



Colloque international

## CANAL2013 - Circulations et appropriations des normes et des modèles de l'action locale

20-23 mars 2013 - Agropolis, Montpellier, France

### POLITIQUES DE DEVELOPPEMENT TERRITORIAL ET INTERCOMMUNALITE AU BRESIL : TENSIONS ET COMPLEMENTARITES

Sabourin E (Cirad Art Dev, UnB-CDS), [sabourin@cirad.fr](mailto:sabourin@cirad.fr)

Caldas E (USP Leste EACH, post doctorant (CAPES) Cirad Art-  
Dev) [elcaldas@hotmail.com](mailto:elcaldas@hotmail.com)

Moreira I. (doctorant, Université Toulouse le Mirail, Géode, Cirad Art  
dev) [moreiraival@gmail.com](mailto:moreiraival@gmail.com)

#### **Résumé**

*Bien avant qu'on ne parle de déconcentration de l'état à travers les politiques de développement territorial regroupant plusieurs municipalités, a l'initiative des municipalités brésiliennes étaient nées dès les années 80 des dispositifs d'intercommunalité : les consortiums inter municipaux de développement. Ces intercommunalités ont été développées par les incitations financières sectorielles dans le domaine des infrastructures sociales (santé, assainissement, éducation) avant d'être reconnues par un amendement constitutionnel en 1998, et régulées par des Lois spécifiques en 2005 et 2007. La communication analyse les tensions et complémentarités des normes et des pratiques et stratégies d'acteurs en matière de mise en œuvre conjointe ou parallèle de ces deux types de politique qui mobilisent des référentiels différents sur des pas de temps différents.*

**Mots clés :** Intercommunalité, développement rural territorial, participation, conseils, Brésil

# POLITIQUES DE DEVELOPPEMENT TERRITORIAL ET INTERCOMMUNALITE AU BRESIL : TENSIONS ET COMPLEMENTARITES

## 1. INTRODUCTION

Bien avant qu'on ne parle de déconcentration de l'état à travers les politiques de développement territorial regroupant plusieurs municipalités (Bruicker,2000), des dispositifs d'intercommunalité sont apparus dès les années 80 à l'initiative des municipalités brésiliennes : il s'agit des consortium inter municipaux de développement. Ces intercommunalités ont été développées par les incitations financières sectorielles dans le domaine des infrastructures sociales (santé, assainissement, éducation) avant d'être reconnues par un amendement constitutionnel en 1998, et régulées par des Lois spécifiques en 2005 et 2007 (Caldas, 2008 ; Avritzer, 2009).

La communication analyse les tensions et complémentarités des normes et des pratiques et stratégies d'acteurs en matière de mise en œuvre conjointe ou parallèle de ces deux types de politiques qui mobilisent des référentiels divers sur des pas de temps différents.

La méthodologie est basée sur des études empiriques à partir d'entretiens qualitatifs et d'observation participante des réunions et débats, dans deux contextes très différenciés, dans les Etats du Mato Grosso (Portal da Amazônia) et de São Paulo (ABC).

L'expérience de São Paulo associe quatre dispositifs institutionnels: le consortium inter municipal (1989-90), le Forum Citoyen (1993-1994), la Chambre Régionale (1997) et l'Agence de Développement Economique du Grand ABC (1998) (Caldas, 2008).

Au Mato Grosso, les Consortium Inter-municipaux de Développement Durable dans la région d'Alta Floresta ont été créés en 2006 pour faire concurrence à la politique fédérale de développement territorial rural du Ministère du Développement Agraire (Moreira et Sabourin, 2009). Selon les conditions à la fois historiques, institutionnelles et les conjonctures politiques, les rapports entre les divers types de dispositifs peuvent changer du tout au tout y compris dans le temps court.

Les résultats et les enseignements de ces expériences sont directement liés à trois principaux facteurs: i) le rôle des acteurs collectifs et des personnalités leaders dans le processus de mise en œuvre de ces actions publiques au niveau local, en particulier le rôle des « passeurs » multi positionnés (Massardier, 2003); ii) L'apprentissage institutionnel au cours du temps, à travers diverses expériences superposées sur un même territoire ou développées de façon diffuse sur le territoire national ; iii) le fonctionnement effectif des espaces de participation formelle et le rôle des espaces de décision « ad hoc » ou parallèles dans les divers arrangements institutionnels qui composent les territoires (Massardier, 2011).

La communication compte trois parties : la présentation des expériences de Sao Paulo et du Mato Grosso dans leur contexte, les principaux résultats observés et enfin la discussion des enseignements et perspectives.

## 1. DEUX EXPERIENCES CONTRASTEES D'INTERCOMMUNALITE ET TERRITORIALITE

A partir des années 1990-2000 le Brésil a connu la création de nouvelles échelles de gouvernance par l'intercommunalité:

a. Les consortiums inter-municipaux de développement existent au Brésil depuis 1980 en particulier dans l'Etat de São Paulo quand le gouvernement Franco Montoro créa une série de dispositifs territoriaux: les Régions Administratives, les Régions de Gouvernement et les premiers Consortiums Inter-municipaux de Développement Local et de Sécurité Alimentaire. Selon Caldas (2008), durant cette période 34 consortiums inter-municipaux impliquant 106 municipalités ont été mis en place dans le cadre de la "bataille pour l'alimentation".

- En 1988, la Constitution Fédérale renforça les compétences municipales sans traiter directement de l'intercommunalité, mais en prévoyant que les municipalités « puissent légiférer sur des affaires d'intérêt local » (CF-88, Art. 30, X), ce qui permit aux maires de pratiquer l'intercommunalité.

En 1998, un amendement à la constitution (N° 19 EC-19/98) prévoit explicitement « que l'Union, les Etats fédérés, le District Fédéral et les municipalités pourront organiser par loi des consortiums publics, des conventions de coopération entre entités fédérées permettant la cogestion de services publics et le transfert total ou partiel de responsabilité, compétences et personnels et biens essentiels à la continuité des services concernés ».

Durant les années 1990 de nombreux Consortiums Inter-municipaux ont été créés en particulier dans le cadre des Normes Opérationnelles de Base (NOB) du Système Unique de Santé (SUS). Selon Lima (2000), « l'institution des consortiums de santé est citée dans la Loi Organique de Santé N° 8.080/90 (Brésil, 1990a) et N° 8.142/90 (Brésil, 1990b), comme une alternative pour que les municipalités développent ensemble des actions de santé dans le cadre de son processus de décentralisation ».

Ces consortiums intercommunaux sont adaptés à la gestion d'infrastructures ou équipements inter-municipaux car ils disposent d'une structure juridique autonome (continuité logique fédérale).

b. Les territoires de développement rural (dont certains en 2008 ont été transformés en territoires de la citoyenneté) ont été créés en 2003/2004 par le gouvernement Lula da Silva (MDA, 2003 et 2005), faisant suite à deux expériences antérieures : les Conseils de Développement Régional (COREDES) dans les Etats du Rio Grande do Sul et de Santa Catarina (Veiga, 2006) et la planification municipale participative de l'agriculture via les Conseil Municipaux de Développement Rural Durable (CMDRS) créés en 1996 pour financer via le PRONAF<sup>1</sup> catégorie C des infrastructures collectives en faveur de l'agriculture familiale (Schneider et al, 2003 ; Tonneau et Sabourin, 2007).

