HAL
open science

ACTIONS PUBLIQUES TERRITORIALES EN MILIEU RURAL ET INNOVATIONS L´EXEMPLE DU TERRITOIRE DE LA BORBOREMA ET DE L'ARTICULATION DU SEMI-ARIDE AU BRESIL

Philippe Bonnal, Marc Piraux

To cite this version:

Philippe Bonnal, Marc Piraux. ACTIONS PUBLIQUES TERRITORIALES EN MILIEU RURAL ET INNOVATIONS L´EXEMPLE DU TERRITOIRE DE LA BORBOREMA ET DE L'ARTICULATION DU SEMI-ARIDE AU BRESIL. ISDA 2010, Jun 2010, Montpellier, France. 12 p. hal-00522109

HAL Id: hal-00522109

https://hal.science/hal-00522109v1

Submitted on 29 Sep 2010

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

ACTIONS PUBLIQUES TERRITORIALES EN MILIEU RURAL ET INNOVATIONS

L´EXEMPLE DU TERRITOIRE DE LA BORBOREMA ET DE L'ARTICULATION DU SEMI-ARIDE AU BRESIL

BONNAL Philippe *, PIRAUX Marc**

*CIRAD
UPR Politiques et Marchés
Montpellier
philippe.bonnal@cirad.fr

**CIRAD
UMR TETIS
Université fédérale de Campina Grande (Brésil)
marc.piraux@cirad.fr

Résumé — Partant d'une interrogation sur les déterminants des actions publiques territorialisées en milieu rural et les mécanismes d'innovation sociale et de changement institutionnel qui y sont associés, les auteurs examinent deux programmes implantés dans la région de la Borborema, localisés dans l'Etat de la Paraíba, au Brésil. Les innovations sociales créées localement s'inscrivent dans des systèmes d'innovations qui trouvent leurs racines dans les modes d'intervention historiques de l'Etat en milieu rural. La prise en compte des innovations sociales par l'Etat s'effectue de façon segmentée et périphérique. Il ressort que la durabilité de l'innovation institutionnelle liée à la mise en place de processus de coordination territoriale dépend d'un mouvement complémentaire d'uniformisation des normes au sein même de l'Etat.

Mots clés : Nordeste Brésil, politique territoriale, expérimentation sociale, changement institutionnel, innovation.

Abstract — Starting with a question mark on the determinants of public actions territorialized rural and mechanisms of social innovation and institutional change associated with them, we examine two programs located in the Borborema region, located in State Paraíba, Brazil. Social innovations deployed locally are part of innovation systems that are rooted in historical patterns of state intervention in rural areas. Taking into account the social innovations done by the State is fragmented and peripheral. It appears that the sustainability of institutional innovation related to the implementation process of territorial coordination depends on a complementary process of harmonization of standards within the state.

Key words : *Nordeste Brazil, Territorial Policies, Social Experimentation, Institutional Change, Innovation*

1. INTRODUCTION

Comment se crée une action publique territorialisée en milieu rural ? Quels sont les ajustements institutionnels que ce processus induit au niveau local? Quels sont les processus de coordination actionnés entre le national et le local ? Quels sont les rapports innovants entre les organismes publics et associatifs ? Assiste-ton in fine à une dilution du rôle de l'Etat ou à l'émergence de nouvelles procédures de construction de l'action publique ? Tels sont les questionnements abordés par cet article à partir d'une recherche empirique et compréhensive réalisée dans un contexte de changement institutionnel créé au niveau local, au sein de la société civile, et relayée au niveau fédéral par l'Etat brésilien.

La région d'étude, la Borborema, se situe dans l´Agreste de l'Etat de la Paraíba, zone de transition entre la zone de la forêt humide du littoral (zona da mata) et l'arrière-pays semi-aride (sertão). Riche d'une grande diversité de ressources naturelles mais sujette à une forte variabilité climatique, la petite région de la Borborema est le siège d'une intense activité agricole (café, coton, canne à sucre, élevage, cultures légumières, etc.), dominée par les agriculteurs familiaux, qui approvisionne le marché de consommation constitué, en grande partie, par un centre urbain de quelques 500.000 habitants (Campina Grande) et d´un réseau dense de petites villes.

Dans ce contexte, deux dispositifs, relevant de la politique d'appui à l'agriculture familiale et dont les actions s'inscrivent à l'échelle supra-municipale, ont été étudiés: le Forum du Développement Territorial Rural Durable de la Borborema, d'une part, et l'Articulation du Semi-aride (ASA) d'autre part. Les raisons de ce choix tiennent au caractère innovant des approches mises en œuvre dans le domaine de la territorialisation de politiques publique et à l'ancrage de ces actions dans des dynamiques sociales structurées au niveau local. De fait, les acteurs sociaux de cette petite région sont particulièrement actifs et les actions déployées par certains d'entre eux, au cours des années 1990 et 2000, ont contribué à renouveler l'action de l'Etat dans le domaine du développement rural. C'est notamment le cas du « Pôle des Syndicats et Associations de l´Agriculture Familiale de la Borborema » qui fédère des organisations de plusieurs communes. Au sein de ce pôle syndical, les conceptions partagées sur l'agriculture - accordant une large place aux préceptes de l'agroécologie - et les actions collectives mises en œuvre ne peuvent être décryptées sans prendre en compte le long cheminement des organisations de base dont l'origine se situe dans les stratégies de résistance et d'autonomie vis-à-vis des organisations corporatistes dominées par l'Etat central durant la période militaire et qui ont su se transformer en incorporant progressivement des thèmes de plus en plus diversifiés dans les domaines du développement social, économique et technique.

