

"L'État malgré tout ? Acteurs publics et développement".  
Mons (Belgique), 14-16 mai 2007.  
XXIIIèmes Journées du Développement de l'Association Tiers-Monde  
Facultés Universitaires Catholiques de Mons

## A quoi peuvent bien servir les forums sociaux locaux en matière de gouvernance territoriale ? Le cas du Nordeste du Brésil.

Atelier 2. Gouvernance territoriale

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

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

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

(3) Embrapa (Embrasa brasileira de pesquisa agropecuaria) – Pétrolina ; [sergio@cpatsa.embrapa.br](mailto:sergio@cpatsa.embrapa.br),  
[candero@bol.com.br](mailto:candero@bol.com.br)

### Résumé

Cette communication fait référence à une expérience de recherche-action en développement territorial au niveau du territoire du « Alto Sertão du Piauí et du Pernambouco », à la limite des États du Piauí et du Pernambouco dans le Nordeste du Brésil. Le contexte climatique, socio-économique et politique est complexe. En particulier, les contraintes d'ordre sociales et politiques résultent de l'histoire de domination politico-foncière et rendent difficile un partenariat entre société civile et pouvoir politique. Le projet a initié une ligne technique (visant la consolidation des systèmes productifs) et une ligne politique par la mise en place d'un forum de dialogue entre les acteurs locaux. Cet espace a eu un certain succès que nous analysons. Nous mettons l'accent i) sur les processus d'apprentissage et la création de compétences, qui sont déterminants pour activer et renforcer la participation et ii) sur les conditions politico-institutionnelles qu'il faut assurer pour que ces compétences soient valorisées au mieux. Nous concluons ensuite sur la relation entre le forum et l'amélioration de la gouvernance territoriale.

### Mots clés

Gouvernance territoriale, forum social, Brésil.

## 1. Introduction

Aujourd'hui, le Brésil connaît un essor important des politiques de développement territorial, paradoxalement mises en oeuvre par les Ministères sectoriels de l'Agriculture (orienté vers la consolidation de l'agrobusiness), de l'environnement, des affaires sociales. Le cas du SDT (Secrétariat du développement territorial) du MDA (Ministère du Développement Agricole, orienté vers l'agriculture familiale) est plus original car il promeut un modèle de développement territorial "durable", ouvert au partenariat avec la société civile (Duncan, 2003), tentant de concilier lutte contre la pauvreté, protection environnementale et création d'emploi. Le moyen pour mettre en oeuvre cette politique est la consolidation de l'agriculture familiale.

Ce modèle s'inscrit dans une optique de décentralisation sensée offrir un espace aux initiatives locales. Le territoire est considéré comme un lieu privilégié d'une nouvelle gouvernance, permettant de mieux articuler les acteurs locaux entre eux afin qu'ils négocient des politiques publiques mieux adaptées à leur réalité. La gouvernance « fait intervenir un ensemble complexe d'acteurs et d'institutions qui n'appartiennent pas tous à la sphère du gouvernement ; elle traduit une interdépendance entre les pouvoirs et les institutions associées à l'action collective. La gouvernance fait intervenir des réseaux d'acteurs autonomes et part du principe qu'il est possible d'agir sans se remettre au pouvoir de l'État ». (Wikipedia, 2007). Le terme désigne une manière d'aborder la question du gouvernement qui ne donne pas la priorité à l'art de gouverner et aux techniques de conduite de l'action mais aux relations entre les dirigeants et les dirigés, notamment la société civile et l'État (Moreau, 2003). La société civile, quant à elle, est "le domaine de la vie sociale organisée qui est volontaire, largement autosuffisant et autonome de l'État". C'est le corps social, par opposition à la classe politique (Stoker, 1998).