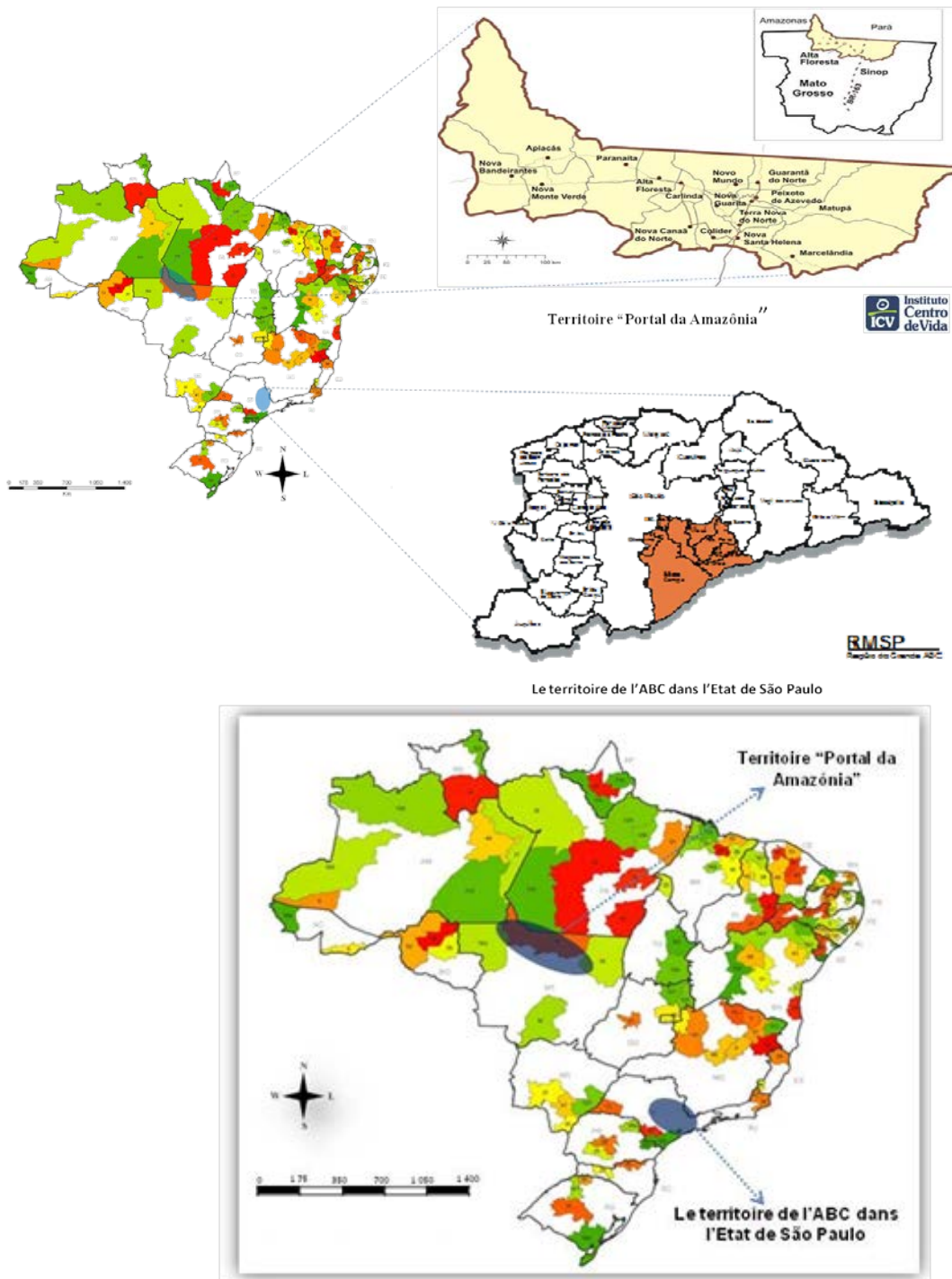
Les deux études de cas s'inscrivent dans une double dynamique de décentralisation et d'inter-municipalité, à laquelle s'ajoute en creux celle de la participation (Avritzer, 2009). Bien entendu les situations sont très différentes, voire même contrastées entre l'expérience rurale et toute récente du Portal d'Amazônia du Mato Grosso associant les deux modalités sur un même territoire et le cas historique de construction d'un dispositif régional inter-municipal en milieu urbain du Grand ABC de São Paulo (Caldas, 2008 et figure 1).

Cependant au-delà de la spécificité des cas qui n'autorise pas une comparaison stricte, l'analyse croisée de ces deux expériences avec les mêmes regards distants et les mêmes variables, montre des comportements d'acteurs similaires et des enseignements communs pour l'action publique locale.

---

<sup>1</sup> Programme National de Renforcement de l'Agriculture National, catégorie C « Infrastructures collectives ».

Figure 1 : Carte du Brésil et localisation des deux cas



## 1.1. ABC de São Paulo : une tradition urbaine et syndicale

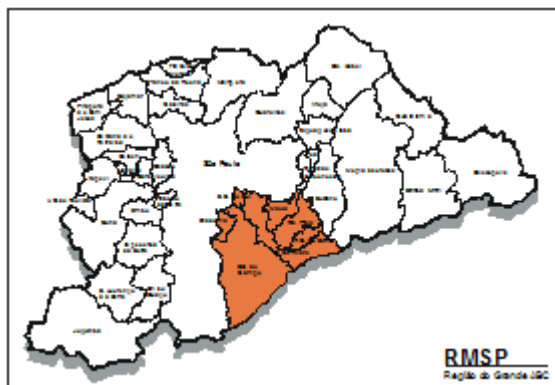
### 1.1.1 Contexte, origine et trajectoire

La région du Grand ABC (São André, São Bernardo et São Caetano, etc.)<sup>2</sup> réunit sept municipalités et constitue le centre économique le plus dynamique de la région Métropolitaine de São Paulo formée de 39 municipes (figure 2).

La société civile est marquée par un fort degré d'organisation (Klink, 2001), tant au niveau syndical (métallurgie, banque, enseignement) qu'au niveau religieux via les pastorales (de la terre, des étudiants, des migrants) de l'Eglise Catholique. Cette organisation de la société locale représente un facteur important pour la construction de l'identité régionale comme pour contribuer à légitimer les actions du gouvernement.

Durant les années 80-90, la crise industrielle a entraîné la fermeture d'usines transférées vers d'autres régions et une perte de dynamisme économique dans divers secteurs, occasionnant chômage et chute du niveau de revenu moyen de la population. La régression industrielle a été plus rapide que l'expansion du secteur tertiaire (commerce et services) pourtant importante.

Figure 2 : Le territoire de l'ABC dans l'Etat de São Paulo



L'insuffisance d'assainissement (traitement des égouts et ordures) et la mauvaise gestion et protection des sources ont entraîné divers problèmes environnementaux. Ces questions, de même que celles de l'emploi et de l'aménagement urbain, dépassent l'échelle municipale, ce qui a provoqué la recherche de nouveaux instruments. Le maire de São André, Celso Daniel<sup>3</sup> lança une série d'études et de débats et trouva un écho favorable chez les maires des municipalités voisines qui appartenaient également au Parti des Travailleurs - PT.

Ces débats ont donné lieu à la mise en place des instruments d'une politique de coopération inter-municipale : le Consortium de développement inter municipal, la chambre intersectorielle et l'Agence de développement.

<sup>2</sup> Les municipalités de la région du Grand ABC comptent 2.350.065 habitants, répartis entre: Santo André: 648.443; São Bernardo do Campo: 701.289; São Caetano do Sul: 140.144; Diadema: 356.389; Mauá: 363.112; Ribeirão Pires: 104.336; et Rio Grande da Serra: 36.352. (IBGE 2000).

<sup>3</sup> Celso Daniel était positionné dans plusieurs champs: politique ayant vécu deux élections (1982 perdue et 1988 gagnée) et académique, ingénieur il était professeur d'Administration Publique à la Fondation Getulio Vargas.

*Le Consortium Inter-municipal* : Il est créé en 1990 durant le mandat de 1989 à 1992, quand le PT assumait trois des sept mairies des principales communes de l'ABC (São André, São Bernardo do Campo et Diadema) autour d'un agenda politique commun à même de mobiliser les maires de 7 communes de la région, sous le nom de Consortium Inter-municipal des vallées du Alto Tamanduateí et du Billings. Le nom se rapporte aux priorités en termes de gestion de l'eau (loi des ressources hydriques en 1993), assainissement (traitement des résidus solides en 1995) et environnement (protection des sources en 1993) ; mais dès le début, il était prévu d'élargir les compétences au développement économique local. Le consortium a connu quatre étapes caractéristiques:

- *Légitimation initiale et revendications* (1991-1992) : activités dans les forums d'environnement pour transmettre une proposition à l'Etat de São Paulo<sup>4</sup> et accords pour éviter la concurrence fiscale entre municipes<sup>5</sup>.

- *Ralentissement* (1993-1996) dû aux changements du cadre politique régional et privilégiant une introspection sur l'organisation interne<sup>6</sup>.

- *Reprise et apogée* (1997-2000): le retour au pouvoir des maires à l'origine du projet: Celso Daniel et Maurício Soares et la conquête du gouvernement de l'Etat de São Paulo par le PMDB Parti du Mouvement Démocratique Brésilien (1995-1998) redonnent un rôle d'acteur politique au consortium. Des accords et actions sont trouvés en matière de traitement des déchets, drainage, contrôle des inondations. Le maire Maurício Soares crée le mouvement "Enfants = priorité absolue" qui s'occupe des enfants des rues à l'échelle régionale et en 1998 est constitué un Pôle Technologique du grand ABC avec l'appui de l'Etat de São Paulo<sup>7</sup>.