En privilégiant une approche interdisciplinaire en sciences sociales empruntant à l'économie sociale, à l'économie institutionnelle et à la sociologie politique, cet article cherche à analyser ces deux programmes sous l'angle de l'innovation sociale et du changement institutionnel. Il est structuré en deux parties. La première porte sur la présentation succincte des deux programmes examinés. La seconde est consacrée à la mise en perspective des études de cas en mobilisant les catégories d'analyse de l'innovation sociale et du changement institutionnel.

2. DES DISPOSITIFS CONTRASTES ET COMPLEMENTAIRES DE TERRITORIALISATION D'ACTIONS DE DEVELOPPEMENT RURAL

Les deux dispositifs territoriaux analysés se différencient de part leurs origines et leurs fonctions mais visent tous les deux à améliorer les conditions de vie et de travail des familles rurales de la région de la Borborema.

Le Forum du Développement Territorial Rural Durable de la Borborema, généralement désigné par « Forum Territorial de la Borborema», s'inscrit dans un programme fédéral, le Programme de Développement Durable des Territoires Ruraux (PDSTR), conçu par le Secrétariat du Développement Territorial du Ministère du Développement Agraire (SDT/MDA). Après avoir pris la décision de créer un territoire dans la petite région de la Borborema, l'Etat fédéral a donné délégation à l'Etat de la Paraíba pour en fixer les contours géographiques, c'est-à-dire pour choisir les municipes qui devront conformer le territoire de projet. Une fois constitué, le Forum Territorial de la Borborema, a été habilité à élaborer des projets d'action collective et à les soumettre à la SDT/MDA, pour financement.

Le Forum Territorial de la Borborema est l'un des 160 territoires d'action du PDSTR, implantés sur l'ensemble du territoire brésilien. Pour l'administrateur public, l'objectif du PDSTR est d'abord de luter contre la pauvreté et l'inégalité en milieu rural via le renforcement de l'agriculture familiale en se focalisant sur les espaces géographiques de plus forte concentration de pauvreté rurale. Ces territoires sont donc avant tout des espaces-cible de politique publique construits à partir d'une dynamique descendante.

Au contraire, l'Articulation du Semi-aride s'est constituée par l'agrégation d'organisations de base autour d'une problématique bien précise : l'accès à l'eau à usage domestique pour les familles rurales du semi-aride qui en sont dépourvues, en concevant des citernes de récupération d'eau de toit, puis en facilitant l'auto-construction par un système de crédit solidaire et d'appui technique. Les nombreuses revendications et la capacité de mobilisation de la société civile ont poussé l'Etat à négocier avec l'ASA l'ampliation du dispositif, à le financer et à confier la gestion du nouveau programme à une entité émanant de la propre ASA. Le processus qui a donné lieu à la création de ce programme est donc essentiellement ascendant. Examinons plus précisément les mécanismes spécifiques de construction de chacun de ces dispositifs.

2.1. Le Forum du Développement Territorial Rural Durable de la Borborema

Le Forum Territorial de la Borborema a été mis en place en 2003. Formé par l'agrégation de 21 municipes1, il constitue un espace continu de quelques 3250 km², concentrant une population de plus de 700 000 habitants. Son instance dirigeante, le « collège territorial », réunit les principales organisations publiques et privées agissant localement dans le domaine du développement rural, selon une proportion de deux tiers pour les organisations de la société civile et d'un tiers pour celles de l'Etat. Le principal objectif du forum est de donner la possibilité aux acteurs locaux de construire des projets collectifs à l'échelle du territoire. Un autre objectif est de faciliter la coordination des actions publiques et leur insertion dans un plan global de développement. Dans l'esprit du législateur, la délimitation du territoire doit s'appuyer sur une « identité locale ». Dans la pratique, la construction du territoire de la Borborema s'est réalisée en reprenant l'ensemble du référentiel d'action du Pôle Syndical et des Associations de la Borborema concernant, notamment, l'analyse de la situation agraire de la région, la critique vis-à-vis du modèle de développement agricole divulgué par l'Etat depuis les années 1960, la recherche de solutions endogènes s'appuyant sur l'expérience des agriculteurs ou encore l'adhésion aux préceptes de l'agroécologie.

Par cet emprunt, l'Etat a valorisé un ensemble de préceptes et de références méthodologiques forgées par des organisations syndicales en opposition à la politique de

[1] Le municipe au Brésil est la maille élémentaire de l'administration publique. Il est dirigé par un préfet, élu, et dispose d'un pouvoir législatif propre la « *Camara dos vereadores* », chargée d'approuver le budget et d'édicter les lois municipales. Il est traditionnellement l'échelle de formation des élites politiques.

développement rural. En effet, le mouvement syndical de la région de la Borborema a connu une profonde rénovation dans les années 1990 qui l'a conduit à s'écarter progressivement de la position dominante du syndicalisme agricole brésilien, structurée, depuis les années 1960, autour de la défense des conditions de travail et des droits sociaux des salariés de l'agriculture. Partant d'un constat d'inefficacité des recommandations techniques des services officiels de vulgarisation agricole face aux sécheresses répétitives qui contraignent la vie des familles rurales, les conduisant régulièrement à l'endettement, voire à la pauvreté, la rénovation du positionnement de l'action syndicale a consisté à élargir le champ des préoccupations en intégrant les aspects techniques de la production agricole. La sécheresse au cours de la campagne 1992-1993, particulièrement sévère, a agit comme le détonateur du changement de posture. Elle a donné lieu au rapprochement d'unités syndicales municipales et d'organisations non gouvernementales (ONG) qui tentaient depuis le début des années 1990 de divulguer des modèles alternatifs de production agricole (préconisant l'utilisation des potentiels des agrosystèmes locaux et la valorisation de la production sur les marchés de proximité) relativement aux normes officielles2.

