



Canadian Journal of Regional Science
Revue canadienne des sciences régionales

Analyse des dynamiques d'interaction dans les dispositifs de gouvernance territoriale en Amazonie Brésilienne. Position et rôle des représentants clés

Etienne Polge¹ et Marc Piraux²

¹UMR SAD-APT, Université Paris-Saclay, INRA, AgroParisTech, Paris, France;
²CIRAD, UMR TETIS et MUSE (Université de Montpellier), Université Fédérale du Pará, Belém, Brésil.

Adressez vos commentaires à etienne.polge@inra.fr ou marc.piraux@cirad.fr

Soumis le 15 janvier 2016. Accepté le 23 mars 2017.

© Canadian Regional Science Association / Association canadienne des sciences régionales 2017.

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 / Revue canadienne des sciences régionales* 40(2), 175-184.

De nombreux États promeuvent des politiques publiques territoriales où les dispositifs de gouvernance sont centraux. Cependant, la plus-value et l'efficacité de ces dispositifs dépendent grandement de la capacité des acteurs à interagir à différents niveaux d'organisation. Au Brésil, afin de dépasser les blocages identifiés dans les communes, la création de dispositifs de gouvernance à l'échelle intercommunale, les Collèges de développement territorial (Codeter), a été encouragée dans le cadre d'un programme national de développement territorial (Pronat). Cependant, dans de vastes régions à faible densité de population comme l'Amazonie, le renforcement des coordinations locales entre acteurs s'avère particulièrement ardu. Afin de les consolider, les Codeter de l'État fédéré du Pará ont favorisé l'émergence d'Arrangements Productifs Locaux (APL). L'analyse des interactions dans les deux catégories de dispositif (local et territorial) dans une phase active et dans une phase d'arrêt du programme, a mis en relief les différentes postures adoptées par les représentants qui contrôlent les liens entre les groupes d'acteurs, que nous appelons représentants clés. Nous en déduisons des stratégies susceptibles de faciliter la gouvernance interne des territoires.

Numéro spécial: Nouvelles controverses du développement territorial.

La mise en place de dispositifs de gouvernance territoriale s'est assez largement développée ces dernières années dans un certain nombre de pays (Pasquier, Simoulin, & Weisbien 2013 ; Torre & Traversac 2011). Elle vise à améliorer les modalités de mise en œuvre des politiques publiques en favorisant leur territorialisation. Ainsi, au Brésil, le programme national de développement territorial (Pronat) initié en 2003 et le programme national «Territoires de la Citoyenneté» (mis en place en 2008) ont été conçus comme un moyen de transformer l'action publique pour mieux lutter contre la

pauvreté et les inégalités sociales en milieu rural (Cazella, Zimmermann, & Leite 2013 ; França & Soriano 2009). Ces programmes ont ainsi prévu la création de collèges de développement territorial (Codeter) pour mieux organiser les relations entre représentants de la société civile et des institutions publiques issus de l'État ou des différentes communes du territoire. Cependant, le bon fonctionnement des dispositifs de gouvernance dépend fortement des coordinations qui s'établissent entre les acteurs (Torre & Beuret 2013). Or, ces coordinations s'avèrent particulièrement difficiles à

établir en Amazonie, du fait de l'immensité des territoires et de la faible structuration des institutions publiques, ce qui peut questionner la possibilité d'impulser des dynamiques de développement territorial. Aussi, mieux comprendre les dynamiques spatiales des coordinations entre acteurs est nécessaire pour détecter les blocages éventuels et identifier les innovations organisationnelles à l'œuvre. Nous rendons compte ici des travaux que nous avons menés sur les Codeter de l'État du Pará, situé en Amazonie Orientale. Ces Codeter ont structuré leurs actions de développement économique autour des Arrangements Productifs Locaux (APL) instaurant ainsi une gouvernance multi-niveaux (voir encadré).

Les APL sont définis, en termes larges, comme des agrégations territoriales d'agents économiques, politiques et sociaux, concentrées sur un ensemble spécifique d'activités économiques en lien les unes avec les autres – lien lacunaire ou à consolider (Cassiolo, Lastres, & Maciel 2003). Ils peuvent être considérés comme des formes incomplètes des systèmes de production locaux à la française (Joyal 2008). Ce sont des arrangements institutionnels, qui se structurent autour de pôles de production spécialisés. Les APL ont fait l'objet d'une littérature abondante au Brésil. Ils sont analysés le plus souvent dans une volonté normative d'évaluation des impacts sur le développement local ou sur des secteurs spécifiques mais aussi en tant que tel comme forme de coordinations entre acteurs (Oliveira & Martinelli 2014). Ces derniers types de travaux mettent en avant le rôle que peuvent avoir les APL sur l'action collective et l'innovation (Quandt 2012) mais aussi les asymétries et les relations de pouvoirs qui peuvent apparaître en cas d'absence d'institutions soutenant la coordination des acteurs (Queiroz 2013).

Les APL que nous étudions sont focalisés sur la production et la transformation de produits issus de l'agriculture familiale. Ils constituent alors des relais locaux des Codeter pour accompagner les dynamiques de

Encadré. Un dispositif de gouvernance territoriale multi-niveaux

Les Territoires de la Citoyenneté, mis en place en 2008, constituent un dispositif de coordination de politiques publiques décentralisées au niveau territorial, visant à concentrer l'effort dans les territoires les plus démunis et à dépasser les blocages locaux (clientélisme, corruption, faibles compétences, etc.). Ce dispositif s'est calqué sur un programme qui, commencé en 2003, privilégiait des Territoires d'Identité. Pour chaque territoire, composé de plusieurs municipalités, le programme prévoit la constitution d'un Collège de développement territorial (Codeter), composé des 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 – municipalités, États et Union, des banques, ainsi que de divers établissements publics chargés de la recherche, du développement, du conseil et de la formation) issus des différentes communes du territoire ou parfois extérieurs au territoire. Ce collège a 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 proviennent essentiellement du Ministère du Développement Agricole, qui a 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...). Des financements complémentaires peuvent également provenir d'autres ministères, tels que ceux liés à la santé ou à l'éducation. Les assemblées plénières du Codeter se tiennent en général tous les deux mois mais des groupes thématiques peuvent se réunir plus souvent.