- *Stagnation* (2002-2008) liée à la mort du gouverneur de São Paulo, Mario Covas qui appuyait financièrement le Consortium et en 2002 à l'assassinat de Celso Daniel. En dépit du capital social régional, d'acteurs compétents et d'une tradition d'organisation du mouvement social, la mort du leader « territorial » aura entraîné la régression du consortium.

*Le Forum de la Citoyenneté* : en 1995, durant la période de ralentissement du consortium le mouvement social crée le Forum Citoyen du grand ABC afin de mobiliser les mairies et l'Etat de SP à partir d'une structure moins formelle et plus participative (il s'agit d'un forum politique informel où participent députés, maires, conseillers municipaux et représentants de la société civile). En 1999 il réunissait plus de 100 institutions, y compris des entreprises, syndicats ouvriers et ONG. Celso Daniel est élu député de l'Etat de São Paulo en 1994 et porte le thème de l'inter municipalité au sein de la Chambre des Députés. Le Forum citoyen a fonctionné entre 1997 et 1999 comme un interlocuteur essentiel de la société civile auprès du Consortium.

*Chambre régionale et Agence de développement* : la création d'une Chambre régionale réunissant représentants de la société civile et du gouvernement en 1997 entraînant le retrait du Forum Citoyen. Elle est complétée par une structure opérationnelle : l'agence de développement en 1998. Elle a un statut de fondation ou OSCIP, dont les parts sont réparties entre le Consortium Inter-municipal du Grand ABC (49%) et la société civile majoritaire (51%) – associations commerciales

---

<sup>4</sup> Le nouveau gouverneur de l'Etat de São Paulo, Luís Antonio Fleury Filho, n'était pas sensible aux questions régionales et le projet de régionalisation entrepris par le gouvernement Montoro a été perdu lors des gouvernements qui lui ont succédé: Quéricia (1987-1990) e Fleury (1991-1994).

<sup>5</sup> Il n'y a pas de mécanisme de sanction pour les maires qui boycottent une action décidée par le Consortium.

<sup>6</sup> A cette époque les maires des communes du Grand ABC étaient : Santo André (Newton da Costa Brandão/PTB); Diadema (José de Filippi Júnior/PT); Ribeirão Pires (Valdério Prisco/PMDB); São Bernardo do Campo (Walter Demarchi/PTB); São Caetano do Sul (Antonio Dall'Anese/PTB); Rio Grande da Serra (José da Cruz Jardim Teixeira/PSDB); et Mauá (José Carlos Grecco/PMDB).

<sup>7</sup> Pour cette proposition, ensuite reprise par la Chambre régionale, les communes devaient financer les terres, les bâtiments, les transports et la rémunération supplémentaire des enseignants.

et de quartiers, associations éducatives, syndicats de travailleurs de l'ABC, Service d'appui aux PME, entreprises du Pôle Pétrochimique de Capuava et universités de la région. Sa fonction principale et la promotion du développement économique local via la création d'une banque de données socio-économiques, la promotion du "marketing régional" et la gestion d'un fonds d'appui et financement des petites et moyennes entreprises.

#### 1.1.2 Principales réalisations, limites et résultats :

Les maires élus en 1997<sup>8</sup> reprennent et renforcent le rôle du Consortium Inter-municipal, au-delà du thème de l'environnement et le développement régional est objet d'une nouvelle arène politique : la chambre régionale. Celle-ci fonctionne à partir d'un conseil délibératif de 43 membres d'une coordination exécutive de 25 personnes se réunissant chaque mois pour analyser les propositions des groupes de travail thématiques. La Chambre régionale est responsable d'un plan stratégique régional décennal assuré ensuite par le consortium, élaboré en 2000 autour de 7 axes : éducation et technologies, protection des sources hydriques, infrastructures d'accès, diversification et appui aux filières, environnement urbain et qualité de vie, identité régionale et institutions, inclusion sociale.

Plusieurs projets d'infrastructures pour l'amélioration de la circulation, la lutte contre les inondations sont à mettre au crédit du Consortium ainsi que la formulation et réalisation du plan de formation professionnelle du secteur du plastique, la création de l'Université Fédérale du Grand ABC, la formation d'un réseau de petites et moyennes entreprises et l'appui au secteur tertiaire : surtout tourisme, loisirs et culture.

#### 1.1.3 Tensions, conflits et perspectives

Le processus de 1989 à 2002 a été long et irrégulier; la phase initiale s'est cristallisée autour d'une petite équipe interne et la diffusion d'idées de coopération et d'action régionale, jusqu'à la création de ce qui allait devenir un nouvel acteur politique. Cependant les appuis, surtout financiers et décisionnels, dépendaient chaque fois de la sensibilité et de la vision du gouverneur de l'Etat de São Paulo, plus que de sa couleur politique. C'est d'ailleurs le gouvernement de l'Etat de São Paulo qui a proposé la création de la chambre régionale. La participation populaire a eu du mal à s'imposer, jusqu'à la curation de la chambre régionale, qui, elle-même donnera lieu à la mise en place de l'Agence. Par statut, les acteurs membres du forum citoyen ne pouvaient siéger au niveau du Consortium réservé aux maires.

Les conflits se sont souvent cristallisés sur les personnalités leaders dont dépendaient l'animation et le succès du processus intercommunal, à tel point que la mort de deux de ces leaders, dont une violente (Celso Daniel sera assassiné en 2002), aura été fatale à ce processus.

---

<sup>8</sup> Les maires de la région du Grand ABC élus de 1997 à 2000 étaient: Celso Daniel (PT), Saint-André, Maurice Soares (maintenant PSDB), São Bernardo do Campo, Luiz Tortorello (PTB), Sao Caetano do Sul, Gilson Menezes (PSB), Diadema, Oswaldo Dias (PT), Maua, Maria Ines (PT), Ribeirão Pires et Cido Franco (PTB), Rio Grande da Serra. Ce dernier est mort en cours de mandat, et son adjoint, Carlos José Asunción (PST) a été assassiné Danilo Franco (nouveau maire élu par le PTB) a démissionné - son adjoint, Barros Carvalho (PTB) a été destitué et remplacé par Ramon Veslaquez (PT).

## 1.2 Portal da Amazônia au Mato Grosso: une fenêtre d'opportunité

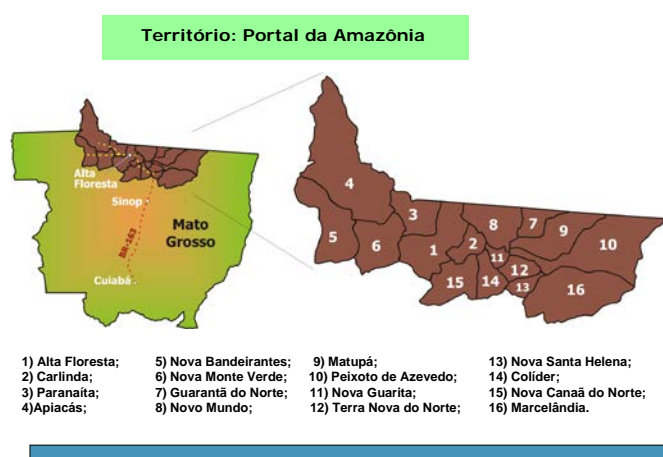
### 1.2.1 Origine et trajectoire historique des dispositifs

Le territoire du Portal da Amazônia a été créé en 2004 dans le cadre du Programme fédéral de Développement Durable des Territoires Ruraux PRONAT-PDSTR, mis en place par le Secrétariat au Développement Territorial (SDT) du Ministère du Développement Agricole (MDA) (figure 3).

A partir de 2003, le MDA-SDT propose la création de territoires de projet de l'agriculture familiale, construits autour d'une identité géographique, culturelle ou productive voire d'une filière emblématique. Il s'agit à la fois de proposer un rééquilibrage territorial et politique en faveur de zones marginalisées avec une forte densité d'agriculteurs familiaux. La gouvernance est collégiale et participative, via un Collège de développement du territoire, inter-municipal et essentiellement consultatif.

Ce programme introduit ainsi un nouveau niveau de gestion territoriale en dessous de l'Etat fédéré, moyennant de vastes territoires ruraux regroupant de 10 à 20 municipes.

Figure 3. Le territoire Portal da Amazonia dans l'Etat du Mato-Grosso



On retrouve des organes de gestion de la politique rurale territoriale au niveau fédéral (Secrétariat du Développement territorial du MDA et Conseil national de développement rural et de l'agriculture familiale CONDRAF) (MDA, 2005), au niveau de l'état fédéré (Délégation du MDA et Conseil Etatique de Développement Rural Durable–CEDRS), au niveau territorial (Collège de développement territorial, CODETER) et au niveau municipal (Mairie et Conseil Municipal de Développement Rural Durable, CMDRS).