C'est à partir de cette rupture que s'est structuré un processus de co-construction associant des unités syndicales municipales, des associations de producteurs familiaux et des ONG, autour d'un modèle de développement rural innovant, associant étroitement la réflexion théorique (lien agriculture, environnement, société), l'analyse de la situation agraire régionale, l'expérimentation agricole et la confrontation d'expériences. Cette dynamique collective s'est cristallisée, au début des années 2000, dans la construction d'une stratégie d'action collective territorialisée, basée sur la réalisation de diagnostics de situation, la diffusion des préceptes de l'agroécologie, la promotion d'activités collectives dans le domaine de la protection de l'environnement, de la valorisation des produits agricoles sur les marchés locaux, ou encore la réalisation d'actions dans le domaine du développement social et culturel.

La définition du Forum du développement durable de la Borborema sur les bases cognitives du Pôle syndical correspond donc à un changement de cap de l'Etat vis-à-vis du modèle agricole à promouvoir et de sa stratégie de développement rural. Dans les faits, elle s'inscrit dans le cadre de la dualisation des politiques agricoles, concrétisée par la juxtaposition du ministère de l'agriculture et de l'approvisionnement (MAPA), dont la mission continue d'être l'appui à l'agriculture productive patronale, et du ministère du développement agraire (MDA), créé en 2000, chargé de la promotion de l'agriculture familiale, plus ouvert que le MAPA à la diversité des référentiels agricoles et de développement rural.

2.2. L'Articulation du Semi-Aride

Selon la même logique que le Pôle Syndical qui vient d'être évoqué, l'articulation du Semi-aride s'est construite en opposition aux actions de l'Etat, dans le domaine de l'approvisionnement en eau. Durant la phase de l'Etat interventionniste, qui s'est achevée à la fin de la période militaire, au milieu des années 1980, la stratégie de l'Etat concernant le traitement des effets de la sècheresse dans la région semi-aride est demeurée inchangée. Dans le domaine de l'eau d'irrigation, il s'agissait d'une part de construire des grands travaux (barrages, aménagements) pour implanter des périmètres de production agricole industrielle et d'autre part d'encourager la migration des paysans pauvres soit vers les zones vierges (Amazonie), soit vers la ville pour participer à l'extension de l'activité industrielle. Dans le domaine de l'eau de consommation, l'unique solution mise en œuvre était la distribution

[2] Les ONG les plus actives dans la région étaient et sont toujours: le Programme d'Application des Technologies Alternatives (PATAC) et Appui et Services aux Projets de Technologies Alternatives (AS-PTA).

d'eau par camion-citerne. Sur le plan politique, la pratique du camion-citerne par les services municipaux est cohérente avec la logique patrimonialiste qui a longtemps structuré les rapports de pouvoirs à l'échelle locale et ses liens avec l'Etat fédéré et l'Union et dont l'expression est encore parfois vive dans la région semi-aride du Nordeste3. Pour nombre d'acteurs locaux du Nordeste, le camion-citerne est un symbole de l'emprise clientéliste du pouvoir municipal sur la population et un signe fort de la reproduction des formes traditionnelles de domination.

La formulation de l'idée de « convivência com a seca4», au cours des années 1990 au sein de la société civile, porte en germe une contestation radicale de l'action de l'Etat, dans les domaines technique et politique. L'intensité des sécheresses, la volonté de sortir des mesures d'urgence et de la logique des grandes infrastructures pour trouver une solution au problème de l'eau, le désir enfin de s'extraire du clientélisme et du paternalisme des préfets5 qui profitaient de la situation de précarité des populations, ont conduit les organisations à entrer en conflit avec les instances gouvernementales pour modifier le modèle et les pratiques de développement et leur garantir davantage d'autonomie. Un projet a progressivement vu le jour, structuré autour de nouveaux référentiels que sont la « convivência » avec la sécheresse et l'agroécologie. La mise en place des premières citernes avec l'appui des ONG et des organisations sociales liées à l'Eglise Catholique consistaient à expérimenter des alternatives à la stratégie de l'Etat. L'efficacité du processus de construction de citernes mis au point, l'adhésion rapide de la population et la diffusion du processus aux différents Etats de la zone semi-aride ont rendu la référence à l'expérience de l'ASA incontournable en matière de gestion sociale de l'eau dans la région semi-aride, conduisant l'Etat à reconnaître le bien fondé de l'initiative. Après d'intenses négociations, ce projet s'est concrétisé par un programme de politique publique (le P1MC : Programme de Formation et Mobilisation pour la « Convivência » avec le Semi-aride : un million de citernes), mis en place à partir de deux phases expérimentales financées par des institutions différentes (Ministère de l'environnement, Agence Nationale de l'Eau). Cette stratégie a permis la négociation d'un cadre normatif propre et a conduit l'ASA à créer une structure spécifique, bénéficiant d'un statut juridique compatible avec la gestion de fonds publics6, comptant une unité centrale au niveau national ainsi que d'unités déconcentrées au niveau des Etats fédérés (ASA-Paraíba par exemple) et des territoires d'action (le pôle syndical par exemple dans la région de la Borborema).