Entre 2006 et 2010, le gouvernement de l'État du Pará s'est aligné sur les politiques du gouvernement fédéral. L'État a ainsi contribué de façon active au renforcement du Codeter par la participation et la mise à disposition de son corps technique. Il a aussi impulsé une politique d'appui organisée autour des arrangements productifs locaux (APL), politique promue initialement par le Ministère du Développement, de l'Industrie et du Commerce. Les différents Codeter ont alors construit leurs actions en s'appuyant sur des dispositifs de gouvernance locale organisés autour des APL. Ils ont été des moyens pour prioriser les financements et pour orienter de manière coordonnée les actions des institutions régionales (au niveau du territoire) et locales (au niveau de la municipalité).

Le processus de territorialisation de l'action publique brésilienne, mené dans le cadre de ce programme national de développement territorial, s'est heurté entre 2012 et mi-2013 à l'arrêt temporaire des dispositifs, dû au blocage du financement destiné à leur fonctionnement, pour reprendre en 2014.

Tableau 1. Superficie et population des territoires d'étude (IBGE 2010)

Territoire	superficie (km ²)	Population
Baixo Amazonas	317 274	678542
Nordeste Paraense	69 038	734492
Moyenne nationale	37 597	353333

développement local. Pourtant, cette articulation entre le niveau intercommunal et le niveau local peut être déficiente et limiter la mise en œuvre de la stratégie de développement territorial. En effet, la faible proximité géographique entre les acteurs du territoire limite leur implication dans les deux niveaux de gouvernance. Les acteurs en position d'intermédiaire jouent alors un rôle fondamental dans le fonctionnement de la gouvernance multi-niveaux.

Notre hypothèse est que l'efficacité du développement territorial dépend (1) de la structure

des réseaux aux deux niveaux de gouvernance, (2) de la position des représentants clés au sein de ces réseaux et (3) de la posture de ces acteurs. Pour vérifier ces hypothèses, nous nous sommes intéressés aux dispositifs de deux territoires : le *Baixo Amazonas* et le *Nordeste Paraense*. Ces territoires ont été confrontés de manière contrastée à la colonisation et à l'intégration au marché national (Polge 2015 ; Polge, Pocard-Chapuis, & Piraux 2015). L'analyse comparée des dynamiques d'interaction dans chacun des dispositifs puis entre les dispositifs intercommunaux et locaux

de ces deux territoires nous permet de mieux comprendre les mécanismes de mise en place et les limites du programme de développement territorial.

Cadre d'analyse

Nous présentons successivement les terrains d'étude, le cadre conceptuel puis le cadre méthodologique que nous avons mobilisé dans la recherche.

Présentation des terrains d'étude

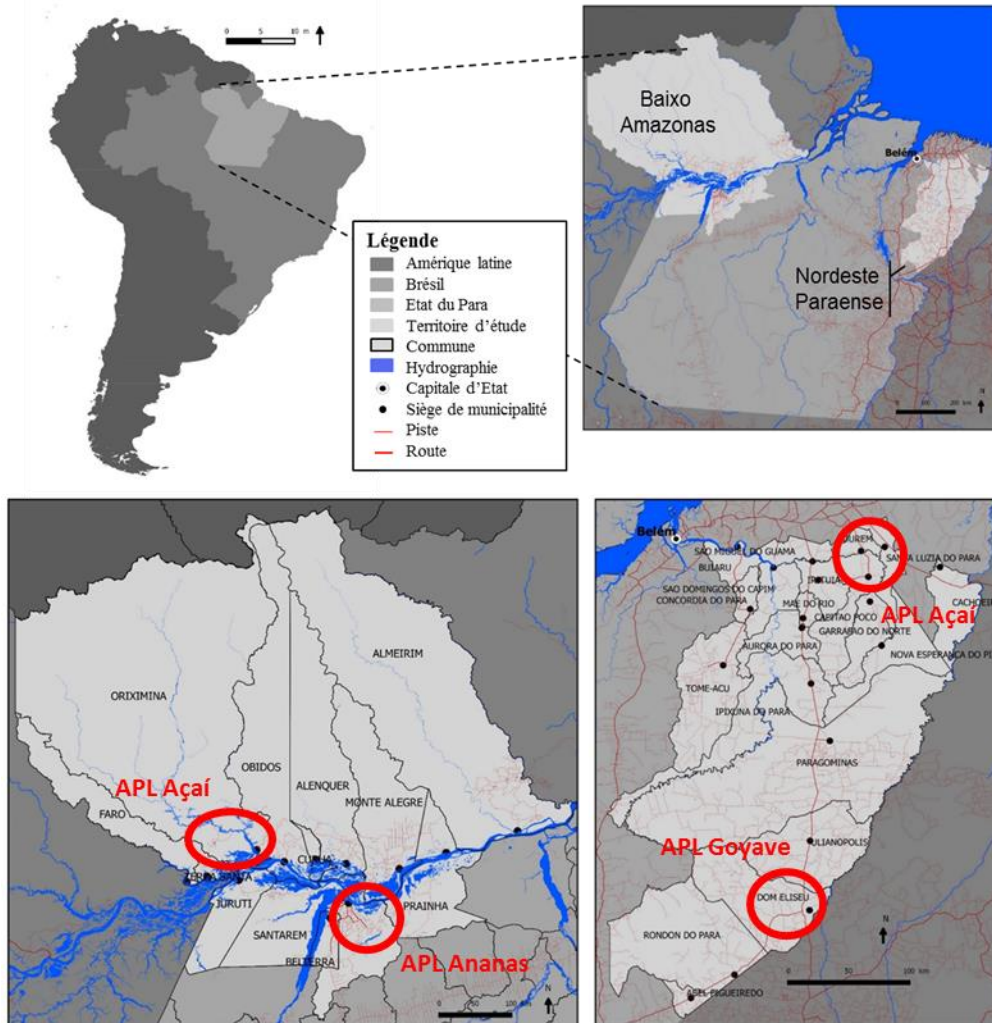
L'État du Pará se situe au nord du Brésil, en Amazonie orientale (figure 1). Il présente des caractéristiques propres, notamment en termes de faible démographie et d'immensité des territoires, qui imposent des modalités spécifiques de mise en œuvre de la politique de développement territorial. Les territoires d'étude présentent ainsi des superficies supérieures à la moyenne nationale des territoires brésiliens (tableau 1).

