

Colloque Saint-Hilaire

3-5 novembre 2010

**Les politiques territoriales au Brésil:
expérimentations, hybridations et
limites**

Gilles Massardier, Philippe Bonnal, Eric Sabourin

CIRAD

Résultats et interprétations de plusieurs enquêtes menées depuis 5 ans

- ANR Propocid (Brésil: 13 programmes)
 - Projet européen Dialogos
 - ANR PALAPA (participation en AL)
 - Partenaires : CPDA (UFRRJ)/CDS (UnB)
- ➔ Politiques publiques de développement territorial rural

Plan intervention

- I. Les caractéristiques du processus d'institutionnalisation des nouveaux territoires d'action publique au Brésil
- II. Diversité et hybridation des modes opératoires d'interventions sur le territoire
- III. Hybridation des formes de participations

I. Les caractéristiques du processus d'institutionnalisation des nouveaux territoires d'action publique au Brésil

1/ **Territoires en cours d'institutionnalisation (2003, 2008)** : expérimentations multiples et « Chantier permanent » (J.M. Offner)

2/ **Dans le *main stream* des « nouvelles politiques publiques »...**

- ☐ *Policy transfers*/dissémination internationale de référentiels et d'instruments de PP
 - ☐ *soft law* + participation directe/espaces de débat public : action publique processuelle
 - ☐ Logique de projet
 - ☐ Territorialisation
 - ☐ Transversalité
- Fin de la logique descendante et sectorielle des PP → territoire n'est plus le réceptacle des PP mais le promoteur

3/ **... mais avec des spécificités brésiliennes...**

- ☐ Dépendance au sentier fédéral (circuits de financement notamment)
- ☐ peu de contractualisation
- ☐ pas d'agence de régulation (régulation demeure ministérielle ou centralisée par la Casa Civil)

- ⊠ Une mise sur agenda plus politique (élections et réponse à des soutiens politiques) que technique (NPM/réforme des structures de l'Etat)
- pression des mouvements sociaux → Force et faiblesse des programmes de développement des territoires ruraux au Brésil (renforce l'approche sectorielle de l'AF au détriment de la logique de projet de développement territorial)
- « Fenêtre d'opportunité » politique: Elections 2004 et 2008
- L'expertise est le plus souvent politique (diagnostics, évaluations...)
- Concurrence politique. « Petite fabrique des territoires » : superposition de nouveaux territoires sur les anciens
- Les nouveaux territoires pour contourner les *municipios*
- Les nouveaux territoires pour compléter/concurrer les programmes fédéraux
- ➔ Le référentiel réformateur n'est pas à dominante managériale (NMP) : réforme de l'Etat/compétitivité des territoires
- ➔ Référentiel éducation des inégalités (« *safety net* »)/reconnaissance d'une catégorie de la population rurale (AF)/participation

4/ ... et avec un caractère hybride des expériences menées

- Diversité et hybridation des modes opératoires d'interventions sur le territoire
- Hybridation entre logiques sectorielle et territoriale
- Hybridation entre déconcentration et territorialisation
- Hybridation entre zonage classique et territoire de projet
- Hybridation entre critères de fragilité des territoires et critères de fragilité des groupes de bénéficiaires
- ... et enfin: hybridation des formes de participation politique
- Altération du modèle initial de territorialisation des PP
- Curseur: des programmes les moins territorialisés au plus territorialisés
- « bricolage institutionnel » (« incrémentalisme » de C. Lindblom)
- Par projet
- Par territoire

II/ Diversité et hybridation des modes opératoires d'interventions sur le territoire

1/ **Déconcentration des interventions publiques par zonages classiques** → logique classique de distribution de services publics

Exemple du programme *Luz Para Todos* (2004) :

- ☐ Reconnaissance d'un droit à l'électricité (logique de distribution universelle d'un service)
- ☐ Simple déconcentration des interventions au plus près des administrés/ cibles (*Luz para Todos*, ...) :
- Critères de ciblage font territoires (zonage): *alta vulnerabilidade social* , pauvreté
- Hybridation entre critères de fragilité des territoires et critères de fragilité des groupes de bénéficiaires (communautés de producteurs, communautés indigènes)
- Mise en œuvre et financements restent inscrits dans le système fédéral:
 - Niveau fédéral: Commission Nationale d'Universalisation, Ministère des Mines et de l'Energie
 - Niveau des Etats fédérés: Comité de Gestion *estadual* (gère l'articulation entre les remontées des demandes des territoires et communautés et la planification élaborée par l'Etats fédérés)
- Logique sectorielle : mise en œuvre ministérielle: amplification de la distribution d'un service par un ministère fédéral et les ministères des états fédérés

- ➔ 4 logiques en une politique : déconcentration des interventions d'un ministère (distribution universelle d'un service)/zonage/fédéralisme/participative
- ➔ Volonté de transversalité mais peu de restructurations institutionnelles :
 - Intervention de chaque ministère selon ses propres critères, routines institutionnelles et instruments de PP
 - Coordination centralisée par le *niveau estadual et la casa civil ou le Comité ministériel du programme* (coordination interministérielle n'est pas transversalité)
 - Logiques participative et de projet territorialisé restent secondaire dans ce programme
 - « Nouvelles politiques publiques » ?

