvolvimento territorial. Mireya E. Valencia Perafán, Catia Grisa, Ivan Peyré Tartaruga, César Ramírez Miranda (ed). CRV, Brasilia 457 p.

Foucault M., 1975. Surveiller et punir, Gallimard, Paris, 318 p.

Giuliani, E, Bell, M. 2005. The microdeterminants of meso-level learning and innovation: evidence from a Chilean wine cluster. Research policy 34, 47-68.

Godard O. 2005. Le développement-durable, une chimère, une mystification ? Dans Mouvements 4 (no 41), p. 14 à 23.

Goleman, 2018. L'intelligence émotionnelle-Tome 2: Cultiver ses émotions pour s'épanouir dans son travail - Robert Laffont.

Gould, RV, Fernandez, RM. 1989. Structures of mediation: A formal approach to brokerage in transaction networks. Sociological methodology 19, 89-126.

Granovetter M. 1985, Economic action and social structure : The problem of embededdness. American Journal of Sociology, Vol. 91, n◦3, p. 481-510.

Holling C. S. 2001. Understanding the Complexity of Economic, Ecological, and Social Systems Ecosystems 4: 390-405.

IBGE, 2010. Base de données “setores censitários”. ftp://ftp.ibge.gov.br/Censos/.

IBGE, 2017a. Base de données “cidades”. http://cidades.ibge.gov.br, consulté le 02/02/2020.

IBGE, 2017b. Base de données “produção agrícola e pecuária”. https://sidra.ibge.gov.br /home/couro.

INPE, 2014, Projeto TerraClass. http://www.inpe.br/cra/projetospesquisas/terraclass2014.php, consulté le 23/02/2020.

Jankowski F et Le Marec J. 2014. Légitimation des savoirs environnementaux dans un programme de recherche participative au Sénégal. Natures Sciences Sociétés 2014/1 (Vol. 22), p 15 à 22.

Jarvis A., Reuter H.I., Nelson A., Guevara E., 2008. Hole-filled SRTM for the globe Version 4, available from the CGIAR-CSI SRTM 90m Database. http://srtm.csi.cgiar.org.

Javeau C. 2001. Le bricolage social. Um traité de sociologie. PUF, Paris.

Jouvenel F. de. 2009. La prospective des territoires urbains sensibles: la construction des scenarios et quelques autres méthodes. Un guide méthodologique de la Mission Prospective et Stratégie du Secrétariat Général du Comité Interministériel des Villes. Futuribles.

Kemp R, Loorbach D and Rotmans J. 2007. Transition management as a model for managing processes of co-evolution towards sustainable development. The International Journal of Sustainable Development and World Ecology. 14(1):78-91.

Krishna A. 1997. Creating and Harnessing Social Capital, In Social Capital: a Multi-faceted Perspective, Dasgupta, Serageldin (eds.).

Lacquement G. et Chevallier P. 2016. Capital territorial et développement des territoires locaux, enjeux théoriques et méthodologiques de la transposition d’un concept de l’économie territoriale à l’analyse géographique. Ann. Géo., n°711, p. 490-518.

Laurent F., Arvor D., Daugeard M., Osis R., Tritsch I., Coudel E., Piketty M.G., Piraux M., Viana C.F., Dubreuil V., Hasan A.F., Messner F. 2017. Le tournant environnemental en Amazonie : ampleur et limites du découplage entre production et déforestation. EchoGéo (41) : 28 p.

Lardon S., Chia E., Rey-Valette H, 2008. Dispositifs et outils de gouvernance territoriale. Introduction. Norois, n° 209, 2008/4, p 7-13.

Lascoumes P. et Le Gales P. (dir.). 2004. Gouverner par les instruments. Presses de Sciences Po, Collection académique, Paris.

Le Gales P. 2010. Gouvernance in Boussaguet L., Jacquot S., Ravinet P. (éd.), Dictionnaire des politiques publiques, Paris, Les Presses de Sciences Po, p. 244-251.

Leite P.S. 2014. Governança das políticas públicas para o desenvolvimento territorial rural no Brasil. In: Moreira, R.J. e Bruno, R. (Eds.). Dimensões rurais de políticas brasileiras. Mauad X. Rio de Janeiro. pp. 105-136.

