

**Journée d'étude « Les effets de la participation »**  
**GIS Démocratie et Participation, EHESS, Paris, 21 octobre 2011**

**Lire les effets de la participation des agriculteurs au « développement rural durable territorial »  
au Brésil par les trajectoires, les projets et les coalitions de politiques publiques**

Mario Avila, UnB, Brasilia, [iapecmario@gmail.com](mailto:iapecmario@gmail.com)

Gilles Massardier, CIRAD, UMR ART Dev, Montpellier, [Gilles.massardier@cirad.fr](mailto:Gilles.massardier@cirad.fr)

Eric Sabourin, CIRAD, UMR ART Dev, Montpellier, [Eric.sabourin@cirad.fr](mailto:Eric.sabourin@cirad.fr)

### **Introduction**

Ce texte se donne pour objectif de comprendre les effets de la participation sur les participants eux-mêmes d'une part et sur les politiques publiques d'autre part, à travers l'exemple du dispositif participatif de développement territorial rural durable au Brésil et plus particulièrement sur le territoire Aguas Emendadas<sup>1</sup>. A ces fins, il croise donc une sociologie de la participation, une sociologie des trajectoires militantes et des répertoires d'action collective et une sociologie de l'action publique.

Les méthodes employées ont été : les entretiens semi-directifs avec les agriculteurs élus dans les instances participatives, portant notamment sur les trajectoires militantes et professionnelles et sur les montages de dossiers et de projets, ainsi qu'avec les techniciens de l'agriculture membres des commissions participatives ; l'observation directe de réunions de commissions municipales et territoriales ; la consultation de dossiers de projets. Par ailleurs, une méthodologie de reconstitution de la configuration d'action publique en matière de développement rural sur ce territoire a été mise en œuvre (Avila, 2011) et a notamment permis de mettre soigneusement à jour les interactions entre le système technique agricole et les agriculteurs dans et autour du dispositif participatif. De manière générale, il s'est agi dans cette recherche de replacer le dispositif de participation directe du développement rural durable dans la structure de cette configuration territoriale.

En termes théoriques, cette communication insiste donc sur la nécessité de cumuler plusieurs approches. Premièrement, il s'agit d'identifier les trajectoires et les ressources de ces participants à travers : i) leurs formes de militantisme (partisan, syndical, communautaire, institutionnel, professionnel), ii) leurs ressources socioprofessionnelles en termes de capital et de réseaux sociaux

---

<sup>1</sup> Ce texte est basé sur des travaux de recherche conduits durant plusieurs années auprès des acteurs du Territoire Aguas Emendas. L'étude a été initiée par E. Sabourin en 2005 et a donné lieu à de multiples missions (Pauline Landel et Lauren Lecuyer pour des mémoires de Masters, Mario Avila pour une thèse de doctorat, Eric Sabourin, expatrié à Brasilia, et Gilles Massardier pour des missions du CIRAD et du projet ANR PALAPA).

(Lecuyer, 2010). Cette approche a permis d'établir une typologie des participants qui indique que la compréhension des dispositifs participatifs passe par le croisement de l'analyse des différents types de participation politique ainsi qu'avec l'analyse des répertoires qui permettent aux acteurs de cumuler : militantismes partisans (voire présentation aux élections), syndical, professionnel, mobilisations sociales. Deuxièmement, la sociologie du montage des projets de politique publique permet de resituer la variable participative dans le contexte plus englobant des coalitions porteuses de ces projets de (projets communautaires, marché biologique du District Fédéral...). Une méthodologie de recomposition des réseaux d'action publique s'est révélée indispensable pour évaluer la capacité des « arènes » participatives à s'insérer dans les rapports de pouvoir. La configuration sociale de ces réseaux et coalitions a été dessinée et caractérisée, à divers moments de l'évolution du COTAE (Sabourin et alli, 2008), mais également autour de chacun des projets spécifiques qui ont été accompagnés depuis leur conception jusqu'à leur mise en œuvre : le marché bio (Landel et al, 2009) et la Centrale de Commercialisation et Formation de l'agriculture familiale (Avila et al 2009, Avila, 2011). Troisièmement, nous avons eu recours à une sociologie des pratiques des participants, qu'ils soient issus de la « société civile » ou bien du système technique<sup>2</sup> d'accompagnement de l'agriculture familiale, en matière de formatage des projets, négociation, passage et articulation (Avila et al, 2009, Avila, 2011).

