

DISPOSITIF DE PARTENARIAT EN RESEAU
Politiques publiques et développement rural en Amérique Latine

Document de programmation scientifique

Contexte et enjeux

La période actuelle interroge décideurs et observateurs : crises alimentaires, environnementales, renforcement des logiques inégalitaires et de la dualisation des agricultures, mais aussi recompositions politiques et économiques en cours. Tous ces éléments sont autant de défis qui alimentent les débats sur leurs interprétations et les réponses possibles à la fois techniques, sociales, économiques et enfin politiques en terme de 'gouvernance'. C'est bien cette dernière question qui mobilise le réseau PP-AL.

Il est devenu usuel de dire que l'Etat et son action sont en recomposition dans la mesure où celui-ci vivrait tendanciellement un déclin de sa capacité à orienter les politiques publiques (PP) depuis une vingtaine d'année. Certains parlent d'"Etat creux". Tout au moins peut-on dire qu'il perd de son autonomie d'action, qu'il connaît une période de dédifférenciation par rapport à la société. L'Etat vit sans aucun doute une concurrence accrue, ce qui n'est pas sans entraîner des recompositions de son action et de ses instruments d'intervention :

- il est concurrencé par les marchés et les acteurs privés qui semblent le reléguer dans un rôle secondaire d'accompagnateur plus que de régulateur ;
- il est concurrencé par de nouveaux acteurs avides d'entrer en politique publique et de faire valoir leurs logiques d'action et représentations du monde (ONG, organismes internationaux de certification des produits, réseaux de techniciens ou d'experts, lieux de concertation qui intègrent les cibles des politiques publiques, "société civile internationale"...);
- il est concurrencé par l'émergence de dynamiques territoriales endogènes qui multiplient les particularismes régulateurs à divers niveaux.

Le *policy making* est donc de plus de plus en plus complexe, fragmenté, long et incertain. Les acteurs ruraux et urbains n'échappent pas à ces recompositions, ils y participent. Chacun de ces éléments conditionne à la fois de nouveaux instruments de coordination procédurale entre acteurs (action publique), des logiques d'action aussi diversifiées que disparates et de nouveaux instruments de politiques publiques.

Comprendre les dynamiques de recomposition politique qui conditionnent les espaces ruraux et urbains est devenu indispensable pour répondre aux grands défis du XXIème siècle que sont les inégalités, la durabilité de l'usage des ressources naturelles, la "démocratisation de la démocratie"...

La mise en place du réseau *Politiques Publiques en Amérique Latine* entre le CIRAD et plusieurs partenaires de ce continent fait suite à divers constats que de nouvelles recherches auront à affiner selon les pays :

- La libéralisation des politiques agricoles et la globalisation des marchés y sont particulièrement avancées, mais, paradoxalement, le poids des injonctions environnementales internationales a d'abord provoqué la fièvre du développement durable, puis le verdissement des politiques agricoles et plus récemment, l'explosion des instruments de promotion des services environnementaux, leur certification et leur mise en « marché » ;
- La dualisation de l'agriculture et des politiques publiques qui y sont liées est acceptée, accompagnée et parfois même promue et institutionnalisée : le secteur agro-exportateur est encouragé pour sa contribution à la balance commerciale, à la réduction de l'endettement et à la captation de devises. Le secteur familial est soutenu en raison de sa capacité à fixer une population rurale, alimenter les villes, à diminuer le poids de la pauvreté urbaine, à occuper l'espace rural et dans certains cas, à capter des transferts familiaux en devises. Cette tendance est particulièrement marquée en ce qui concerne le Mexique et le Brésil
- L'intégration est de plus en plus forte entre les politiques agricoles, les politiques environnementales et les instruments de lutte contre la pauvreté. Cette approche transversale des problèmes est le plus souvent régionalisée ou spatialisée sur des territoires de projet. C'est ainsi que le développement territorial en vient à être proposé comme un instrument de gouvernance par la transversalité qu'il est

considé opérer entre secteurs sociaux, professionnels et économiques, entre filières, institutions et instruments d'intervention, et ce, souvent, de manière participative, au moins dans les intentions.

Cependant, au-delà de ces volontés de recomposer les politiques publiques dans le sens de la transversalité, de la participation et de la territorialisation, les « nouvelles » politiques publiques en Amérique Latine rencontrent des difficultés dans leur mise en œuvre. Divers processus viennent en effet contrarier les volontés de renouvellement.

- D'une part, le choix de la reconnaissance de la dualité de l'agriculture entraîne des problèmes de cohérence au niveau des territoires. Les politiques sectorielles se perpétuent, voire se multiplient, alors même que leur intégration est unanimement présentée comme incontournable, notamment les politiques d'appui à la production qui se segmentent pour mieux répondre à la diversité des publics.
- D'autre part, l'évolution des formes de l'action publique est caractérisée par la multiplication des centres de décision entre les acteurs publics, privés et associatifs et par la fragmentation. Les interrogations sur les conditions de la « gouvernance » deviennent donc centrales, notamment les questions liées i) à la place et au nouveau rôle de l'Etat dans ce univers polycentrique et concurrentiel, ii) à la qualité de l'administration et de la gestion publiques, iii) à l'état de la décentralisation, iv) aux dynamiques (souvent antinomiques) des démocraties participative et électorale, v) aux interactions Etat/entreprise privée/société civile, vi) aux asymétries fortes entre acteurs et notamment au poids des oligarchies locales qui continuent à déterminer les pouvoirs locaux ...

