



Institut de recherche et débat sur la gouvernance
Institute for research and debate on governance
Instituto de investigación y debate sobre la gobernanza

Atelier international d'étudiants

-

Capitalisation du « Programme Société Civile et Participation » du Comité français pour la solidarité internationale (CFSI)

Analyse du contexte socio politique et de la gouvernance au Brésil

- RAPPORT PAYS -
BRÉSIL

Par
Carla ARAUJO COELHO
M2, Institut des Hautes Études en Amérique Latine
carlaaraujocoelho@gmail.com

Juin 2013

TABLE DES MATIERES

Introduction.....	3
I. Le Brésil et les politiques publiques.....	6
1.1. L'organisation de la vie politique.....	6
1.1.1. La structure administrative et politique.....	6
1.1.2. La décentralisation administrative et politique.....	7
1.1.3. Les problèmes de la décentralisation	8
1.2. Les politiques publiques au Brésil.....	10
1.2.1. Les politiques publiques et le fédéralisme.....	10
1.2.2. Le contexte historique de l'élaboration des politiques publiques.....	10
1.2.3. Les tendances en matière de politique publique pour la formation et insertion professionnelle	11
II. Société civile et participation	13
2.1. Le renforcement de la participation sociale	13
2.1.1. Genèse.....	13
2.1.2. Au niveau national – les mécanismes de participation.....	14
2.1.3. Au niveau local.....	16
2.2. D'autres enjeux autour de la participation sociale	18
2.2.1. Les obstacles à la participation – la tradition « clientéliste » et « patrimonialiste »	18
2.2.2. Les Organisations de la Société Civile (OSC)	19
2.2.3. Caractéristiques des OSC au Nord-Est brésilien.....	20
III. Le Programme « Société Civile et Participation » et les politiques publiques de Formation et d'insertion professionnelle à la Paraíba	21
3.1. Le contexte du projet.....	21
3.1.1. La région du Nord-Est.....	21
3.1.2. La Paraíba et les villes où se déroule le projet : Patos et Pombal	23
3.1.3. Les politiques de formation et d'insertion professionnelle locales.....	23
3.2. Le projet « Accès aux Politiques Publiques de Formation et d'insertion professionnelle dans la Paraíba » et l'enjeu de la participation sociale.....	24
3.2.1. Le projet et ses activités – réseau d'acteurs et les espaces de dialogue	24
3.2.2. Les limites de la participation et du fonctionnement des dispositifs de contrôle social.....	25
3.2.3. Les impacts du projet et les défis de la participation sociale.....	27
Conclusion.....	28
Bibliographie.....	29
Annexes cartes.....	31

Introduction

Pays à dimension continentale, le Brésil couvre un territoire de 8 514 877 km² (5^{ème} rang mondial) avec une population d'environ 195 millions d'habitants. Son territoire comprend la première zone forestière au monde, concentrée sur la partie nord, mais également une zone très sèche dans la région du Nord-Est. Ceci reflète l'hétérogénéité caractéristique du territoire brésilien. Depuis les années 1970, la population se concentre majoritairement dans des zones urbaines (84%)¹, le Nord-Est étant la région rurale qui concentre le plus grand pourcentage d'habitants. Le pays a connu depuis des décennies, de véritables avancées. En témoigne l'amélioration de ses indicateurs socio-économiques. Actuellement placé au 6^{ème} rang des économies mondiales, le Brésil profite d'une stabilité économique. Cette dernière est le résultat du contrôle de l'inflation, atteint lors du gouvernement de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), et d'une croissance relativement soutenue liée aux programmes d'investissement publics² mis en place lors du gouvernement de Lula (2003-2010) et poursuivis par le gouvernement actuel de Dilma Rousseff (2011).

Néanmoins, parallèlement à ces avancées le pays présente une des plus grandes inégalités sociales au monde. Il figure numéro 7 dans une liste de 187 pays évaluant l'inégalité de distribution de revenus³. Les disparités de développement et de richesse demeurent extrêmes entre classes sociales, comme entre zones du pays, le Nord et le Nord-Est étant les régions les plus vulnérables social et économiquement. C'est un fait connu qu'approximativement 10% des brésiliens détiennent 50% de la richesse nationale. Cette fracture sociale est la conséquence d'un modèle de développement ancien qui exclue et marginalise une grande partie de la société. Néanmoins, Depuis les années 2000 les problèmes sociaux que traversent le pays occupent une place plus importante dans l'agenda du gouvernement fédéral. Ce dernier a mis en place un ensemble de programmes de transfert conditionné de revenus qui visent à éradiquer l'extrême pauvreté. Ces programmes demeurent néanmoins insuffisants pour surmonter les inégalités structurelles tissées tout au long de l'histoire du pays.

Cependant, un nouveau modèle de gouvernement participatif, qui s'est développé depuis la transition démocratique des années 80, crée des conditions favorables pour que les besoins

¹ Instituto Brasileiro de Estatística e Geografia (IBGE), Censo 2010.

² OECD Territorial Reviews: Brazil 2013.

³ Le Brésil présentant un coefficient Gini de 53.9. De 0 à 100, ce coefficient mesure le degré d'inégalité de la distribution des revenus dans une société, le plus proche de 100 étant le plus inégal.

des populations plus démunies soient mieux pris en compte par les politiques publiques. Ce modèle est le résultat d'un processus d'approfondissement démocratique qui s'enracine dans la décentralisation du pouvoir et le renforcement des mécanismes de participation sociale de la société civile. Des nouveaux espaces institutionnels ont été créés pour laisser place au débat et à l'échange entre gouvernement et les différents secteurs de la société organisée. Ces espaces rendent les structures gouvernementales plus perméables aux intérêts des groupes traditionnellement exclus de ces instances, et peuvent contribuer à l'augmentation de l'efficacité et de l'ampleur de couverture des l'action publique.

C'est dans ce contexte que se déroule le projet brésilien « Accès aux Politiques Publiques de Formation et d'insertion professionnelle dans la Paraíba » mené par ESSOR en partenariat avec l'AMAZONA. Il est exécuté dans deux municipalités de l'Etat de la Paraíba (Nord-Est brésilien) avec l'appui de deux organisations locales. Inséré dans une des régions considérée comme une des plus pauvres du pays, le projet vise à améliorer l'accès des populations socialement vulnérables aux politiques de formation et d'insertion professionnelle grâce renforcement des capacités des acteurs locaux sur le suivi des dispositifs de mise en oeuvre et contrôle de ces politiques. Le projet appartient au groupe des quatre projets pluriannuels inscrits dans le programme « société civile et participation » SCP2 (2010-2013) coordonné par le CFSI.

Ce rapport propose donc une réflexion sur les actions de ce projet municipalités dans le cadre de la réalité sociopolitique et de la région du Nord-Est. Dans un premier temps, on verra le contexte dans lequel se sont créées les politiques publiques au Brésil, d'abord en exposant la structure institutionnelle dans laquelle elles sont élaborées, et ensuite en traitant directement du processus d'élaboration des politiques publiques. On abordera les tendances actuelles en matière de politique d'emploi.

Dans un deuxième temps, nous aborderons le nouveau modèle de gouvernement participatif qui s'est développé au Brésil depuis la transition démocratique. Nous étudierons les nouveaux mécanismes de participation qui encouragent et rendent possible la participation de la société civile aux politiques publiques, à l'échelle nationale comme locale. Une typologie des Organisations de la Société Civile (OSC), et une réflexion sur les caractéristiques historiques du rapport entre société civile et le gouvernement au Brésil sera également proposé dans le but de comprendre les possibilités et les limites de la participation.

Finalement, à la lumière des réflexions posées dans les deux premières parties, le rapport propose une réflexion plus ciblée sur le cas du programme « Société Civile et Participation ». Il s'agira d'évaluer les actions menées par le projet et leur impact sur l'amélioration du dialogue entre la société civile et les autorités sur le thème de l'élaboration, mise en place et contrôle social des politiques d'insertion professionnelle.