Malgré les limites de ce croisement de méthodes, notamment en termes de lourdeur des protocoles et d'investissement sur le long terme, la volonté de sortir de l'étude des seules « arènes » participatives en les insérant dans l'action publique et en les considérant comme un des processus de fabrication des dispositifs territorialisés, ouvre sans aucun doute la voie à une meilleure compréhension de leurs effets sur les participants eux-mêmes et sur l'action publique dans son ensemble.

Après avoir brièvement exposé la spécificité des dispositifs territoriaux et participatifs de développement rural durable et leurs récentes évolutions au Brésil (I), cette communication s'attachera à décrire les trajectoires militantes et les répertoires d'action collective des participants issus de la « société civile » (ici les agriculteurs familiaux) et à construire des types de participants et de participations (II). Elle montrera enfin l'émergence d'une « coalition de cause » entre certains participants issus de l'agriculture familiale et techniciens (appui technique agricole et administrations) qui, dans et au-delà du dispositif participatif lui-même, définissent la gouvernance et le contenu de la politique de planification territoriale rurale participative. Les participants agriculteurs les plus saillants développent un militantisme institutionnel dont l'efficacité repose sur le formatage technique et financier des projets de politique publique négociés avec le système technique agricole (III).

---

<sup>2</sup> La particularité du dispositif ici observé est de considéré comme participants l'ensemble présents (les frontières des arènes participatives sont dessinées par les textes, seul le niveau communautaire reste ouvert).

## I. Une politique publique fédérale de développement rural territorial participatif

Une politique territorialisée de développement rural en faveur de l'agriculture familiale a vu le jour à partir de 2004 au Brésil ; il s'agit du Programme de Développement Durable des Territoires Ruraux (PDSTR) mis en œuvre par le Secrétariat au Développement Territorial (SDT) du Ministère du Développement Agricole (MDA) (cf. schéma annexe 2). Cette politique repose sur trois principes : i) planification fédérale déclinée avec des outils de « soft law » ; ii) territorialisation de projets inter-municipaux, voire inter-états fédérés (ce qui est le cas du territoire étudié dans cette communication) ; et iii) participation des acteurs du développement rural via des conseils municipaux (régionaux dans le cas spécifique du District fédéral étudié présentement) et territoriaux (Sabourin, 2007 ; Tonneau et Sabourin, 2007).

Cette politique trouve sa genèse d'une part dans des expériences menées par le Parti des Travailleurs (PT) à partir de 1988 dans les municipalités que ce parti gouvernaient et, d'autre part, dans un dispositif mis en place depuis 1996 par le gouvernement Cardoso : il s'agissait d'une part de distribuer des crédits à l'agriculture familiale par l'intermédiaire du Programme National de Renforcement de l'Agriculture Familial (PRONAF) et d'autre part de financer des projets d'infrastructures collectives sur la base d'un système décisionnel participatif au niveau municipal (Schneider et al, 2003 ; Tonneau & Sabourin, 2007, Duarte & Mattei, 2004). Le programme fédéral mis en place en 2004 par le gouvernement Lula da Silva renforce à la fois la dimension territorialisée et le caractère participatif. Le Programme de Développement Durable des Territoires Ruraux (PDSTR) dessine des territoires ruraux rassemblant plusieurs *municípios* et le système participatif est doublé d'une structure décisionnelle collégiale (Commission de Développement Territorial, COTAE pour le territoire Aguas Emendadas) au niveau de ces territoires sans pour autant supprimer les Conseils Municipaux de Développement Rural Durable (CMDRS, appelés Conseils Régionaux de Développement Rural Durable – CRDRS - dans le District Fédéral<sup>3</sup>) créés depuis 1996. Par ailleurs, ces territoires sont chargés de mettre en place des projets structurants en faveur de l'agriculture familiale par utilisation d'un fonds créé à cet effet (PROINF).