En 2009, le pays comptait 164 Territoires Ruraux regroupant 2500 municipes (45% total) et couvrant 58% superficie nationale, pour 56% de la population rurale totale (source : [www.mda.gov.br](http://www.mda.gov.br)).

A son apogée, en 2008, le PDSTR a compté un budget d'environ 100 millions d'euros, soit 600 mille euros/territoire<sup>9</sup>. Le Portal da Amazônia a bénéficié d'environ 300 à 500 mille euro par an, essentiellement pour des activités de formation des conseillers du CODETER et financer des infrastructures collectives : centre de formation a Colider, Fabrique de compost a Nova Santa

<sup>9</sup> Alors que le principal programme fédéral d'appui à l'agriculture familiale (PRONAF) essentiellement consacré au crédit à la production agricole disposait d'un budget annuel cent fois plus élevé. (Sabourin, 2007).



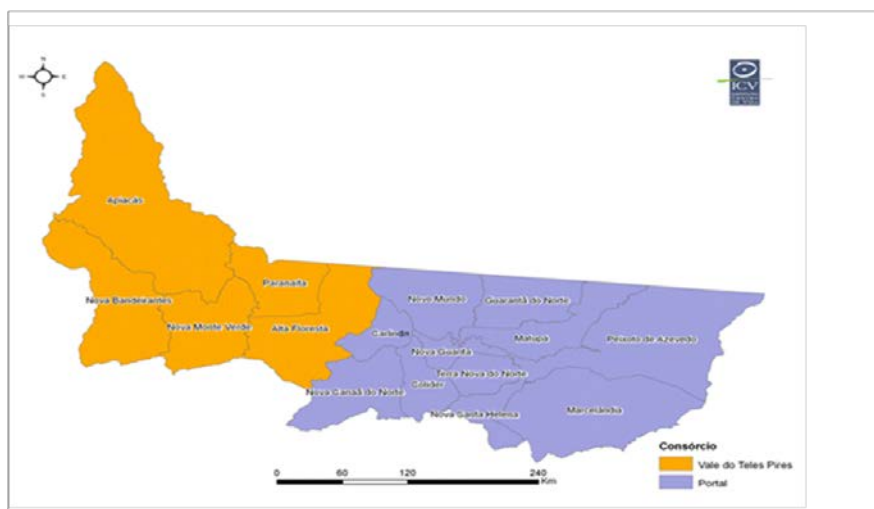
Helena, tanks a lait, magasins de stockage des coopératives de Terra Nova, équipements d'accès à internet, etc.

Deux consortiums inter-municipaux sont mis en place en 2006 en divisant en deux blocs les 15 municipes du Territoire du Portal d'Amazônia : 1) le consortium « Vale do Teles Pires » et ii) le consortium « Portal da Amazônia » (figure 4). Ils ont créés dans le cadre du programme MT régional, qui dépend du Secrétariat au Plan de l'Etat du Mato Grosso et prévoit la division de l'état en 15 consortium inter-municipaux de développement durable.

L'objectif est le même que celui des territoires ruraux du MDA, sans être explicitement ciblé sur l'agriculture familiale. Il s'agit de partager des infrastructures inter municipales, mais avec des firmes privées en appui aux filières agricoles prioritaires. L'objectif politique est bien de concurrencer le programme fédéral du MDA<sup>10</sup> et de redonner l'initiative du développement rural aux exécutifs municipaux, appuyés par le Secrétariat d'agriculture de l'Etat du MT et par les services publics de vulgarisation (Emater) qui en dépendent.

Ce sont les maires, réunis en espaces fermés, qui prennent les décisions concernant les actions et les stratégies à mettre en œuvre. On peut considérer que cette structure, contrairement à la politique fédérale de la gestion territoriale, ne favorise pas l'innovation, ni l'apprentissage via l'appropriation des projets par les populations. Les projets des Consortiums Inter municipaux sont, en règle générale, guidées par des approches sectorielles et de nature principalement technique et économique.

Figure 4: Consortiums inter-municipaux Vale de Teres Pires et Portal da Amazônia



<sup>10</sup> Un des consortiums porte exactement le même nom que le territoire du MDA : Portal da Amazônia.

## 1.2.2 Principales réalisations, limites et résultats

### a) Territoire MDA et CODETER

Les programmes soutiennent les projets « territoriaux » portés par des acteurs publics et/ou privés. Parmi les exemples de coopération entre le CODETER et les consortiums, nous soulignons 3 axes spécifiques qui s'articulent autour : i) coopération : soutien des activités de coopérativisme. Les actions visent essentiellement à développer de nouvelles connaissances sur le coopérativisme. Elles réunissent des participants de l'ensemble des organisations du territoire. Elle privilégie des activités de réseau, des échanges d'information, études, conférences, séminaires entre les différentes parties prenantes à la mise en œuvre des politiques de projets ;

ii) infrastructure : soutien à l'intégration et à la construction d'infrastructures productives - la construction du centre de formation de l'agriculture familiale en Colider, la construction d'une Unité de traitement et de conditionnement du miel en *Peixoto de Azevedo*, la construction d'une agro-industrie pour la fabricants de jus de fruits en *Novo Mundo* ; iii) la formation : cours de coopérativisme, l'investissement dans le secteur de la commercialisation de produits de l'agriculture familiale (*Terra Nova do Norte* et *Alta Floresta*),

L'approche est encore segmentée. Elle s'inscrit dans une logique sectorielle plus que transversale et les structures administratives restent assez dissociées. Les actions tendent à se réduire à la sphère municipale limitant donc les possibilités de consolider la dimension territoriale du développement.

### b) Consortiums inter-municipaux de développement

*i ) Les équipements d'entretien des routes en terre – « les patrouilles mécanisées »* : centrées sur des opérations à l'entretien de routes rurales, pour faciliter les flux de la production durant la saison des fortes pluies pendant laquelle les conditions d'accès deviennent très difficiles. Par contre, l'achat de machines pour l'entretien des pistes en terre favorise plus les producteurs agro-industriels et les commerçants que les petits producteurs qui vivent surtout d'autosubsistance. À la limite, ce type de projet peut correspondre de la part des agriculteurs et des techniciens locaux, à une priorité pour résoudre des problèmes urgents (aménagement de routes, d'infrastructures, etc.). Par ailleurs, derrière le discours d'appui à l'agriculture familiale, la vision strictement sectorielle et productiviste-mercantile du développement de la région correspond bien aux intérêts du gouvernement de l'État du Mato Grosso et des coordinateurs du MT Régional portés par le secteur de l'agro-business (soja et élevage bovin) (Moreira et Sabourin, 2009).

*ii ) L'appui aux arrangements productifs locaux (APL)* : l'appui aux filières productives du lait et de fruits reste souvent à l'état de la réflexion, de l'effet d'annonce ou de l'affichage. Il se sera résumé au programme « *Balde cheio* » (*un plein seau de lait*) : le but est d'augmenter la production actuelle de l'État du Mato Grosso de 1,6 millions à 5 millions de litres par jour.

Le programme « *Balde Cheio* » a été lancé en 2010 afin de renforcer la promotion de l'élevage bovin laitier extensif, à travers le processus de transfert de technologie aux agriculteurs. Dans le Portal, il a été implanté dans deux municipalités : à Colider à travers le consortium « Portal da Amazônia » et à *Alta Floresta* via le consortium *Vale do Teles Pires*. La municipalité de Colider a compté 21 petites exploitations participant du programme en 2010. Un partenariat a été établi entre le Service d'appui aux petites et micro-entreprises (SEBRAE) et le Programme MT Régional. Il est à noter que le Territoire MDA a également noué une coopération avec le SEBRAE du Mato Grosso pour l'appui à la filière agro-écologique autour des coopératives de la municipalité de Terra Nova, en particulier pour cofinancer les coûts de certification externe des agriculteurs familiaux (Sabourin, 2012).

### 1.2.3 Tensions, conflits et perspectives

Les tensions ont accompagné la création des deux consortiums inter-municipaux qui a été vécue comme une provocation par les responsables du MDA et du CODETER du Portal d'Amazônia, dans la mesure où il s'agissait d'une concurrence politique brutale de la part du gouvernement de l'Etat du MT, profitant explicitement d'une fenêtre d'opportunité (Kingdon, 1984). De fait, au niveau de l'agriculture familiale, majoritaire dans la région, les deux initiatives ont à faire aux mêmes équipes municipales et aux mêmes responsables des syndicats municipaux des travailleurs ruraux (représentant les agriculteurs familiaux) pour le même type d'activité d'appui. Cependant les modalités de prise de décision et sélection des projets prioritaires sont différentes : participative dans le cas du CODETER, réservée aux maires ou à leurs adjoints ou secrétaires dans le cas des Consortium inter-municipaux.