Le *Baixo Amazonas* est un territoire immense (équivalent à la moitié de la superficie de la France), traversé par le fleuve Amazone. Il présente une faible densité démographique et s'est structuré autour du fleuve et de sa capitale régionale, Santarém, au centre du territoire. Les deux APL étudiés, soutenus par le Codeter du *Baixo Amazonas*, concernent la production d'ananas située près de Santarém et la production d'acai à une nuit de transport de Santarém en bateau à l'ouest du territoire. Le *Nordeste Paraense* est un territoire plus restreint, plus densément peuplé et proche de la capitale de l'État, Belém. Sa colonisation récente (années 60) s'est principalement opérée par les routes. Les deux APL étudiés, soutenus par le Codeter du *Nordeste Paraense*, concernent la production d'acai au nord du territoire à 3 h de bus de Belém et la production de goyave au sud du territoire à 8 heures de bus de Belém.

Cadre conceptuel

Afin de comprendre les dynamiques d'interaction entre les niveaux de

Figure 1. Localisation des territoires d'étude, des municipalités qui les constituent et des APL soutenues par les Codeter (source : IBGE, réalisation : Polge E.)



gouvernance et les facteurs qui amènent les acteurs à mieux se coordonner dans les territoires malgré les faibles proximités géographiques, nous mobilisons le cadre d'analyse de la proximité et des réseaux. Nous avons choisi, dans nos travaux, d'utiliser un cadre simple qui identifie clairement deux types de proximités principales (Torre & Rallet 2005), non antinomiques, pouvant conduire des acteurs à interagir : la proximité géographique et la proximité organisée. La proximité géographique peut prendre la forme d'une co-localisation, mais elle peut aussi être assurée de manière temporaire ou transitoire. Deux logiques, inhérentes à la proximité organisée, susceptibles

de faciliter ces interactions, ont été identifiées. Il s'agit de la logique de similitude et de la logique d'appartenance : la logique de similitude correspond à l'adhésion mentale et cognitive d'un certain nombre d'acteurs à des catégories communes. La logique d'appartenance relève des interactions entre deux acteurs ou plus, facilitées par leur appartenance à une même organisation ou à un même réseau par le partage d'un certain nombre de règles et de routines.

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 semble pouvoir faciliter la construction de règles et de ressources spécifiques (Delgado & Leite 2011). On retrouve ici les phénomènes de fermeture des réseaux sociaux bien connus dans la sociologie économique et dans la littérature consacrée à l'analyse des réseaux sociaux. Les cliques² 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

Tableau 2. Dynamiques des réseaux d'acteurs au sein des Codeter et des APL dans les territoires du *Baixo Amazonas* et du *Nordeste Paraense* (Polge & Torre 2015 ; Polge et al. 2016)

	<i>Baixo Amazonas</i>	<i>Nordeste Paraense</i>
Codeter	<ul style="list-style-type: none"> • Concentration géographique des membres actifs du Codeter dans la capitale régionale et forte utilisation des TIC • Forte mobilisation aux assemblées plénières • Maintien des collaborations au sein des réseaux politiques 	<ul style="list-style-type: none"> • Tropisme géographique des membres actifs du Codeter au nord-est du territoire et peu d'utilisation des TIC • Faible mobilisation aux assemblées plénières mais réunions en petits groupes fréquentes • Maintien des collaborations au sein d'un réseau d'amitié entre techniciens
Arrangements Productifs Locaux	<p>Ananas : produits standards et difficulté de commercialisation, réunions et événements réguliers mais peu de producteurs mobilisés, réorganisation locale autour d'une coopérative et de marchés publics.</p> <p>Açaí : forte demande mais peu de production/extraction, peu de coordinations extérieures à la zone de production, blocage des initiatives individuelles et des projets de transformation.</p>	<p>Goyave : accès au marché difficile, peu de réunions et peu de producteurs mobilisés, regroupement autour d'opportunités de commercialisation.</p> <p>Açaí : forte demande et situation de concurrence entre les commerçants, peu de liens entre les acteurs des différentes zones de production, pas d'effets de la proximité induite par l'implantation locale d'une unité de transformation.</p>

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 mener à des blocages (Burt 2000 ; Granovetter 1973). Les membres des Codeter, tout en participant aux activités des dispositifs sont censés continuer à interagir et maintenir des situations de proximité géographique avec les membres des institutions qu'ils représentent ou avec les autres acteurs de leur commune, afin d'exercer pleinement leur rôle de représentant.

