

Mission d'étude au Brésil (Rio de Janeiro) 5 – 10 novembre 2006

Introduction

Dans le cadre de son étude sur « l'État, l'entreprise et la société civile » et conformément aux objectifs de la mission rappelées dans le rapport d'étape France, la mission annuelle 2006 de la FNEP s'est déplacée au Brésil du 6 novembre au 10 novembre 2006.

Compte tenu de l'étendue du Brésil, une partie des membres s'est déplacée à São Paulo, l'autre partie de la mission à Rio de Janeiro. Des membres de la mission retour se sont joints à la mission 2006.

Le programme préparé par la mission économique de l'ambassade de France au Brésil comportait 17 rendez-vous pour la mission de Rio de Janeiro, qui fait l'objet du présent rapport.

Contexte

Quelques données chiffrées du Brésil

Le Brésil peuplé de 188 Millions d'habitants est l'un des pays où les inégalités sont les plus fortes. Les 10 % les plus riches détiennent près de 50 % de la richesse, tandis que les 50 % les plus pauvres détiennent un peu moins de 15 %. En ce qui concerne la concentration régionale de la richesse, la ville de São Paulo à elle seule détient 35 % de la richesse du pays, Rio de Janeiro venant derrière avec 12,5 %.

Selon l'institut Pereira Passos, un organisme dépendant de la municipalité de Rio de Janeiro, 6,5 millions de Brésiliens, soit 3,5% de la population du pays, vivent dans des *favelas*, notamment à Rio de Janeiro (1,1 million) et São Paulo (909.000). Un total de 4,2 millions habitent dans les *favelas* des capitales des 27 États du Brésil, un chiffre qui a augmenté de 39,3% au cours des dix dernières années. Le record est détenu par la ville de Belém, capitale

de l'État de Pará, dont 35% des habitants, soit 448.723 personnes, habitent dans des *favelas*.

Le salaire minimum mensuel brésilien est le plus bas parmi les salaires minima des pays d'Amérique latine. Luiz Inacio Lula da Silva a promulgué un décret augmentant le salaire mensuel minimum de 260 à 300 Reals (environ 100€). Les gens de la tranche basse des 10% les plus riches gagnent environ 1000 € par mois.

Les ONG au cœur du processus de démocratisation de la société Brésilienne

Comment articuler démocratie représentative et démocratie participative dans un pays aussi vaste que le Brésil ? Celui-ci est un État fédéral avec de multiples centres de pouvoir et un système complexe d'interdépendance, politique et financière, entre différentes sphères, gouvernementales, non gouvernementales, multilatérales. L'organisation politique et administrative est un emboîtement de l'Union, des États, du District Fédéral et des "Municipalités", tous autonomes selon la Constitution. À chaque niveau, sont présents les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire. On dénombre environ 5500 municipalités, dont les maires, vice-maires et conseillers sont élus au suffrage universel. Dans ce cadre institutionnel, une véritable recherche d'équilibre entre les structures et les modes de gouvernement puise à des racines très anciennes, dans les mouvements d'éducation populaire, un temps interrompus par la dictature.

L'éducation populaire

Dans les années 50-60, tout un courant d'éducation populaire s'étend à travers le pays ; les mouvements ouvriers, paysans, les syndicats s'organisent, les pastorales populaires émergent dans les diocèses, les Communautés ecclésiales de base (CEB) transforment le visage de l'Église catholique, l'option préférentielle pour les pauvres donne les bases d'une Théologie de la Libération. De même, des centres de formation d'éducateurs sont créés par différentes municipalités. Les partis politiques, et d'abord le parti Communiste, veulent aussi former leurs cadres.

L'éducation populaire se comprend comme un processus de formation intégrée, qui développe les capacités pour l'exercice d'une citoyenneté active, critique et participative. L'individu doit devenir sujet et non plus objet de l'histoire. Citoyen, il pourra user de sa

capacité de création, de proposition, de pression et de protestation. Cet élan multiforme pousse les administrations municipales à impliquer la population dans la formulation et la décision des politiques publiques. Une forte mobilisation autour des réformes sociales de base commence, avec la prise en compte de cet élan par les municipalités.

La dictature

Mais ces premiers essais d'une culture participative sont très vite interrompus par la dictature militaire. Les centres d'éducation populaire sont fermés, les syndicats, les associations de base, les mouvements sociaux sont interdits. Les intellectuels, les leaders des mouvements populaires sont arrêtés, persécutés, torturés. Nombre d'entre eux sont contraints à l'exil.

Pourtant, malgré la répression, qui se poursuit pendant toute la période de la dictature, sous la protection des secteurs les plus progressistes des Églises et avec l'appui de la solidarité internationale, les organisations populaires poursuivent leur travail d'éducation et de culture.

La naissance des ONG brésiliennes et le processus de démocratisation

C'est ainsi que les premières ONG apparaissent au Brésil dans les années 1960-1970 au plus fort de la répression militaire. L'église catholique représente alors l'unique espace d'expression tolérée par les militaires. Les citoyens désireux de lutter pour un retour à la démocratie doivent choisir la clandestinité et l'engagement au sein des structures abritées par l'église notamment les communautés ecclésiales de base (CEB), lieux où se discutent les problèmes quotidiens des fidèles. Des activités proches de la charité chrétienne servent de support alors à des revendications politiques plus profondes.

De leur côté, les exilés (nous en avons rencontré deux lors de nos entretiens, exilés au Chili d'abord puis en France) s'organisent en petits groupes de réflexion autour des alternatives politiques à construire lors de leur retour au Brésil. Certains d'entre eux ont vécu dans des pays communistes, mais dès la fin des années 70, la majorité se retrouve dans des pays d'Europe occidentale, dont beaucoup à Paris. Un regard critique sur le socialisme réel et sur la démocratie dans les pays capitalistes alimente de longues discussions.