A partir de 2007 et du second mandat Lula, les relations évoluent à cause de l'alliance politique entre le gouvernement fédéral et le parti du gouverneur du MT qui rejoint la base majoritaire présidentielle.

Certaines activités deviennent complémentaires entre les deux structures, surtout dans la mesure où un consortium inter-municipal est doté d'une personnalité juridique propre, à la différence d'un CODETER. Le consortium de « Portal da Amazônia » assure ainsi la gestion du centre de formation du Territoire MDA de Colider et la cogestion de l'usine de compost avec la mairie de Nova Santa Helena. Le CODETER a recours à la personnalité juridique, aux services et compétences du consortium pour l'inscription administrative et financière des projets du territoire MDA Portal da Amazônia. Mais les tensions affleurent souvent car en dépit de l'alliance politique le programme MT régional est un projet vide, sans financement propre, qui se limite souvent aux discours et n'apporte aucun appui décisif en dehors de rares partenariats (avec le SEBRAE).

## 2. ANALYSE ET REGARDS CROISES SUR LES DEUX EXPERIENCES

### 2.1. Généralités et regards croisés

#### 2.1.1 Des points communs forts au-delà des contrastes

*Nous avons affaire à deux territoires de grande taille* : dans le cas du Portal qui réunit 16 vastes communes amazoniennes sur 110.000 km<sup>2</sup>, les dimensions provoquent des difficultés de communications. Il faut plusieurs jours de bus ou de camion pour aller d'une extrémité à l'autre du territoire (10 jours aller-retour) et 2 à 3 jours entre la frontière du Portal et la ville centrale d'Alta Floresta. En divisant le territoire en deux unités autour de deux villes stratégiques, les consortiums se sont révélés plus faciles à gérer.

Dans le cas du Grand ABC, c'est la taille de la population concernées (près de 3 millions aujourd'hui) qui crée les difficultés de coordination.

Dans les deux cas on note un *rôle déterminant, voire surdéterminant de leaders politiques* charismatiques tant du côté des mairies (préfecture municipale) comme du mouvement social.

Dans le grand l'ABC, les principaux acteurs politiques ont été les maires. Dans le cas du Portal, ce sont des leaders de la société civile et un articulateur à la tête de l'un des consortiums inter-municipaux : Luiz Gonzaga, qui avait déjà été un membre du CODETER apprécié de tous, avant d'être nommé superintendant du Consortium « Portal da Amazônia ». Affable, expérimenté, plein d'humour, pragmatique, il sait dépasser les logiques de parti, de classe ou de clan...La faiblesse

des deux structures n'aura pas permis de grandes réalisations, mais le peu qui aura été fait en matière de collaboration et complémentarité, aura dépendu de son intervention.

Pour l'ABC le maire de São André, Celso Daniel a été ce leader politique capable de cristalliser les alliances et de convaincre les interlocuteurs et les divers pouvoirs d'appuyer un projet régional. Il a bénéficié d'une arène politique favorable pour le lancement du consortium avec 3 maires du PT sur 7 communes. Par la suite avec seulement un maire du PT (Diadema) il parvient à créer le mouvement citoyen « Votez pour l'ABC » et ensuite le Forum de la Citoyenneté avec les organisations de la société civile. Selon la situation, Celso Daniel avait la capacité de promouvoir une nouvelle arène politique en construisant une coalition ou un mouvement à partir d'acteurs organisés préexistants, ou en ouvrant l'agenda politique à de nouveaux thèmes ou de nouveaux fronts, en fonction des intérêts des nouveaux alliés (Hassenteufel, 2007). Il en fut ainsi pour la création du Consortium, du Forum, puis de la Chambre régionale et de l'Agence de développement. Celso Daniel savait formuler les problèmes, proposer une réponse alternative et trouver des points de convergence et de compréhension avec ses interlocuteurs.

Les deux cas témoignent *de difficultés d'intégration* entre Collège territorial ou Consortium et municipalités à cause des effets de concurrence ou rivalité entre les niveaux municipalité, Etat fédéré et Etat fédéral qui sont souvent gérés par des partis ou coalitions politiques opposés.

Au Portal, on a assisté à une politisation inutile, et souvent en concurrence, des projets des consortiums et du Territoire du MDA, ce dernier ayant été longtemps dominé par des leaders radicaux des agriculteurs familiaux et du PT (liés à Via Campesina).

De plus, ces tensions sont exacerbées par le système politique brésilien qui implique une campagne électorale quasi permanente avec des élections générales ou locales tous les 2 ans.

Dans le Grand ABC, la faiblesse la perception de l'importance des enjeux de projets inter-municipaux chez la plupart des maires qui composaient le Conseil du Consortium explique le succès et le renforcement du Forum Citoyen, puis de la Chambre régionale.

Dans les deux cas apparaît l'importance d'une structure opérationnelle disposant d'une structure juridique : à savoir les consortiums inter-municipaux du Portal et l'agence de développement de l'ABC. Au Portal, en dépit des rivalités, certains projets du Territoire MDA ont pu être implantés et gérés grâce au statut juridique du Consortium inter-municipal et des compétences techniques des mairies (enregistrement administratif des projets on line). De même l'Agence de Développement de l'ABC a une fonction de bras opérationnel du Consortium puis du Forum et de la Chambre régionale.

### 2.1.2 Des spécificités historiques et socio-économiques

Deux grandes caractéristiques différencient ou opposent les deux expériences :

- Le rôle du mouvement social est fondamental dans le cas de l'ABC, issu de luttes syndicales historiques alors que dans le Portal, le mouvement social de l'agriculture familiale est récent, divisé et est resté longtemps sous domination du patronat rural. La dynamique porteuse vient donc au début de l'état fédéré (consortiums inter-municipaux) ou fédéral (territoire rural créé par le MDA).

- Dans le cas de l'ABC on se trouve face à une véritable politique d'intégration régionale et territoriale (Pasquier et al, 2007) de création de consortium intercommunal complétée ensuite par le forum citoyen, la chambre régionale et l'agence de développement, puis par une approche participative et globale, intersectorielle.

- Dans le cas du Portal, les deux dynamiques étant portées par l'Etat et rivales à leur début, les politiques proposées apparaissent comme des opportunités pour des jeux de contre-pouvoirs entre état et fédération, sans réelle participation, et de plus avec une approche segmentée et sectorielle (limitée à l'agriculture familiale pour les deux types d'instruments). Il y a même une conjonction de comportement opportunistes de la part de tous les acteurs concernés : au-delà de la notion de fenêtre d'opportunité, on tombe presque dans le prétexte pur et simple (Sabourin, et Rodriguez, 2009).

## **2.2. Le rôle des acteurs collectifs et des personnalités leaders**

### 2.2.1 Dans le processus de mise en œuvre de ces actions publiques au niveau local

Selon Jeroen Klink (entretien en 2007), le rapprochement entre les municipalités de la région et le Gouvernement de l'Etat de São Paulo a été essentiel pour la constitution du Forum Citoyen puis de la Chambre régionale, à travers le Secrétariat d'Etat à la Science, Technologie et Développement régional, conduit par Emmerson Kapaz.

Le Forum en période de reflux politique du PT a permis de maintenir la dynamique de la coopération inter-municipale et a permis de rapprocher les acteurs exclus de la gouvernance du Consortium (de par sa nature et conception limitée aux exécutifs municipaux). Le Forum Citoyen a constitué une expérience préalable à la mise en place de la Chambre régionale du Grand ABC.

Le CODETER n'a pas de statut juridique, il reste consultatif. Quand il obtient des projets du MDA, il a besoin de passer par intermédiaire de l'état fédéré ou d'une municipalité pour assurer la réception des financements fédéraux des projets. L'approche territoriale déjà impulsée par le niveau fédéral a du mal à promouvoir le nouvel échelon territorial qui ne dispose ni de pouvoir ni de bureaucratie donc de compétences techniques. On note donc une forte dépendance au sentier administratif fédéral à travers les modalités de financement et de déboursement (Mahoney, 2001 ; Pierson, 1997).

Or les exécutifs municipaux ou de l'Etat fédérés sont souvent hostiles ou en retard de paiement des charges sociales ou fiscales et se trouvent alors dans l'impossibilité de recevoir des fonds fédéraux, ce qui constitue un obstacle à la mise en œuvre de projets territoriaux votés, approuvés et financés.