Au Brésil et afin de consolider la gouvernance locale, les méthodologies et les expériences développées par le Secrétariat du Développement Territorial font une place prépondérante au forum social. Ce forum est sensé renforcer le capital social local (Abromovay, 1998), offrir un espace de dialogue entre les acteurs, en particulier entre société civile et pouvoir public. Toutefois, le développement territorial et en particulier les forums sociaux qui y sont liés, souffrent d'un manque de compétences de la part des intervenants. Les déficiences de maîtrise des outils et des instruments méthodologiques et plus généralement, le manque de participation sociale dans les opérations, sont en effet importants. Pour le forum social en particulier, il est donc important de soulever la question de la pertinence de ce type d'instance pour améliorer la gouvernance locale et les conditions nécessaires pour en assurer une réelle efficacité. Ce sont ces deux questions qui structurent notre communication.

Elle traitera plus particulièrement d'une expérience de recherche-action de développement territorial au niveau du territoire du « Alto Sertão du Piauí et du Pernambouco », à la limite des Etats du Piauí et du Pernambouco. Elle est menée par l'Embrapa (Recherche agronomique brésilienne), le Cirad (Centre de coopération internationale de recherche agronomique pour le développement) et la FAO en collaboration avec des entités du gouvernement fédéral (Ministère de la Solidarité, du Développement Agricole). Le travail du CIRAD a consisté en un appui aux dynamiques d'organisation et à la formation nécessaires à la mise en oeuvre des actions. Le projet de coopération technique mis en place en 2003 avait comme objectif de définir une méthodologie de développement territorial dans un contexte particulièrement difficile. Ce territoire souffre en effet à la fois de la fragilité des organisations, d'un manque d'articulation entre les différents acteurs de la société, de l'absence d'une administration publique de qualité ainsi que de la rareté des informations disponibles. Cette situation est d'ailleurs classique et représentative de la région du Nordeste brésilien.

Dans cette communication, les résultats obtenus maintenant depuis plus de trois ans, qui traduisent un certain succès de l'opération, sont présentés. Les hypothèses principales sur lesquelles reposent le travail sont les suivantes : améliorer les conditions de gouvernance locale passe par un renforcement de la société

civile ; le forum est une instance pertinente pour améliorer les conditions d'une gouvernance locale mais ; afin d'y parvenir, les processus d'apprentissage et la création de compétences sont déterminants en vue d'activer et de renforcer la participation. Il faut enfin nécessairement créer les conditions politico-institutionnelles pour que ces compétences soient valorisées de manières judicieuses. Dans un premier temps, nous décrivons le contexte puis l'expérience. Nous analysons ensuite les conditions de succès du forum puis en tirons des conclusions sur les conditions d'une réelle contribution du forum à l'amélioration des conditions de gouvernance du territoire.

## 2. Un contexte difficile

Si, comme nous l'avons souligné dans l'introduction, le contexte à l'échelle nationale est favorable, avec une forte préoccupation pour les politiques de développement territorial inscrite dans les pratiques de l'Etat fédéral, c'est loin d'être le cas au niveau local. Le territoire, qui occupe une surface de 4.698 Km<sup>2</sup>, occupe 4 municipes, ce dernier étant l'échelle de base de l'administration brésilienne. Trois municipes font partie de l'Etat du Pernambouco et un du Piauí.

Le territoire est marqué par le clientélisme et le paternalisme du pouvoir politique local, particularités d'ailleurs très présentes dans le semi-aride du Nordeste. La culture de la participation n'existe pas, les habitants préférant demander des faveurs auprès de ces politiques plutôt que de construire un projet. Il est vrai que la situation économique-sociale renforce la difficulté d'inscrire un projet dans la durée. Les conditions climatiques, marquées par l'aridité, péjorent les opportunités de développement économique, largement dominées par les activités agricoles, en particulier l'élevage des ruminants. Le manque de services d'assistance technique ne permet pas une consolidation des systèmes productifs. Ajoutés à la faiblesse des services dans le domaine de la santé ou de l'éducation et au manque d'infrastructures (eau, santé, communication, transports et électrification), les indices de pauvreté (IDH moyen de 0,65) traduisent les conditions difficiles de la région.