Ces questions rappellent les réflexions présentes dans la littérature consacrée aux acteurs des réseaux sociaux, parfois appelés *gatekeepers* (« gardiens de porte ») qui assurent le lien entre deux groupes d'acteurs et exercent ainsi un contrôle sur le flux d'information et de ressources (Gould & 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 & 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. Tous les représentants dans les dispositifs de gouvernance sont en fait des *gatekeepers*. Ils partagent l'information et sont censés défendre les intérêts des groupes qu'ils représentent. Des recherches menées sur les membres des Codeter d'un territoire du district fédéral ont montré qu'à travers la pratique de l'action publique, ils se professionnalisent et acquièrent une position de force reproduisant parfois les logiques de clientélisme de la démocratie représentative (Massardier et al. 2012). Cependant ces travaux, davantage centrés sur des questions de science politique, n'abordent pas le lien avec les activités productives du territoire et les interactions qui existent entre les différents niveaux de gouvernance. Nous proposons ici d'analyser ces aspects dans des territoires aux

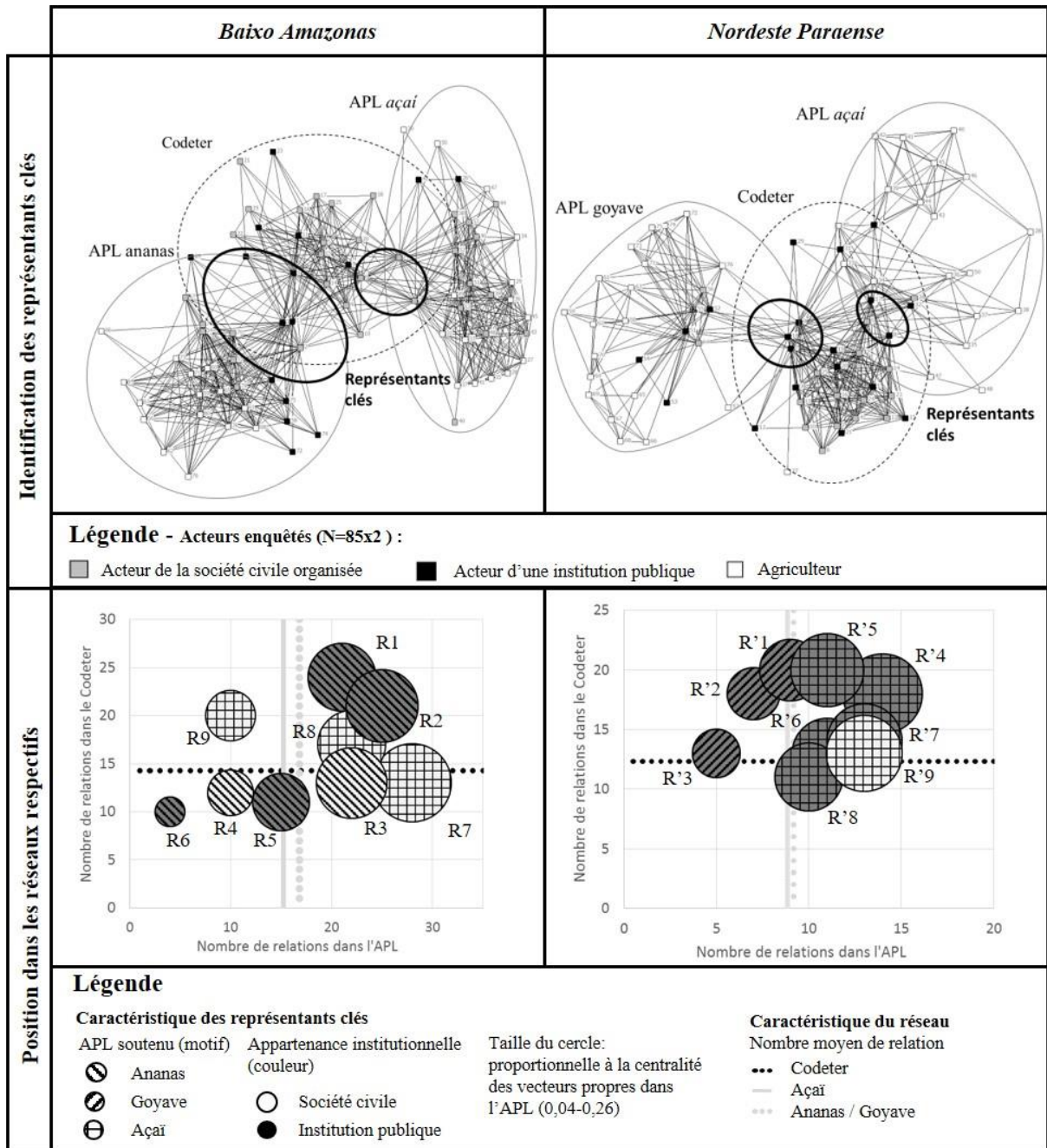
densités démographiques particulièrement faibles à travers l'analyse des réseaux sociaux et l'analyse de la proximité.

Cadre méthodologique

Entre 2012 et 2014, nous avons réalisé 140 entretiens avec les acteurs les plus impliqués dans les deux dispositifs de gouvernance des territoires décrits ci-dessus, ainsi qu'avec les acteurs de deux APL appartenant à chaque territoire : les APL ananas et açaí dans le *Baixo Amazonas* et les APL goyave et açaí dans le *Nordeste Paraense*. Ces entretiens étaient structurés en deux parties.

Une première partie des enquêtes a été menée de manière semi-directive et sous la forme de récits de vie des acteurs impliqués (Grossetti 2011). Les questions portaient sur la trajectoire de l'enquêté et de son activité, ainsi que sur son insertion relationnelle dans l'action collective et dans le dispositif, et ont été traitées de manière qualitative de façon à comprendre le contexte de l'interaction.