Un premier enjeu marque ce dispositif de son empreinte : la structure fédérale de l'Etat brésilien. Premièrement, territorialiser à l'échelle inter-municipale signifiait, pour le gouvernement fédéral du PT, contourner l'obstacle de l'usage autoritariste ou clientéliste des fonds du PROINF, pratique qui avait marqué les premières années de fonctionnement des conseils municipaux de l'agriculture familiale, selon la tradition de la vie politique brésilienne (Duarte & Sayago, 2006). La solution institutionnelle choisie par le gouvernement PT a été celle du doublement des étages : Conseils municipal et territorial. Cette dépendance au sentier fédéral se retrouve deuxièmement dans le fait que les Etat fédérés ont du créer une instance décisionnelle propre (Conseil Etatique de Développement

---

<sup>3</sup> Le District Fédéral n'est pas divisé en *municípios* mais en régions administratives.

Rural), parfois doublée d'une structure d'exécution pour gérer la répartition du fonds (PROINF). Nous verrons plus avant combien ces éléments institutionnels marquent le dispositif participatif (cf. schéma en annexe 2). Il résulte de cet étagement un dispositif de sélection des agriculteurs investis dans le dispositif participatif tout aussi étagé. Issus d'élections dans leurs communautés agricoles d'appartenance (définies par un regroupement d'agriculteurs sur un territoire), ils participent aux travaux des CMDR (ou CRDRS dans le District Fédéral) premier échelon de représentation et certains accèdent aux travaux du Collège Territorial Aguas Emendadas (COTAE). Un « grand conseil » de District informel des agriculteurs familiaux a été créé pour isoler leurs intérêts au niveau spécifique du District Fédéral afin de définir une stratégie commune, notamment dans le choix des projets de politique publique à défendre.

Par ailleurs le vocable « participation » demande précision. En effet, les commissions ou conseils territoriaux et municipaux ne sont pas composés uniquement de membres de la « société civile » (ici les agriculteurs familiaux), la participation est collégiale. Ainsi, les élus locaux et les techniciens (agronomes des services d'appui à l'agriculture par exemple) y sont officiellement représentés à part égale. Cette situation de partage des sièges a été fatale aux agriculteurs en 2008 lorsque, pour amplifier le rôle des Territoires de Citoyenneté (nouvelle appellation des territoires avec la réforme de 2008), le développement rural s'est ouvert aux secteurs bureaucratiques autres que l'agriculture (éducation, santé, énergie, transports et tourisme notamment). La composition du COTAE a doublé en nombre, noyant les agriculteurs dans un univers de compromis entre administrations des municipalités des Etats fédérés et fédéral.

Ajoutons que le territoire Aguas Emendas présente des particularités qui, elles aussi, influent le système participatif et pose la question de la comparabilité avec les autres territoires brésiliens. Premièrement, ce territoire « rural » contient la métropole urbaine du District Fédéral (2.800.000 hab.) et trouve la raison de son existence dans son expansion permanente depuis sa création. La problématique est bien celle de l'alimentation, au sens alimentaire du terme, d'une conurbation urbaine en croissance exponentielle. Deuxièmement, cette donnée économique et démographique<sup>4</sup> souligne des éléments sociologiques des agriculteurs participants au dispositif. D'une part, la croissance urbaine menace directement l'implantation de certaines communautés d'agriculteurs dont les revendications se portent en priorité sur la sécurisation foncière (qui par contre n'entre pas dans le mandat du PDSTR). Cette situation instable et précaire des agriculteurs familiaux du territoire Aguas Emendadas se trouve renforcée par le caractère temporaire des concessions de terres attribuées au titre de la reforma agraria (une génération actuellement et 20 ans auparavant lors de la construction du DF). D'autre part, les agriculteurs les plus influents dans le dispositif participatif du territoire Aguas Emendadas sont ceux du District Fédéral issus de familles qui, depuis plusieurs générations ont été contraint de déplacer leurs terres et productions à la périphérie toujours plus lointaine du centre de