Le capital social (Putman, 1996) est relativement faible. Un nombre important d'associations de producteurs existent au sein du territoire mais il résulte davantage d'une nécessité de se regrouper afin de bénéficier d'aides financières du gouvernement que d'une volonté de développer des actions collectives. Celles-ci restent rares et se traduisent par un manque d'expérimentation sociale et technique dans la région, surtout dans le Piauí. Seule la présence de deux ONG qui interviennent sur le territoire et les syndicats agricoles qui bénéficient fortement de l'appui des fédérations traduisent les tentatives d'organisation de la société civile. Enfin, une grande limitation pour le développement de la région est liée à l'absence d'une administration publique de qualité et à la rareté des informations disponibles. Le manque d'articulation et de communication entre les différents acteurs de la société, le manque de contractualisation, tant pour définir les objectifs et élaborer les projets que pour les exécuter est important. Par exemple, les nouvelles ressources du gouvernement fédéral connaissent une sous-utilisation et une utilisation inadéquate dû à un manque d'informations et de communication.

Ces constats ont renforcé l'évidence de la nécessité "d'espace" de dialogue, comme celui du forum social, afin de dynamiser la réflexion collective au niveau de la population locale puis d'articuler ces réflexions avec les politiques locales.

## 3. Le processus

Dès le départ de l'opération, en septembre 2003, la stratégie privilégiée par le projet conjugue une ligne politique avec une ligne technique (Tonneau *et al.*, 2003). Les objectifs de la première visaient une réelle participation de la société civile, un processus d'échange et d'articulation avec le pouvoir local et enfin la

construction d'un plan de développement pour le territoire. Elle devait conduire à la consolidation des institutions locales et leurs articulations avec les instances extérieures au territoire, de manière à consolider son développement. On attendait aussi que cette articulation politico-institutionnelle identifie les compétences de chaque institution engagée et définisse les responsabilités de chacune d'elles au sein du projet. La mise en place d'un axe technique voulait, quant à lui, consolider les systèmes productifs privilégiant un processus d'expérimentation au champ.

Du point de vue politique, la nécessité de créer un espace, le forum, capable de faire dialoguer les différents acteurs du développement, de promouvoir la participation de la société civile et de faire converger de différents points de vue et les compétences présentes, nous a semblé la manière la plus judicieuse de procéder, sans toutefois tomber dans des discussions stériles liées aux politiques partisans. La construction du forum dans le territoire qui s'est appelé par la suite le territoire " do Alto Sertão do Piauí e Pernambuco", a débuté le 14 septembre 2004. Le processus est encore en oeuvre. Dans un premier temps, le compromis s'est avéré difficile entre les entités et les personnes, et les discussions évoluaient peu. Le fait que certaines personnes soient engagées socialement nous a amené à repenser l'entrée méthodologique, notamment en nous appuyant davantage sur les Conseils Municipaux de Développement Rural (CMDRs) existant dans tous les municipes. Cela permettrait de mieux articuler le forum avec leurs actions. Ce dernier s'est dès lors constitué autour de représentants choisis d'institutions locales, de préfectures, de syndicats, des associations, des institutions d'aide (ONGs), des banques et de l'État.

Commentaire [t1]: Il faut préciser

Les activités du forum ont d'abord été concentrées autour l'élaboration d'une prospective territoriale, sommaire, capable de rappeler les contraintes et les limitations du territoire et de définir des grandes orientations d'actions.

Très vite, avec la volonté d'ancrer les activités dans le concret, les discussions ont ensuite identifié des "axes structurants" et ont privilégié le montage des projets. Les réunions sont devenues mensuelles et itinérantes (chaque municipe recevant le forum tour à tour). Elles ont permis la consolidation de groupes de travail pour l'approfondissement des discussions et l'élaboration de propositions.

Très vite, la question de l'institutionnalisation du forum s'est posée. Deux idées sont apparues. Une menait le forum à une entité de droit, capable d'élaborer et d'implanter des projets et de gérer des ressources, avec toutes les prérogatives nécessaires à ce type d'actions. Une autre cherchait la préservation d'un espace neutre, articulant diverses idéologies, capable de discuter politiques publiques et élaboration des programmes de développement pour le territoire. Avec l'inventaire des expériences menées dans d'autres régions, la consolidation institutionnelle du forum a été discutée sur la base d'un Consortium Intermunicipal de Développement qui améliorerait fortement la capacité d'action du forum.