Tableau 3 : Positions des représentants clés dans les réseaux de communication (source : données issues des entretiens réalisés par E. Polge)



Dans un second temps, nous avons soumis des formulaires composés de questions sociométriques (Lazega 1994 ; Carrington, Scott, & Wasserman 2005) aux enquêtés. Pour les membres actifs des dispositifs de gouvernance, ces questions portaient, sur les fréquences de communication

(en face à face d'une part, et à distance via les TIC d'autre part) et sur les collaborations (hors des réunions collectives, travail autour d'un projet commun). En ce qui concerne les questions liées à la proximité, nous avons également questionné les enquêtés sur leurs relations d'amitié

(liens extra-professionnels, de loisir, etc.) et sur leurs relations de nature politique (rencontres lors de réunions partisans), ceci pour la période d'activité puis pour la période d'arrêt temporaire du Codeter. Pour les acteurs des APL, la seule question sociométrique posée portait sur la

fréquence de communication (en face à face et via les TIC). Les données quantitatives collectées ont été traitées avec le logiciel d'analyse de réseaux UCINET (Borgatti, Everett & Freeman 2002) afin d'étudier la structure des réseaux sociaux et leur évolution. Il était également demandé aux enquêtés d'apporter des compléments d'information de nature qualitative, sur les raisons du choix des réponses. Dans cet article, nous focalisons notre analyse sur la position (centralités de degré et d'intermédiarité) des acteurs à la fois impliqués dans le Codeter et dans un des APL étudiés et sur leur posture. Il s'agit de représentants d'institutions régionales qui sont engagés personnellement dans des APL ou de représentants d'institutions locales constituant l'APL.

Analyse des interactions entre Codeter et APL

Nous avons analysé dans d'autres travaux les dynamiques de coordination entre les acteurs au sein des Codeter des deux territoires d'étude d'une part (Polge & Torre 2017), et dans les APL d'autre part (Polge, Torre, & Piraux 2016). Les résultats sont synthétisés dans le tableau 2.

Nous examinons maintenant dans le tableau 3 la position dans les réseaux de communication des membres du Codeter impliqués dans les APL étudiés pendant la période d'activité du Codeter. Ceux-ci sont, de fait, en position d'intermédiaire entre le réseau du Codeter et le réseau de l'APL, et sont susceptibles d'exercer un impact sur le développement de ces APL. Nous les nommons ici les représentants clés.

Nous identifions d'abord les représentants clés dans les réseaux de communication Codeter-APL puis nous analysons leur position dans les réseaux respectifs des Codeter et des APL à l'aide d'un graphique dont l'abscisse est le nombre de communications significatives établies au sein du Codeter, et l'ordonnée le nombre de communications significatives établies au sein des APL.

Nous avons différencié les APL auxquels participait chaque représentant clé à l'aide de motifs distincts. La taille du cercle correspond à leur centralité de vecteurs propres (*eigenvector*), qui prend en compte la position des acteurs alter auxquels le représentant (*ego*) est directement relié (plus les alter auront des liens avec les autres acteurs du réseau, plus la centralité de vecteur propre sera importante). Un cercle gris clair indique un acteur de la société civile (syndicat, association, ONG ou entreprise privée). Un cercle gris foncé indique un acteur appartenant à une institution publique (entreprise publique ou pouvoirs publics). Les lignes du graphique indiquent le nombre moyen de relations entretenues par les membres de chaque réseau. Elles permettent de mieux situer le positionnement des représentants clés par rapports aux autres acteurs des réseaux.

Nous analysons le rôle des représentants clés dans le fonctionnement des APL. Nous montrons à travers l'analyse des quatre APL des deux territoires d'étude que la réussite des APL dépend des représentants impliqués dans l'APL (équilibre entre acteurs de la société civile et acteurs des institutions publiques et plus généralement entre les différents types d'institutions, équilibre entre acteurs locaux acteurs et extérieurs à la région de production), de leur position dans les réseaux, et de leur posture (ils doivent être suffisamment centraux dans le réseau du Codeter pour capter l'esprit de la stratégie de développement territorial et pour soutenir l'initiative locale et le processus de développement local). Nous faisons ainsi état d'un cas où les initiatives des représentants clés ont été une réussite et un autre cas où celles-ci ont plutôt été un échec dans le *Baixo Amazonas*, et de deux cas aux succès plus mitigés dans le *Nordeste Paraense*.

Ainsi, dans le *Baixo Amazonas*, nous avons observé une forte mobilisation d'acteurs au sein du dispositif Codeter au niveau territorial. Un groupe composé d'une trentaine

d'acteurs de la société civile et des institutions publiques a beaucoup collaboré pendant la période d'activité du Codeter, malgré des proximités initiales plutôt faibles. Ces collaborations ont été favorisées par la concentration géographique d'un certain nombre d'acteurs dans la capitale régionale. Elles l'ont aussi été par des situations de proximité géographique temporaire 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. L'analyse du réseau de collaborations des membres actifs du Codeter du *Baixo Amazonas* pendant sa période d'activité rend compte d'un groupe d'acteurs centraux composé d'un acteur de la société civile (président d'un centre de formation regroupant une grande partie des organisations de la société civile) et de quatre acteurs des institutions publiques (animateur du Codeter, directeurs du bureau municipal de Santarém et du bureau régional de l'entreprise publique d'accompagnement technique – *Emater*, coordinateur régional du secrétariat d'État à l'agriculture). Les autres acteurs impliqués étaient surtout des représentants des 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. L'appui fourni par le Codeter s'est concentré sur la production de fruits et plus particulièrement sur l'APL ananas et l'APL *açaí*.

L'APL ananas a été mis en place avec le concours d'une association de producteurs qui cherche à valoriser la production locale pour favoriser l'accès aux services publics (électricité, route, école, etc.) et pour limiter l'exode rural provoqué par l'extension

