

Colloque de l'ASRDLF de Grenoble - Chambéry

(11 -13 juillet 2007)

Le développement territorial durable : le cas d'une expérience dans le Nordeste du Brésil.

Marc Piraux (1), Jean-Philippe Tonneau (2), Sergio Guilherme de Azevedo (3),
Lucia Marisy Souza Ribeiro de Oliveira (4)

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

(2) Cirad Montpellier ; jean-philippe.tonneau@cirad.fr.

(3) Embrapa (Embrasa brasileira de pesquisa agropecuaria) - Pétrolina Brésil ;
sergio@cpatsa.embrapa.br.

(4) Univasf (Université Fédérale de la Vallée du São Francisco - Brésil). luciamarisy@uol.com.br

Résumé

Cette communication traite d'une expérience de recherche-action de développement territorial durable au niveau du territoire du « Alto Sertão du Piauí et du Pernambouco » dans le Nordeste du Brésil. Le contexte climatique, socio-économique et politique y est difficile. L'histoire de domination politico-foncière rend aujourd'hui difficile un partenariat entre société civile et pouvoir politique. Le projet, initié en 2003, entre le Cirad, la FAO, l'Embrapa et les Ministères brésiliens, a développé une ligne technique (visant la consolidation des systèmes productifs) et une ligne politique par la mise en place d'un forum. Aujourd'hui, cette expérience réunit les conditions d'un succès que nous analysons. Nous en tirons quelques enseignements méthodologiques en terme de développement territorial durable. Nous mettons notamment l'accent sur les processus d'apprentissage et sur la création de compétences qui sont déterminants pour activer et pour renforcer la participation ainsi que sur les conditions politico-institutionnelles qu'il faut assurer pour que ces compétences soient valorisées au mieux et perdurent dans la durée. Nous montrons que, dans une perspective de développement durable, le développement territorial suppose la légitimation d'un espace collectif d'action et d'un système rénové de gouvernance, destiné à repenser l'action publique. Il s'appuie sur l'institutionnalisation du processus, c'est-à-dire sur la création de normes et de valeurs partagées.

Mots-clés

Développement territorial durable, gouvernance territoriale, innovation technique, forum social, Brésil.

1. Introduction

Le développement territorial durable est aujourd'hui une méthodologie d'intervention retenue dans de nombreux pays. Elle suggère que la durabilité est renforcée par des

interventions menées à une échelle spatiale intermédiaire entre le global et local (Laganier *et al.*, 2002), sur un espace qui fait sens pour les acteurs locaux et qui donne du sens aux actions qu'ils mènent pour répondre à leurs problèmes. Le Brésil connaît d'ailleurs aujourd'hui, un essor important des politiques de développement territorial, mises en oeuvre par les Ministères 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), qui est orienté vers l'accompagnement de l'agriculture familiale) est original car il promeut un modèle de développement territorial 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. Il privilégie le forum social comme un espace de dialogue entre les acteurs, en particulier entre société civile et pouvoir public. Nous définissons la société civile comme "le domaine de la vie sociale organisée qui est volontaire, largement autosuffisant et autonome de l'État" (Wikipedia). C'est le corps social, par opposition à la classe politique (Stoker, 1998). Le territoire est ainsi 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. Il est aussi un espace où les acteurs locaux sont mieux à même de développer des projets qui permettent une consolidation des systèmes productifs et une meilleure protection de l'environnement. Toutefois, articuler développement territorial et durabilité n'est pas évident et pose de nombreuses questions méthodologiques.

Nous voudrions éclairer cette question à partir 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, qui pose évidemment des problèmes en terme de durabilité, est représentative de la région du Nordeste brésilien.

Dans cette communication, les résultats obtenus maintenant depuis plus de quatre ans, qui traduisent un certain succès de l'opération, sont présentés. Nous voudrions caractériser les facteurs qui expliquent ce relatif succès et qui peuvent concourir ainsi à un développement territorial durable. Les hypothèses principales sur lesquelles reposent le travail sont les suivantes : développer une démarche de développement territorial durable passe par une articulation entre une ligne technique et une ligne politique ; 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 et perdurent dans le temps.