Leloup F., Moyart L, Pecqueur B. 2005. La gouvernance territoriale comme nouveau mode de coordination territoriale ? Lavoisier, Géographie Economie Société 2005/4 – Vol 7, p 321 à 332.

Lévy J., Lussault M., 2003. Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés, Belin, Paris, 1 127 p.

Lin N. 2005. Building a Network Theory of Social Capital, In Social Capital. Theory and Research., Lin N., Cook K., Burt R.S. (eds.), Aldine Transaction, New Brunswick, New Jersey: 3-29.

Massardier G, Sabourin E, Lécuyer L, de Avila M L. 2012. La démocratie participative comme structure d'opportunité et de renforcement de la notabilité sectorielle. Participations 1(2), 78-102.

Miller R., Poli R., and Rossel P. 2018. The Discipline of Anticipation in Miller R. (Ed). Transforming the future: Anticipation in the 21st century. Unesco and Routledge. ISBN 978-92-3-100268-7

Miranda C., Tibrucio B (Eds). 2012. Reflexões e proposições de políticas públicas de desenvolvimento territorial. Brasília: IICA, Série Desenvolvimento Rural Sustentável; v.15.

Moreau Defarges P. 2003. La gouvernance, Que sais-je ?, PUF.

Morin E. 2004. La Méthode tome 6 - Ethique (6).

Muller P. 2000. L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique. In: Revue française de science politique, 50ᵉ année, n°2, 2000. pp. 189-208.

North D.C. 1990. Economic performance, IC Institutions - New York.

Ostrom E. 1993. Design principles in long-enduring irrigation institutions. Water Resources Research, 9 (7), 1907-1912.

Paes de Paula A.P. 2005. Por uma nova gestão pública. RJ: Editora FGV., 503 p.

Pasquier R., Weinstein J. 2007. La « gouvernance territoriale » : une perspective pragmatique. In Pasquier R., Simoulin V., Weinstein J (dir.). La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories, p 211 à 235.

Perafán M E V. 2014. As células de Acompanhamento e Informação dos Territórios da Cidadania no Brasil: uma ferramenta pertinente de avaliação dos enfoques territoriais? ALASRU, Congresso internacional "Gestión Territorial para el Desarrollo" 9, 10, 11/12 décembre, Mexico.

Perrenoud P. 2004. L'université entre transmission de savoirs et développement de compétences. Congrès de l'enseignement universitaire et de l'innovation, Girona.

Perret B. 2003. Indicateurs sociaux et théorie sociale. La Découverte | Revue du MAUSS, 2003/1 ; 21, 261 à 275.

Piketty M.G., Piraux M., Blanc L., Laurent F., Cialdella N., Ferreira J., Coudel E., Mazzei L., Lima Resque A.G., Le Page C., Naudin K., Carvalho S., Gomes M.O., Poccard-Chapuis R. 2017. 'Municipios Verdes': from zero deforestation to the sustainable management of natural resources in the Brazilian Amazon. In : Caron Patrick (ed.), Valette Elodie (ed.), Wassenaar Tom (ed.), Coppens D'Eeckenbrugge Géo (ed.),

Papazian Vatché (ed.). Living territories to transform the world. Versailles : Ed. Quae, p. 54-57. (Agricultures et défis du monde).

Piraux M., Guilherme de Azevedo S., Tonneau J.P. 2010. Os mediadores, os políticos e a sociedade civil: A realidade e os limites da governança territorial. O caso do território do TASPP no nordeste brasileiro. Raízes - Revista de Ciências Sociais e Econômicas, 29 (1-2) : p. 97-108.

Piraux M. (ed.), Caniello M. (ed.). 2010. Dossiê: Território, sustentabilidade e ação pública. Raízes - Revista de Ciências Sociais e Econômicas, 29 (1-2) : p. 5-190.

Piraux M., Bonnal P. 2011. Ações públicas territoriais e inovações sociais e institucionais. O caso do território da Borborema e da Articulação do Semiárido. Estudos Sociedade e Agricultura, 19 (1) : p. 62-87.

Piraux M., Santos de Assis W., Da Cruz Rodrigues V., Monteiro Silva N.N., Alves J.W. 2013. Um olhar sobre a diversidade dos Colegiados dos Territórios da Cidadania. Novos Cadernos NAEA, 16 (1) : p. 101-124.