des grandes cultures mécanisées dans la commune de Santarém puis de Mojui dos campos (émancipée de Santarém en 2013). L'association ne regroupe qu'un petit nombre de producteurs du pôle de production (10 sur les 100 producteurs), mais elle a réussi à mobiliser différentes institutions dans l'APL. Deux représentants clés centraux dans le Codeter, le représentant régional du secrétariat de l'agriculture de l'État du Pará (R1 dans le tableau 3) et le directeur de l'Emater de Santarém (R2) extérieurs à la région de production ont ainsi participé aux diverses réunions organisées par l'association, se sont beaucoup impliqués dans l'APL et ont soutenu les initiatives de l'association. Quatre autres représentants clés issus du syndicat des travailleurs ruraux de Santarém (président – R3, habitant dans région de production, et conseiller technique – R4) et des institutions publiques (ingénieur dans l'entreprise publique de recherche agronomique – *Embrapa* – R5 – et chercheuse de l'université – R6), moins centraux dans le Codeter, ont également été actifs au sein de l'APL. Les actions entreprises (nouvelles variétés d'ananas, atelier de transformation, camion de transport, etc.) n'ont d'abord pas permis de mobiliser un grand nombre de producteurs mais elles ont suscité une logique d'appartenance à l'APL et le renforcement des coordinations entre une diversité d'acteurs initialement peu enclins à collaborer. Avec l'appui des institutions impliquées dans l'APL, quarante producteurs du pôle se sont alors organisés au sein d'une coopérative pour accéder à des marchés publics (cantines scolaires et programme d'acquisition/don d'aliments du gouvernement fédéral). Suite à la création d'une nouvelle commune dans laquelle se trouve la région de production, l'arrangement s'est recentré autour des institutions de la nouvelle municipalité et a intégré de nouveaux participants peu en lien avec le Codeter. Cette évolution a entraîné une certaine autonomisation de l'APL, ce qui lui a permis de rester actif malgré l'arrêt temporaire du Codeter tout en en gardant l'esprit.

L'APL açai a été initié grâce à une coordination entre des ONG locales et internationales dans le but de dégager un revenu pour les producteurs d'une zone à important potentiel de production d'açaí dans la commune d'Oriximina, située à l'ouest du territoire. La mise en place de cet APL a été considérée comme prioritaire par le Codeter et un groupe de producteurs a été ciblé pour gérer une unité de transformation. Deux représentants clés du syndicat local (vice-président – R7 – et président – R8), moyennement centraux dans le Codeter ont été particulièrement centraux dans l'APL, tandis qu'un représentant clé de la coordination régionale syndicale (présidente – R9), issu de la région de production et particulièrement investi dans le Codeter, l'était peu dans l'APL. Mais la tension entre une volonté d'autonomie de gestion et un encadrement syndical, l'enfermement dans une logique de similitude (relation de longue date avec des rapports de domination) et le manque d'investissement dans la durée des institutions locales et régionales, n'ont pas permis de saisir de nouvelles opportunités de développement de l'activité telles que l'acquisition de nouvelles machines pour augmenter le volume de produits transformés ou la vente dans la capitale régionale. Ces acteurs ont été trop impliqués localement, sans qu'il y ait d'acteurs extérieurs et de représentants des institutions publiques en mesure d'équilibrer le réseau. Le Codeter n'a ainsi pas permis, dans cette situation, de faciliter le consensus local et le blocage a perduré.

Le *Nordeste Paraense*, 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 du *Nordeste Paraense* pendant sa période d'activité rend compte de la position centrale qu'occupaient le coordinateur régional de l'Emater et 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. Les représentants clés des syndicats locaux, quant à eux, se situaient plutôt en périphérie du réseau. L'appui fourni par le Codeter s'est concentré, comme dans le *Baixo Amazonas*, sur la production de fruits et plus particulièrement sur l'APL goyave et l'APL açai.

L'APL goyave s'est structuré principalement sous l'impulsion du bureau local de l'Emater et du secrétariat municipal de l'agriculture autour d'une coopérative de commercialisation collective de la production de goyave dans la commune de Dom Eliseu, située au sud du territoire. La coopérative, perçue comme le seul moyen de commercialiser la production, a mobilisé fortement les producteurs mais a longtemps connue des difficultés pour susciter un développement de la production. Trois représentants clés centraux dans le réseau du Codeter et extérieurs à la région de production (le coordinateur régional de l'Emater – R'1, l'animateur territorial – R'2 – et un technicien de l'Embrapa – R'3) se sont impliqués dans l'APL et ont interagi fréquemment avec des acteurs centraux du réseau local grâce à des voyages réguliers à Dom Eliseu sans être eux-mêmes très insérés dans le réseau local. La proximité géographique temporaire et le renforcement d'une proximité

organisée a permis de construire un diagnostic commun de la coopérative et de cibler de nouveaux débouchés. Des liens privilégiés ont été tissés avec un acheteur du territoire, extérieur à la municipalité. Avec l'arrêt temporaire du dispositif, ces représentants clés n'ont plus interagi et n'ont maintenu que peu de contacts avec les acteurs principaux de l'APL. L'acheteur n'a plus été lié qu'à un seul acteur qui a exploité sa position dans le réseau, tandis que seuls les agriculteurs proches de la ville ont continué à s'impliquer dans l'APL excluant les autres. Les représentants clés ont appuyé un temps le développement de la coopérative en offrant des solutions techniques et des débouchés commerciaux mais l'absence de représentants clés issus de la région de production et la faiblesse de l'implication de la société civile n'a pas permis de donner des perspectives de développement local et de maintenir une cohésion au sein de l'APL pour renforcer la coopérative.

L'APL *açaí* est issu d'un projet de long terme, initié dans les années 80 et coordonné par une ONG liée à l'Eglise. Ce projet s'est focalisé sur la formation des agriculteurs, ainsi que sur le développement de la production et de la transformation fruitière, grâce à l'installation d'une unité de transformation. La commercialisation collective n'a cependant pas été assurée du fait des volumes de production trop faibles et des problèmes de gestion, et la coopérative n'a pas pu maintenir l'activité de transformation. Le Codeter a voulu la réactiver en structurant une filière locale autour de l'*açaí* qui fait l'objet d'une forte demande. Six représentants clés sont centraux dans le réseau de l'APL : trois, extérieurs à la région de production, sont issus des institutions publiques (animateur du Codeter – R'4, coordinateur régional de l'Emater – R'5 – et technicien de l'Embrapa – R'6) ; et trois, provenant de la région de production, sont issus des institutions publiques (directeur bureau local de l'Emater – R'7 – et conseiller municipal – R'8) et de la société civile (président de la