I. Les politiques publiques au Brésil

1.1. L'organisation de la vie politique

1.1.1. La structure administrative-politique

Depuis son indépendance en 1891, le Brésil constitue une république fédérative présidentielle. Ce mode d'organisation politique et administrative a été réaffirmé par la Constitution adoptée en 1988 qui détermine dans son article premier que la République Fédérative du Brésil est formée par l'union indissoluble de quatre composants autonomes : Union, Etats (aussi appelé d'unités fédératives), Municipalités et le District Fédéral⁴. Le pouvoir est partagé entre Exécutif, Législatif et Judiciaire, avec différentes représentations dans les trois échelles de la fédération.

NIVEAU TERRITORIAL	POUVOIR EXECUTIF	POUVOIR LÉGISLATIF
Fédéral	Président de la République	Congrès : Sénat et Chambre des Députés
Etatique (Unité fédérative)	Gouverneur	Assemblée Législative
District Fédéral	Gouverneur	Chambre Législative
Municipe	Maire (<i>Prefeito</i>)	Chambre Municipale (<i>Câmara dos Vereadores</i>)

Au niveau de l'Union, le gouvernement central et le pouvoir exécutif sont représentés par la figure du président, élu par vote direct pour un mandat de quatre ans avec la possibilité d'une réélection consécutive. Ce pouvoir est exercé en collaboration avec les Ministres et Secrétaires d'Etat, choisis et nommés exclusivement par la personne du président. Actuellement la Présidente est Dilma Rousseff, ancienne chef de cabinet de l'ancien président Lula. Le pouvoir législatif est représenté par le Congrès National, bicaméral, composé par la Chambré des députés et le Sénat. La Chambre des députés est composé de 513 sièges, répartis proportionnellement selon la population de chaque Etat à la Les députés sont élus au vote

⁴ Article premier de la Constitution Fédérale (CF) de 1988.

proportionnel pour une période de quatre ans. Le Sénat compte 81 membres, trois sénateurs par les tats et par le District Fédéral, élus par vote direct pour un mandat de 8 ans.

Au niveau de l'Etat, la plus haute dans la hiérarchie de l'organisation de l'administration politique nationale, le gouverneur représente le pouvoir exécutif avec un mandat de 4 ans. L'instance législative de l'unité fédérative est l'Assemblée législative, composée par les députés en nombre proportionnel au nombre de députés fédéraux de l'Etat donné. Au total, le pays comprend 26 Etats et le District Fédérale, siège de la capitale nationale : Brasilia.

Finalement, à l'échelle municipale, l'unité la plus petite de l'organisation administrative politique nationale, le pouvoir exécutif est représenté par le maire (*prefeito*) élu par vote direct pour 4 ans, et son équipe de secrétaires (postes de confiance qui se basent surtout sur des facteurs politiques et dont le changement tend à suivre les changements d'autorités élues). Le pouvoir législatif est représenté par la Chambre des députés (*Câmara de vereadores*) et intégré par les *vereadores*, élus par vote direct pour un mandat de 4 ans. Le Brésil contient actuellement 5.570 unités municipales.

En ce que concerne le pouvoir judiciaire, il est exercé au niveau fédéral par le Tribunal Fédéral Suprême, composé par 11 ministres nommés par le président de la république et approuvés au Sénat Fédéral. D'autres tribunaux fédéraux spécialisés existent pour effectuer un contrôle plus dirigé de la constitutionnalité (Tribunal Électoral, Tribunal Militaire, Tribunal du Travail). La Constitution prévoit aussi l'existence de juges d'Etat.

Au delà de sa division politique-administrative, le pays est aussi divisé en cinq grandes régions : Nord, Nordeste, Centre-Ouest, Sud-Est, et le Sud. Ces régions regroupent un certain nombre d'Etats qui partagent des caractéristiques communes dans les domaines social, économique et écologique. Néanmoins, elles n'ont pas de personnalité juridique ou de représentation administrative ou politique. Elles facilitent le recensement de données statistiques ainsi que l'élaboration, la gestion et l'application des politiques publiques.

1.1.2. La décentralisation administrative-politique

En tant que Fédération, le système politique brésilien est caractérisé par le principe de la décentralisation. Cela signifie que le gouvernement et les ressources sont répartis sous forme tridimensionnelle entre l'Union, les Etats et les Municipalités (et District Fédéral). Chaque instance constitue une unité autonome. Elle a son gouvernement, sa législation et ses finances en accord avec les limites imposées par la Constitution dans le dit « pacte fédératif ». Le

fédéralisme brésilien est régi par le principe de l'indissolubilité et les entités de la fédération ne peuvent abdiquer de son autonomie pour former des centres indépendants de pouvoir. Ils risquent la pénalité d'intervention fédérale⁵. Au contraire, ils doivent coexister de manière harmonique, solidaire et pacifique. Les Etats disposent ainsi d'une constitution propre et les municipalités sont régies par une « loi organique », selon les termes de la constitution nationale. À chaque niveau de la fédération sont attribués des compétences en matière législative, administrative et tributaire, de forme à assurer la coexistence et éviter la superposition et concurrence de compétences dans le principe de la « prédominance d'intérêt ». À l'Union sont réservés les compétences d'intérêt général (ex : maintenir des relations avec Etats étrangers, administration de la monnaie nationale, service postal, etc.). Dans cette même logique, aux Etats sont également attribués les matières d'intérêt régional, et aux municipalités celles d'intérêt local.

Par rapport au système tributaire fédératif et aux attributions fiscales constitutionnelles, une autonomie est également donnée aux Etats pour réguler ses dépenses et instituer des impôts. La constitution définit également les impôts que chaque instance est chargée de prélever (par exemple, l'Union se charge des impôts sur le revenu, les Etats sont chargés des impôts sur des véhicules tandis que les municipalités s'occupent des impôts réferents aux propriétés territoriales). Le système dispose également de mécanismes de redistribution des revenus aux Etats et municipalités de manière à équilibrer le flux des recettes, en privilège aux États moins développés économiquement.

Dans un pays à dimension continental et composé de régions très hétérogènes entre elles, la dispersion du pouvoir politique dans ces trois échelles fédératives a pour avantage permettre l'adéquation des lois et des institutions au contexte local. C'est pourquoi, on dit que dans ce modèle de fédéralisme la municipalité, échelle plus proche des problèmes socio-économiques de la population, gagne en autonomie pour résoudre les besoins locaux immédiats.

1.1.3. Les problèmes de la décentralisation

Bien que le dessin constitutionnel incite à une relation de coopération entre les trois niveaux afin de réduire les inégalités régionales⁶, la réalité présente une Fédération marquée par la compétition et « prédation » de ces entités fédérées. La dynamique de prédation est engendrée par une désynchronisation entre la capacité de captation de ressources et les compétences attribuées aux Etats et municipalités. La captation tributaire se concentre majoritairement au

⁵ CF, article 34, I.

⁶ CF, article 3, incise III.

niveau central, et les municipalités se trouvent avec des ressources mitigées pour répondre à des responsabilités accumulées, qui passent du service d'éducation et santé à la protection du patrimoine historique. La répartition des ressources fédérales destinées majoritairement aux régions pauvres (85% au Nord, Nord-Est et Centre-Ouest)⁷ provoque un comportement de compétition entre Etats et municipalités⁸. Une « guerre fiscale » se crée ainsi dans le but d'attirer le plus de ressources publiques et investissements privés. L'établissement d'une relation de coopération entre ces trois échelles administratives se heurte également à des difficultés politiques. Le non alignement politique entre représentants Etatiques et municipaux peut affecter la mise en place de politiques publiques et le travail des gouvernements. Il existe également un conflit entre les différentes compétences et domaines d'activité. Par exemple l'usage des ressources hydriques du fleuve São Francisco qui traverse 4 des 9 Etats de la région du Nord-Est reflète ce problème de compétences.