Dans les deux cas donc, des actions locales construites par des acteurs sociaux en opposition aux normes nationales historiques ont influencé in fine des actions gouvernementales tant à l'échelle territoriale que nationale. Dans le cas du Pôle Syndical, l'expérience des acteurs locaux a été utilisée par l'Etat pour définir le contenu du projet territorial. Dans celui de l'ASA, l'action collective locale a fourni la stratégie et le contenu d'une action politique innovante au niveau national7.

---

[3] On entend logique patrimonialiste, au sens de Marx Weber (1921) et Raimundo Faoro (1958), c'est-à-dire, la préservation de l'intérêt personnel dans les charges électives, la désignation et l'intéressement des collaborateurs, la personnalisation des relations avec les administrés, le recours à la récompense, etc.

[4] Littéralement, ce terme désigne le fait de vivre avec la sécheresse et non de la combattre.

[5] Le détenteur du pouvoir municipal. C'est un élu, au même titre qu'un maire.

[6] Ce statut est celui d'OSCIP : Organisation de la Société Civile d'Intérêt Public, correspondant à celui de loi 1901, en France.

[7] On entend action politique au sens de Lacoumes & Le Galès, à savoir « une action menée par une autorité publique afin de traiter une situation perçue comme posant problème […] prenant en compte l'ensemble des interactions […]traitées à des niveaux multiples » (Lascoumes, Le Galès, 2007, p. 5 et 6).

3. UNE LECTURE A PARTIR DES REFERENTIELS LIES A L'INNOVATION SOCIALE ET A L'INNOVATION INSTITUTIONNELLE

3.1. L'innovation des acteurs sociaux

Au-delà de son caractère éminemment polysémique (Hiller et al, 2004), il est loisible de définir l'innovation sociale comme un « processus correspondant aux nouvelles approches, pratiques, interventions ou aux nouveaux produits, mis au point pour améliorer une situation ou résoudre un problème social, et ayant trouvé preneur au niveau des communautés, des organisations ou des institutions » (Bouchard, 2005).

Cette définition très générale, accorde une place centrale à la question du problème social, notion elle-même polysémique. Dans les cas étudiés, on peut concevoir le problème social, dans le champ de la sociologie, aussi bien selon une acception positive que normative.

Selon une conception positive, un problème social est avant tout lié à l'existence de conditions environnementales objectivement défavorables au bien-être de la population (Hart, 1929). Mais, même si cette conception est particulièrement justifiée dans les cas examinés ici, en raison des graves difficultés engendrées par la variabilité climatique et les sècheresses répétitives pour les populations rurales de semi-aride brésilien, elle n'explique pas pour autant le manque de réactivité des populations rurales durant des décennies ni même la nature de la réponse des acteurs sociaux des années 2000, qui va bien au-delà de la simple fourniture d'eau.

L'approche normative se fonde sur le « décalage existant entre les normes socialement partagées et les conditions réelles de la vie sociale » (Merton, 1961). L'accent est donc mis sur le caractère subjectif du processus et sur l'importance de la perception contextualisée des acteurs sociaux, ce qui permet d'expliquer un changement de perception provoqué par une variation du contexte, transformant un problème social latent en un problème social manifeste (Rinaudo, 1995). Cette acception nous semble effectivement pouvoir expliquer pourquoi la remise en cause de la distribution d'eau par camion-citerne s'insère dans une contestation de l'ensemble des normes liées à la gestion de l'eau en zone semi-aride: c'est-à-dire la perception par les acteurs sociaux de la manière dont ce type de distribution a contribué à maintenir le système patrimonialiste en milieu rural en légitimant les pratiques clientélistes des élus locaux. De même, elle explique pourquoi la contestation par les syndicats agricoles de l'intérêt économique et social des recommandations techniques a donné lieu à un rejet global à la fois du mode de production intensive et des services de développement publics et leurs substitutions respectivement par l'agroécologie et la gestion endogène de l'innovation technique (expérimentation paysannes, échange entre agriculteurs). De fait, les acteurs sociaux se sont saisis de ces thèmes (gestion de l'eau, changement technique), dans les années 1990, dans un contexte de rupture vis-à-vis des normes qui régissaient les rapports entre l'Etat et la population rurale depuis de nombreuses années (Bonnal et al, 2008 ; Piraux et al 2008).

Les modalités de cette innovation sociale s'articulent autour de différents éléments : la configuration sociale du processus d'innovation, la modification du positionnement vis-à-vis du corpus normatif et la définition de nouveaux rapports à l'Etat. Examinons ces différents éléments.

3.1.1. La structuration sociale de l'innovation

L'innovation, dont ont fait preuve les populations rurales, repose sur la création d'un référentiel collectif, basé sur des valeurs de solidarité, et la mise en place de processus d'apprentissage. Elles se sont organisées autour d'une lecture renouvelée de la réalité locale et de la conduite d'expérimentations d'alternatives techniques qui contribuent à modifier les capacités individuelles et collectives d'intervention dans le milieu. Les processus d'apprentissage sont gérés à plusieurs niveaux. Au niveau local, ils se réalisent au sein de

communautés locales8 à partir du partenariat entre les unités syndicales municipales (STR) et les ONG. Ils sont ensuite harmonisés, au niveau territorial, par des réseaux fédérant les diverses communautés avec l'appui des ONG et de membres du milieu académique.