2. Un contexte difficile dans la région

Le territoire, qui occupe une surface de 4.698 Km², occupe 4 municipes (correspondant à l'échelle de base de l'administration brésilienne). Trois municipes font partie de l'Etat du Pernambouco et un du Piaui (Figure 1). Si le contexte à l'échelle nationale est favorable, avec les politiques de développement territorial inscrites dans les pratiques de l'Etat fédéral, c'est loin d'être le cas au niveau local. Le territoire est en effet en crise. La première est sociale. Marquée par le clientélisme et le paternalisme du pouvoir politique local, particularités très présentes dans le semi-aride du Nordeste, la culture de la participation n'existe pas. Les habitants préfèrent en effet demander des faveurs auprès des politiciens locaux plutôt que de construire un projet. Le capital social (Putman, 1996) est relativement faible. Un nombre importants d'associations de producteurs existent au sein du territoire mais il résulte davantage d'une nécessité de ce regrouper afin de bénéficier d'aides financières du gouvernement que d'une volonté de développer des actions collectives. Celles-ci restent rares et se traduisent par un manque d'expérimentation sociale et technique dans la région, surtout dans le Piauí. Seule la présence de deux ONG qui interviennent sur le territoire et les syndicats agricoles qui bénéficient fortement de l'appui des fédérations traduisent les tentatives d'organisation de la société civile. Il est vrai, et cela constitue un des éléments de crise, que la situation liée à l'environnement physique, 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. L'état de dégradation des ressources renouvelables, que ce soit l'eau, la terre ou les espaces naturels, devient préoccupant. Ajoutés à la carence 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. Par ailleurs, l'insuffisance des services d'assistance technique ne permet pas une consolidation des systèmes productifs. Enfin, le troisième facteur de la crise est institutionnel. Une grande limitation pour le développement de la région est en effet 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. Cette crise péjore lourdement la durabilité du développement dans la région.

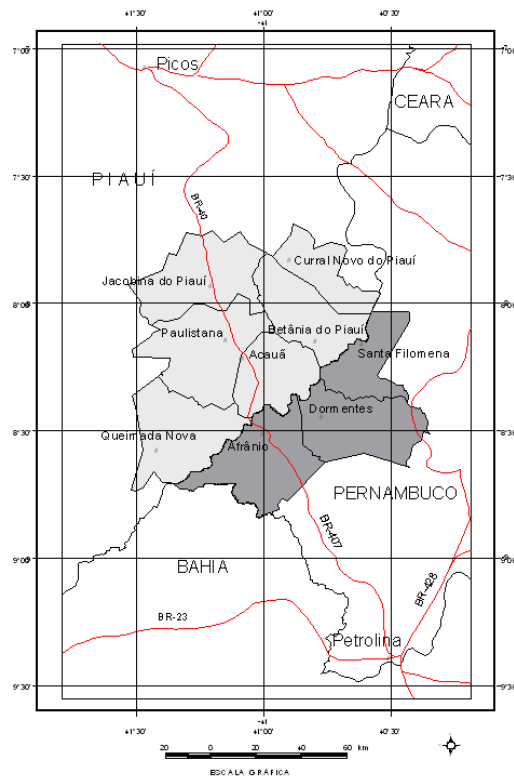


Figure 1. Localisation du territoire du « Alto Sertão do Piauí e Pernambuco ».

3. Le processus

Au départ de l'opération, début 2004, la FAO et le programme Fome 0 (Faim 0) ont lancé un projet de développement territorial visant à améliorer durablement les conditions de vie des populations locales. La stratégie privilégiée par le projet a conjugué une ligne politique avec une ligne technique (Tonneau *et al*, 2003). Les constats de crise évoqués dans le chapitre précédent ont en effet renforcé l'évidence de la nécessité "d'espace" de dialogue, 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. Les objectifs 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. La mise en place d'un axe technique voulait, quant à lui, consolider les systèmes productifs en privilégiant un processus d'expérimentation au champ.

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 devait permettre 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.

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 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.

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.

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.

4. Des premiers résultats encourageants

Le projet de Développement Territorial du Alto Sertão do Piauí e Pernambuco fonctionne maintenant depuis près de quatre 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 effet 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 leurs représentants, permettant une amélioration de la participation institutionnelle. Aujourd'hui, chaque municipe 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 votés le projet de Consortium Intermunicipal de Développement. Des accords avec des agences financières (Banque du Brésil et Banque du Nordeste) ont été passés et des projets concrets lancés (caprinoculture, valorisation et transformation des produits locaux, cultures fourragères..). Avec ces projets, les municipes de Pétrolina dans le Pernambuco, de Jacobina et de Paulistana du Piauí ont ensuite intégré le forum.

5. L'analyse des conditions de réussite du projet

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 municipes, principalement ceux de l'état du Piauí. Les limitations budgétaires ont réduit la délimitation aux municipes 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. Il compte actuellement 7 municipes.

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. 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 político-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 projet 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 et critères personnels d'engagement. 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.

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, permettant de nouvelles évaluations de la part du pouvoir public et de la société civile.

6. Forum, compétences et innovations techniques

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

C'est dans cette perspective que la priorité a été donnée à l'implantation de l'Université Paysanne. 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 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 renouvelables, basée sur l'interaction entre les perspectives, intérêts et projets des agriculteurs familiaux et de leurs organisations ainsi qu'avec le référentiel théorique, analytique et pratique des disciplines scientifiques. L'expérimentation technique, utilisant avant les CATS (parcelles d'apprentissage technique) et les Unités de Démonstration servent avant tout à une réflexion sur l'adaptation des techniques aux conditions locales et sur l'identification des conditions d'appropriation par les exploitants. Les techniques agro-écologiques ont concernés les fourrages, la préservation de la fertilité des sols et la lutte contre l'érosion, les techniques culturales...Par ailleurs, un projet sur la valorisation des produits locaux a été lancé.