Devant cette réalité conflictuelle de la structure fédérative brésilienne, le Tribunal Fédéral Suprême a déclaré le pacte fédéral comme étant inconstitutionnel. Le Congrès national a aujourd'hui la mission d'élaborer un nouveau pacte fédéral qui prône l'harmonisation des rapports entre instances fédérales et une transition d'un fédéralisme « prédateur » à un fédéralisme solidaire.

1.2. Les politiques publiques au Brésil

1.2.1. Les politiques publiques et le fédéralisme au Brésil

Les politiques publiques représentent l'ensemble des actions mises en œuvre par l'administration publique pour agir sur une situation donnée. Que ce soit dans le domaine social, économique ou politique, les politiques publiques exposent les orientations et objectifs d'un gouvernement sur un sujet d'intérêt national. Le processus d'élaboration des politiques publiques est variable selon le domaine traité et s'appuie en général sur une équipe d'experts. Au Brésil, la formulation, mise en œuvre et suivi des politiques publiques au niveau national est une responsabilité des Ministères (total de 26), des Secrétariats spéciaux, des agences régulatrices et des conseils. La fiscalisation de l'action publique est faite par le Ministère Public.municipalités Dans le contexte du fédéralisme brésilien, les politiques élaborées au

⁷ BACHUR, Joao Paulo « Fédéralisme fiscal, attributions fiscales constitutionnelles et péréquation régionale : Etats-Unis, Allemagne et Brésil dans une perspective comparée », Revue française d'administration publique 3/2006 (no 119), p. 439-457.

⁸ Comme illustration de cette compétition entre les unités de la fédération on pourrait citer le débat autour de la répartition des Royalties de Pétrole.

niveau local sont mise en place par les administrateurs locaux. L'engagement des municipalités pour faire appliquer les politiques nationales est stimulé par le transfert de ressources fédérales à la municipalité – sous conditions d'un nombre d'objectifs et d'un contrôle de ces ressources par le niveau local.

1.2.2. Le contexte historique de l'élaboration des politiques publiques

Les politiques publiques au Brésil jusqu'aux années 80 se concentraient majoritairement sur la promotion du développement et la croissance économique. A l'époque, à cause de son caractère autoritaire et centralisé, l'Etat brésilien n'avait pas besoin d'être légitime auprès de la société civile et les politiques publiques étaient au service des lobbies des oligarchies politiques et des groupes d'intérêt économiques.

Les années 90 ont été marquées par les politiques de tendance néolibérales. Dans le contexte de la crise économique qui touchait l'Amérique latine, le gouvernement de Fernando Henrique Cardoso a adhéré à un ensemble de recommandations construites par la Banque Mondiale et le FMI, appelé le consensus de Washington, qui conditionnait l'ouverture de ces instances internationales à la coopération financière. Ces recommandations proposaient, entre autres mesures, la déréglementation de l'économie, la réduction de la taille et des dépenses de l'Etat et l'investissement en œuvres d'infrastructure. Par conséquent, l'Etat réduisait donc les dépenses en matière d'intérêt social et transférait au secteur privé et aux organisations de la société civile la responsabilité de services avant attribués à l'Etat. Les politiques publiques se concentrent donc à ce moment-là sur la mise en place de ces réformes économiques. Bien que ces mesures aient été favorables à la stabilisation économique, elles ont eu un fort impact sur la condition socio-économique de la population des pays qui les ont adoptées et ont eu comme conséquence l'aggravation de la concentration de revenus d'une minorité et des inégalités sociales. De plus, l'époque a été marquée par la précarisation des conditions de travail, l'augmentation des taux de chômage (due aux privatisations) et du travail informel.

C'est à partir des années 2000 que l'Etat brésilien reprend son rôle dans la promotion du « bien être social » et les politiques publiques se tournent vers le domaine social. Devant une réalité d'appauvrissement croissante de la population, le deuxième gouvernement de Fernando Henrique Cardoso (1998-2002) crée des programmes nationaux qui ciblent les questions sociales, tel que le programme « Bolsa Escola ». Cependant, ce sera le gouvernement suivant, celui du président Lula, qui optera réellement pour l'engagement social. Lula décide l'éradication de la pauvreté, notamment au travers de son programme de

transfert conditionné de revenu « Bolsa Família » et augmente les investissements de l'Etat dans le développement social. Son gouvernement marque l'émergence d'une nouvelle tendance de l'administration publique, d'aspect sociétal, qui base la définition de l'agenda politique sur les demandes sociales⁹. Son gouvernement a aussi repris le traditionnel rôle de l'Etat dans la promotion du développement national avec la mise en place de politiques de grande envergure d'investissements publics dans le cadre du Programme d'Accélération de la Croissance (PAC). Cette tendance a été suivie par la successeuse de Lula, Dilma Rousseff, qui donne suite à ces programmes politiques sociaux et d'investissement, sous un registre plus technique.

1.2.3. Les tendances actuelles en matière de politiques publiques pour la formation et insertion professionnelle

Si dans les années 90, l'Etat délègue la question de l'emploi au contrôle du marché, sous le gouvernement Lula et Rouseff, c'est l'Etat qui reprend le contrôle. Les investissements en infrastructures et le redressement de l'économie nationale ont dynamisé le marché de l'emploi et la création d'emplois formels. La relation annuelle d'informations sociales (RAIS), indicateur sur le marché de travail formel, indique la création de 15 milliards d'emplois formels au long du gouvernement de Lula, trois fois plus qu'au long du gouvernement précédent¹⁰.

Néanmoins, la thématique de l'emploi a été remise en question lors du gouvernement de Dilma, lors qu'ils'est trouvé face au problème du manque de main d'œuvre qualifiée pour répondre aux demandes des grands projets de construction. Il en est de même pour gérer les demandes de services lors des grands évènements que le pays accueillera prochainement¹¹. .

En ce moment le débat politique sur les problématiques sociales est centré sur la question de l'emploi et la formation de main d'œuvre professionnelle de la population.. Dans ce contexte, depuis 2003 le gouvernement a reformulé plusieurs politiques de qualification et d'insertion professionnelle.Plusieurs projets sont en train d'être mis en place à l'échelle nationale et locale. Ces projets s'inscrivent dans le Plan National de Qualification (PNQ) qui propose des stratégies transversales qui ciblent des groupes sociaux vulnérables (femmes, jeunes, etc). Le

⁹ Klering Luis Roque, PORSE Melody de Campos, GUANDAGNIN Luis Alberto. Novos caminhos da administração pública brasileira. Revista acadêmica da FACE, Porto Alegre, v. 21, n. 1, p. 4-17, jan./jun. 2010.

¹⁰ Ministère du Travail, <http://www.mte.gov.br/rais/2010/>. Accès le 5 juin, 2013.

¹¹ Comme la Coup du Monde de 2014 et les Jeux Olympiques de 2016.

plan se déroule selon une stratégie décentralisée pour mieux atteindre les demandes locales. De plus, en 2011 le Congrès national a approuvé le programme gouvernemental d'accès à l'éducation technique et à l'emploi, le PRONATEC.

Afin de saisir davantage la réalité actuelle des politiques publiques au Brésil et de leur adéquation avec les besoins des populations, il est important de se pencher sur l'évolution récente de la démocratie brésilienne. En effet, l'incorporation des demandes sociales est le résultat d'un renforcement des mécanismes de participation de la société civile.