Piraux M. 2014. Avaliar as capacidades institucionais e o desempenho dos dispositivos de governança territorial. O caso dos Territórios da Cidadania no Brasil. In : ALASRU. IX Congreso de la Asociacion Latinoamericana de Sociologia Rural: 6-11 octubre 2014, Mexico. s.l. : s.n., 19 p.

Piraux M., Josilfan P., Assis W. 2014. Acompanhamento do programa territórios da cidadania na Amazônia. In : Jornadas de Intercâmbio Franco-Brasileiro "Pesquisa Científica e Políticas Públicas para o Desenvolvimento Sustentável da Amazônia", 11-12 de Dezembroe 2014, Brasilia, Bresil.

Piraux M. 2015a. Información y procesos de acompañamiento para la evaluación de la gobernanza territorial: el caso de los territorios de ciudadanía en el Brasil enseñanzas para México. In : Hernandez Moreno Maria del Carmen (ed.), Ramirez Miranda César Adrian (ed.), Menendez Gamiz Carlos Ricardo (ed.). Territorio y gestión del desarrollo: epistemologías y experiencias. Mexico : Plaza y Valdés, p. 167-188.

Piraux M. 2015b. Pour un bricolage participatif et institutionnalisé des indicateurs. Le cas des cellules d'accompagnement pour évaluer la gouvernance territoriale des Territoires de la Citoyenneté au Brésil. Mexico : UNAM, 19 p. Ecole chercheur internationale "Politique et action publique : des théories aux méthodes", 2015-04-20/2015-04-24, Mexico (Mexique).

Piraux M., Caniello M. 2015. Avanços, dilemas e perspectivas da governança territorial no Brasil: reflexões sobre o Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT). Bogota : s.n.. Congreso Internacional de la Red en Gestión Territorial para el Desarrollo Rural: Construyento un paradigma. 2, 2015-11-30/2015-12-02, Colombie.

Piraux M., Caniello M. 2016. Avanços, dilemas e perspectivas da governança territorial no Brasil: reflexões sobre o Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT). In : César Adrián Ramírez Miranda (ed.), María del Carmen Hernández Moreno (ed.), Francisco Herrera Tapia (ed.), Alfonso Pérez Sánchez (ed.). Gestión territorial para el desarrollo rural Construyendo un paradigma. Mexico : Juan Pablos Editor, p. 397-425.

Piraux M., Tonneau J.P., Sabourin E., Chia E., Caniello M., Polge E., Massardier G. 2017. The challenges of territorial governance: the example of rural Brazil. In : Caron Patrick (ed.), Valette Elodie (ed.), Wassenaar Tom (ed.), Coppens d'Eeckenbrugge Geo (ed.), Papazian V (ed.). Living territories to transform the world. Versailles : Ed. Quae; FAO, p. 181-184. (Agricultures et défis du monde).

Piraux M., Caniello M. 2019. Reflexões retrospectivas e prospectivas sobre a governança territorial para o desenvolvimento rural no Brasil. Raízes - Revista de Ciências Sociais e Econômicas, 39 (2) : p. 359-379.

Piraux M., Tonneau J.P., Poccard-Chapuis R. 2019. Territorial mechanisms: common goods for undertaking the agroecological transition. In : Côte François-Xavier (ed.), Poirier-Magona Emmanuelle (ed.), Perret Sylvain (ed.), Roudier Philippe (ed.), Bruno Rapidel (ed.), Thirion Marie-Cécile (ed.). The agroecological transition of agricultural systems in the Global South. Versailles : Ed. Quae, p. 293-312. (Agricultures et défis du monde).

Piraux M., Coudel E., Freires de Sousa F., Paes G., Lima Resque A.G., Le Page C. 2020 a. Pensando o futuro da agricultura familiar "num município" verde da Amazônia. Exemplo de prospectiva participativa em Paragominas, Pará. In : Bittencourt Daniela Matias de Carvalho (ed.). Estratégias para agricultura familiar: Visão de futuro rumo à inovação. Brasilia : EMBRAPA, p. 219-255. (Texto para discussão : Embrapa, 49).

Piraux M., Valencia Perafan M.E., Caniello M., Nogueira Rocha B. 2020 b. Avaliar a gestão social na governança territorial: bricolagem, aprendizagem e hibridação na construção do Índice de Gestão Social (IGS). Redes, 25 (3) : p. 1071-1095.

Pnud. 2010. Atlas du Brésil. Internet: https://www.br.undp.org/.