Ces personnes, appelés initialement "Agents de Développement Rural" - ADR et, aujourd'hui, "Agents de Développement Soutenable" - ADS, est l'action que nous pensons la plus importante à moyen et long terme. Ils ont en fait deux rôles : assumer celui d'agents de développement rural et assurer la participation et la représentation des communautés de base auxquelles ils appartiennent au sein du forum. L'insertion de ces jeunes dans le processus de développement se produit dans un premier temps avec des articulateurs locaux dans leurs communautés. 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 municipale 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). Avec la mise en place du consortium, une agence technique voit le jour. Elle devrait permettre de mieux formaliser le rôle des ADS, de disposer de moyens renforcés pour mettre en place un dispositif d'ATER et de mieux formaliser les relations avec les partenaires techniques et financiers.

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 comme celui où l'expérimentation s'est déroulée, nous voudrions insister sur quelques éléments qui nous paraissent importants pour promouvoir une démarche de développement territorial durable.

Tout d'abord, la durabilité d'un territoire exige que les populations locales qui y vivent puissent être responsables de leur propre développement. Assurer une contribution suffisante de la société civile aux choix et aux actions de développement apparaît ainsi essentiel. Nous avons montré la pertinence du forum pour aboutir à cet objectif. Mais afin d'assurer un fonctionnement adéquat d'un tel dispositif, la création de compétences est capitale pour activer la participation, pour structurer les débats et les propositions et pour fortifier les dynamiques locales.

Disposer de compétences nouvelles ne suffit toutefois pas. Il faut aussi créer les conditions pour que ces compétences puissent s'exercer pleinement et perdurent dans la durée. Ces conditions sont liées à la qualité et à la volonté d'une animation pour le développement articulant sphère technique et politico-institutionnelle. Cette animation doit notamment conduire à rééquilibrer les conditions de dialogue territorial et de modifier ainsi le rapport de la population locale au pouvoir politique local. Notre approche qui a privilégié au départ, au sein du forum social, une absence de discussions partisans, puis la construction de sa 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 par le consortium, nous apparaît à ce titre pertinent. La gouvernance territoriale s'en trouve ainsi améliorée. D'ailleurs, "l'intermunicipalité", comme l'intercommunalité en France, pourrait d'ailleurs être une organisation institutionnelle incontournable pour une gouvernance locale (Guesnier, 2004). Cette institutionnalisation, cette création de normes locales, subordonnée à des intérêts communs, nous paraît essentielle pour assurer des changements durables dans le territoire. Ainsi, au niveau de la sphère technique, le processus a été identique : formation et expérimentation, consolidation par l'université paysanne, institutionnalisation d'une agence de coopération technique.

Nous avons ainsi montré que, dans une perspective de développement durable, le développement territorial suppose la légitimisation d'un espace collectif d'action et d'un système rénové de gouvernance, destiné à repenser l'action publique. Il s'appuie sur l'institutionnalisation du processus, c'est-à-dire sur la création de normes et de valeurs partagées. Il permet, en proposant un réel processus d'animation et de création de compétences destiné à créer les conditions favorables aux innovations techniques et organisationnelles, d'aboutir à des actions multidimensionnelles sur une espace qui fait sens pour les acteurs locaux.

Mais les conditions pour que ces compétences soient optimisées ne sont pas immuables au cours du temps. Ainsi, il est important de penser le développement territorial durable comme un processus permanent d'évaluation, d'ajustements, de

négociations continues et de création évolutive de références communes et de normes souples, sous tendu à nouveau par une « vision » de la durabilité du territoire. Entendons-nous bien sur le terme « évaluation ». Il ne s'agit pas de porter un jugement ponctuel sur les choix effectués mais bien de construire de manière permanente du sens aux actions, ce qui suppose leur analyse critique et la compréhension des situations dans lesquelles elles s'insèrent.

Ces processus d'ajustements interfèrent directement avec les frontières du territoire qui évoluent aussi constamment selon les projets, les conflits, les opportunités. Il nous semble toutefois que le territoire doit systématiquement faire sens pour les acteurs locaux, c'est-à-dire que leur proximité leur permette, au travers de processus informels et/ou institutionnalisés, de répondre aux problèmes qu'ils rencontrent et aux objectifs qu'ils se fixent. Cette notion de territoire en évolution constante rejoint la notion de territoire actionnable (Piraux *et al*, 2006), défini comme l'espace géographique pertinent pour répondre aux problèmes que rencontrent les acteurs locaux (qui prend en compte l'espace-problème et l'espace concerné par les processus de gouvernance susceptible d'y répondre) et qui privilégient les processus d'apprentissage mis en place pour traiter ces problèmes. Le cheminement, la résolution des problèmes sont donc aussi importants que la fin, le développement durable du territoire. Ce dernier 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 nécessite paradoxalement l'intervention externe du gouvernement fédéral pour garantir l'indépendance du processus, notamment en matière de financements. La question du territoire, de sa gouvernance et de sa durabilité, renvoie notamment 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.
- Laganier R., Villalba B., Zuindeau B. Le développement durable face au territoire : éléments pour une recherche pluridisciplinaire. Revue Développement durable et territoire : www.revue-ddt.org, 2002.
- 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.