II. Société civile et participation

2.1. Le renforcement de la participation sociale

2.1.1. Genèse

Le processus d'ouverture politique au Brésil au long des années 70 a été marqué par la multiplication des mouvements sociaux et de la mobilisation sociale et politique. Actifs initialement dans une logique de contestation et de résistance au régime militaire autoritaire qui gouvernait à l'époque, ces mouvements commencent à revendiquer des changements dans le domaine social et à réclamer une participation politique. Cette période d'intense mobilisation sociale a marqué la réémergence de la notion de société civile, qui à ce moment commençait à montrer une véritable capacité d'organisation. Plusieurs mouvements d'importance nationale aujourd'hui trouvent leurs origines dans cette période, notamment le *Movimento dos Sem Terra* (MST) comme le mouvement syndicaliste qui participera plus tard à création du Parti des Travailleurs (PT).

Une conviction s'est formée au tour d'une conception de démocratie que ne se réduit pas aux élections, mais qui devrait envisager également le renforcement des mécanismes de participation à travers lesquels les citoyens pourraient intervenir à la formulation, à la mise en

place et au contrôle des décisions collectives¹². Cet esprit a insufflé l'élaboration de la nouvelle carte constitutionnelle qui aura le souci de la consolidation des droits sociaux, de la décentralisation politique et du renforcement des pouvoirs locaux¹³. La Constitution Fédérale de 1988, connue comme la Constitution citoyenne, introduit un nouveau modèle de gestion publique participative et institutionnalise le principe de la participation sociale à l'élaboration et au contrôle des politiques publiques. Comme nous l'avons mentionné, dans ce modèle de gouvernance le niveau d'administration locale a gagné une importance majeure. Il est le niveau le plus proche de la société civile, qui devrait désormais exercer sa citoyenneté à partir de la participation directe aux affaires politiques.

Pourtant, dans les années suivantes à la transition démocratique, notamment pendant le gouvernement de Fernando Henrique Cardoso, l'ajustement néolibéral a engendré le développement d'une relation *instrumentaliste* entre l'Etat et la société civile¹⁴. L'Etat a transféré les services de caractère sociaux aux acteurs de la société civile dans le but d'augmenter l'efficacité et de réduire les dépenses étatiques mais sans une participation de cette dernière à l'élaboration des politiques¹⁵. Cela sera donc seulement à partir de 2003, avec le gouvernement de Lula et son modèle de gouvernement participatif, qu'une « infrastructure participative » prend une forme plus solide et que la société civile acquiert un rôle actif dans le processus d'élaboration des politiques publiques.

2.1.2. Au niveau national - les mécanismes de participation

Plusieurs dispositifs constitutionnels ont été prévus pour créer des espaces de participation sociale dans les 3 niveaux de l'Etat (Fédération, Etats, Municipalités) :

Conseils de Politique Publique

Les Conseils de Politique Publique sont des instances chargées de veiller à la mise en place des programmes du gouvernement, ils ont aussi l'attribution de faire des propositions

¹² Claudia FERES FARIA. Estado e Organização da Sociedade Civil no Brasil Contemporâneo: Construindo uma sinergia positiva? *Rev. Sociol. Polít.*, Curitiba, v. 18, n. 36, p. 187-204, jun. 2010. p.189.

¹³ BOAVENTURA de SOUSA SANTOS. Participatory Budgeting in Porto Alegre: Toward a redistributed democracy. *POLITICS and SOCIETY*, Vol. 26 No. 4, Decembre 1988, p. 463.

¹⁴ Claudia FERES FARIA, p.191.

¹⁵ DAGNINO, E. 2004. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. *Política e Sociedade*, Florianópolis, v. 1, n. 5, p. 149. Disponible à: <http://www.journal.ufsc.br/index.php/politica/article/viewFile/1983/1732> Accès 7.mars.2013

d'orientation de politiques sur un sujet donné. Ces conseils sont composés des représentants de groupes d'intérêts divers impliqués dans le domaine en question, et des représentants de l'administration publique. Existant dans les 3 niveaux de l'Etat, les conseils représentent un espace de dialogue dans lesquels la société peut présenter ses demandes spécifiques. Ils peuvent avoir une fonction **consultative** (en formulant des opinions sur un sujet précis), **fiscale** (responsables pour la surveillance des budgets et ressources d'un projet donné), **normative** (contribution à la création de règlements et normes à partir des idées proposées), et **délibérative** (quand le conseil a le droit de la prise de décision de caractère obligatoire).

En effet, 33 des 61 conseils nationaux de politique publique ont été créés ou ouverts à la participation de la population depuis 2003, avec une composition majoritaire de la société civile (55%) qui inclue la présence de représentants du secteur privé. Ainsi, de nombreuses politiques publiques de dimension nationale sont formulées en s'appuyant sur les délibérations et recommandations de ces conseils.

Dans le domaine des politiques publiques de formation et emploi il existe des Conseils des Etats du Travail et Revenu (CETR) à l'échelle des Etats, et les Commissions Municipales du Travail et Revenu (CETR) au niveau municipal.

Conférences Nationales Thématiques

Les Conférences Nationales sont des espaces de discussion sur des thématiques variées. Ces conférences constituent une occasion pour la prise en compte de la position des segments sociaux par le gouvernement et les discussions menées dans ces espaces sont souvent prises comme point d'appui pour l'élaboration des politiques publiques. Des 115 conférences nationales comptabilisées dans l'histoire nationale, 74 se sont réalisées pendant le gouvernement de Lula¹⁶. Les conférences nationales traitent des thématiques variées (ex : éducation, économie solidaire, santé, droit de l'homme, etc) en plusieurs étapes (fédérale, régional et municipale), et sont importante notamment pour le nombre d'acteurs qui y participent. À titre d'exemple on pourrait citer la première Conférence Nationale sur l'Emploi et le Travail Digne, qui a eu lieu en 2010. La conférence a été organisée à un niveau national par le Ministère du Travail avec la participation de représentants du monde du travail (syndicats) des ministères, et s'est déroulé ensuite à l'échelle des Etats et des municipalités.

¹⁶ AVRITZER Leonardo. Conferências nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil. Revista IPEA, Rio de Janeiro, 2012.

La conférence avait comme objectif de débattre les politiques publiques d'emploi et de protection sociale pour la construction d'une Politique Nationale d'Emploi et Travail Digne.

Ouvidoria, Tables de Négociation, Groupe de Travail et Forums Consultatifs

Ceux-là intègrent aussi l'ensemble des espaces d'interaction entre le gouvernement et la société civile plutôt sur des sujets ciblés. Grâce à la création de groupes de travail ou la convocation de forums consultatifs, les acteurs gouvernementaux peuvent discuter directement avec les groupes organisés de la société civile, délimiter des lignes d'action ou essayer d'établir des consensus autour de sujets polémiques.

Cette « infrastructure » de participation a contribué à l'élargissement des espaces d'échange entre le gouvernement et la société civile. Ces espaces de participation créent des opportunités pour les différents segments sociaux qui mettent en avant leurs besoins et demandes. Les discussions et décisions prises dans ces instances de concertation peuvent prendre forme une forme concrète au travers de politiques publiques, ou au moins introduit les intérêts de la société civile dans l'agenda de discussion nationale.

Cela dans un scénario idéal.

En effet, les mécanismes de participation ne peut pas toujours être interprétés comme une amélioration de la qualité de la participation de la société civile. L'évaluation de la qualité de la participation dépend également de la capacité organisationnelle de la société civile, de la disposition des représentants du gouvernement de prendre en compte les délibérations, parmi d'autres variables selon le cas précis¹⁷. Une autre critique fait à ce modèle participatif est celle du caractère cooptatif qu'il peut développer. Dans certains cas, ces instances ne fonctionnent pas forcément comme des dispositifs de participation populaire mais plutôt comme un espace de congrégation de forces sociales au tour d'une question de politique nationale. Le résultat attendu n'est pas la prise de décision mais la légitimation des macro-politiques nationales¹⁸.

¹⁷ Claudia FERES FARIA, p.197.

¹⁸ Selon la sociologue Amélia Cohn, cela peut être le cas du Conseil National de Développement Économique et Social (CDES). Amélia COHN, *Participação Social e Conselhos de Políticas Públicas*. Brasília, DF : CEPAL.