Leur retour au Brésil donne alors un nouvel élan au mouvement citoyen. Les exilés apportent leur savoir faire acquis dans des organisations internationales mais aussi des capitaux étrangers qui permettent d'accélérer l'institutionnalisation du mouvement citoyen et son autonomie vis-à-vis de l'église catholique notamment.

C'est dans ce contexte, riche en discussions et polémiques, que naît le Parti des Travailleurs créé par Lula. Comment réunir la diversité et respecter la différence ? À partir du pluralisme des mouvements, des expériences et de la maturité des exilés politiques, des attentes de la nouvelle génération qui n'a connu que la dictature..., tous ensemble vont essayer de bâtir un programme politique !

Peu à peu la dictature se voit délégitimée par l'émergence d'une nouvelle société civile. Une grande campagne nationale est organisée pour demander les élections au suffrage universel (mouvement pour les élections directes) en 1985. La transition démocratique finit par se faire avec l'aval des militaires.

Pour la première fois une véritable articulation se met en place entre les représentants des différentes catégories sociales, des secteurs populaires jusqu'alors exclus en tant qu'interlocuteurs. Les ONG, les syndicats, les mouvements sociaux, les pastorales, les associations de quartiers ou des *favelas*, celles des indigènes, des Noirs, des femmes, etc... se considèrent comme des acteurs de cette nouvelle société civile. Ils vont jouer un rôle actif dans la contribution collective pour élaborer une nouvelle constitution brésilienne : plus de 3000 propositions sont rédigées.

C'est bien de la conquête d'une citoyenneté politique qu'il s'agit, qui veut casser la culture de l'exclusion et ouvrir des chemins pour l'apprentissage de la négociation démocratique. Les travaux en vue d'une nouvelle constitution démocratique et populaire en ont marqué le début : celui-ci doit élargir l'espace pour une gestion participative.

La structuration de la société civile

Les années suivantes, plusieurs autres ONG s'organisent en forum de discussion jusqu'à aboutir au rapprochement des divers groupes existants et à la création de l'ABONG en août 1991. Trois raisons principales poussent à la création de l'ABONG : le sentiment que les ONG sont devenues avec le rétablissement de la démocratie formelle, un acteur social devant participer aux transformations de la société brésilienne ; la nécessité de créer une représentation des ONG brésiliennes qui pourraient s'exprimer dans les réseaux latino-

américains ; et l'instinct de préservation, le plan Collor (président ayant fait l'objet d'impeachment lié à la corruption) de lutte contre l'inflation ayant confisqué les ressources financières d'une grande partie des ONG brésiliennes, poussant au rapprochement des forums régionaux existants.

La conférence des Nations Unies sur l'environnement et le Développement (CNUED) organisée à Rio de Janeiro en Juin 1992 marque également une étape importante dans la reconnaissance des ONG par le grand public et imprime durablement l'idée qu'il faut compter avec leur participation dans le débat.

Un programme du gouvernement Cardoso, le Comunidade Solidaria, représente un pas supplémentaire dans la reconnaissance publique des ONG désignées comme « partenaires » des pouvoirs publics. Avec ce programme lancé en 1995, en vue d'éradiquer la pauvreté et la misère, le troisième secteur (« third sector ») c'est-à-dire la société civile devient central dans les réflexions sur la modernisation de l'appareil d'état brésilien. C'est l'acte fondateur du partenariat des ONG avec l'État qui se poursuit jusqu'à aujourd'hui.

L'ampleur des mouvements alter-mondialistes et l'importance des manifestations organisées par les ONG partout dans le monde leur ont donné une grande visibilité médiatique. Les ONG Brésiliennes ont été à l'avant-garde de ces mouvements en organisant le premier forum mondial à Porto Alegre en 2001.

L'air frais du renouveau de la démocratie

Avec l'arrivée de Lula à la présidence de la République en janvier 2003, les Brésiliens ont rêvé que cette autre manière de gouverner puisse s'étendre au niveau national.

Lancé en effet en janvier 2003 par le président Lula, le programme « Fome Zero » a immédiatement été présenté comme l'une des mesures phares de son mandat. « *Nous allons créer les conditions pour que tous nos compatriotes puissent manger décemment trois fois par jour, tous les jours, sans avoir recours à l'aide de personne,* avait alors martelé le nouveau président. *Le Brésil ne peut continuer à vivre avec tant d'inégalités. Nous devons vaincre la faim, la misère et l'exclusion sociale. Notre guerre n'a pas pour objectif de tuer qui que ce soit. Notre guerre consiste à sauver des vies.* » Politique publique visant à éradiquer la faim et l'exclusion sociale, « Faim Zéro » est né du constat qu'il n'existait pas de démarche intégrée de lutte contre la faim au Brésil. A défaut d'une

organisation commune, les actions isolées menées par l'État ou la société civile perdaient souvent en efficacité, en dispersant les efforts et les ressources. L'idée a donc consisté à associer d'une part État fédéral, gouvernements des États et communes et, d'autre part, la société civile, pour conjuguer les initiatives publiques et privées et permettre ainsi, à l'horizon 2006, de nourrir au quotidien quelques 30 millions de personnes vivant sous le seuil de pauvreté.

Lula a par ailleurs nommé l'économiste brésilien Paul Singer au poste de secrétaire d'Etat à l'économie solidaire. Son rôle est de « faire progresser l'environnement nécessaire - fiscal, juridique, social - et de relayer l'information ». Une cartographie des pratiques et de l'impact de l'économie solidaire du pays est en cours.

