Le programme des Territoires de la Citoyenneté au Brésil. Quels enseignements pour penser l'évaluation du développement territorial?

Marc Piraux (CIRAD/UFPA), Marcio Caniello (UFCG)

Mots-clés : évaluation, gouvernance territorial, dispositif, Brésil, territoires.

La question des dispositifs de gouvernance territoriale pose directement celle de leur évaluation. Celle-ci fait l'objet d'une réflexion spécifique dans le champ académique (Chia *et al*, 2010 ; Chia *et al,* 2012 ; Rey-Valette *et al,* 2011) mais elle constitue encore un enjeu de recherche fort (Rey-Valette et Mathé, 2012) vu l'importance qu'elle revêt pour le développement territorial.

Pour contribuer à cette réflexion, nous analysons comment ce thème a été abordé dans le programme des Territoires de la Citoyenneté (TC) au Brésil. Ceux-ci marquent une inflexion importante des politiques menées pour le milieu rural au Brésil. Mis en place à partir de 2008 par le deuxième gouvernement « Lula », ce programme voulait en effet favoriser la participation des acteurs du monde rural, en particulier les agriculteurs familiaux, dans la mise en place de politiques publiques mieux adaptées aux réalités locales et définies au niveau d'un territoire faisant sens pour eux. Cette démarche voulait dépasser l'échelle municipale jusque-là privilégiée, et les rapports de pouvoirs qui y sont associés.

A partir de 2011, une évaluation nationale a été conduite pour aider les acteurs locaux ainsi que le Ministère du Développement Agraire (MDA) en charge du secrétariat exécutif du programme, à mieux appréhender les dynamiques et les impacts des TC et définir les actions pour infléchir le programme. Cette évaluation a été organisée à partir d'un partenariat organisé entre le Cnpq (Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico), le MDA et 23 universités fédérales qui ont été contractualisées pour engager ce travail d'évaluation. Il a concerné 36 territoires répartis dans tout le Brésil.

Pour mener à bien ce travail, des innovations spécifiques ont été mises en place à la fois en termes de dispositif (des cellules d'accompagnement gérées pendant 3 ans par des universités fédérales et composées de 2 professeurs, de 2 techniciens et d'étudiants boursiers) et d'instruments (batteries importantes d'indicateurs définis de manière participative au travers d'un bricolage méthodologique). L'analyse de cette innovation territoriale originale et les résultats des indicateurs permettent de tirer des enseignements pour mieux penser l'évaluation et la conduite des opérations de développement territorial.

Le fonctionnement des cellules d'accompagnement et leur impact sur les territoires sont apparus très différenciés. Ils dépendent d'un certain nombre de facteurs que nous analysons, facteurs le plus souvent liés à la qualité de l'insertion des cellules dans le territoire, à leur légitimité et aux compétences disponibles. Le degré d'appropriation du dispositif par le MDA s'est aussi confronté à des successions d'équipes politiques et techniques différentes.

Quant aux instruments d'évaluation, 5 types d'indices ont été définis : indice de conditions de vie (ICV), d'identité, de gestion sociale (IGS), de capacité institutionnelle des municipes (ICI) et indice de mise en œuvre des projets. Nous décrivons comment ces indicateurs ont été construits en soulignant

l'importance de la participation et de la nécessité d'un bricolage méthodologique pour gagner en pertinence.

L'analyse des principaux résultats (Caniello *et al*, 2013 *;* Caniello, 2014; Piraux, 2014) montre un impact fort des politiques publiques sur l'amélioration des conditions de vie en milieu rural, une forte identité liée au milieu rural, un fonctionnement du dispositif de gouvernance encore fragile lié à un manque de légitimité et de compétences pour construire une réelle espace d'action publique, un problème d'opérationnalité par des dysfonctionnements des projets. Une forte diversité des résultats est aussi enregistrée, que nous mettons en relation avec les dynamiques propres de chacun des territoires.

Nous dégageons de cette analyse un certain nombre d'enjeux en matière de conduite des opérations de développement territorial (adaptation des cadres juridiques, apprentissage organisationnel, formation) ainsi que des enseignements en termes de dispositifs participatifs d'évaluations innovants. Nous formulons des conclusions sur la nécessité de promouvoir une culture de l'évaluation et de penser des dispositifs d'information et d'évaluation pérennes associés à des processus d'accompagnement et d'apprentissage. Il faut créer les conditions territoriales pour que la connaissance devienne un champ d'action basé sur l'interaction, l'échange et la construction collective de concepts, de méthodes et d'outils innovants, qui se convertissent en biens publics soutenant les processus transformateurs.