Dans ce processus d'apprentissage, les ONG et les Universités constituent des intermédiaires sociaux qui favorisent les interconnections entre des acteurs (les différents syndicats et les associations communautaires) opérant une traduction et une hybridation des logiques respectives qui les animent (Boucher, 2005).

3.1.2. Le positionnement vis-à-vis du corpus normatif dominant

Les capacités acquises, fruit de l'expérience locale, sont progressivement traduites en un projet politique de « faire autrement » (Fontan et al, 2004) justifié par le fait que les protagonistes locaux considèrent généralement les institutions en place incompétentes et illégitimes pour traiter de leur problème.

On retrouve d'ailleurs, assez facilement, dans la situation étudiée, les facteurs qui poussent les acteurs à se positionner en opposition aux normes dominantes, identifiés par différents auteurs, dont, notamment, Fontan et collègues (op. cit.) : (i) l'augmentation des propres capacités des populations à activer et à mobiliser des formes renouvelées de différents capitaux cognitif, social, symbolique et institutionnelle (au sens de Bourdieu et de O'Hara), (ii) le renouvellement des identités individuelles et collectives (Castells, 1999), (iii) l'invention de modes d'interaction originaux et innovateurs, tout en s'inscrivant dans les solidarités et les valeurs existantes puis de la capacité de les organiser au travers de formes institutionnelles renouvelées, ou encore (iv) l'inscription des modes d'interaction au niveau territorial. Sur ce dernier point, il convient de noter que les besoins, les capitaux et les capacités des populations sont par essence territorialisés du fait de la spécificité de chaque contexte. Dans une logique de rupture avec l'interventionniste de l'Etat, les valeurs identitaires collectives contribuent à légitimer les dispositifs territoriaux et l'action collective, tel est le sens de l'ASA et du Pôle syndical. Notons également que la technologie est un des facteurs importants de la mobilisation des acteurs et de la mise en pratique de la construction territoriale, comme l'illustrent, dans les expériences étudiées, l'importance revêtue par la citerne « de plaques »9 ou encore les normes techniques de l'agroécologie dans la mise en pratique du « faire autrement ». Mais, au-delà des aspects pratiques, le point stratégique de la technologie est sa fonction d'établir un lien entre l'abstrait et le concret, entre les valeurs et les représentations de l'ensemble des agriculteurs. C'est donc le fait de relier les techniques à un corps normatif global qui permet de positionner l'action dans un projet sociétal et dans un modèle de développement alternatif. De ce fait, les acteurs sociaux ont su transformer leurs stratégies d'action en incorporant de manière progressive des thèmes de plus en plus diversifiés dans les domaines du développement social, économique et technique.

3.1.3. Le positionnement vis-à-vis de l'Etat

Pour que les innovations techniques et sociales prennent de l'ampleur, il leur faut un soutien financier, ce qui pose la délicate question de leur relation avec l'Etat (Fontan, 2004). La capacité de s'organiser dans des dispositifs collectifs (le pôle, l'ASA) puis à inscrire leurs

[8] La communauté est entendue ici comme des groupes humains dont la nature des interactions et le sentiment d'appartenance sont définies selon des critères géographiques, sociologiques, politique ou économique (Hillier et al, 2004).

[9] La construction de ces citernes rondes, semi-enterrée et constituée de plaques de béton est la base du projet P1MC.

projets dans l'espace public et à transformer les rapports sociaux, devient l'objet d'un enjeu social et politique qui a donné un nouveau sens à l'action collective, processus particulièrement bien illustré par la création du P1MC. Pour cela, les innovateurs avec l'appui des médiateurs sociaux - les ONG, les Universités – engagent une stratégie de contournement des obstacles, qui va leur permettre de réunir tous les moyens pour influencer les preneurs de décision. La finalité de leur action est ainsi de construire des espaces de confiance avec les décideurs politiques afin de réduire les incertitudes qui empêchent la reconnaissance de leurs propositions par ces mêmes décideurs. On passe là du capital social au capital politique (Fontan et al, 2004).

Les transactions et les médiations dans lesquelles les acteurs sociaux s'engagent avec les institutions, notamment publiques, contribuent au renforcement de leur capacité d'intervention (Hamel et al, 2000). Dans les cas étudiés, cette dernière s'est concrétisée par l'élaboration d'une politique publique spécifique, le P1MC. En faisant ressortir les limites et, dans une certaine mesure, la fragilité des modèles autoritaires de gestion publique, ces dynamiques sociales ont donc contribué à réexaminer l'espace du politique. On retrouve ici, les processus décrits par Hamel et al (2000) en Europe. Ces auteurs montrent en effet que, dans cette région, les acteurs sociaux ont contribué largement au processus de modernisation sociale qui a caractérisé les révolutions industrielle et politique (installation d'un régime démocratique), en construisant des espaces d'autonomie et de résistance au pouvoir de l'État, en questionnant les modèles traditionnels d'action et d'organisation et en expérimentant des formes de solidarité tenant compte de l'identité et de l'individualité des acteurs pour contrer les inégalités sociales propres aux sociétés postindustrielles.