Le gouvernement de Lula a mis en place une méthodologie participative pour l'élaboration du plan 2004-2007 intitulé « Le Brésil pour tous ». Plus de 2.000 organisations sociales, dans les 28 États brésiliens, ont participé ; plusieurs forums sociaux, des séminaires thématiques ont été organisés. Selon les sources du PT, plus de 600.000 personnes représentatives de la diversité de la société brésilienne ont été partie prenante. Cependant bon nombre d'organisations ont été déçues par l'action de Lula et regrettent le peu de formalisation des relations entre les associations et les institutions.

Ce véritable engagement qu'avait pris Lula lors de son premier mandat s'est avéré très décevant vu de la société civile qui pensait que les relations avec le gouvernement deviendraient privilégiées ; de leur point de vue, le Brésil n'est pas encore une « vraie » démocratie. L'égalité n'est pas effective pour tous, ni la participation de la population à la vie démocratique. Les lieux de dialogue entre les parties prenantes et les instances de pouvoir se doivent désormais d'être plus institutionnalisés et renforcés.

Démocratie représentative / démocratie participative

Re-démocratiser le pays

En 1988, la Constitution brésilienne apporte des changements considérables dans les structures politiques et sociales. La décentralisation de la gestion municipale doit garantir la participation de la population à travers des organisations

représentatives. Celles-ci voient leur rôle reconnu dans l'élaboration et le contrôle des décisions municipales à tous les niveaux.

Le conseil municipal est reconnu dans ses responsabilités de cogestion et de contrôle face au pouvoir exécutif. Avec le concours du maire, il élabore les décisions applicables localement. La « Loi Organique » de toute municipalité doit préciser les sujets qui sont de sa compétence législative et d'abord son rôle pour adopter les programmes généraux et le budget municipal.

Les expériences sont riches d'enseignement associant démocratie représentative et démocratie participative. Certes, ces expériences sont encore loin d'avoir produit une véritable culture démocratique dans l'ensemble du pays. Mais elles représentent un acquis essentiel pour affronter les limites et les contradictions léguées par une histoire dominée par les oligarchies.

Les Conseils Populaires et sectoriels

Les lois organiques d'un certain nombre de municipalités brésiliennes prévoient la mise en place de deux autres types de conseils : les Conseils Populaires et les Conseils Sectoriels.

Les premiers sont chargés de discuter et d'organiser la consultation lors de l'élaboration des politiques municipales. Ils sont généralement composés d'associations populaires. Il s'agit d'organismes autonomes, avec leurs propres statuts, non subordonnés à l'Administration Municipale. Les Conseils Sectoriels, quant à eux, sont liés au pouvoir exécutif municipal. Composés de représentants de l'exécutif, du législatif et des associations, ils permettent de suivre la mise en oeuvre de la politique municipale dans chaque secteur. Ils sont des organes de consultation et d'inspection. Le fonctionnement de ces nouveaux mécanismes de discussion et d'articulation entre les divers acteurs sociaux et le pouvoir demande encore d'être mis au point dans plusieurs municipalités.

Les expériences dans la manière de combiner démocratie représentative et participative sont très hétérogènes. La capacité n'a pas été partout semblable à profiter des avantages de la décentralisation, et la participation populaire a été diversement suscitée.

Selon les lieux, selon les rapports de forces, la culture et la tradition du pouvoir local, les programmes, les projets et les mécanismes institutionnels ont pris les formes les plus diverses.

Des exemples d'initiatives locales

- Congrès de la Ville (expérience mise en œuvre dans des villes dont la municipalité est au PT) : il s'agit d'un espace de dialogue permanent avec la ville dans lequel les élus et la société partagent la réflexion sur les politiques publiques et planifient l'avenir de celles-ci. C'est un processus de planification stratégique qui stimule la participation citoyenne dans l'appropriation de l'espace urbain. La citoyenneté n'est pas seulement un acquis institutionnel : l'accès aux droits donne aussi des responsabilités et des co-responsabilités dans la gestion de la ville et du pouvoir local.
- Le Budget participatif (expérience mise en œuvre dans des villes dont la municipalité est au PT) : la mise en place de budgets participatifs où la société civile discute et décide de la réalisation des travaux et des services prioritaires pour la ville. Il n'existe pas au sein des municipalités du PT et du Front de gauche au Brésil un modèle unique : la méthodologie varie selon les municipalités. Par exemple, à São Paulo, il faut souligner que tous les secteurs sont concernés par le budget participatif, toutes les catégories de la population peuvent participer. La société locale est considérée dans son ensemble et tous ses acteurs potentiels contribuent aux choix politiques des priorités budgétaires.
- Au point de départ est créé un mécanisme de débats, de consultations pour appréhender le budget municipal et choisir les priorités en définissant avec la municipalité les projets et les engagements financiers. Avec comme slogan : « Vous décidez et la mairie exécute ». Aujourd'hui plus de 50 % de la population de l'Etat de Sao Paulo, dans 38 municipalités du PT, sont gouvernés par des mécanismes de démocratie participative.
- Commission de gestion des équipements : elle vise à impliquer les usagers dans le contrôle des équipements des villes.
- Forums, conseils municipaux sectoriels (santé, éducation, transports, environnement....) Créés auprès des secrétariats de la

municipalité, ils ont pour but d'élaborer des plans d'orientation et d'action, et de suivre la mise en place des projets.

- Des projets et programmes de développement local sont élaborés dans différents domaines, réunissant tous les acteurs.