2.1.3. Au niveau local

Ce renforcement de la participation de la société civile au Brésil a favorisé le développement d'initiatives créatrices au niveau local. Le partenariat entre la société civile et l'administration publique locale devient ainsi un enjeu déterminant pour la réussite des politiques publiques. En effet, une étude faite par l'Université Fédérale de Minas Gerais (UFMG) montre que l'efficacité de politiques et l'accès aux services publics est plus fort dans des municipalités avec une plus grande participation populaire. L'étude montre aussi que la participation bénéficie aussi à la performance administrative de ces municipalités.

L'expérience du Budget Participatif de Porto Alegre représente un exemple de réussite de ces initiatives innovante à l'échelle municipale, où la gestion participative, partagée entre le gouvernement et la population, apporte des bons résultats à la qualité de vie de la population locale. Le projet commence lorsque le Parti des Travailleurs (PT)¹⁹ assume le gouvernement de Porto Alegre aux années 89, et met en place un nouveau modèle d'administration politique connu comme « administration populaire »²⁰. Le Budget Participatif a comme but « d'encourager une dynamique et établir un mécanisme soutenu de gestion conjointe des ressources publiques au travers de décisions partagées concernant l'allocation budgétaire et de l'implémentation effective de ses décisions »²¹. Initialement ouverte à toute la population, l'étape finale du processus de discussion est conduite par les délégués régionaux responsables pour l'élaboration d'une proposition budgétaire. Il convient de signaler que la constitution détermine que l'approbation du budget public est une prérogative du pouvoir législatif, la *Câmara dos Vereadores* à l'échelle municipale. Cela étant dit, le budget participatif ne porte pas de formalité légale et peut être approuvé, modifié ou même refusé par le pouvoir législatif. Cependant, le processus de participation directe rend le refus de la proposition validée par la volonté collective comme un acte trop risqué²².

La réussite de cette expérience réside non seulement dans le fait que le gouvernement arrive à toucher les besoins primordiaux de la population, par l'établissement d'une voie de communication directe entre société et gouvernement, mais pour avoir aussi remis en question

¹⁹ Initialement attribué aux Parti des Travailleurs (PT), ce model de gestion été suivit par plusieurs autres municipalités au Brésil, incluant des municipalités gouvernées pour d' partis.

²⁰ BOAVENTURA de SOUSA SANTOS. p. 464.

²¹ Idem, p. 469.

²² Idem, p. 467.

des vieilles traditions politiques²³. Le cas du Budget Participatif de Porto Alegre a été reconnu par l'ONU comme une des meilleures pratiques de gouvernement en innovation urbaine lors de la IIème Conférence des Nations Unies sur les établissements humains (Habitat II), en 1996 à Istanbul. L'expérience a gagné une telle notoriété en tant que modèle de gestion qu'elle a été reproduite dans des villes de Bologne (Italie), Barcelone (Espagne), Yokohama (Japon), Ontario (Canada), entre autres²⁴. L'expérience est en train d'être mise en place aussi en plusieurs municipalités de la Paraíba, dont Pombal.

2.2. D'autres enjeux autour de la participation sociale

2.2.1. Les obstacles à la participation – la tradition « clientéliste » et « patrimonialiste »

L'histoire de la formation de l'Etat Brésilien depuis sa colonisation est marquée par le modèle « patrimonialiste », héritage de la colonisation portugaise. Cela se manifeste par exemple par le traitement des choses du domaine du « public » comme étant du domaine du « privé ». Ainsi, la trajectoire politique-historique du Brésil a consolidé la domination politique par les élites traditionnelles habituées à tirer profit personnel de la structure étatique publique, et a créé une réalité où le public est envahi par le privé. Dans ce contexte, la relation entre l'Etat et la société fut caractérisée par la prévalence des relations verticales de « troca de favores »²⁵ entre ceux qui détenait les ressources et ceux en condition et ceux qui en avait besoin. Cela a débouché sur plusieurs pratiques perverses comme l'appropriation des ressources publiques par les hommes politiques ; la vente de postes publics, entre autres.

Cette privatisation de l'Etat, caractéristique des régions rurales, s'est cependant réduite au long du mouvement de bureaucratisation et d'industrialisation national des années 30. Pourtant, dans le Nord-Est brésilien, région en marge du processus de développement

²³ Rebecca ABERS. Porto Alegre et le Budget Participatif: L'Éducation Civique, la politique et les possibilités de répétition. « Du local au mondial : construire la démocratie » 2004-2006 du Carold Institute (www.carold.ca) p. 92.

²⁴ Néanmoins, il faut quand même relativiser le succès du Budget Participatif. À titre d'exemple des aspects négatifs que l'expérience peut engendrer on peut mentionner la sous-représentation des groupes minoritaires non organisé et la prédominance d'une dynamique de compétition plutôt qu'un esprit de solidarité collective. Il y existent d'autres critiques à ce modèle de gestion publique ont aussi, en particulier sur le cas de Porto Alegre. Selon Navarro (2003), la bureaucratisation des instances de décision ont transformé le Budget Participatif de Porto Alegre dans une structure politique de moins en moins inclusive et dominé par une élite politique qui empêche la participation d'autres groupes. In FERES FARIA Cláudia. Estado e Organização da Sociedade Civil no Brasil Contemporâneo: Construindo uma sinergia positiva? Rev. Sociol. Polít., Curitiba, v. 18, n. 36, p. 187-204, jun. 2010.

²⁵ Échange de faveurs.

industriel nationale, les relations de « troca de favores » ont perduré au point même de se « normaliser » dans les valeurs régionales. Le clientélisme dans la région est encore fort. Fréquemment les agents de l'Etat se servent de leur pouvoir de contrôle des ressources pour favoriser un groupe d'intérêt en échange de soutien politique. Même si la pratique n'implique pas nécessairement l'appropriation directe des ressources publiques c'est une forme de corruption puisque l'emploi des fonds publics est fait en faveur d'un groupe spécifique au détriment des autres plus démunis. Par conséquent plusieurs politiques publiques n'arrivent pas à toucher ceux qui en ont le plus besoin. Une autre forme actuelle d'appropriation « indirecte » des ressources de l'Etat est la sélection de certains partenaires dans l'élaboration des politiques publiques. Ces derniers sont choisis selon des critères d'affectivité, ou d'amitié. L'envahissement du public par le privé reste donc un des plus grands obstacles au bon fonctionnement des politiques publiques au Brésil et, la culture politique qui en résulte empêche la participation sociale.

2.2.2. Les Organisations de la Société Civile (OSC)

Dans ce contexte de présence continue de certains vices politiques qui perturbent la relation entre Etat et société civile, les organisations de la société civile gagnent un rôle important non seulement en ce qui concerne l'appui à la mise en oeuvre des politiques publiques mais aussi à la mobilisation des populations à occuper les espaces de dialogue. Elles fonctionnent souvent comme des intermédiaires entre la société civile et les pouvoirs publics et disposent d'une grande influence dans la formation de l'opinion publique. En particulier, les organisations étrangères possèdent une qualité en plus. Elles sont en général « étrangères » aux dynamiques politiques clientélistes d'une région donnée.

Selon l'Institut Brésilien de Géographie et Statistique (IBGE), les organisations de société civile ont augmenté de 8,8% entre les années 2006 et 2010, avec une croissance accentuée des organisations liées à l'éducation, plus spécifiquement l'éducation primaire (44,4%) et l'**éducation professionnelle** (17,7%). En ce qui concerne la distribution dans le territoire brésilien, les OSC se concentrent dans les régions Sud-Est (44,2%), **Nord-Est (22,9%)** et Sud (21,5%), étant moins présentes dans les régions du Centre-Ouest (6,5%) et Nord (4,9%). Cela peut être interprété comme une faiblesse de la culture associative de ces régions. Dans leur

majorité, ces organisations n'ont pas d'employés formels (72,2%). Elles s'appuient sur le bénévolat et les services autonomes²⁶.