Par ailleurs, on observe au Brésil, aussi bien dans les deux programmes examinés ici que dans d'autres expériences de développement territorial, que l'institutionnalisation des dynamiques sociales en milieu rural n'a pas conduit à leur fragmentation, risque lié à la compétition créée par les règles d'attribution des ressources financières par les pouvoirs publics, comme cela l'a été parfois en Europe (Hamel, 2000). De même, le potentiel revendicatif des acteurs sociaux (syndicats) n'a pas été érodé par l'accès compétitif aux financements publics.

Dans les cas étudiés, les organisations et les acteurs sociaux ont choisi la voie de la négociation et de l'expérimentation dans leurs rapports avec les pouvoirs publics. Cela les a amenés à concevoir les dispositifs collectifs - tels que le pôle syndical ou l'ASA - comme des laboratoires qui permettent aux acteurs d'expérimenter des processus d'apprentissage et de nouvelles modalités de reconnaissance et de légitimité de leur projet par l'Etat.

3.2. La réforme fragmentaire et incomplète des institutions publiques

3.2.1. Un processus à deux vitesses

Il est évident que le processus d'innovation sociale et institutionnelle décrit antérieurement n'aurait pu être possible sans une modification synchrone des normes, voire de la structure fonctionnelle de l'Etat. Ce processus de changement institutionnel au sein des structures de l'Etat, conditionne en retour celui de l'innovation sociale au niveau local-territorial.

Deux processus de changement au sein des structures de l'Etat sont perceptibles : un processus de changement institutionnel lent visant à renforcer le régime politique mis en place au début des années 1980 d'une part, et un processus de changement rapide au sein de l'organe ministériel en lien direct avec les innovations sociales en milieu rural d'autre part. Nous les examinerons successivement.

Le premier mouvement de changement institutionnel s'inscrit dans les prolongements de l'installation, en 1984, d'un régime politique de type démocratique et libéral, relativement décentralisé, en substitution du régime autoritaire, centralisé et interventionniste qui prévalait depuis le début des années 1930, mais dont l'expression a atteint son apogée à la fin des années 1970, durant la période militaire. Ces changements consistent à consolider le

nouveau régime et s'expriment par des réformes sectorielles et des dispositions règlementaires dont la production s'égraine dans le temps: constitution nationale (1988), privatisations (années 1990), réforme monétaire (1994), réformes fiscale et bancaire (1998), lois sociales et mis en place des transferts sociaux (années 2000), etc. Ces réformes s'inscrivent dans un continuum qui transcende les divergences partisanes des gouvernements qui se sont succédés au pouvoir depuis le retour du régime démocratique. En termes de dépendances au sentier (Mahoney, 2001), elles doivent être analysées comme autant d'aménagements partiels destinés à assurer une persistance structurelle à la bifurcation créée par l'avènement de la Nouvelle-République. Ces réformes concernent l'ensemble de la structure formelle de l'Etat et son fonctionnement.

Le second mouvement de changement institutionnel est sectoriel. Il est conduit de façon autonome au sein de certaines unités ministérielles, qui dans le cas des expériences analysées sont respectivement le Ministère du Développement Agraire, dans le cas du PDSTR et le ministère du Développement Social, dans celui du P1MC. Il se concrétise par la mise en place d'instruments de politiques publiques, créés à partir - ou au sein - de réseaux regroupant des agents de l'Etat, des représentants des syndicats de l'agriculture familiale, des représentants d'organisations de la société civile et des universitaires. Ces réseaux fournissent les cadres contractuels des bureaux ministériels et intègrent les conseils nationaux thématiques, tels que le Conseil National du Développement Rural Durable (CONDRAF) lié au MDA ou encore le Conseil National de la Sécurité Alimentaire (CONSEA) qui, bien que lié directement à la Présidence de la République, traite des questions relevant de la compétence du Ministère du Développement Social. En prise directe avec les acteurs sociaux locaux et territoriaux, les dispositifs d'action relèvent de la compétence de bureaux ou de secrétariats ministériels spécifiques et sont peu coordonnés entre eux. Leur formalisation juridique est restreinte, elle est constituée par une ou plusieurs ordonnances ministérielles. Cette dynamique de changement institutionnel a fortement été stimulée par l'accession à la Présidence de la République de Luiz Inacio Lula da Silva en 2002, qui a constitué une efficace fenêtre d'opportunité pour le développement de réseaux sociaux et leur intégration dans les processus d'élaboration de politiques publiques. Ce processus de changement est donc périphérique par rapport au précédent qui constitue le noyau central du processus de réforme de l'Etat.

Le programme de Développement Durable des Territoires Ruraux (PDSTR) et le P1MC s'inscrivent nettement dans cette dynamique de changement périphérique et leurs succès et leurs déboires doivent être analysés à l'aune des opportunités et contraintes liées à cette position excentrée par rapport aux normes qui constituent le socle actuel de l'Etat. Chacun des deux programmes se caractérise par la fragilité de son positionnement institutionnel qui obère leur pérennité au-delà de l'horizon de l'actuel gouvernement. Ainsi, le personnel du Secrétariat du Développement Territorial du Ministère du Développement Agraire, unité ministérielle dont le principal programme est le PDSTR, est exclusivement composé de contractuels de l'Etat, choisis parmi les cadres des organisations composants les réseaux sociaux agissant dans le domaine du développement de l'agriculture familiale. L'unité spatiale d'action, « le territoire », et l'acteur institutionnel responsable de la gouvernance de cette unité, « le collège territorial », ne correspondent pas aux niveaux de gouvernance et d'exercice du pouvoir, strictement limités, par Constitution, au municipe, état fédéré et Union. Le Programme un million de Citernes, est quant à lui, un programme du Secrétariat National de Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle (SESAN) du Ministère de Développement Social et de lutte contre la faim (MDS). Il est géré par une OSCIP, composée des cadres de l'ASA. A l'instar du PDSTR, aucun fonctionnaire de l'Etat n'y travaille. Ce programme n'est rattaché à l'action de l'Etat uniquement par son inscription dans le plan pluriannuel et dans le budget de la nation.