Le forum s'est alors concentrée sur l'élaboration d'un plan de développement territorial, ce qui signifiait une capacité de définir un plan d'action en partenariat avec les institutions du gouvernement et des programmes d'investissements, valorisant l'existant et abordant des sujets importants comme l'eau, l'éducation, la communication.

#### 4. Des résultats encourageants

Le forum de Développement Territorial du Alto Sertão do Piauí e Pernambuco fonctionne maintenant depuis près de trois années, avec une trentaine de réunions tenue. Le forum connaît des résultats positifs. Il s'est avéré un véritable lieu de dialogue entre les acteurs locaux, en particulier dans un partenariat plus ouvert entre pouvoir politique et société civile. Malgré la fragilité des organisations, la représentation et la participation de la population locale ont été effectives. Il révèle en fait un processus d'appropriation des mécanismes de développement par les acteurs locaux.

Le nombre de personnes présentes aux réunions oscille entre 100 et 200 personnes. Aujourd'hui, alors que l'expérience a débuté avec la population, le politique s'est approprié le forum. Il a commencé à désigner ses représentants, permettant une amélioration de la participation institutionnelle. Aujourd'hui, chaque municipalité assume les dépenses d'accueil du forum, ce qui est une preuve de l'implication des préfectures. Trois sur quatre d'entre elles ont déjà voté le projet de Consortium Intermunicipal de Développement. Des accords avec des agences financières (Banque du Brésil et Banque nord-est) ont été passés et des projets concrets lancés (caprinoculture, valorisation et transformation des produits locaux, cultures fourragères...). Les municipalités de Pétrolina dans le Pernambuco, de Jacobina et de Paulistana du Piauí ont ensuite intégré le forum. Le forum traduit ainsi une dynamique réelle de développement. Pourquoi a-t-il permis une telle avancée ?

## 5. Des conditions de réussite

Nous pensons qu'un certain nombre d'éléments ont joué dans la réussite actuelle de cette expérience (De Azevedo *et al.*, 2006).

Tout d'abord, au départ du projet de la FAO, la délimitation géographique du territoire devait intégrer un nombre plus important de municipalités, principalement celles de l'état du Piauí. Les limitations budgétaires ont réduit la délimitation aux municipalités d'Acauã dans le Piauí et Afrânio, Dormentes et Santa Filomena dans le Pernambuco. Nous pensons que commencer avec un territoire plus restreint a permis son appropriation plus rapide par les acteurs locaux parce que c'est un espace qui faisait sens pour eux par rapport aux problèmes concrets qu'ils rencontrent et selon les réponses qu'ils pouvaient y apporter. Le territoire s'est d'ailleurs étendu par la suite, de manière progressive et compte actuellement 7 municipalités.

Un deuxième point à souligner est la prise en compte des demandes concrètes des participants, demandes souvent d'ordre technique. Il est en effet important, afin de stimuler la motivation et la participation de la population, de commencer le travail de manière très concrète. Ceci a permis une fidélisation des participants et une meilleure visibilité du rôle du forum. Des thèmes importants (l'eau, l'assistance technique) ont été le support d'un exercice d'élaboration de projets, tout d'abord avec les membres du forum puis en présentant et en consolidant les idées de projets avec les partenaires tant techniques que financiers. Cet exercice a permis l'expression des nécessités de la population, basée sur les expériences de développement réussies et appropriées par les populations. Le défi est de réussir que la planification agricole ne soit pas dominée par ceux qui occupent généralement les espaces de décision et qui ont parfois une vision erronée de la réalité.

La fragilité et les échecs des organisations de la société civile, qui peuvent compromettre gravement les compromis exigés pour ce type d'approche, nous ont amené à chercher dans les institutions des personnes jouissant d'une capacité de leader et d'une bonne connaissance de la réalité. Ceux-ci pouvaient à leur tour, jouer un rôle de mobilisateurs. Le forum a ainsi été créé comme un lieu de démocratie, où tous ont le droit de s'exprimer, mais sans tomber dans l'activisme politique partisan. Néanmoins, les particularités du territoire, avec son lobby politico-foncier ont empêché son appropriation par le pouvoir public. Il ne s'est impliqué en rien au début du processus. Avec le temps, le poids politique du forum comme espace privilégié de discussion a été renforcé et la légitimité qu'il a gagnée, a poussé à la participation des préfets.