Au Brésil les OSC sont nommées par l'expression « troisième secteur » pour les différencier des activités liées à l'Etat (premier secteur), et des activités du secteur privé (deuxième secteur). Le « troisième secteur » est donc composé d'institutions sans but lucratif, qui ont pour finalité le développement d'actions pour le bien commun. Au niveau juridique²⁷ elles peuvent être reconnues en tant que :

Association : constituée pour agir dans le domaine social public, à partir de l'association de plus de deux personnes qui partage un objectif ; ou

Fondation : constituée pour la poursuite du bien commun dans une finalité religieuse, morale, culturelle ou d'assistance. Créée à partir d'un patrimoine et de l'intérêt d'une personne fondatrice. Son contrôle est fait par le Ministère Public²⁸.

De façon à assurer la crédibilité des organisations non gouvernementales et à faciliter le partenariat avec le gouvernement et la transfert de ressources publique, le Ministère de la Justice a créé un titre : Organisation de la Société Civile d'Intérêt Public (OSCIP), donné à tout les ONG's inscrites au Cadastre National d'Entités d'Utilité Publique. En contrepartie, ces organisations doivent présenter un nombre de caractéristiques prédéfinies.

2.2.3. Caractéristiques des OSC au Nord-Est brésilien

La qualification des OSC en tant qu'OSCIP oblige les organisations à agir de façon transparente et à se responsabiliser devant la société. Dans le cadre du Symposium pour l'excellence en gestion et technologie (SEGet), une étude a tracé le profil des OSC de la région du Nord-Est brésilien et a comptabilisé combien de ces organisations se qualifiaient comme « OSCIP ». Le résultat montre que la région comprend 14% des OSCIPS nationales, c'est-à-dire un total de 659. Par rapport à la transparence de leur administration et organisation, seulement 12% des OSCIP de la région rendent leurs informations internes disponibles au public. L'Etat de la Paraíba comporte 61 du total d'OSCIPS au Nord-Est, dont 4 rendent leurs informations publiques. Quoique certifiées par le titre d'OSCIP, l'étude démontre que la transparence n'est pas encore une pratique courante chez les OSC au Nord-

²⁶ Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Comunicação Social, Dez 2012. http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_impressao.php?id_noticia=2278

²⁷ Code civil, articles 62 à 69.

²⁸ PIMENTEL GUIMARÃES Isac, SAMPAIO, Soraya Franco... O perfil das entidades sociais certificadas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs) da Região Nordeste do Brasil. Travail présenté au Symposium d'excellence en gestion technologique.

Est. Cela peut être un facteur qui joue contre leur crédibilité aux yeux de la société et qui rend difficile leur accès aux ressources publiques.

C'est dans ce contexte que se déroule le projet « Accès aux Politiques Publiques de Formation et d'insertion professionnelle dans la Paraíba » mené par ESSOR en partenariat avec l'AMAZONA dans deux municipalités de l'Etat de la Paraíba (Patos et Pombal). Les réflexions précédentes nous permettent alors de mieux situer le contexte des activités de ce projet,

III. Le Programme Société Civil et Participation et les politiques publiques de Formation et Insertion Professionnel à la Paraíba

3.1. Le contexte du projet

3.1.1. La région du Nord-Est

Première région à avoir été peuplée lors de la colonisation portugaise, le Nord-Est du Brésil couvre l'extrême Est de la côte atlantique du pays. Au total, la région est composée de 9 des 25 Etats brésiliens, dont un, l'Etat de la Paraíba. La région est majoritairement marquée par un climat semi-aride, caractérisé par l'irrégularité pluviale et par de longues périodes de sécheresse. Cette condition climatique rend difficile les cultures à l'intérieur des terres, connue sous le nom le *sertão*. Le phénomène de la sécheresse dans la région a longtemps entraîné un exode rural des populations du *sertão* vers les centres urbains, mais cette tendance s'est réduite, voire même inversée, au cours des dernières années.

La région du Nord-Est brésilien marque la forte persistance des inégalités sociales et spatiales dans la distribution des richesses. Les Etats qui intègrent la région présentent les plus faibles niveaux de développement et les indicateurs de pauvreté les plus alarmants du pays²⁹. Les disparités régionales, dont le Nord-Est se trouve à l'extrême plus pauvre, sont le résultat de l'évolution des activités de l'économie nationale développées en « cycles » au long de

²⁹ GOIRAND Camille, "Le Nordeste dans les configurations sociales du Brésil contemporain", *CERISCOPE Pauvreté*, 2012, [en ligne], consulté le 16/06/2013, URL : <http://ceriscope.sciences-po.fr/pauvrete/content/part2/le-nordeste-dans-les-configurations-sociales-du-bresil-contemporain>.

l'histoire nationale et leur réussite inégale³⁰. Ainsi, un des premiers cycles économiques nationaux, celui de la canne à sucre, installé dans la région du Nord-Est, a engendré le développement d'une économie agraire exportatrice basée sur un système esclavagiste. Le cycle de la canne se construit donc avec une polarisation sociale et foncière forte où les richesses produites par les planteurs sont utilisées pour acheter plus de terres et esclaves sans réinvestissement pour une diversification de la production et par conséquent sans amélioration des conditions de vie de la population locale³¹.

La région n'arrive jamais à se remettre entièrement du déclin des plantations de canne à sucre, et la culture agraire dans la région a évolué vers une micro agriculture peu efficace, souvent familiale, en grand clivage avec le modèle agro-industriel moderne bien plus lucratif du Sud-Est, Sud et Centre-Ouest³². La région s'est trouvée aussi à l'écart de la vague d'industrialisation qui a touché les Sud-est, au tour de l'Etat de Rio de Janeiro et São Paulo lors du siècle dernier. Cependant, au cours des dernières années il y a eu un transfert de plusieurs industries de la région du Sud-Est au Nord-Est grâce aux avantages fiscaux et à la grande disponibilité de main-d'œuvre pas chère. Ces nouveaux pôles industriels se sont concentrés dans les Etats de Pernambuco, Bahia et Ceará.

La comparaison entre les indicateurs sociaux régionaux illustre bien la disparité socio-spatiale que traverse le Brésil et l'écart de la région du Nord-Est par rapport aux centres plus développés du pays. Une étude faite par l'Institut de Recherche et Economie Appliquée (Ipea) en 2010 montre que le taux de mortalité infantile au Nord-Est est deux fois supérieure à celle de la région du Sud. Par ailleurs, un enfant sur 28 entre 7 et 14 ans ne sait pas lire ou écrire au Sud, au Nord-Est c'est un enfant sur 6. En ce que concerne le salaire moyen de la population des différentes régions les clivages se perpétuent, les populations du Centre-Ouest et Sud-Est gagnent en moyenne R\$1.300. En revanche, la population du Nord-Est gagne en moyenne R\$ 734. Cette réalité n'est pourtant pas généralisée pour toute la population. Il faut préciser que les Etats du Nord-Est sont caractérisés par une répartition de revenus plus inégale que celle du reste du pays³³.

³⁰ FLEURY Marie-Françoise, HERVÉ Théry. Les contrastes du développement au Brésil. In *Revue Histoire géographie éducation civique*. Académie Ruen, Éducation nationale, 2005. p. 31.

³¹ BRET Bernard. Inégalités socio-spatiales et recompositions territoriales au Brésil. In *Revue Histoire géographie éducation civique*. Académie Ruen, Éducation nationale, 2006.

³² FLEURY et HERVÉ. Op. cit. P. 18.

³³ GOIRAND. Op. Cit. P. 3.