Ainsi, s'il est loisible d'observer des recompositions des politiques publiques et du *policy making*, leur nouveauté et leur caractère souvent inachevé au mieux, et/ou contradictoire au pire, légitiment un intérêt renouvelé pour l'observation de ces phénomènes encore trop récents pour être connus et maîtrisés. En ce sens, des comparaisons méritent d'être menées entre régions et pays latino-américains mais aussi avec des régions et pays d'autres continents.

Approche scientifique

Au-delà de ces constats et conjectures, ce réseau sur les politiques publiques en construction, se donne donc deux grands objectifs de recherche et de capitalisation, par la comparaison et la formation.

- Il s'agit de comprendre avec précision, à travers des études empiriques, les transitions et les transformations sociopolitiques touchant les mondes ruraux et rurbains en Amérique Latine, sans oublier une ambition théorique en matière d'analyse des politiques publiques. De telles transformations ne sauraient être pensées seulement à partir des agriculteurs, des exploitations et filières de production, ni des seules techniques de production ou des produits. Il s'agit au contraire de mobiliser également les théories de l'Etat, de l'action publique, des relations internationales, des régimes politiques, afin d'intégrer ces différents champs d'analyse;
- Il s'agit également de proposer un mode d'évaluation des politiques publiques qui, à côté des critères technico-économiques classiques, intègre totalement le paradigme constructiviste de l'action publique, l'analyse du *policy process*. En effet, si le contenu des politiques publiques peut recouvrir un certain sens en terme de réponses techniques et normatives, (« bonnes » de recettes pour l'aide à la décision et de « bons » instruments de mise en œuvre pour une « bonne gouvernance »), il n'en reste pas moins que les processus sociopolitiques de leur fabrication et les positions divergentes acteurs (structure des rapports de pouvoir et de domination, des arrangements et négociations, des coordination et conflits...) font également partie de l'évaluation de l'efficacité des politiques publiques. Les recettes et autres instruments de politiques publiques n'existent que par leur sociogenèse, mais aussi leurs usages, leurs appropriations et les croyances qui les entourent. Ils sont aussi enjeux de rapports de pouvoir qui en conditionnent la genèse et la trajectoire politique. Au-delà du contenu des politiques publiques, la compréhension fine des processus politiques à l'œuvre est indispensable pour penser l'efficacité des réponses aux grands défis du monde rural.

Objectifs spécifiques

L'Amérique Latine constitue un enjeu privilégié de partenariats en matière d'analyse des politiques publiques afin de renforcer et mutualiser l'expertise en mettant l'objet 'politiques publiques' au centre d'un dispositif de recherche en réseau autour d'objectifs scientifiques prioritaires :

- Comprendre et accompagner les évolutions dans les processus de production de politiques publiques agricoles et rurales et notamment les dispositifs d'intégration de nouveaux acteurs, les politiques de rééquilibres social et territorial, les politiques agricoles dans leurs diverses déclinaisons (globales, segmentées, différenciées, etc.),

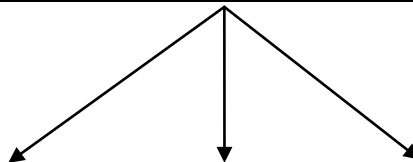
- Evaluer les instruments de la « nouvelle action publique » : participation, contractualisation/partenariat, pratique de projets territorialisés...
- Comprendre les recompositions et nouveau positionnement de l'Etat dans cette fabrique polycentrique, multi-niveaux et incertaine des politiques publiques,
- Accumuler des connaissances sur le changement sur le long terme des politiques agricoles, de développement rural, de lutte contre la pauvreté, de régulation des inégalités. Le débat sur la « dépendance au sentier » national, voire local (changement par les marges) vs innovations homogènes dans les politiques, mérite un affinement à travers des analyses comparatives.

Périmètre scientifique du dispositif en réseau

Le réseau PP-AL est centré sur 4 processus politiques qui recomposent l'action publique en matière de développement rural : les recompositions du rôle de l'Etat et les relations public/privé; la territorialisation de l'action publique et l'émergence du développement territorial; les processus de transferts des politiques publiques et le rôle des passeurs multi niveaux; l'évaluation des politiques publiques.

Une question de recherche...

Quelles transformations de l'action publique et des politiques agricoles, de développement rural et environnemental en Amérique Latine ?



... déclinée en 4 objets de recherche...

1/Recomposition du rôle de l'état et relations public/privé	2/Territorialisation de l'action publique et émergence du développement territorial	3/ Internationalisation des politiques publiques, médiateurs et passeurs multi-niveaux	4/ Evaluation des dispositifs de politiques publiques
Partenariats et relations entre public et privé	La Gouvernance des nouveaux territoires d'action publique	Internationalisation des normes et des politiques publiques	Conflits de rationalités d'action
Instruments de contractualisation des PP	Territorialisation des PP Désectorisation, intégration des politiques publiques	Dissémination de politiques, <i>Policy transfers</i> et politiques de coopération Sud/Sud	Rapports entre types d'expertise
Relations entre démocratie représentative et démocratie participative	Coalitions et réseaux territorialisés de PP	Inter-gouvernementalisme et/ou trans-nationalisation	Pluralisme dans les processus évaluatifs
Recomposition des métiers de l'Etat et nouveaux métiers de l'action publique	Planification territoriale vs projets de politiques publiques	Sociologie des passeurs multi-niveaux	Pratiques d'évaluation pluraliste
Régimes partiels, coalitions, réseaux de politiques publiques	Articulations entre multiples niveaux d'action		



... et empiriquement sur les thématiques suivantes :

- Politiques de développement territorial
- Politiques de lutte contre les inégalités et la pauvreté
- Politiques agricoles et de sécurité alimentaire et nutritionnelle
- Politiques environnementales, Services environnementaux et changement climatique
- Politiques de coopération Sud/Sud