Les groupes, les catégories sociales qui étaient exclus du processus de décision en prennent conscience et commencent à participer et influencer les questions qui les concernent. Dans tous les quartiers, les arrondissements, des thèmes tels que l'assainissement, les travaux d'infrastructure, le ramassage d'ordures et le recyclage, la création d'emplois et de revenus, le système de santé communautaire, les services publics de proximité (crèches, écoles, ...), la prévention de la violence, la planification familiale, la question de la place de la femme dans la société, l'organisation communautaire sont discutés et les propositions de projets et programmes sont élaborées et mis en œuvre sur la base de partenariats élargis (ONG, syndicats, églises, centres de recherche, universités).

Un exemple est le projet développé par une ONG rencontrée dans la *Cidade de Deus* dans le cadre de la démocratisation de la ville. Ce projet mis en place en décembre 2005 dans la favela *Cidade de Deus* a pour but de consolider un réseau d'institutions locales capables de promouvoir des programmes et des politiques publiques tournées vers le développement social économique culturel et environnemental du quartier. La création d'une agence *Cidade de Deus* de développement local constitue une expérience innovante dans la mesure où elle vise un développement global piloté exclusivement par les communautés au niveau local. Avant de passer les rênes, l'ONG met en place des cours de formation pour les futurs responsables du réseau, mène des actions comparables à celles menées dans l'agenda Rio enfin de générer du travail et un revenu de manière durable pour la communauté.

Un autre projet est *Água em unidade de conservação* : programme mené en partenariat avec le parc national de Tijuca. Il fait suite à la décision d'instaurer un conseil consultatif afin de mieux gérer la protection de la forêt de Tijuca. IBASE est en charge de former les représentants des communautés (bidonvilles) qui vivent autour du parc qui participeront au Conseil. L'objectif est de mettre en place une gestion participative des ressources hydrauliques du parc afin de responsabiliser les différents acteurs et d'éviter la disparition de ces richesses naturelles. La deuxième action est de renforcer la

légitimité et la reconnaissance de ce conseil par les autorités brésiliennes en charge de la protection du parc.

Dans le domaine social, des nombreuses ONG participent en partenariat avec des universités ou des fondations d'entreprise à des programmes sociaux d'alphabétisation, de formation, d'éducation, d'éveil mais encore d'insertion sociale des populations défavorisées. Tel est le cas de Solidarité France-Brésil, du CEDAC, de FACE, de l'IDACO...

Du local au national voire à l'international

Les nouveaux représentants de la société civile organisée sont les acteurs locaux qui ont été formés d'abord à l'exercice de la citoyenneté politique locale pour, ensuite, agir en groupes organisés dans la perspective de se faire entendre sur les sujets qui les concernent. Ils se mobilisent pour influencer la gestion des politiques publiques. Ils veulent participer et avoir un contrôle social sur la conduite politique, économique et sociale du pays.

Ce sont des acteurs qui travaillent localement, avec des articulations au niveau national et parfois international, pour une économie solidaire, un commerce équilibré, un développement intégré et un environnement sain. Ils interviennent également dans la défense d'une démocratie plus participative, dans l'implantation d'une éthique en politique (lutte contre la corruption notamment qui est un fléau au Brésil), se battant pour les droits de l'homme et défendant un service public de qualité.

Ces représentants de la société civile organisée ne veulent pas remplacer l'État ni le détruire mais lui apporter leur contribution dans un modèle le plus souvent consensuel. De ce fait, les organisations trop radicales comme Greenpeace ou les défenseurs de la terre ne sont pas appréciées, car la logique avant tout poursuivie par les ONG au Brésil est la co-construction avec un jeu gagnant-gagnant.

Aussi, de nombreuses ONG rencontrées parmi les plus importantes de l'État de Rio, voire du Brésil, nous ont fait part de l'influence du débat et des initiatives de la société civile sur les lois tant au niveau de l'État de Rio qu'au niveau fédéral (mise en place d'un secrétariat d'État à l'économie solidaire, loi sur les armes, loi sur l'environnement, collecte des déchets...).

Les PROCON

Si la société civile participe au renouveau de la démocratie, il est à noter également que l'État par certaines de ses initiatives y aide également.

Notamment, les PROCON sont aujourd'hui des organismes d'État mis en place par la loi qui sont établis dans les diverses municipalités pour répondre à des plaintes de consommateurs.

Par la mise en place des PROCON, les Brésiliens se réapproprient leurs droits notamment de consommateur et à ce jour, PROCON constitue une véritable marque au sein de la société brésilienne qui s'affiche dans les médias et, de ce fait, exerce une véritable pression.

L'économie solidaire

Concept de l'économie solidaire

Sous le terme d'économie solidaire se regroupent un certain nombre de mouvements et de concepts différents. Bien que le terme fasse aujourd'hui débat, il recouvre, en plus des théories, des réalités de terrain. L'économie solidaire est généralement considérée comme appartenant à l'économie sociale, certains parlent d'ailleurs d'économie sociale et solidaire. Toutefois la première se réfère plutôt à des organisations bien implantées et occupant une place importante dans la vie économique et la seconde à certaines activités précises visant à expérimenter de nouveaux "modèles" de fonctionnement de l'économie.

L'origine de la mouvance solidaire, qui remonte au 19^{ème} siècle (mouvement coopératif) se situe généralement dans le constat que le système économique libéral répond mal à certains besoins de la population, en particulier dans les milieux dits « défavorisés ». La situation économique désastreuse de certains pays du Sud orientés vers un système plutôt féodal ou clanique, est également une cause d'inquiétude pour les tenants du mouvement, et est à l'origine de certaines actions.