Situé donc en dehors des espaces de dynamisme économique, le Nord-Est devient une région dépendante des politiques d'aide menées par l'Etat via l'aménagement du territoire et les programmes de lutte contre la pauvreté³⁴. Bien que la région ait enregistré au long de la dernière décennie une amélioration de la qualité de vie et de la moyenne de revenu, elle reste encore la plus défavorisée du pays.

3.1.2. La Paraíba et les villes où se déroule le projet : Patos et Pombal

Un des 9 Etats qui intègre le Nord-Est, la Paraíba, se situe à l'extrême est de la région et compte une population de 3,8 millions d'habitants (2% de la population nationale). Selon le recensement fait en 2010, 75% de ces habitants sont de zone urbaine, alors que les autres 25% habitent en zone rurale. L'Etat est composé d'un total de 223 municipalités dont seulement 4 possèdent une population qui dépasse 100.000 habitants : notamment la capitale, João Pessoa, Campina Grande, Santa Rita et Patos, une des villes où les activités du projet prennent place.

La Paraíba a le 4^{ème} IDH plus faible parmi les Etats fédérés du Brésil. L'Etat est historiquement caractérisé par les migrations de sa population aux grandes centres urbains du Sud-Est en recherche d'opportunités et qui fuient les problèmes de la sécheresse. Durant la dernière décennie cette tendance s'est inversée et actuellement l'Etat non seulement maintient sa population mais reçoit également un flux migratoire (composé majoritairement par des gens qui retournent à leur Etat d'origine). Cependant l'exode rural continue à marquer les flux migratoires entre les municipalités de l'Etat.

Le projet se déroule majoritairement dans deux municipalités de l'Etat de la Paraíba : Patos et Pombal. Ils se localisent dans la région du sertão, plus à l'intérieur de l'Etat, où la sécheresse est plus accentuée. Troisième en importance socio-économique dans la Paraíba, Patos a une population estimée à 100.730 habitants et une économie construite principalement autour du commerce, de la culture du coton et du haricot. Il dispose également d'une industrie de chaussures et d'huile végétale. Pombal, une des villes les plus anciennes de l'Etat, est intégrée par une population de 32.443 habitants. L'économie locale se développe au tour de l'agriculture, le commerce interne et quelques usines. Depuis 2005, l'administration politique de Pombal a commencé un projet pilote de budget participatif encore en phase de construction.

³⁴ Idem. P. 1.

3.1.3. Les politiques de formation et d'insertion professionnelle locales

Au Brésil, les politiques de formation et d'insertion professionnelle s'insèrent dans le Plan National de Qualification (PNQ) du Ministère du Travail. Dans le contexte de la décentralisation et de l'implication des municipalités, ces actions sont implantées grâce aux Plans Territoriaux de Qualification (PantTeQ), en partenariat avec des organisations sociales, entités privées et syndicats. Le plan a pour objectif de répondre aux demandes de qualification professionnelle identifiées sur un territoire précis et propose des cours spécifiques. L'implantation des programmes de formation et de qualification professionnelle s'appuie sur les entités locales liées à la thématique de l'emploi comme le SINE (Système National d'Emploi) et le Conseil d'Etat du Travail et Revenu, et les Commissions Municipales de Travail et Revenu. Le SINE est l'instance gouvernementale responsable pour l'intermédiation entre l'offre de main-d'œuvre disponible et les offres d'emploi. Le SINE a des représentations dans chaque Etat, et dans les municipalités selon la taille et le besoin.

Le Conseil d'Etat du Travail et Revenu (CETR) est une commission mixte composée de trois secteurs (pouvoirs publics/entreprises/syndicats) chargée de veiller à l'élaboration et mise en œuvre des politiques publiques de formation et d'insertion professionnelle à l'échelle de l'Etat, dans le cas la Paraíba. Ces conseils sont équivalents aux Commissions Municipales de Travail et Revenu (CMTR), qui exercent la même fonction au niveau municipal. La présidence des Conseils et des Commissions de Travail et Revenu est occupée en alternance par les trois secteurs participants, et le secrétariat exécutif est exercé par le SINE, ou par une instance aux compétences similaires dans le cas de municipalités qui n'ont pas de SINE local. De façon à assurer que les programmes de formation soient compatibles avec les demandes locales, une majorité des politiques publiques nationales doivent être approuvées par les Commissions Municipales et le Conseil de l'Etat avant d'arriver aux municipalités.

Un des programmes nationaux plus récents à être implanté à la Paraíba dans le domaine de la formation professionnelle est le programme « Projovem Trabalhador ». Destiné aux jeunes de classe populaire, le programme cherche à offrir des alternatives d'insertion professionnelle au travers des cours de formation. Aussi, ces programmes cherchent aussi à réduire la migration de ce segment de la population vers d'autres villes en recherche d'offre d'emploi. La mise en œuvre de cette politique publique a été faite par le gouvernement de la Paraíba avec la contribution de l'organisation AMAZONA, partenaire d'ESSOR dans le projet « Société Civile et Participation ».

3.2. Le projet « Accès aux Politiques Publiques de Formation et d'insertion professionnelle dans la Paraíba » et l'enjeu de la participation sociale

3.2.1. Le projet et ses activités – réseau d'acteurs et les espaces de dialogue

Le projet « Accès aux Politiques Publiques de Formation et d'insertion professionnelle dans la Paraíba » mené par ESSOR en partenariat avec l'AMAZONA appartient au groupe des quatre projets pluriannuels inscrits dans le programme « société civile et participation » SCP2 (2010-2013) coordonné par le CFSI. Lors du premier programme « société civile et participation » (SCP1, 2006-2009) ESSOR identifie une grande fragilité des organisations de la société civile et des institutions publiques locales dans la compréhension des dispositifs qui facilitent l'élaboration, la mise en œuvre et le contrôle des politiques publiques de formation. Après avoir fait un diagnostic conjoint avec le Conseil de Etat du Travail et Revenu de la Paraíba, ESSOR détecte aussi que seulement une vingtaine parmi les 80 Commissions Municipales du Travail et Revenu enregistrées dans l'Etat fonctionnent de forme régulière. C'est pourquoi, la stratégie d'action d'ESSOR et le réseau d'organisations qui participent à l'initiative a choisi de se concentrer sur la réactivation des Commissions Municipales de Travail et Revenu dans les municipalités de Patos et Pombal. Cette décision a été prise dans le but de contribuer à l'augmentation de la participation de la société civile dans l'élaboration, la mise en œuvre et le contrôle social des politiques publiques de formation et d'insertion professionnelle dans la Paraíba.

Les responsables du projet organisent alors des formations au tour des thématiques suivantes : Politiques Publiques de Formation et Insertion Professionnelle ; Contrôle Social, fonctionnement du SINE ; Construction d'une stratégie de communication pour divulguer la présence des commissions auprès des communautés. Ces formations ont été réalisées en présence de représentants des trois secteurs qui composent les commissions – les entrepreneurs, travailleurs et acteurs publics. les formations ont donc permis un renforcement de l'articulation des acteurs autour d'un effort pour la reconstruction d'un espace légitime de débat et contrôle social des politiques publiques de formation et insertion professionnelle. Parallèlement à ces activités, d'autres efforts ont été faits pour renforcer des capacités d'action et mobilisation des organisations sociales de base de Patos et Pombal et des municipalités environnantes. .