Le forum a aussi connu des arrangements institutionnels capables d'en assurer un fonctionnement satisfaisant. Un contrat suffisamment discuté a été établi ainsi que des règles claires d'engagement, de comportement et des responsabilités de chacun afin de faciliter l'articulation entre les initiatives privées, les organisations de la population (les communautés, syndicats, associations), les institutions d'appui (gouvernementaux et non gouvernementaux) et les pouvoirs publics. Un conseil consultatif du forum a été créé. Il a pour vocation de préparer et suivre les réunions du forum. Il est constitué par des Conseils Directifs Municipaux du forum où sont représentés le pouvoir public, les associations, les syndicats des

travailleurs agricoles. Le fonctionnement de ces Conseils n'a été effectif que dans les derniers mois. Dans cette perspective, les critères de participation au conseil consultatif du forum ont aussi été définis en son sein. Ils sont de deux types : critères de représentation (quelles sont les différentes catégories sociales qui devaient être représentés) et critères personnels d'engagement : bénéficier d'une capacité de dialogue et d'expérience avec le travail social, jouir de crédibilité et de responsabilité devant les communautés, disposer d'un minimum de connaissance sur la réalité des municipes, habiter dans le municipe, disposer de temps et être indiqué par des entités représentatives - Préfectures, Syndicat des Travailleurs Ruraux, ONGs, Représentants des Associations...

Dans un souci de coordination, toutes demandes émanant des ruraux doivent maintenant passés obligatoirement par l'intermédiaire de ces conseils municipaux avant de les relayer au niveau du forum. La création de ces Conseils puis du Consortium Intermunicipal a permis de consolider la relation avec le pouvoir publique puisque la gestion de ce dernier est partagée entre des représentants du forum et les préfets. Ceux-ci ont assumé leur rôle après s'être aperçu de l'appropriation des mécanismes et des propositions faites par les acteurs locaux.

Enfin, un fait important dans la réussite de l'expérience est lié à la volonté très forte de l'équipe d'animation qui a pris le temps d'expliquer le processus aux participants avec une régularité exemplaire. Il s'est avéré important de respecter le rythme des personnes locales afin de favoriser l'appropriation du forum. Les méthodologies utilisées par cette équipe ont aussi privilégié un processus d'apprentissage. Les discussions ont en effet privilégié une formation par la recherche. Le présupposé est qu'il n'y pas de solution toute prête et que le besoin d'expérimenter existe.

La méthodologie d'élaboration de projets a permis ainsi de créer un lieu d'apprentissage où les personnes identifient les informations pertinentes, analysent les expériences, expérimentent et évaluent. L'idée est de promouvoir des expérimentations sociales, techniques et institutionnelles qui, accompagnées, vont être des espaces de production de références. Le fait de partager les informations disponibles entre les membres du forum a rendu possible une vision partagée de la situation où chacun partage les visions des partenaires. Cela a également servi aux techniciens pour leur donner une connaissance minimale de la zone. Les résultats ont d'ailleurs permis au forum d'acquérir une connaissance sur la réalité du territoire qui n'existait pas de manière officielle, permettant de nouvelles évaluations de la part du pouvoir public et de la société civile.

## **6. Forum, compétences et dynamiques sociales**

Dans cette perspective de former des compétences sur le territoire, nous nous sommes très vite rendus compte que la formation devait aller au-delà d'une simple qualification technique. Elle devrait permettre aux bénéficiaires de comprendre la relation entre l'innovation et les systèmes de production, identifier les nécessités d'adaptation et les favoriser en mobilisant les moyens des politiques publiques. La qualification technique est donc incluse dans une réflexion globale sur le sens et les impacts attendus de cette technologie au sein du système. Cela implique un itinéraire pédagogique qui respecte les suivantes étapes : analyse de la réalité, définition de stratégies de transformation des systèmes de production, présentation et discussion des techniques, expérimentation, évaluation. Une formation en alternance a été choisie, avec l'organisation de sessions bimensuelles de deux jours, avec des activités expérimentales entre chaque session et l'accompagnement des activités des projets individuels et collectifs.