Polge E. 2015. Développement et gouvernance des territoires ruraux : une analyse des dynamiques d'interactions dans deux dispositifs institutionnels en Amazonie brésilienne. Thèse de doctorat. Abies, AgroParisTech.

Polge E., Torre A., Piraux M. 2016. Dynamiques de proximités dans la construction de réseaux socio-économiques territoriaux en Amazonie brésilienne. Géographie, Economie, Société, 18 (4) : p. 493-524.

Polge E., Piraux M. 2017. Analyse des dynamiques d'interaction dans les dispositifs de gouvernance territoriale en Amazonie Brésilienne. Position et rôle des représentants clés. Canadian Journal of Regional Science, 40 (2) (n.spéc. Nouvelles controverses du développement territorial : quelle gouvernance et quelles innovations ?) : p. 175-184.

Polge E., Torre A., Piraux M. 2019. Governança dos Arranjos Produtivos Locais (APLs), redes territoriais e proximidades na Amazônia brasileira: o caso do APL Goiaba no nordeste paraense brasileiro. Confins (43) : 21 p.

Polo sindical da Borborema, 2003. Zoneamento agroecologico da Borborema. (Doc interne).

Putman, R. 1996. The prosperous community. Social capital and public life. The American Prospect 4 (13), pp. 35-42. Disponível no site www.prospect.org/print/V4/13/putnam-r.thml.

Rey-Valette H., Pinto M., Maurel P., Chia E., Guihéneuf P.-Y., Michel L., Nougarèdes B., Soulard C., Jarrige F., Guillemot S., Cunnac M., Mathé S., Barbe E., Ollagnon M., Delorme G., Prouhèze N., Laurent A., Suita L.A., Bertrand J., Dieudonné C., Morvan R., Champrigaud A., 2011. Guide pour la mise en oeuvre de la gouvernance en appui au développement durable des territoires, Cemagref, CNRS, Geyser, Inra, Supagro, Université Montpellier 1. Diffusion INRA-Montpellier, 155 pages.

Rey-Valette H, Mathé S. 2012. L'évaluation de la gouvernance territoriale. Enjeux et propositions méthodologiques. Revue d'Économie Régionale & Urbaine, N. 5 décembre, pp 783 à 804.

Rey-Valette H., Chia E., Mathe S., Michel L., Nougaredes B., Soulard C., Guilheneuf P. Y. 2014. Comment analyser la gouvernance territoriale? Mise à l'épreuve d'une grille de lecture. Géographie, économie, société, N°161, pp. 65-89.

Rogers, P and Hall, A. W. 2003. Effective Water Governance. Global Water Partnership Technical Committee No. 7. Sweden.

Sabourin E. 2015. Politiques de développement rural territorial au Brésil : entre participation et clientélisme in Esprit critique, V 21 n °1, Printemps 2015, pp 129-147 ISSN 1705-1045.

Salamon, L. M. (ed.) 2002, The tools of government, Oxford, Oxford University Press.

Salgado R., Santos L., Resende T; Souza W. 2019. Cidadania deliberativa e gestão social: revisão sistemática de literatura no Brasil. Cad. EBAPE.BR, v. 17, Edição Especial, Rio de Janeiro, Nov. p. 817-831.

SDT (Secretario do Desenvolvimento Territorial), 2008, http://www.mda.gov.br.

SDT/MDA, 2015, http://www.mda.gov.br.

Sen A, 2003. Development as capability expansion. In: Fukuda-Parr, Kumar S, eds. Readings in Human Development. Oxford (Royaume Uni). Oxford University Press

SGE, 2012. Sistema de gestão estrategico da SDT – MDA, http://www.mda.gov.br.

Simoulin V. 2007. La gouvernance : dynamiques discursives, stratégiques et organisationnelles. In Pasquier R., Simoulin V., Weinstein J (dir.), 2007. La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories, p 15 à 32.

Stoker G. 1998. Cinq propositions pour une théorie de la gouvernance. Revue internationale des Sciences Sociales, n°155, UNESCO/érès, Paris.

Tenorio, F. 2005. Prefácio. In: Paes de Paula, Ana Paula. Por uma nova gestão pública. RJ: Editora FGV.