L'économie solidaire telle qu'elle est vue de nos jours possède plusieurs formes, plus ou moins concrètes ou théoriques, et plus ou moins populaires, qui vont du « commerce équitable » en passant par les réseaux locaux d'entraide aux bases plus pragmatiques...

La montée en puissance de l'économie solidaire

Le boom de l'économie solidaire au Brésil ne résulte pas d'un projet syndical, politique ou universitaire : il s'agit d'abord d'initiatives dictées par l'urgence de la survie. Mais à la différence d'autres pays du Sud, ces initiatives trouvent des relais dans la société civile et un écho national, grâce à la capacité d'innovation des mouvements sociaux et culturels brésiliens, et à la présence institutionnelle d'une gauche de transformation sociale. Salariés reprenant leur usine en faillite, femmes d'un quartier s'organisant ensemble pour collecter, trier et vendre les déchets, paysans ayant conquis leurs terres et s'installant collectivement, tous les secteurs de l'économie brésilienne sont concernés.

Au total, 3550 coopératives associaient 2,8 millions de travailleurs en 1990 ; elles étaient 5100 en 1998, employant 4,4 millions d'associés, aujourd'hui c'est plus de 20000 coopératives au Brésil.

Les universités constituent un autre fort point d'appui au développement de cette économie solidaire. La première initiative date de 1994, à Rio de Janeiro. La Fondation Oswaldo Cruz, une unité de la Faculté Nationale de Santé Publique de Rio, est située à proximité immédiate de la *favela* de la Marée, un des hauts-lieux du narco-trafic à Rio. Les balles perdues sifflaient souvent aux oreilles des étudiants, au point que l'administration avait dû blinder les fenêtres. « Les professeurs, en contact avec les favelas, identifièrent la racine sociale de la violence : environ 80% des chefs de famille des favelas étaient sans emplois. Ils demandèrent alors l'aide d'une autre université, celle de Santa Maria, du Rio Grande do Sul, où il y avait un cours de coopérativisme, pour aider à la création d'une coopérative de travail qui puisse proposer des prestations d'abord à l'Université elle-même, puis au marché en général. De cette initiative est née la coopérative de Manguinhos, qui rassemble aujourd'hui environ 1200 familles, et se consacre à la prestation de services et à la production industrielle d'appareils sanitaires ». Le mouvement s'est généralisé dans les universités brésiliennes, puisqu'au cours des toutes dernières années 14 d'entre elles ont créé des « **incubateurs de coopératives** », où étudiants et professeurs mettent leurs compétences techniques et organisationnelles au service des projets issus des communautés locales.

Créé en juin 2003, à l'occasion de la 3^{ème} réunion plénière brésilienne d'économie solidaire, le Forum brésilien d'Économie solidaire (FBES), est aujourd'hui l'instance nationale d'organisation

de débats, d'élaboration de stratégies et de mobilisation du mouvement d'économie solidaire au Brésil. Le FBES représente, également, le mouvement d'économie solidaire auprès des pouvoirs publics (Fédérales, États de la Fédération et des municipalités, par le biais de la Coordination nationale et des Forums des États et des municipalités), et auprès des entités, des réseaux et des organismes nationaux et internationaux.

Les limites du commerce équitable Nord-Sud : devant les limites du commerce équitable Nord-Sud, des organisations brésiliennes construisent aujourd'hui un système de commerce alternatif et local. Elles ont créé le forum d'articulation du commerce éthique et solidaire (FACES) et organisent aujourd'hui la réflexion au niveau national et international avec la volonté d'influer sur les législations.

Les institutions de micro-crédit

L'inadaptation des offres bancaires aux besoins du monde rural a encouragé l'éclosion d'institutions alternatives de financement.

Les années qui ont précédé l'élection du gouvernement Lula ont été marquées par des politiques et des stratégies visant la construction d'un cadre réglementaire et le renforcement des institutions de micro finance, perçues comme le véritable levier au développement des micro-entreprises, à la croissance, et à l'emploi.

La loi sur les OSCIP en 1999 a réglementé la situation de quasi-illégalité dans laquelle les IMF se trouvaient. Il est octroyé aux OSCIP le droit de réaliser « des expérimentations non lucratives (...) des systèmes alternatifs de production, de commerce, d'emploi et de crédit ».

Les coopératives de crédit sont au nombre de 1400 environ en 2004 représentant 1,9 millions d'associés. CRESOL, l'un des plus importants réseaux brésiliens de coopératives de crédit rural, compte plus de 40 000 bénéficiaires dans la région sud du pays ; elle tente de stimuler les paysans à cultiver de manière écologique (agrobiologie, agro écologie....) en octroyant notamment des crédits spéciaux aux éco-paysans.

Investissement responsable, RSE

En 1992 la campagne contre la faim a eu beaucoup de succès (dons d'aliments, créations de comités, etc.) et les entreprises y ont fortement adhéré et ont pris conscience de leur responsabilité envers

la société. Cette campagne a inauguré le mouvement de la RSE au Brésil.

Un exemple remarquable à noter, issu de la société civile, est le processus de large concertation des diverses parties prenantes (entreprises, institutions, ONG...) initié et piloté par IBASE ayant conduit à l'élaboration d'un modèle de bilan social aujourd'hui utilisé et reconnu par les sociétés cotées en Bourse.

Aussi, de nombreuses entreprises à ce jour consacrent une part de leur budget à des œuvres socialement responsables. Tel est le cas de C&A qui finance une fondation dont la mission consiste à se préoccuper essentiellement des enfants et adolescents défavorisés (apprentissage de la lecture, éducation...).