C'est dans cette perspective que la priorité a été donnée à l'implantation de l'Université Paysanne. Ce sont des jeunes agriculteurs de la région, choisis par les communautés, intéressés dont l'engagement social est fort et avec des niveaux de compétences initiales suffisants (alphabétisés, intérêt pour la "chose technique"). Cinquante personnes ont déjà été formées sur un cycle de 6 mois. Un groupe de soixante

autres a débuté en fin d'année 2006. Le défi est de fournir une formation initiale afin qu'ils puissent comprendre la philosophie d'un projet de développement durable et de gestion des ressources naturelles, basée sur l'interaction entre les perspectives, intérêts et projets des agriculteurs familiaux et de leurs organisations ainsi qu'avec le référentiel théorique, analytique et pratique des disciplines scientifiques.

Ces personnes, appelés initialement "Agents de Développement Rural" - ADR et, aujourd'hui, "Agents de Développement Durable" – ADS, est l'action que nous pensons la plus importante à moyen et long terme. Ils ont en fait deux rôles : assumer celui d'agents de développement rural et assurer la participation et la représentation des communautés de base auxquelles ils appartiennent au sein du forum. L'insertion de ces jeunes dans le processus de développement se produit dans un premier temps avec des articulateurs locaux dans leurs communautés. Ils deviennent ensuite les référents techniques locaux et plus largement comme fournisseur de l'assistance technique et de l'élaboration de projets du "Programme National de Renforcement de l'Agriculture Familiale" - PRONAF. La présence des ADS vient couvrir une immense lacune dans les actions de formation des agriculteurs familiaux et de leurs leaders, ainsi que pour les techniciens de leurs organisations d'appui. Aujourd'hui huit jeunes du premier groupe agissent dans le municipe d'Acauã dans le Piauí auprès d'un "technicien projetiste" de la Banque du Nordeste, évaluant, diagnostiquant, analysant et aidant à l'élaboration de projets dans leurs communautés. Le projetiste rémunère les ADS par produit (projet élaboré et accepté).

## 7. Des perspectives

Si les conditions de réussite sont réunies, il n'en reste pas moins nécessaire de consolider le processus et de répondre à un certain nombre de défis. Le premier est lié à la formation des membres des conseils du forum et des élus locaux. Celle des membres du conseil consultatif du forum est nécessaire afin de renforcer leur capacité de diagnostic et de planification. Celle des élus est tout aussi importante mais elle doit se faire de manière indirecte, c'est-à-dire hors d'un cursus de formation standard que les préfets refuseraient mais au travers des participations au forum ou des réunions du consortium qui doivent être pensés comme des moments d'apprentissage.

Un deuxième défi est celui de l'institutionnalisation même du Consortium Intermunicipal de Développement, comme instance exécutive, le forum restant un espace de discussion, traçant les directives et établissant les programmes pour le développement territorial. Le Consortium renforcera les actions du forum, viabilisant les équipes techniques, les projets, la capacité de gestion et d'implantation des actions. Une entité spéciale sera créée pour la gestion de l'assistance technique, basée sur le réseau des ADS. Il faut reconnaître que l'assistance technique des entités externes est toujours nécessaire, mais qu'ils peuvent être des facilitateurs du processus produisant matériel pédagogique et références. Le présupposé est que la capacité de réponse des ADS aux questionnements de la communauté est plus importante. L'agence d'assistance technique assumera la qualification des agents et fournira les moyens nécessaires (transport, matériel didactique, appui financier...). Le défi est donc aussi lié aux politiques publiques de valorisation de ces ADS. Une politique d'assistance technique est en effet à promouvoir sur le territoire à partir de ce modèle.