Timone E., Piraux M. 2015. Analyse de la dynamique culturelle des acteurs dans l'interprétation et la mise en oeuvre d'un développement territorial durable : le cas du territoire du Baixo Amazonas, Para, Brésil. Revue Francophone du Développement Durable (5) : p. 32-43.

Tonneau J.P., Piraux M., Lardon S., Raymond R., Chia E., Caron P. 2008. La gouvernance territoriale : un regard français sur une expérience brésilienne. Ciência e Trópico, 32 (2) : p. 183-219.

Tonneau J.P., Piraux M., Coudel E., Guilherme de Azevedo S. 2009. Evaluation du développement territorial comme processus d'innovation et d'institutionnalisation : le cas du Territoire du Alto Sertão do Piauí e Pernambuco au Nordeste du Brésil. VertigO, 9 (3) : 14 p.

Tonneau JP et Sabourin E. 2009. Agriculture familiale et politiques publiques de développement territorial : le cas du Brésil de Lula : Número 5. Confins.

Tonneau J.P., Gama Da Silva P.C., Da Rocha Barros E., Piraux M., De Azevedo S.G. 2011a. Pesquisa, desenvolvimento e inovação pzra o desenvolvimento territorial e convivência com o Semiárido brasileiro : Metodologia de pesquisa participativa. In : Nascimento Petula Ponciano (ed.), Sicoli Assunta Helena (ed.), Gusmão Martins Maria Amalia (ed.), Balsadi Otavio Valentin (ed.), Dias da Silva Júnior Cleber (ed.). Inovações em desenvolvimento territorial : Novos desafios para a Embrapa. Brasilia : EMBRAPA, p. 91-111.

Tonneau J.P., Piraux M., Coudel E. 2011b. Quelles innovations territoriales dans des territoires marginalisés au Nordeste du Brésil. Cahiers Agricultures, 20 (3) : p. 235-240.

Tonneau J.P., Lemoisson P., Coudel E., Maurel P., Jannoyer M., Bonnal V., Bourgoin J., Cattan P., Chéry J.P., Piraux M., Lestrelin G. 2017. Les observatoires territoriaux. Des outils de la société de la connaissance ?. Revue Internationale de Géomatique, 27 (3) : p. 335-354.

Torre, A. 2009. Retour sur la notion de proximité géographique. Géographie, économie, société 11, 63–75.

Torre A., Wallet F., 2011. La Gouvernance territoriale au service des processus et politiques de développement des territoires, in Resmini L., Torre A. (eds), Competitivita Territoriale: Determinanti e Politiche, Franco Angeli, Milan, 335p.

Torre, A, Beuret, JE. 2012. Proximités Territoriales. Paris : Economica Collection Anthropos., 105 p.

Torre, A 2015. Théorie du développement territorial, *Géographie, économie, société*, vol. vol. 17, no. 3, pp. 273-288.

Torre, A. 2018. Les moteurs du développement territorial, *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, vol. octobre, no. 4, pp. 711-736.

Valencia, M. 2014. La Gestión de la información como instrumento de política de desarrollo rural con enfoque territorial: la experiencia del Ministerio de Desarrollo Agrario de Brasil. In: Cliche, G. (ed). Territorios en Movimiento. Teseo: Buenos Aires, p. 145- 168,

Valencia M.F., Caniello M., Barone A.L., Piraux M., Calvi M.F., Teixeira O.A., De Oliveira C.D. 2020. Doce años del programa desarrollo sustentable de territorios rurales del Ministerio de desarrollo agrario de Brasil. Cómo vamos?. In : Berdegué Julio (ed.), Christian Constanza (ed.), Favaret Arilson (ed.). Quince años de desarrollo territorial rural en América Latina: qué nos muestra la experiencia?. Buenos Aires : Teseo, p. 121-174.

Vasconcelos Celso S. 2004. Coordenação do trabalho pedagógico: do projeto político-pedagógico ao cotidiano da sala de aula. São Paulo: Libertad.

Viana C., Coudel E., Barlow J., Ferreira J., Gardner T., Parry L., 2016. How does hybrid governance emerge? Role of the elite in building a Green Municipality in the Eastern Brazilian Amazon. Environmental Policy and Governance, 26, 5, p. 337-350.

Woolcock M. 1998. Social capital and economic development: toward a theoretical synthesis and policy framework. Theory and society 27, 151-208.

Zarifian, Ph. 2001. Le modèle de la compétence. Paris : Éditions Liaisons.