IBASE est d'autre part à l'origine de la création d'un réseau international composé d'ONG, de syndicats, d'organismes environnementaux, d'associations de défense de consommateurs et des droits des femmes, de mouvements sociaux établis en janvier 2002 - qui prône parmi ses objectifs le renforcement des associations internationales qui oeuvrent pour des pratiques socialement responsables et l'influence de la législation en la matière.

Conclusion

Cette démarche brésilienne par certaines de ses expériences faites d'équilibre, de partenariat, notamment au niveau local entre démocratie représentative et démocratie participative où chacune respecte son rôle et est à sa place, ne peut-elle contribuer au débat français ? Ici aussi s'exprime le besoin de multiplier les espaces pour l'exercice d'une citoyenneté plus active, où les rapports de pouvoir soient ouverts à la contestation démocratique.

Mission d'étude au Brésil (São Paulo)

5 – 11 novembre 2006

Introduction

Dans le cadre de son étude sur « l'État, l'entreprise et la société civile », la mission annuelle 2006 s'est déplacée au Brésil du 05 au 11 novembre 2006, à São Paulo et Rio de Janeiro ; chaque délégation établissant son propre rapport, le présent rapport porte sur la mission à São Paulo.

Le programme préparé par la chambre de commerce franco-brésilienne comportait 12 rendez-vous, avec plusieurs acteurs de la société civile (principalement des ONG), du monde des entreprises, et du secteur public.

Le Brésil présente des intérêts variés dans le cadre de la mission, du fait de trois caractéristiques originales :

En premier lieu, c'est un pays démocratique à la tête duquel a été élu un président soutenu par les classes sociales les moins favorisées et ayant souvent le moins de moyens d'expression, à tel point qu'on le désigne parfois comme étant le président de la société civile ; celle-ci est d'ailleurs fortement développée, avec de nombreuses ONG œuvrant pour la réduction de la pauvreté, l'éducation, l'insertion sociale.

Ensuite, c'est un pays dont l'agriculture est également au centre de divers enjeux (distribution des terres, OGM, biocarburant...) intéressants pour deux de nos études de cas : d'une part, les biotechnologies sont un enjeu fort et une piste évoquée pour la modernisation de l'agriculture brésilienne ; d'autre part, le premier produit du commerce équitable par le volume de ventes est le café, dont le Brésil est un grand producteur, tant par les quantités produites que par la qualité et la renommée du café brésilien.

Enfin, c'est à la fois le pays auquel appartient la majorité du bassin amazonien, avec toutes les problématiques liées à l'environnement, et un grand pays industriel, en plein développement – il est même classé parmi les 4 pays stratégiques pour le commerce mondial

(« BRIC » : Brésil, Russie, Inde, Chine) ; dans la gestion de la ressource naturelle, il s'agit de concilier des intérêts contraires des différentes parties prenantes : minorité ethniques dont la forêt est le lieu de vie traditionnel, multinationales exploitant les ressources en bois, ONG et associations s'investissant dans la protection de la nature, État brésilien...

Le contexte socio-économique brésilien

Le Brésil est un pays jeune. Colonie portugaise fondée au 16^{ème} siècle, le pays ne connaît un réel début de développement économique, essentiellement tiré par le commerce, qu'à partir de la deuxième moitié 19^{ème} siècle.

Le Brésil est riche de très nombreuses ressources naturelles : pétrole, minerais, mais également eau douce en abondance, et l'immense forêt amazonienne. Les conditions climatiques favorisent une agriculture riche et diversifiée, qui permet au Brésil d'être parmi les premiers exportateurs mondiaux en sucre, jus d'orange, café, maïs, coton et soja, pour ne citer que les principaux produits connus.

Pour exploiter ces richesses naturelles, l'état de São Paulo voit le développement rapide d'une grande industrie de transformation ; aujourd'hui, il concentre 40% de l'industrie métallurgique du Brésil, 50% de son industrie mécanique (premier pôle automobile du pays), 40% de son industrie d'équipements électriques, 60% de son industrie chimique et 70% de son industrie pharmaceutique. L'État compte aussi plus de 150 banques commerciales et une quinzaine de banques de développement, qui assurent 68 % des transactions brésiliennes. Une telle concentration fait dire de São Paulo qu'elle est la capitale économique de l'Amérique du Sud, même si son leadership décline face à la montée en puissance d'autres États industriels du Brésil.

Après des années de dictature militaire et une période difficile qui a suivi, le Brésil est aujourd'hui un pays politiquement et économiquement stable, avec une croissance et une inflation maîtrisées. Traditionnellement, les grandes industries étaient très liées à l'État, tant par les commandes publiques que par la présence de l'État au capital de nombreuses entreprises ; toute l'industrie est alors régulée par l'État, et l'ouverture du Brésil sur l'extérieur, à partir des années 1990, ainsi que les privatisations menées depuis 1993, ont conduit à de vastes restructurations qui ont fortement

ralenti la croissance ; depuis, les principaux indicateurs économiques se sont nettement améliorés.

L'État, surtout le niveau fédéral, est considéré par beaucoup comme peu efficace et les Brésiliens ont un faible niveau de confiance dans leurs hommes politiques – probablement l'héritage de la dictature militaire et d'années de corruption. Le niveau de fiscalité est élevé mais le niveau de service est faible : certains disent du Brésil qu'il a « la fiscalité de la Suède avec les services publics du Congo ». Cependant, une large partie de la population échappe à l'impôt car la part de l'économie souterraine est très importante : le travail non déclaré représenterait jusqu'à 50 % de l'activité !