3.2.2. Les limites de la participation et du fonctionnement des dispositifs de contrôle social

L'expérience du projet montre les difficultés existantes en matière de participation sociale aux politiques de formation et insertion professionnelle au niveau local, dans les cas des municipalités de Pombal et Patos. La création des commissions municipales est faite par loi municipale, et le nombre existant de commissions enregistré démontre un fort intérêt politique pour assurer l'existence de ces dispositifs. En effet, la création de ces commissions conditionne la rentrée de ressources de l'Etat liées aux politiques de formation et insertion professionnelle. Cependant, le clivage entre nombre de commissions enregistrés et commissions en activité réelle (avec l'implication des trois secteurs, des réunions hebdomadaires ou mensuelles, etc.) révèle que ces dispositifs, dans une majorité des cas, passent à côté de leur finalité. Grâce aux mobilisations faites par les responsables du projet pour la réactivation des Commissions Municipales de Patos et Pombal, d'autres difficultés bureaucratiques et politiques au fonctionnement de ces instances ont également été relevées. Bien que la création des commissions municipales de travail et revenu soit faite par loi, l'implantation de ces instances dépend de l'implication de plusieurs autres acteurs publics des différents niveaux. La définition du local de fonctionnement, de l'instance qui doit remplacer le rôle du SINE (dans les cas des commissions qui se trouvent dans des municipalités où cela n'est pas présent), et des représentants du gouvernement à intégrer les commissions, sont des éléments qui dépendent du maire. Or, le rythme des décisions municipales est très lent. D'autre part, les dispositifs de contrôle et de participation sociale prévus pour les politiques publiques en matière de formation et insertion professionnelle, sont les Commissions au niveau municipal et les Conseils au niveau des Etats. Néanmoins, la configuration même de ces instances exclut de l'espace de discussion un secteur de la société qui est ou doit être directement influencé par les politiques de formation et insertion professionnelle : les sans emploi. La composition de ces commissions et conseils par trois secteurs exclusifs – entrepreneurs du secteur privé, syndicats, acteurs publics – termine bloquer l'accès à cette frange importante de la population. Ceci révèle une grande limitation du mécanisme existant pour assurer la participation sociale dans l'élaboration, mise en place et contrôle social des politiques publiques de formation et insertion professionnelle.

3.2.3. Les impacts du projet et l'horizon de la participation sociale

Au delà des difficultés et limitations existantes à la participation de la société civile dans le domaine des politiques publiques, le projet « Accès aux Politiques Publiques de Formation et d'insertion professionnelle dans la Paraíba » présente également des effets positifs en matière de participation sociale. Les responsables du projet ont rapporté que, en conséquence aux mobilisations au tour de la thématique faite dans le cadre du projet, il y a eu une amélioration des résultats des programmes de formation professionnelle qui sont implantés dans les villes concernées, et aussi une augmentation des taux d'insertion professionnelle des bénéficiaires des formations. Cela est dû à la divulgation des politiques publiques et des programmes de formation professionnelle auprès de la population. Ainsi, l'importance de l'implication de la société civile aux politiques publiques pour la garantie de son effectivité, efficience et amplitude devient évidente, et par conséquent, l'importance du bon fonctionnement des dispositifs de participation tel comme les commissions municipales du travail et revenu reprend aussi une importance. Ces commissions sont en cours de réactivation à Patos et Pombal et s'approprient progressivement leurs fonctions.

Néanmoins, on observe quand même que l'existence des dispositifs de participation sociale ne suffit pas pour engendrer une dynamique de participation. La méconnaissance de ces dispositifs par les acteurs est un fort obstacle à la réalisation d'un véritable contrôle social. Dans ce contexte, la présence d'acteurs intermédiaires comme les organisations sociales tels que Essor et ses partenaires peu contribuer à surmonter ces difficultés.

Conclusion

Ce rapport s'est concentré sur les enjeux de la participation sociale dans l'élaboration des politiques publiques au Brésil. Il a prêté une attention particulière à la thématique de la formation et de l'insertion professionnelle. L'ouverture à la démocratie participative et la création de dispositifs de participations ont favorisé l'adéquation des politiques publiques aux demandes sociales. Subsistent néanmoins certains vices historiques de relation verticale entre les acteurs publics et la population locale.

L'expérience du projet « Accès aux Politiques Publiques de Formation et d'insertion professionnelle dans la Paraíba » mené par ESSOR dans le cadre du programme « société civile et participation » du CFSI démontre l'effet positif que la démarche participative a eu sur l'efficacité d'une politique et le bon potentiel des dispositifs de participation. Le fonctionnement de ces dispositifs n'est pas pour autant automatique et dépendent tant de l'engagement de la part de la société civile que de celui des acteurs publics.

Bibliographie

- ABERS, Rebecca. Porto Alegre et le Budget Participatif: L'Éducation Civique, la politique et les possibilités de **répétition**. « **Du local au mondial : construire la démocratie** » 2004-2006 du Carold Institute (www.carold.ca).
- ABRAMOVAY, Ricardo. **Conselhos além dos limites**. Estudos Avançados, São Paulo, v. 15, n. 43, p. 121-40, 2001.
- BACHUR, Joao Paulo « Fédéralisme fiscal, attributions fiscales constitutionnelles et péréquation régionale : Etats-Unis, Allemagne et Brésil dans une perspective comparée », **Revue française d'administration publique** 3/2006 (no 119), p. 439-457.
- BOAVENTURA de SOUSA SANTOS. Participatory Budgeting in Porto Alegre: Toward a redistributed democracy. **POLITICS and SOCIETY**, Vol. 26 No. 4, Decembre 1988.
- BRAVO, Maria Inês Souza; CORREIA, Maria Valéria Costa. Desafios do controle social na atualidade. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 109, Mar. 2012.
Disponível à <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-66282012000100008&lng=en&nrm=iso>. Accès en 26 Feb. 2013.
- COHN, Amélia. **Participação Social e Conselhos de Políticas Públicas**. Brasília, DF : CEPAL.
- Code Civile du Brésil.
- Constitution de la République Fédérative du Brésil de 1988.
- CORTEZ, Soraya M. Vargas. Conselhos municipais de saúde: a possibilidade dos usuários participarem e os determinantes da participação. **Ciência & Saúde Coletiva**. n. 3, p. 5-17, 1998.
- DAGNINO, E. 2004. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. **Política e Sociedade**, Florianópolis, v. 1, n. 5. Disponível à:
<http://www.journal.ufsc.br/index.php/politica/article/viewFile/1983/1732> Accès: 7 mars, 2013.
- FERES FARIA, Claudia. Estado e Organização da Sociedade Civil no Brasil Contemporâneo: Construindo uma sinergia positiva? **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, v. 18, n. 36, p. 187-204, jun. 2010.
- FLEURY Marie-Françoise, HERVÉ Thérý. Les contrastes du développement au Brésil. In *Revue Histoire géographie éducation civique*. Académie Ruen, Éducation nationale, 2005.
- GOIRAND Camille, "Le Nordeste dans les configurations sociales du Brésil contemporain", *CERISCOPE Pauvreté*, 2012, [en ligne], consulté le 16/06/2013, URL <http://ceriscope.sciences-po.fr/pauvrete/content/part2/le-nordeste-dans-les-configurations-sociales-du-bresil-contemporain>.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Comunicação Social, Dez 2012. http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_imprensa.php?id_noticia=2278.
- MOCHEN, Vania. **A reforma tributária em face do pacto federativo: a proposta de emenda constitucional 233/2008 e os riscos à federação**. Mémoire présenté à l'Université du Vale do Itajaí (Univali), Biguaçu, 2008.
- PIMENTEL GUIMARÃES Isac, SAMPAIO, Soraya Franco... **O perfil das entidades sociais certificadas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público**

(OSCIPs) da Região Nordeste do Brasil. Travail présenté au Symposium d'excellence en gestion technologique.

- ROCHA NETO Luiz Henrique da. A formação do estado brasileiro: patrimonialismo, burocracia e corrupção. **Revista do mestrado em direito**, Universidade Católica de Brasília.
- SANTOS, Boaventura de Sousa, "Participatory Budgeting in Porto Alegre: Toward a Redistributive Democracy", **Politics & Society**, 26, 4, 1998, p.461-510.
- Article IPEA :
http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=2493:catid=28&Itemid=23

ANNEXES

1. Carte du Brésil – région du Nord-Est :



2. Carte du Brésil – Etat de la Paraíba :



3. Carte de l'Etat de la Paraíba :