Cette situation institutionnelle périphérique par rapport au cœur de l'Etat présente des inconvénients mais également des avantages.

Les inconvénients portent sur le caractère temporaire, contestable, fragile des instruments de politiques publiques au regard de la législation. Le fait que ces institutions ne soient pas cohérentes avec le cadre constitutionnel complexifie les procédures administratives de gestion du programme, notamment la mise à disposition des ressources financières. Une autre contrainte forte est liée au fait que, constitutionnellement, la mise à disposition des ressources financières transite par le pouvoir municipal, mettant en échec la stratégie de contournement de ce niveau d'administration en raison de son rôle souvent actif de reproduction des rapports de pouvoir traditionnels.

Les avantages sont liés à la plasticité du processus d'adaptation institutionnelle. Régie par des mesures juridiques édictées par le propre ministère de tutelle, la configuration institutionnelle des programmes peut être adaptée en fonction de la conjoncture politique et de la demande sociale. Par ailleurs, même si elles représentent une menace réelle d'extinction du programme, les perspectives d'alternance politique des échéances électorales contribuent à stimuler la production de résultats.

3.2.2. Le territoire un niveau de gouvernance en construction

Les deux programmes analysés se caractérisent par l'introduction d'une échelle territoriale dans les niveaux de gouvernance, entre l'échelle municipale et celle de l'Etat fédéré. L'organisation en charge de cette gouvernance est spécifique, ainsi que ses modalités de sa construction. Dans le cas du PDSTR, elle a été définie par le secrétariat d'Etat au niveau fédéral; dans celui du P1MC, elle est le résultat d'un processus de négociation entre l'ASA et le MDS. Mais, dans les deux cas, existent des espaces publics de médiation institutionnelle qui mettent en rapport les institutions et leurs publics et des espaces de médiation sociale (pôle syndical, unité de gestion du PIMC, ASA Pb) qui favorisent la concertation entre les acteurs de la société civile (Boucher, 2005). Le rôle de l'échelle territoriale s'avère significatif, puisque, dans les cas analysés, elle semble avoir renforcé une culture d'innovation dépourvue de stratégie d'autonomisation. Cette dimension culturelle et politique est certainement importante dans une perspective d'évolution du rôle de l'Etat adoptant une fonction de facilitateur au détriment d'un rôle de contrôle et de direction (Hiller et al, 2004).

Le rôle du territoire, quant à lui, apparaît différent selon les deux dispositifs étudiés. Il s'agit d'un territoire de projet pour le cas du pôle syndical ainsi que d'un espace lié à la gestion décentralisée d'un programme de politique publique. Pour le cas du SDT, le territoire est avant tout lié à un espace institutionnel de mise en cohérence des politiques publiques définies à d'autres niveaux. Mais, dans ce dernier cas, si le territoire constitue un niveau de coordination entre les acteurs de la société civile et des pouvoirs publics, il ne constitue pas pour autant une échelle opératoire dans la structure fonctionnelle de l'Etat du fait de son manque de statut juridique. Ces deux territoires sont largement imbriqués mais ne coïncident pas non plus en totalité, d'où une disjonction des dispositifs de gouvernance multi-niveaux, qui suppose des mécanismes spécifiques de coordinations, encore peu présents.

Dans le cas du Forum de Développement Durable de la Borborema, à l'instar des autres territoires SDT/MDA, le manque de statut juridique limite sa capacité d'action. Sans reconnaissance juridique, le Forum est dépourvu de bureaucratie spécifique et dépend des municipalités qui le composent pour avoir accès aux fonds publics. Par ailleurs, les règles régissant le financement public, peu adaptées aux objectifs des projets collectifs, entravent la réalisation des infrastructures rurales (Delgado, 2009, Leite, 2009, Leite & Wesz, 2010 ; Bonnal & Kato, 2010).

La situation du P1MC est plus favorable, puisque les règles de coordination multi-niveaux, négociées par l'ASA, sont spécifiques au programme. Les dispositifs territoriaux de gestion du programme ont été développés en dehors de l'appareil administratif de l'Etat, marquant par là la volonté d'autonomie de l'ASA vis-vis des modes de gestion traditionnelle des affaires publiques, ce que Hamel et al. (2000) appelle l'institutionnalisation partielle.

4. CONCLUSION

Au terme de cette rapide étude, il convient de rappeler en premier lieu la dimension globale des expériences décrites. Le Pôle syndical de la Borborema et l'ASA constituent, de fait, des systèmes d'innovations (Amable, 2001) dans le sens où le processus d'innovation est tout autant technique, économique que social, qu'il a une évidente portée culturelle et qu'il engendre *in fine* un positionnement politique collectif. Partant du souci de résoudre des problèmes sociaux engendrés par le manque d'eau, aggravés par ailleurs par l'inadéquation des propositions techniques des pouvoirs publics et les méthodes interventionnistes d'un Etat relativement centralisé, ces processus d'innovation s'inscrivent dans une aspiration à créer des milieux de vie responsabilisés (Bouchard, 2005), tout en recherchant des effets conjoints sur la réduction de la pauvreté rurale et l'amélioration des liens sociaux.