Il n'en reste pas moins qu'une partie de la population demeure très pauvre. Grâce au programme « famine zéro » conduit par le Président Lula (mais initié par le précédent gouvernement), la famine a quasiment disparu du Brésil. Un système de protection sociale existe, notamment pour les retraites, mais il demeure très inégalitaire : paradoxalement, seuls les plus riches – ceux qui ont un travail déclaré- y ont accès !

Il y a fort à faire pour rattraper des décennies de sous-investissements dans les infrastructures ; une loi récemment votée favorise pour cela les partenariats public-privé pour financer ces investissements gigantesques. La plupart des opérateurs de grandes infrastructures (ports, entrepôts, secteur énergétique, transports routiers et ferroviaires,...) sont des entreprises récemment privatisées.

Les acteurs

Une société civile vivante et diversifiée

Au travers des entretiens que nous avons menés, nous avons pu voir de nombreuses associations, de tailles très variées et avec des objectifs divers : des petites associations locales oeuvrant dans l'éducation des jeunes, jusqu'aux associations représentant les entreprises d'un secteur, en passant par l'union des coopératives et les associations de consommateurs. Le tissu associatif du Brésil n'a rien à envier à celui d'un pays comme la France.

Nous avons également rencontré plusieurs associations regroupant des entreprises ou des professionnels ; ces organisations sont

équivalentes à ce que l'on pourrait qualifier en France de syndicats professionnels, que nous n'avons pas retenus comme organisations de la société civile, mais plutôt du monde économique, selon la définition que nous avons choisie dans notre rapport d'étape. Cependant, plusieurs de ces acteurs ont insisté sur le fait qu'ils se considèrent faisant partie de la société civile : d'une part ce sont des organisations à but non-lucratif pour elles-mêmes, d'autre part elles considèrent qu'elles ont une action politique qui va, selon elles, au-delà de la simple défense des intérêts directs de leurs membres ; c'est le cas par exemple d'ABESCO, qui défend et promeut les économies d'énergie, au-delà du seul chiffre d'affaire des professionnels de ce secteur.

Il faut également noter qu'il existe au Brésil un syndicalisme (patronal et salarié) « officiel », payé par l'impôt syndical (que tout salarié paie, qu'il soit syndiqué ou non), qui est différent de ces organisations professionnelles indépendantes et ne recevant aucune subvention de l'État ; cependant et en raison de la puissance de l'économie parallèle, ce syndicalisme officiel ne touche qu'une partie de la population...

Les moyens d'action des organisations de la société civile dans le contexte politique ne sont guère différents de ceux que l'on trouve dans la majorité des pays démocratiques : lobbying, communication grand public, magazines d'information destinés aux membres, expertises, articles dans la presse mais également manifestations et pétitions ; on peut citer l'exemple (un peu surprenant) des manifestations suscitées par la Chambre de Commerce de São Paulo (en fait une association privée d'entrepreneurs).

L'ensemble de la société civile, à l'image de l'économie, se mondialise. Les relations entre organismes équivalents dans différents pays sont de plus en plus fortes, avec une solidarité nord-sud qui est déterminante pour le développement de la société civile brésilienne (notamment par l'apport de financements). On remarque que les associations faisant partie d'un même réseau ont des principes de fonctionnement similaires dans les différents pays : l'exemple des associations de consommateurs des différents pays visités par la mission (toutes membres de *Consumer International*) est particulièrement sensible.

Les entreprises, moteur du développement

A l'instar de ce qui se passe pour les associations, le monde économique est très dynamique et contribue directement par son activité à l'essor du pays ; la bourse de São Paulo (BOVESPA) et le CEAGESP (entrepôts, équivalent du marché d'intérêt national de Rungis) sont deux exemples d'entreprises très dynamiques qui cherchent, par leur action, à contribuer à l'essor du pays. Ancienne entreprise publique privatisée il y a quelques années, CEAGESP est une des clés du système de distribution alimentaire dans l'État de São Paulo ; sans parler de délégation de service public, on peut considérer cet exemple comme un service d'intérêt général assuré par une entreprise privée.

BOVESPA s'est donnée pour mission de permettre aux entreprises brésiliennes d'accéder aux financements boursiers internationaux en leur donnant les clés et des outils pour améliorer leur gouvernance et donner confiance aux investisseurs ; il semble que le système fonctionne, puisque les entreprises suivant ces programmes ont de meilleurs résultats en moyenne que les autres entreprises cotées à BOVESPA ; des efforts particuliers sont faits sur la formation, que ce soit celle des dirigeants d'entreprises que celles des petits actionnaires (particuliers), dont BOVESPA cherche également à accroître le nombre. Les critères de gouvernance des entreprises prônés par BOVESPA vont bien au-delà de ce qu'impose la loi, et petit à petit la loi évolue pour rattraper ; BOVESPA se considère donc comme une force de progrès et de proposition pour l'État brésilien.

En parallèle, des entreprises s'impliquent dans d'ambitieux programmes de développement solidaire ou de responsabilité sociale. L'exemple de NATURA fait référence dans le monde entier, dans le domaine de la préservation de l'environnement et du bien-être des salariés au travail : l'entreprise est tellement attractive qu'elle a reçu 27000 candidatures pour une quarantaine de postes de jeunes diplômés...

Un État qui laisse faire en régulant

L'État, qui s'est beaucoup désengagé du monde économique, y compris des principales infrastructures nationales, n'en reste pas moins présent. Beaucoup regrettent son manque d'efficacité et une certaine lourdeur de l'administration. L'organisation fédérale ne

facilite pas non plus la lisibilité, et l'État local est ressenti comme beaucoup plus proche que le niveau fédéral.