2/ Hybridation entre logique sectorielle et logique de territorialisation

Si l'on se concentre sur les programmes de PP qui se veulent territorialisés (hors zonage) :

- Programme PDSTR :

- ☐ Reconnaissance et création d'un secteur de PP: l'AF
- ☐ Ciblage sectorielle (AF) ...
- ☐ ... mais sur un territoire créé à cet effet

- Programme Territorios da Cidadania:

- ☐ 25 ministères qui focalisent leurs interventions sur des territoires (120) sélectionnés sur critères de pauvretés
- ☐ recherche de transversalité mais résultats décevants
- ☐ coordination par le haut : Casa Civile

➔ le territoire ne remplace pas le secteur

➔ Territorialisation réduite à sa portion congrue

Hypothèse: rupture entre gouvernance de l'élaboration des projets et mise en œuvre des projets

ELABORATION: logique de projets territorialisés

- Participatif: Conseil territorial (négociations services Etats/société civile)
- Négociation de projets (plateforme de commercialisation régionale...)

MISE EN ŒUVRE: logique administrative fédérale

- ➔ Pas de reconnaissance juridique d'un organe de mise en œuvre des projets
- ➔ Circuit fédéral de montage technique et financier (anecdote SDT du MDA)

Exceptions : consortium inter-municipaux (pas de rupture)

III/ Hybridation des formes de participations

1/ Les participations

- Participation: pas seulement démocratie participative!
- Définition de la participation politique: « ensemble de pratiques et de manifestations d'intérêt des gouvernés à l'égard des affaires publiques »

« CONVENTIONNELLES » (représentation)

- Vote
- Militantisme (partisan, syndical, « institutionnel » et associatif)
- Réunions politiques

« NON CONVENTIONNELLES »

- Manifestation
- Action collective: « processus de mobilisation collective plus ou moins coordonné ayant pour objet la défense des intérêts matériels ou symbolique d'un groupe » => protestation, mouvements sociaux, lobbying, corporatisme
- Résistance armée (violence politique)
- Démocratie participative

2/ Les explications de la participation (souvent combinés) et de la non participation :

- ☐ Socialisation politique (explique intensité de l'engagement et les orientations)
- ☐ Le niveau socioculturel (« cens caché »)
- ☐ L'intégration sociale (réseaux sociaux, Ville/campagne...)
- Pour comprendre l'engagement (qui est socialement conditionné) en démocratie participative il faut :
 - Recomposer les trajectoires participatives multiples des acteurs
 - Croiser les différents « répertoires » de la participation des individus

➔ Une participation peut en cacher une autre : coexistence de plusieurs types de participations chez un même individu (souvent l'une renforce l'autre):

⊗ Ex : militantisme partisan + associatif + vote

➔ Problématique pas nouvelle mais oubliée lorsqu'il s'agit de démocratie participative

3/ Des parcours participatifs hétérogènes

a/ Points communs :

- Temporalité longue de la présence dans le système (spécifique à Aguas Emendadas ?)
- Noyau dur de l'espace participatif
- Représentation des communautés

b/ Les trois types d'acteurs

- TYPE 1 : les communautaires militants politiques
- TYPE 2 : les passeurs
- TYPE 3 : les isolés

4/ Sélection, filtrage, professionnalisation

- La sélection
 - ☐ La capacitação
 - ☐ Dépolitisation
- La professionnalisation
 - ☐ Elites locales participatives
 - ☐ « sous système participatif local » ?

F/ Les niveaux intermédiaires aux mains du type2 : l'hybridation des participations

- représentent une communauté
- sélectionnent les projets entre communautés
- double rôle de passeurs
- apparition d'une nouvelle élite (plutôt type 2)
- élite qui se professionnalise (d'où la volonté d'entrée en politique ?)

➔ Démocratie participative = système hybride de participations

En guise de conclusion : perspectives d'affinement des recherches

- Quelle concurrence entre municipes ?
- Quelles sont les conditions d'apparition des consortium inter-municipes ?
- Quelle validité pour la typologie des participants ?
- Quelle sociologie des « passeurs » (type 2) ?
- Quelles relations entre ces « nouvelles élites » des PP et les professionnels de la politique (entre démocratie participative et démocratie représentative)
- Quelle validité de l'hypothèse de la rupture entre espaces publics de négociation des PP et modalités de mise en oeuvre
- Etudes comparatives entre expérimentations brésiliennes et celles d'autres pays