### 2.2.1 Le rôle des « passeurs » multi positionnés

Entre 1993 et 1994, période durant laquelle il n'avait pas de mandat, Celso Daniel, est parvenu à maintenir le thème de la coopération régionale dans l'agenda local, non pas via l'action gouvernementale, mais via la société civile à travers du Forum Citoyen du grand ABC. Sa présence a été fondamentale pour rapprocher syndicats des travailleurs et des patrons, PME, Universités. C Daniel était en effet multi positionné, universitaire, militant syndical et du PT, élu local, entrepreneur familial, il avait accès à de multiples réseaux locaux et socio-professionnels (Caldas, 2008 ; Massardier, 2003 et 2011).

Dans le cas du Portal d'Amazonia, c'est Luiz Gonzaga, homme de confiance du Secrétaire d'état au Plan du Mato Grosso, ex maire de la région, représentant au CODETER qui a été désigné superintendant du Consortium « Portal da Amazônia. De même, Seier Ruelis (surnommé *Chapeu de Couro*), un éleveur, acteur historique de la colonisation agricole de la région, membre du syndicat rural (patronal) a siégé au CODETER (cas unique à notre connaissance) où il a pu faire le lien entre les ONG techniques, les syndicats paysans et les élus locaux.

### **2.3. L'apprentissage institutionnel au cours du temps**

Dans les deux cas, au-delà des contrastes, on constate le caractère expérimental mais pédagogique de la mise en réseau de diverses initiatives locales superposées sur un même territoire ou en lien avec d'autres expériences à l'échelle nationale par exemple via le SEBRAE dans les deux cas ou via les réseaux d'agriculture agro-écologique dans le cas du Portal (Sabourin et Rodriguez, 2009).

Au Portal essentiellement rural comme dans l'ABC uniquement industriel, il y a finalement peu de contradiction entre la logique sectorielle et la logique territoriale : le Territoire MDA comme les Consortium du MT régional justifient la volonté de rééquilibrage en faveur de l'agriculture familiale secteur marginalisé.

L'origine syndicale et populaire (PT) du mouvement inter-municipal de l'ABC explique sa dimension économique avec la Chambre Régionale et l'Agence, qui a permis d'intégrer le secteur des entreprises (petites et moyennes) en fonction des priorités de l'emploi local.

Au Portal d'Amazônia en dépit du caractère récent de l'expérience, on observe des apprentissages institutionnels entre acteurs hétérogènes qui sont conduit à se connaître, se confronter ou s'associer au sein du CODETER lors des négociations de la programmation, de l'élaboration, mise en œuvre et évaluation des projets. A cause de la multiplication des commissions territoriales et municipales, il y a ainsi eu une émergence de nouveaux leaders régionaux (femmes, jeunes) renforcée par les efforts de formation des conseillers réalisés par le MDA (Sabourin et Rodriguez, 2009).

Deux conséquences de ces apprentissages mutuels sont notables (Sabourin, 2007) : i) une reconnaissance politique et économique de l'agriculture familiale (Tonneau et Sabourin, 2007) et, ii) une légitimation d'espaces de négociation de projets et des organisations de l'agriculture familiale.

Dans le cas de l'ABC, certains auteurs (Abrucio et Soares, 2001; Klink, 2001; Reis, 2008) favorables aux analyses culturalistes ou voyant partout du capital social dans les processus coopératifs affirment que la coopération entre les municipalités est le produit : a) d'une culture commune et d'un acquis historique qui favorisaient la coopération et b) d'un réseau de relations sociales antérieurement constitué. De fait, l'identité régionale, sous diverses dimensions (économique, historique, culturelle, sociale et politique) a toujours été forte dans le Grand ABC. Il y a eu des acquis produits d'une trajectoire d'accumulation historique en termes de coopération des acteurs, dans certains secteurs spécifiques, par exemple la métallurgie, les communautés ecclésiales de base de l'Eglise Catholique (principalement à partir des années 70) et le mouvement syndical. Mais ces facteurs sociaux n'expliquent pas tout : il y a eu une énorme dynamique d'apprentissage formel et institutionnel, de dotation en compétence, qui a ensuite permis de nouveaux apprentissages en termes de capacité d'adaptation ou d'élaboration de nouvelles règles, au sens d'Ostrom (1998).

### **2.4. Le fonctionnement effectif des espaces de participation**

Avec le CODETER du Portal da Amazônia, il y a cooptation plus que véritable élection des différentes catégories d'acteurs ce qui pose un problème de légitimité de cette démocratie technique par rapport à la démocratie représentative municipale, y compris dans un cadre clientéliste (Callon et al., 2001). On observe diverses anomalies de fonctionnement du territoire MDA, parfois utiles, comme l'utilisation des Consortiums municipaux pour gérer projets territoires ruraux ou l'intégration de représentants de l'agriculture patronale au CODETER.

Les Consortiums inter-municipaux de développement durable constituent les instruments prolongeant le pouvoir des maires au niveau régional. Les actions prioritaires sont orientées sur des filières de l'agriculture familiale complémentaires des filières de l'agriculture patronale (achat

de matrices aux éleveurs patronaux sous couvert d'appui à l'élevage laitier familial) et sur l'association de partenaires privés (laiteries, abattoirs, silos, etc.). Mais la rhétorique de l'efficacité économique et de territorialisation plus large que la seule agriculture familiale, cache en fait la misère du peu de ressources propres de l'Etat du Mato Grosso confiées aux consortiums et de leur besoin impératif de s'accrocher aux programmes privés ou fédéraux qui fonctionnent.

L'espace et le pouvoir de négociation privilégié avec les maires et le secteur privé (firmes agro-alimentaires, infrastructures routières et accès aux marchés) favorise une image d'efficacité des consortiums inter-municipaux, qui fonctionnent sans participation populaire, mais sur la base de la démocratie représentative.

### **3 DISCUSSION ET PERSPECTIVES**

#### **3.1 Continuités, ruptures et innovations**

##### **3.1.1 Un cadre administratif et des rapports sociaux hérités de la dictature militaire**

On pourrait croire que l'ABC, berceau du PT qui symbolise le progrès industriel, social et syndical au Brésil constitue un territoire privilégié pour l'innovation politique. Ce serait méconnaître le poids des secteurs conservateurs dans la majorité de la population et donc au niveau du vote et du gouvernement de l'Etat que le PT n'a jamais pu obtenir. La négociation est donc permanente et doit être constamment mobilisée et renouvelée entre le mouvement social et le patronat, entre les municipalités de gauche et le gouvernement de l'Etat. Un exemple significatif, en 2003 au début du mandat du Président Lula, le Gouvernement de l'Etat de São Paulo a refusé de participer au programme des territoires ruraux du MDA, y compris pour ses zones rurales plus défavorisées (Pontal de Parapanema, Mata Atlantica, etc.).

Au Portal d'Amazônia, les municipes sont directement structurés en fonction des modèles de colonisation de la frontière amazonienne, qui ont été conduits sous le régime militaire, par des concessions accordées à des entreprises privées de colonisation, fonctionnant elle-même selon un mode militaire. Celles-ci ont octroyé de grands domaines aux agriculteurs patronaux et des miettes de terres peu fertiles et parcellées en lots bien plus réduits aux petits producteurs et travailleurs sans terre (*chacras* et périmètres de réforme agraire).

##### **3.1.2 Le PT et l'intrusion de la participation**

Bien entendu, que ce soit au niveau des municipalités qu'il gouverne ou des organisations sociales et syndicales qu'il anime de PT a instauré diverses formes de participation populaire. Cependant ces innovations (budget participatif, conférences municipales et régionales) sont nées dans l'Etat du Rio Grande do Sul et à Porto Alegre (Wampler et Avritzer, 2005) et non pas dans l'ABC, où même les maires du PT ont eu du mal à les appliquer (Awritzer, 2009).

Dans le cas du Territoire du Portal, l'influence du PT se manifeste au niveau de l'état du Mato Grosso via la délégation du MDA, de l'ONG choisie pour animer le territoire ou les formations financées par le SDT et des organisations paysannes les plus radicales (Mouvement des Petits Agriculteurs et Pastorale des jeunes ruraux liés à Via Campesina) qui sont tous membres de la même tendance au sein du parti (démocratie socialiste).

Mais on mesure rapidement les limites de cette chaîne militante qui ne constitue en rien une garantie de participation démocratique. Au contraire, elle peut devenir une coalition de contrôle de l'instrument et des fonds de la politique publique au niveau régional (Massardier et al, 2012). C'est, entre autres, ce côté corporatiste militant de la mise en place du territoire par le MDA qui a heurté les maires et provoqué la réaction hostile du gouvernement du Mato Grosso, par la création des deux consortiums inter-municipaux.