coopérative – R'9). Les déplacements fréquents et facilités par une forte proximité géographique ont permis la formation d'une proximité organisée entre les représentants clés. Des liens se sont également établis avec un acteur privé, chargé d'assurer la rénovation et la gestion de l'unité de transformation qui a ainsi été réactivée. Cependant les représentants clés n'ont pas fourni assez d'efforts pour mobiliser davantage les acteurs locaux tels que ceux du syndicat et du centre de formation. Le retrait de certains de ces représentants clés lors de l'arrêt temporaire du programme, a fragilisé l'arrangement, tandis que les liens établis directement avec les producteurs se sont réduits. L'activité de transformation locale n'a finalement pas bénéficié des effets de proximité, mais elle a favorisé des coordinations essentiellement marchandes avec les producteurs, soumis directement à la concurrence. Ainsi, malgré l'implication forte de représentants clés centraux dans le Codeter, la mobilisation des acteurs locaux a été trop faible pour lever les blocages et renforcer la coopérative.

Ainsi en guise de synthèse, nous pouvons dire que :

- Dans le *Baixo Amazonas*, les représentants clés de l'APL *açaí*, uniquement issus de la société civile, ont monopolisé les décisions sans mobiliser d'autres acteurs du Codeter et l'expertise des institutions publiques. Les fortes proximités organisées entretenues par les représentants clés au sein des APL d'une part ; et au sein du Codeter d'autre part, ont plutôt eu tendance à limiter l'implication d'autres acteurs du Codeter géographiquement éloignés que de stimuler les interactions. La production n'a pas décollé et l'unité de transformation n'a pas pu fonctionner durablement. Dans le cas de l'APL ananas, les fortes proximités géographiques à la capitale régionale aidant, davantage de membres du Codeter issus à la fois de la société civile et des institutions publiques se sont impliqués à des degrés

variables dans l'APL. Des arrangements institutionnels se sont consolidés et des marchés publics ont contribué à structurer la filière, malgré l'arrêt temporaire du Codeter.

- Dans le *Nordeste Paraense*, les représentants de l'APL *açaí*, principalement issus des institutions publiques, ont été particulièrement impliqués, mais n'ont pas réussi à mobiliser les acteurs locaux. L'usine locale de transformation n'a pas pu bénéficier des coordinations locales non marchandes et a été mise en concurrence avec des filières plus longues. Dans le cas de l'APL goyave, les représentants régionaux, issus uniquement des institutions publiques, ont été en interaction avec les acteurs les plus centraux de l'APL, ainsi qu'avec les acteurs extérieurs à la zone de production. Ils ont permis de cibler de nouveaux débouchés mais n'ont pas réussi à susciter un arrangement inclusif pour l'ensemble des producteurs dont une partie s'est refermée sur des logiques de similitude.

Conclusion

L'étude des dynamiques d'interaction à l'œuvre dans les dispositifs de gouvernance territoriale et les Arrangements Productifs Locaux, réalisée en Amazonie Orientale, a contribué à montrer la spécificité et l'intérêt du développement territorial dans une région immense et de faible densité démographique. Des arrangements institutionnels différenciés y ont en effet été promus à différentes échelles par les pouvoirs publics. Au niveau intercommunal, des Collèges de développement territorial (Codeter), assurant un débat démocratique entre société civile et pouvoir public, ont été installés. Au niveau local, des Arrangements Productifs Locaux (APL), susceptibles de structurer une action collective productive, ont été créés.

L'étude des interactions socio-économiques a permis de comprendre le rôle des représentants clés qui

participent simultanément à ces deux types de dispositifs. Nous avons ainsi souligné le rôle essentiel de ces représentants, qui réside dans leur 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 nous permettent d'identifier des éléments susceptibles d'améliorer l'action de ces représentants.

Au sein du réseau d'acteurs formé par le dispositif de gouvernance intercommunal tout d'abord, il est souhaitable que la centralité des représentants clés soit suffisante pour qu'ils puissent intégrer la logique du développement territorial et contribuer efficacement à la mettre en œuvre. Pourtant des faiblesses institutionnelles et des logiques de proximité peuvent altérer certains liens que les représentants clés entretiennent avec les autres membres du Codeter, ce qui diminue la portée de leur action. Ainsi les collaborations se structurent surtout entre les acteurs d'une même tendance politique dans le *Baixo Amazonas*, alors qu'elles se limitent à des collaborations entre acteurs des entreprises publiques dans le Nordeste Paraense.

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. Afin d'éviter le repli de ces acteurs sur des logiques de similitudes 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 conflits ou issus de différents villages, producteurs et acheteurs, membres de la société civile et représentants des institutions publiques, etc.).

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 institutions publiques dans les dispositifs. En l'absence de ces prérequis, 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 et domination. Pour améliorer le fonctionnement des dispositifs de gouvernance territoriale, il est décisif que l'animateur et les membres des Codeter prennent conscience du fonctionnement des réseaux sociaux et construisent une stratégie de consolidation de ces réseaux. En particulier, ils devraient être capables d'élaborer un mode d'action pertinent des représentants clés.

Nous l'avons constaté, dans les deux territoires étudiés, la stratégie des APL a été mise en place pour inciter les institutions à se coordonner autour de filières agricoles prioritaires, mais un effort continu doit être fourni pour limiter les phénomènes de repli des acteurs sur des logiques plus segmentées. Il faut pouvoir en outre favoriser la formation de nouveaux réseaux sociaux de collaboration élargis, essentiels au développement des filières et à la mise en œuvre du développement territorial. Ce type d'intervention, qui relève de l'ingénierie territoriale et de la formation, doit être soutenu par un accompagnement non normatif et différencié, adapté aux contextes organisationnels (Tonneau et al. 2009 ; Rey-Valette et al. 2014) et susceptible de faire évoluer la posture des représentants clés. Celui-ci pourrait alors s'inspirer des méthodes d'analyses des dispositifs présentées

ici, afin d'identifier les tendances d'évolution des réseaux en fonction des différentes interactions observées et de les rééquilibrer en suscitant de nouvelles proximités organisées. Cette approche peut s'avérer utile pour les dispositifs de gouvernance territoriale quels qu'ils soient, mais elle est particulièrement appropriée pour les territoires ruraux à faible densité démographique tels que les territoires québécois ou les territoires du Massif central en France par exemple dans lesquels la coordination entre les niveaux de gouvernance doit être réfléchie et faire l'objet d'une véritable stratégie de développement territorial.