Le dernier défi est celui de l'articulation même entre les institutions. Celles-ci, marquées encore par des approches top-down, ne considèrent pas le forum comme une instance légitime qu'il est nécessaire de consulter afin d'entreprendre toute démarches au sein du territoire. Ceci abouti souvent à des interventions non coordonnées et répétitives. Nous espérons que la mise en œuvre du Consortium comme interlocuteur de l'ensemble de ces institutions au niveau du territoire pourra répondre de manière satisfaisante et durable à cette préoccupation.

## 8. Discussions et conclusions

Dans un contexte de faible capital social, de domination et de clientélisme politique, comme celui où l'expérimentation s'est déroulée, nous avons bien montré qu'un forum local, comme espace collectif de débat et d'action, notamment en terme d'adaptation des PP, est une instance pertinente pour améliorer les conditions de gouvernance locale c'est-à-dire pour assurer une contribution suffisante de la société civile aux choix et aux actions de développement. Il permet en effet de rééquilibrer les conditions de dialogue avec le politique.

Mais trois éléments nous semble capital pour aboutir à cela :

1 ; Il faut créer les compétences,

- en créant les conditions politico-institutionnelles pour que ces compétences soient utilisées,
  - L'animation pour le développement par la formation est capitale pour assurer un fonctionnement efficient du forum, c'est-à-dire pour activer la participation, pour fortifier les dynamiques locales et pour structurer les débats et les propositions.
  - Générer des compétences ne suffit donc pas, il faut aussi créer les conditions pour que ces compétences puissent s'exercer pleinement. Ces conditions sont liées d'une part à la qualité de l'animation pour le développement et d'autre part, à la création de dispositifs institutionnalisés comme le consortium. L'animation pour le développement permet une appropriation, une négociation et une adaptation continue du processus permettant la création de références communes et la construction de règles collectives.
  - Pour les dispositifs, pour assurer un rééquilibrage du dialogue territorial et un réel partage du pouvoir. Il est important en effet de déplacer le pouvoir local au niveau du Consortium, "l'intermunicipalité" comme l'intercommunalité en France, pourrait d'ailleurs être une organisation institutionnelle incontournable pour une gouvernance locale (Guesnier, 2004).

*Nous parlons bien de en créant les conditions d'un réel partenariat entre société civile et Etat et non pas celles d'une opposition systématique. Cela, nous l'avons vu, nécessite très souvent de travailler en dehors du pouvoir local au début du processus et de l'intégrer lorsque les compétences ont été renforcées et que la légitimité des acteurs a été conquise par leur capacité à proposer collectivement au travers du forum. Par la suite, cet espace veut développer des actions collectives qui se veulent subordonnées à des intérêts communs. Il s'agit moins de s'affronter que de traiter en effet une question ensemble.*

*Notre approche qui a privilégié au départ une absence de discussions partisanes, puis la construction d'un légitimité politique qui s'est concrétisée par la participation des préfets puis enfin l'institutionnalisation d'un espace de pouvoir partagé entre société civile et Etat, nous apparaît pertinent. L'ensemble de ces conditions que nous venons d'énumérer, est le gage d'une bonne gouvernance.*

*(identification des intérêts communs, arrangements entre acteurs, dispositifs nouveaux, pacte et normes diversifiées*

Penser la gouvernance locale comme un processus permanent d'évaluation, d'ajustements, de négociations continues et de création évolutive de références communes et de normes souples, interfère avec les frontières du territoire qui évoluent constamment selon les projets, les conflits, les opportunités. Il nous semble toutefois de respecter, à chaque fois, l'espace qui fait sens pour les acteurs locaux, c'est-à-dire que la proximité qu'ils peuvent établir entre eux, au travers de processus informels et institutionnalisés, leur permettent de répondre aux problèmes qu'ils rencontrent. Cette notion de territoire comme espace d'apprentissage et en évolution constante, rejoint la notion de territoire actionnable (Piroux *et al*, 2006). Dans ce cas, le cheminement, la résolution des problèmes sont aussi importants que la fin, le développement du territoire. Il s'impose alors comme un construit permanent (Pecqueur, 2003), en constante appropriation.