### 3.1.3 La démythification de la participation

Les observations précédentes expliquent en partie la persistance d'une forte asymétrie défavorable aux représentants de la société civile et un côté parfois revanchard de leur accès à certains espaces de participation. C'est vrai pour les travailleurs urbains habitants l'ABC comme pour les agriculteurs familiaux militants ou syndiqués du Portal d'Amazônia. On y mesure d'ailleurs le rôle à la fois ambigu (militant corporatiste) et précaire (mal payé et irrégulièrement) des articulateurs territoriaux via les ONG « partenaires » de la SDT-MDA. Cette situation contractuelle précaire et la proximité militante expliquant les dérives programmatiques et la tentation de récupérer en lieu et place des agriculteurs, les ressources du MDA. Il y a bien captation de ressources par ces intermédiaires qui profitent de la fenêtre d'opportunité, les ONG dans le cas du Territoire du Portal (Sabourin et Rodriguez, 2009) et les services de vulgarisation en crise d'autre part (Moreira et Sabourin, 2009 ; Avila, 2011). Ainsi, au sein du programme des territoires du MDA comme des consortiums inter-municipaux, on constate des prises de décision dans des espaces parallèles ou « ad'hoc », échappant aux normes de la participation collégiale (Massardier, 2003 & 2011).

### 3.1.4 Le renforcement des capacités des organisations de la société civile

Pour l'ABC, le consortium et ses suites institutionnelles sont autant d'espaces de contre-pouvoir et de renforcement de l'influence des ONG environnementales, puis des organisations locales, des associations de quartier, des associations commerciales et des PME, via les thèmes initiaux du consortium (déchets, assainissement, eaux), puis à travers le Forum citoyen et la Chambre régionale.

Dans le Portal d'Amazônia, il y a bien renforcement des organisations des agriculteurs familiaux grâce aux investissements en matière de formation des conseillers à la « gestion sociale » des projets et du territoire. Ce processus a permis la reconnaissance de trajectoires militantes/professionnelles de représentants des agriculteurs (Massardier et al, 2012). Dans les deux cas on note le rôle clef des passeurs multi positionnés et des réseaux.

## 3.2. Discussion et retours sur la théorie

### 3.2.1 L'intercommunalité brésilienne : un processus en construction

On constate une institutionnalisation difficile de l'échelon territorial et des principes de concertation. L'exemple de la trajectoire progressive et difficile du Grand ABC témoigne des difficultés du processus de territorialisation et d'intercommunalité au Brésil du fait des intérêts politiques et du poids du modèle de fédéralisme. On mesure les difficultés de légitimation des Forums citoyens ou du collège territorial comme des espaces de décision, ils restent essentiellement consultatifs. Leur institutionnalisation partielle et progressive n'en demeure pas moins une reconnaissance politique des mouvements syndicaux et de quartiers dans l'ABC et des mouvements sociaux de l'agriculture familiale au Portal, y compris les plus radicaux MPA, MST, Via Campesina, etc.).

Cette institutionnalisation progressive passe par les apprentissages mutuels et sociaux nés de la concertation, des alliances et coalitions (forums, réseaux, commissions techniques, etc.) dont certains restent fragiles (en termes de capacités et compétences du fait des asymétries) mais d'autres sans doutes irréversibles (en particulier la reconnaissance comme interlocuteurs à part entière de la société civile et l'émergence de nouveaux leaders).

Le programme des territoires ruraux avant d'être une politique de développement rural transversale et efficace, apparaît plutôt comme un référentiel à partager (Muller, 1990). On constate une illusion, voire une croyance dans les processus participatifs, la collégialité et la déconcentration comme s'ils étaient des facteurs suffisants et inhérents au processus de territorialisation. Si ces trois caractéristiques peuvent y contribuer, elles ne sont ni suffisantes ou



indispensables, ni décisives pour une véritable démarche d'action publique inter-municipale et territorialisée (Duarte et al, 2009 ; Sabourin, 2007 ; Pasquier et al, 2007).

### 3.2.2 Des difficultés à faire émerger des projets inter-municipaux de dimension territoriale

Il est bien sur difficile de dépasser la concurrence des municipalités entre elles, en zone urbaine comme rurale, du fait des pressions lors des processus électoraux qui se renouvellent tous les deux ans.

Il y a donc là une véritable tension et concurrence entre démocratie participative et démocratie représentative, avec de véritables enjeux en termes d'efficacité, mais également de légitimité (Avritzer, 2009, Avila, 2001 ; Sabourin et al, 2008 ; Tonneau et al, 2009 ; Sabourin, 2012).

Dans le cas du Portal, du fait des asymétries de compétences d'une part et de l'existence d'espaces de décision parallèles cachés, les agriculteurs familiaux ne parviennent pas à transformer leurs propositions en projets de dimension territoriale, intercommunale. Inévitablement on retrouve les mêmes propositions de projets « traditionnels », car peu innovants, qui s'affrontent en creux.

Que ce soit au niveau de l'intercommunalité (ABC) ou de la territorialité rurale (Portal) au Brésil on se trouve face à *un cadre contractuel mou* (Gaudin, 1999). Certes la SDT est parvenu à faire habiller des experts militants, des ONG « partenaires », pour faire aboutir certains projets, mais le suivi et l'évaluation s'arrêtent au déboursement. L'évaluation de la mise en œuvre a été confiée, de façon assez démagogique, aux bénéficiaires, au nom de la théorie de la « gestion sociale des projets et des territoires ». Il y a donc peu ou pas de sanction quels que soient les détournements : il y a là un champ ouvert au clientélisme et au populisme.

Au-delà de l'effet « fenêtre d'opportunité » on peut parler d'opportunismes croisés (Hassenteufel, 2008). Plus que le créneau favorable pour la mise en œuvre d'une politique gouvernementale, on se trouve devant des comportements opportunistes croisés, tant au niveau du gouvernement fédéral (contourner les maires), du gouvernement de l'Etat (s'opposer à la planification fédérale), des municipalités (résister à la participation citoyenne) que des ONG et services techniques (profiter des ressources du programme fédéral avant les agriculteurs).

Dans ces dynamiques d'action publique territoriale, l'accent est mis sur les processus plus que sur les contenus : les financements de projets collectifs restent symbolique, l'essentiel du budget de la SDT passe dans les actions de formation des conseillers territoriaux et l'accompagnement politique des territoires (diagnostics, plans, formations, etc.). On retrouve derrière cette *tyrannie des processus* (Duran, 1999) liée à un discours justificatif de la participation, des jeux qui masquent les arrières pensées politiques ou électoralistes.

Une autre difficulté tient à la continuité et aux ruptures des politiques publiques. Dans le cas de l'Etat de São Paulo, par exemple, on note un « chaînon manquant » entre le gouvernement Montoro et les initiatives de l'action « intercommunale » des années 90. Reconnaître l'expérience antérieure aurait contribué à comprendre la relation de coopération entre le gouvernement de l'Etat et les gouvernements locaux. Cela nous aide également à percevoir le vide institutionnel engendré par les gouvernements de São Paulo qui suivirent.

## 4. CONCLUSIONS

La constitution brésilienne, par la dépendance au sentier qu'elle impose via les normes strictes des flux financiers constitue le premier frein à l'intercommunalité et à la territorialisation. Il existe une règle de subsidiarité fédérale et donc une tension permanente entre niveaux de gouvernance, entre démocratie représentative et participative, entre légitimité et efficacité.

Le second frein à la territorialisation est lié aux médiations par les réseaux de techniciens et experts militants ou intéressés via des dispositifs de contractualisation molle, sans contrôle ni sanction.

Les dispositifs intercommunaux et territoriaux brésiliens se caractérisent par une flexibilité qui facilite les recompositions et alliances, mais également les conflits. On observe dans les deux cas étudiés une alternance entre opposition et coopération politique entre les 3 niveaux du système fédéral, au gré des alliances électorales qui ne recoupent que rarement une cohérence programmatique.

On note d'ailleurs une confusion ou tout au moins des partenariats peu explicites et transparents entre secteur public (gouvernements fédéral, de l'état fédéré, voire municipal) et secteur privé (entreprise, ONG et fondations) dans le cas des consortiums inter-municipaux comme dans le cas des ONG « partenaires » du SDT.

Le troisième frein vient de la persistance d'asymétries fortes : a) entre niveau municipal (problèmes d'habilitation pour recevoir les fonds publics) puis territorial et les niveaux supérieurs (état fédéral et fédéré) ; b) socialement et historiquement, entre société civile, secteur privé (firmes et agriculture patronale) et le secteur public (administration).