Références

- Borgatti, SP, Everett, MG & Freeman, LC. 2002. *Ucinet for Windows: Software for Social Network Analysis*. Harvard, MA: Analytic Technologies.
- Burt, RS. 2000. The network structure of social capital. *Research in organizational behavior* 22, 345-423.
- Carrington, PJ, Scott, J, & Wasserman, S (eds). 2005. *Models and Methods in Social Network Analysis*. Cambridge UK: Cambridge University Press.
- Cassiolato, JE, Lastres, HMM, & Maciel, ML. 2003. *Systems of Innovation and Development : Evidence from Brazil*. Cheltenham UK: Edward Elgar Publishing.
- Cazella, AA, Zimmermann, S, & Leite, SP. 2013. A gestão do Programa Territórios da Cidadania no Brasil: análise das ações e políticas implementadas. *Perspectivas Rurales Nueva Época* 22, 71-107.
- Coleman, JS. 1988. Social capital in the creation of human capital. *American journal of sociology* 94, 95-120.
- Delgado, NG, & Leite, SP. 2011. Políticas de desenvolvimento territorial no meio rural brasileiro: Novas institucionalidades e protagonismo dos atores. *Revista Dados* 54 (2), 431-473.
- França, de CG, & Soriano, J. 2010. Territories of citizenship: innovation in the Wake of the Zero Hunger Program. Dans Silva, da JG, Grossi, del ME, & França, de CG (eds). *The Fome Zero (Zero Hunger Program). The Brazilian Experience*. Brasília : MDA, NEAD Special Series 13.
- Giuliani, E, & Bell, M. 2005. The micro-determinants of meso-level learning and innovation: evidence from a Chilean wine cluster. *Research policy* 34, 47-68.
- Gould, RV, & Fernandez, RM. 1989. Structures of mediation: A formal approach to brokerage in transaction networks. *Sociological methodology* 19, 89-126.
- Graf, H. 2010. Gatekeepers in regional networks of innovators. *Cambridge Journal of Economics* 35, 173-198.
- Granovetter, MS. 1973. The strength of weak ties. *American journal of sociology* 78(6), 1360-1380.
- Grossetti, M. 2011. Les narrations quantifiées. *Terrains & travaux* 19(2), 161-182.
- Joyal, A. 2008. Les APL au Brésil : une adaptation opportune des SPL à la française ? *Géographie, économie, société* 10, 185-197.
- Lazega, E. 1994. Analyse de réseaux et sociologie des organisations. *Revue Française de Sociologie* 35, 293-320.
- Lin, N. 2002. *Social Capital: A Theory of Social Structure and Action (Structural Analysis in the Social Sciences)*. Cambridge UK: Cambridge University Press.
- Massardier, G, et al. 2012. La démocratie participative comme structure d'opportunité et de renforcement de la notabilité sectorielle. *Participations* 1(2), 78-102.
- Oliveira, MF, & Martinelli, DP. 2014. Desenvolvimento local e arranjos produtivos locais: uma revisão sistemática da literatura. *Interações (Campo Grande)* 15(1), 47-58.
- Pasquier, R, Simoulin, V, & Weisbien, J. 2013. *La gouvernance territoriale : Pratiques, discours et théories*. Paris : L'Extensio.
- Polge, E. 2015. *Développement et Gouvernance des territoires ruraux : une analyse des dynamiques d'interaction dans deux dispositifs institutionnels en Amazonie brésilienne*. Thèse de doctorat. Université Paris-Saclay, Agroparistech.
- Polge, E, Pocard-Chapuis, R, & Piraux, M. 2015. Territoires émergents d'Amazonie : analyse comparée des dynamiques territoriales dans le Baixo Amazonas et le Nordeste Paraense. *Confins - revue franco-brésilienne de géographie* 24 [en ligne].
- Polge E., Torre A. 2017. Territorial governance and multiple proximity. The case of public policy arrangements in Amazonia. *Papers in Regional Science*. DOI: 10.1111/pirs.12308.
- Polge, E, Torre, A, & Piraux, M. 2016. Dynamiques de proximités dans la construction de réseaux socio-économiques territoriaux en Amazonie brésilienne. *Géographie, Économie, Société* 18(4), 493-524.
- Queiroz, TR. 2013. Estrutura de Governança em Arranjos Produtivos Locais. *Interações (Campo Grande)* 14(1), 71-78.
- Rey-Valette, H, et al. 2014. Comment analyser la gouvernance territoriale ? Mise à l'épreuve d'une grille de lecture. *Géographie, économie, société* 16, 65-89
- Tonneau, JP, et al. 2009. Évaluation 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] *La revue électronique en sciences de l'environnement*, 9(3) [en ligne].
- Torre, A, & Beuret, JE. 2012. *Proximités Territoriales*. Paris : Economica Anthropolos.
- Torre, A, & Rallet, A. 2005. Proximity and localization. *Regional Studies* 39(1), 47-59.
- Torre, A, & Traversac, JB. 2011. *Territorial Governance. Local Development, Rural Areas and Agrofood Systems*. New York NY: Springer Verlag.
- Woolcock, M. 1998. Social capital and economic development: toward a theoretical synthesis and policy framework. *Theory and society* 27, 151-208.

¹ L'açai est un palmier typique des zones très humides, dont le fruit est récolté. Il constitue la base alimentaire des populations riveraines des fleuves

² Une clique est un sous ensemble de trois acteurs au minimum, à l'intérieur duquel tous les liens possibles existent.