Cependant, il semble être à l'écoute des propositions de la société civile et des entreprises, et nous avons vu plusieurs exemples de lois qui ont été proposées par la société civile et votées : c'est le cas par exemple, pour la lutte contre les « fausses coopératives » qui détournent les facilités offertes aux entreprises coopératives pour profiter de main d'œuvre plus flexible (proposition de loi portée par UNISOL, association de promotion du mouvement coopératif) ; c'est également le cas pour la loi sur l'affichage de la TVA sur les factures, proposée par l'Association Commerciale de São Paulo pour faire prendre conscience aux Brésiliens que tout consommateur paie l'impôt par le biais de la TVA (et donc doit profiter des services de l'État à la hauteur de ce qui est payé !) ; c'est enfin le cas dans le domaine des économies d'énergie, où les professionnels du secteur ont obtenu des avancées dans ce domaine.

La mise en œuvre, récemment autorisée par la loi, de partenariats public-privé s'inscrit assez naturellement dans cette démarche, où chacun joue un rôle bien spécifique : l'État définit les priorités, sur la base de propositions de la société civile (et un peu du monde économique) ; les projets sont mis en œuvre par le monde économique, et dans une moindre mesure par la société civile, mais dans ce cas il s'agit plutôt de pallier les déficiences de l'État...

Visions sur la société civile en général

La question du financement des ONG

De façon générale, la faiblesse des organisations de la société civile est leur difficulté à obtenir des fonds : contrairement à une entreprise, elles n'ont pas de service à vendre contre rémunération, ou du moins ce n'est pas leur activité principale ; elles n'ont pas non plus le pouvoir, contrairement à l'État, de contraindre à payer une taxe – sauf la cotisation des membres, sous peine d'exclusion de l'association – pour financer un service d'intérêt général.

Deux modèles de financement parmi les ONG rencontrées :

- Pour celles qui ont une base constituée d'entreprises ou d'acteurs économiques, l'auto-financement par les cotisations des membres est la règle. Quelques prestations de service

permettent de compléter le revenu, dans une proportion qui peut atteindre jusqu'à 50 % du budget.

- Les autres ONG, plutôt du domaine caritatif, dépendent largement des subventions internationales et de partenariats avec des ONG internationales ou des fondations ; il y a très peu de subventions de l'État vers les associations.

Dans le premier modèle, on est plutôt sur le mode du service payant, les membres cotisant pour être représentés (bénéficiaire d'un « service » de représentation). Dans le second modèle, les associations assurent une mission de service d'intérêt général, mais sont peu financées par l'État, ce sont donc d'autres organismes qui jouent le rôle des bailleurs de fonds ; c'est le modèle le plus précaire, car l'action de l'organisation dépend toujours d'entités extérieures...

Enfin, il faut noter une réticence de certaines ONG au mécénat d'entreprises, par peur de la corruption et de perdre leur indépendance ; dans ce cas, on trouve l'association de consommateurs brésiliens (IDEC), qui va même plus loin en exigeant de ses employés qu'ils respectent un code de bonne conduite vis-à-vis des entreprises : à ce prix est la préservation de l'image de l'association dans l'opinion...

Représentativité ou légitimité ?

La question de la représentativité des organisations de la société civile est également une question fondamentale. Nous retiendrons la réflexion d'Andres Pablo Falconer, chercheur et coordonnateur exécutif d'ABDL (association brésilienne pour le développement du leadership), qui préfère parler de la légitimité des ONG plutôt que de leur représentativité.

La représentativité basée sur le nombre d'adhérents n'est pas la meilleure mesure du poids des ONG car l'opinion des membres, aussi nombreux soient-ils, ne représente pas forcément l'opinion publique dans son ensemble. La légitimité peut reposer sur plusieurs piliers : expertise technique, image auprès du public, ou capacité à porter des projets qui n'auraient aucune chance d'aboutir sans les ONG (rôle d'intermédiaire) ; le cas des projets de développement en forêt amazonienne est cité, où le gouvernement et les entreprises n'auraient jamais pu établir le contact avec les populations locales (et faire aboutir les projets !) sans l'intermédiaire des ONG

implantées localement, qui connaissent le terrain, les risques, les enjeux.

Conclusion

Le principal enseignement que l'on retient des entretiens est que les entreprises comme la société civile se positionnent clairement comme moteurs du pays, par leur activité propre comme par leur action plus politique. Il s'ensuit un formidable dynamisme, possible car le pays est encore jeune et laisse beaucoup d'espace à l'initiative et à l'innovation.

L'État brésilien (que ce soit l'État fédéral ou les États) n'est pas omniprésent dans l'activité économique ; il tient compte des demandes des partenaires de la société civile et des entreprises. Cependant, l'administration est jugée lourde, parfois corrompue et peu efficace ; les Brésiliens n'attendent pas grand chose de leur État et préfèrent avancer par eux-mêmes, à l'inverse de ce qu'on peut parfois constater en Europe, et en particulier en France, où on attend beaucoup de l'État.

Plusieurs interlocuteurs ont tout de même insisté sur le point suivant : l'élection du président Lula, issu de la société civile, n'est pas aussi déterminante qu'on veut bien le croire en Europe, et n'apporte pas de changement radical dans la vie politique du pays. Pour grandir encore, le Brésil doit relever plusieurs défis, et en particulier celui de l'éducation : plus de 80% de la population active brésilienne n'a que 4 années d'école alors qu'il en faudrait 12 pour être correctement formé. Ce point est cité dans de nombreux entretiens comme préalable et gage de la réussite de tous les projets, qu'ils soient économiques, politiques, sociaux et environnementaux.