Mais, on observe également, d'une part des apprentissages croisés/individuels/institutionnels, des techniciens et leaders agriculteurs multi positionnés et d'autre part une réduction partielle de l'asymétrie, mais avec un risque d'enrôlement ou d'alliances de classes des nouveaux leaders. On peut donc se demander avec Massardier et al (2012) si l'on a à faire à un nouveau type de recrutement ?

Finalement, on constate à travers ces deux cas, la permanence au Brésil, d'une superposition des approches et des initiatives qui peut tourner à une véritable confusion entre territorialisation, décentralisation et déconcentration de l'état et participation politique.

Ces deux expériences analysées dans le contexte de la construction de nouveaux arrangements institutionnels de coopération inter-municipale montrent que les politiques publiques résultent du croisement de diverses variables et trajectoires, avec des acteurs hétérogènes aux discours différenciés. Il s'agit d'un long cheminement qui doit intégrer la confrontation entre les groupes au niveau des idées, des discours et la recherche permanente de l'appui à des expériences innovantes.

## 5. REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Abrucio, F.; Soares. M. M. 2001. *Redes territoriais no Brasil. Cooperação intermunicipal no Grande ABC*. São Paulo, Fundação K. Adenauer.

Avila, M. L. 2011, *Ação pública territorializada de desenvolvimento rural: O caso do Território das Águas Emendadas*. Thèse de doctorat en développement Durable, sociologie, Brasília, UnB-CDS

Avritzer, L (org). 2009. *Experiências Nacionais de Participação Social*. São Paulo: Cortez,

Bruycker P. de, 2000, L'intercommunalité en Europe. Quelques observations à propos de la France au regard de quelques Etats Européens. *Annuaire des collectivités locales*, v 20, n°20 :159-165

Bresil 1990 a. *Lei Orgânica de Saúde*, n° 8.080/90

Bresil 1990 b. *Lei Orgânica de Saúde*, n° 8.142/90

Bresil. IBGE, 2002, *Censo Demográfico*, Disponível em: <www.ibge.gov.br>

- Caldas, E.L. 2008. *Formação de Agendas Governamentais Locais: o caso dos Consórcios Intermunicipais*. Tese de Doutorado em Ciência Política, FFLCH, USP,
- Callon, M., Lascoumes, P., Barthe, Y., 2001. *Agir dans un monde incertain*. Essai sur la démocratie technique, Paris, Seuil, 358p.
- Duarte L, Sabourin E, Ávila, M; Massardier, G. 2009, Participação dos atores sociais e territorialização do desenvolvimento rural no Brasil, *xiv Encontro de ciências sociais do norte e nordeste*, Recife, 8-11 de setembro de 2009, GT 15: Recomposições do rural: territórios e identidades
- Duran P. 1999 Duran P. 1999, *Penser l'action publique*, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Coll. "Droit et Société", 199p.
- Gaudin, J P. 1999 *Gouverner par contrat, l'action publique en question*, Paris, Presses de sc po, 1999.
- Hassenteufel, P. 2008, *Sociologie politique : l'action publique*, Armand Colin, coll. « U Sociologie », 294 p.
- Lima, A P G, 2000, *Inter-municipal Health Consortiums and the Brazilian Public Health System* *Cad. Saúde Pública*, Rio de Janeiro, 16 (4) : 985-996
- Kingdon J. 1984, *Agendas, alternatives and public policies*, Boston, Little Brown
- Klink, J. 2001, *A cidade região. Regionalismo e reestruturação no Grande ABC Paulista*. Rio de Janeiro, DPA Editora, 121p.
- Klink, J. 2007, *Entretien personnel avec E Lima Caldas*
- Mahoney J. 2001, Path dependent explanations of regime change: Central America in comparative perspective, *Studies in Comparative International Development*, 36, 1: 111-141
- Massardier G. 2003, *Politiques et action publiques*, Armand Colin, collection «U», Paris, 302 p.
- Massardier G., 2011, « Des transferts de politiques publiques en eaux troubles méditerranéennes ». *Les arrangements territorialisés de la gestion de l'eau*, Pôle Sud, n° 35
- Massardier G. ; E. Sabourin, L. Lecuyer, M. Avila, 2012 « La démocratie participative comme structure d'opportunité et de renforcement de la notabilité sectorielle. Le cas des agriculteurs familiaux dans le Programme de Développement Rural Territorial Durable territorial au Brésil, territoire *Aguas Emendadas* » *Participation*, n° 2,
- MDA - Ministério do Desenvolvimento Agrário. 2004, *Marco Referencial para Apoio ao Desenvolvimento de Territórios Rurais*. Brasília, Brasil,
- MDA - Ministério do Desenvolvimento Agrário. 2005, *Referências para uma Estratégia de Desenvolvimento Rural Sustentável*. Brasília, Brasil,
- MDA- CONDRAF Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável, 2003, *Referências para um desenvolvimento territorial sustentável*, por M Duncan, Brasília, MDA-SDT-CONDRAF, 35p.
- Moreira I. Sabourin E. 2009, Action publique territorialisée de développement rural : le cas du territoire « Portal da Amazônia » - MT- Brésil, *3èmes journées de recherches en sciences sociales*, INRA SFER CIRAD, 09-11/12/ 2009 –Montpellier, CD ROM
- Muller P 1990, Les politiques publiques entre secteurs et territoires. In: *Politiques et management public*, vol. 8 n° 3, 1990. pp. 19-33
- Muller P. 1990, *Les politiques publiques*, Paris, Presses Universitaires de France, coll. Que sais-je ?, 1990, 127 p
- Ostrom E. 1998, A behavioral approach to the rational-choice theory of collective action, *American Political Science Review* 92 (1) :1-22.

- Pasquier, R. V. Simoulin ET J. Weisbein, 2007, *La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories*, Paris, LGDJ
- Pierson, P. 1997, Increasing returns, path dependence and the study of politics, *EUI/RSC, Jean Monnet Chair Paper*, n°44 : 251-267.
- Reis R. C. 2008, *Alternativa política no contexto federativo: integração regional no Grande ABC Paulista*, São Paulo, Blucher.
- Sabourin E., 2007, *Paysans du Brésil entre échange marchand et réciprocité*, Paris, Ed Quae, 240p. Col. Indiscipline
- Sabourin, E. *Organisation et sociétés paysannes : une lecture par la réciprocité*. Versailles, ED. Quae, coll. *Synthèse*
- Sabourin, E. 2012, « A Construção social dos mecanismos de qualificação e certificação entre reciprocidade e troca mercantil ». *REDD - Revista Espaço de Diálogo e Desconexão*, 4(2): 22p.
- Sabourin, E., Duarte, L., Massardier, G., 2008, Configuration of social actors among negotiation arenas for rural territorial development project in Brazil, *in XII World Congress of Rural Sociology*, Goyang, Korea, IRSA, 6-11 july, s.l., s.n., 18 p.
- Sabourin, E., Rodrigues, J.A. 2009, Interação entre políticas públicas e dinâmicas locais da agricultura familiar no Território Portal da Amazônia-MT, *in Desenvolvimento Territorial, Diretrizes para a região da BR 163*, Volume 2 . Projeto Diálogos (Ed) Brasília, WWF, Cirad, ICV, Ipam, CDS, UE, pp 45-81
- Schneider S.; Silva, M K; Moruzzi M P E., 2003, « Políticas Públicas e Participação Social no Brasil Rural », *Série Estudos Rurais*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 252p.
- Tonneau J.P.; Sabourin E. (org.) 2007, « Agricultura familiar: interação entre políticas públicas e dinâmicas locais », Porto Alegre, Editora da UFRGS, *Serie Estudos Rurais*, 327p
- Tonneau, J.P., Sabourin, E ; Coudel, E. ; Moreira, I DE S.; Rodrigues, J. A.; Andrade, J. 2009, *Espaços e instrumentos de desenvolvimento territorial no Portal da Amazônia – MT*, Projeto Diálogos, ICV.CIRAD, Brasília, 90p
- Veiga, J E da 2006, « Potencial de cooperação e articulação no desenvolvimento rural », In SABOURIN E (Org) *Associativismo, cooperativismo e economia solidaria no meiorural*, Cadernos do CEAM n° 23, Brasília, Universidade de Brasília, CEAM, NEAGRI, 221-244.
- Wampler, B; Avritzer, L. 2005, The Spread of Participatory Budgeting in Brazil: *From Radical Democracy to Participatory Good Government*. Nova York: Journal Of Latin American Urban Studies, v. 7, p. 37-52.