Nous terminerons notre réflexion sur la notion d'échelle temporelle et spatiale qui affecte fortement ces processus. La recherche d'autonomie à l'échelle locale nécessite paradoxalement l'intervention externe du gouvernement fédéral pour garantir l'indépendance du processus, notamment en matière de financements. La question du territoire et de sa gouvernance renvoie ainsi inévitablement aux niveaux d'organisation à articuler. Il faut donc à l'échelle de l'Etat Nation, bénéficier de conditions de décentralisation suffisantes et de politiques publiques efficaces et d'une capacité de les adapter à l'échelle locale. Enfin, nous avons aussi insisté sur le fait qu'il faut disposer de temps pour penser le développement territorial comme un processus d'apprentissage et pour respecter le rythme des communautés locales, alors qu'à l'opposé, le temps des projets institutionnels est souvent bien différent ; pour paraphraser Dahrendorf (2007) : "*Il faut six mois pour organiser des élections, dix ans pour installer une économie de marché, mais une génération pour créer une société civile. Or, sans société civile, il n'y a pas de démocratie*". Aussi, nous devons faire preuve d'humilité face aux changements sur le territoire du fait notamment de l'inertie souvent voulue par les dirigeants locaux, qui suppose la poursuite d'une animation forte et volontaire sur le territoire.

## Bibliographie

- Abramovay R. (1998). *O capital social dos territórios : repensando o desenvolvimento rural*. Seminário Sobre Reforma Agrária e Desenvolvimento Sustentável. Fortaleza, 23-25 de Novembro de 1998.
- De Azevedo S G, de Araújo C R, Piraux M. (2006). *O papel e os desafios do fórum no enfoque de desenvolvimento territorial: a experiência de Acauã*. Revue Raízes, UFCG, Campina Grande, 2006, V. 24 (01 e 02). Sous presse.
- Dahrendorf (2007) in Wikipedia (2007): <http://fr.wikipedia.org/> La gouvernance territoriale.
- Duncan M. (2003). O desenvolvimento territorial : o projeto do MDA in Jean Philippe Tonneau, Pedro Carlos Gama da Silva, Waltemilton Vieira Cartaxo, Eduardo Assis Menezes, Lydda Gaviria "Desenvolvimento Territorial e Convivência com o Semi-Árido Brasileiro" - Experiências de Aprendizagem. Relatório Final. Embrapa semi arido. Petrolina 2003. 46 p.
- Guesnier B. (2004) Gouvernance et performance des territoires. In Guesnier B., Joyal A., 2004. Le développement territorial. Regards croisés sur la diversification et les stratégies. Université du Québec Trois-Rivières, association de science régionale de Langue Française, Université de Poitiers, France, 331 p.
- Moreau Defarges P (2003). La gouvernance, Que sais-je ?, PUF, 2003.
- Pecqueur B. (2003). Territoire et gouvernance : quel outil pour le développement ?, Actes du colloques international, Umr Sagert, 25-27 février 2003, Montpellier, France.
- Putman, R D. (1996). "Comunidade e Democracia: a experiência da Itália Moderna". Rio de Janeiro: FGV. [Tradução Luiz Alberto Mon ardim], 1996.
- Tonneau JP, Gama da Silva P C, Vieira Waltemilton C., Assis Menezes E, Gaviria L. (2003). "Desenvolvimento Territorial e Convivência com o Semi-Árido Brasileiro" - Experiências de Aprendizagem. Embrapa, FAO, FAGRO, Cirad, Relatório final e Anais do Seminário, Petrolina, Embrapa Semi-árido, 30 setembro de 2003, 42 pp
- Piraux M., Chia E., Dulcire M. (2006). *De la situation de gestion au territoire actionnable. Des enseignements en matière de politique territorialisée*. Canadian Journal of Regional Science/Revue canadienne des sciences régionales, XXIX: 1 (Spring/printemps 2006), ISSN: 0705-4580 Canada.
- Stoker G. (1998) « Cinq propositions pour une théorie de la gouvernance in *Revue internationale des Sciences Sociales*, n°155, UNESCO/érès, Paris, 1998.
- Wikipedia (2007). <http://fr.wikipedia.org/> La société civile.