L'innovation dont a fait preuve les organes de l'Etat tient au fait d'avoir su transformer les expériences territorialisées d'acteurs sociaux en politiques publiques. En ce sens, elle peut être, en tant qu'innovation institutionnelle, traitée comme étant l'appropriation par l'État d'une innovation développée à l'échelle locale (Fontan, 2004). Le succès mitigé de cette transformation s'explique par le caractère périphérique et fragmentaire du changement institutionnel réalisé au sein de l'appareil d'Etat.

Les trajectoires des innovations sociales et institutionnelles décrites s'inscrivent dans des rapports de pouvoirs qu'elles cherchent à modifier. A ce titre, les acteurs sociaux ont montré leur capacité à proposer - comme d'ailleurs dans d'autres régions du monde – des formes institutionnelles innovantes. Avec la médiation des ONG, les stratégies d'action des acteurs syndicaux ont en effet favorisé dans la durée une institutionnalisation négociée de l'innovation sociale et une redéfinition du politique au niveau territorial (Hamel, 2000).

Il en ressort que plus qu'une dilution du rôle de l'Etat, le processus de coordination territoriale qui résulte de ces évolutions apparaît comme étant une innovation institutionnelle au sein de réseaux d'action publique, associant des acteurs publics et associatifs, dont la durabilité dépend d'un processus complémentaire de mise aux normes qui ne peut être réalisé qu'au sein même de l'Etat.

D'un point de vue plus général, se pose dès lors la question de la concordance des changements institutionnels aux différentes échelles pertinentes compte tenu du fait que la durabilité d'une innovation sociale publique dépend de l'adaptation des normes au sein de l'Etat. C'est particulièrement le cas en matière de développement territorial puisque celui-ci implique des actions de gouvernance nécessairement régulées par l'Etat.

REFERENCES

AMABLE BRUNO, 2001. Les systèmes d'innovation (CEPREMAP) Contribution à l'Encyclopédie de l'innovation dirigée par Philippe Mustar et Hervé Penan.

BONNAL P. KATO K., 2010. Análise comparativa de políticas públicas de desenvolvimento territorial. Relatório final. OPPA/CPDA/UFRRJ. Brasília: IICA.

BOUCHARD MARIE J., 2005. De l'expérimentation à l'institutionnalisation positive, l'innovation sociale dans le logement communautaire au Québec. Cahier de la Chaire de recherche du Canada en économie sociale, Co-publication Chaire de recherche du Canada en économie sociale et CRISES.

CASTELLS, M., 1999. *O poder da identidade (A Era da Informação: economia, sociedade e cultura,* v. 2), São Paulo: Paz e Terra. [Tradução: Klauss Brandini Gerhardt].

CLOUTIER JULIE. 2003. Qu'est-ce que l'innovation sociale ? *Études théoriques.* Québec, CRISES Collection.

FAORO R., 2001. *Os Donos do Poder: Formação do Patronato Político Brasileiro*. Porto Alegre: Ed. Globo

FONTAN J.-M., KLEIN J.-L. ET TREMBLAY D.-G., 2004. Innovation et société : pour élargir l'analyse des effets territoriaux de l'innovation, *Géographie Économie Société*, Vol. 6, pp. 115-128.

HAMEL P, MAHEU L ET VAILLANCOURT JG, 2000. Présentation du numéro : repenser les défis institutionnels de l'action collective, *Politique et Sociétés*, vol. 19, n° 1, pp. 3-25 : http://id.erudit.org/iderudit/040206ar

HART H. 1923. What is a Social Problem ? *American Journal of Sociology*. Vol.29, pp. 345-352.

HILLIER J., MOULAERT F. ET NUSSBAUMER J,. 2004. Trois essais sur le rôle de l'innovation sociale dans le développement territorial, *Géographie Économie Société*, Vol. 6, pp. 129-152.

LEITE S. P., WEIZ W.J. Jr., 2010. Financiamento das políticas de financiamento territorial. Relatório final. OPPA/CPDA/UFRRJ. Brasília: IICA.

MAHONEY J., 2001. Path-Dependent Explanations of Regime Change: Central America in Comparative Perspective, *Studies in Comparative Intenational Development*, vol. 36, n° 1, pp. 111-141.

MULLER P., 2004. Les politiques publiques. Paris : PUF.

NORTH D. C., 1990. *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press.

PIERSON, P., 2000. Path Dependence, Increasing Returns and the Study of Politics of Retrenchment. *American Political Science Review*. Vol. 94(2), pp 251-267.

PIRAUX, M, BONNAL P, 2008. Projetos coletivos de desenvolvimento territorial e multifuncionalidade da agricultura familiar: um estudo sobre o encontro de Campina Grande, PB. *Estudos Sociedade e Agricultura* 16, n.2: 262-292.

RINAUDO C. 1995. Qu'est-ce qu'un problème social? Les apports théoriques de la sociologie anglo-saxonne ? *Cahiers de l'URMIS*, n1.1995. p. 72-87

WEBER M. 2003. *Economie et société*. Paris. Ed. Pocket.