---

<sup>4</sup> Entre 1960 et 1970, la population du District Fédéral est multipliée par quatre, passant de 140 000 à 537 000 habitants. En 2011 elle atteint 2 800 000 habitants.

Brasilia. Leur trajectoire sociale est marquée à la fois par cette forme de déclassement et par la proximité des espaces d'ascension sociale (Université, emplois publics). Cette catégorie, parfois diplômée, a connu la pluriactivité (travail de la terre et professions tertiaires) ou des trajectoires professionnelles tertiaires hors de l'agriculture suivies d'un « retour à la terre », et est caractérisée par un militantisme ancien de lutte pour la préservation de la terre familiale.

Deuxièmement, le territoire Aguas Emendadas est, élément rare au Brésil, une entité interétatique puisqu'il est à cheval entre trois Etats fédérés (Goias, Minas Gerais et District Fédéral)<sup>5</sup>. Cet écartèlement n'est bien entendu pas propice à une dynamique de développement endogène de ce territoire, chaque Groupe de *municípios* des trois Etats fédérés travaillant pour la promotion de leurs propres projets.

## **II. Un dispositif participatif qui profite à la représentation d'intérêts communautaires/professionnels et à un « noyau dur » de la participation**

Les effets de ce dispositif territorial participatif sont pluriels. D'une part, il a amplifié la sélection et la légitimité des représentants déjà implantés dans les communautés d'agriculteurs depuis de nombreuses années (1), des représentants déjà dotés de ressources sociales et politiques propices aux conditions de leur sélection (2). Il a parfois contribué à les institutionnaliser (peut-on parler de nouvelle élite agricole ?) dans leur rôle de représentation et de porteurs des intérêts de ces communautés via le renforcement de leur militantisme institutionnel (3).

### ***1. Une participation très... représentative***

Inattendu est l'« effet représentation » de la démocratie participative : la légitimité des participants de la « société civile » rurale repose sur leur capacité à représenter les communautés d'agriculteurs. Par ailleurs ces participants mettent en œuvre des pratiques de « militantisme institutionnel » au sein d'un réseau de politique publique territorialisé et technico-sectoriel où se prennent les décisions qui seront finalement entérinées par les échelons des conseils participatifs.

Les agriculteurs investis dans le dispositif participatif président leur association communautaire depuis une dizaine d'années en moyenne. Leur légitimité repose donc sur la confiance acquise auprès de la ou des communautés d'agriculteurs familiaux qu'ils représentent (toutes les communautés ne sont représentées aux niveaux de l'Etat fédéré ni du Territoire. Cet attribut communautaire est une variable indépendante de « l'entrée en participation » des agriculteurs. S'il existe bien un système de type

---

<sup>5</sup> Le Territoire « Aguas Emendadas » englobe 11 « municipes » et 10 secteurs administratifs du District Fédéral, répartis sur les trois Etats fédérés.

électif dans les communautés (vote, parfois à main levée), la concurrence électorale n'est toutefois pas de mise.

Mais quel que soit le système de sélection, c'est bien la représentation communautaire à partir d'une défense des intérêts (fonciers mais pas seulement) qui légitime les agriculteurs engagés dans le dispositif participatif du « développement territorial rural durable ».

Cette légitimation provient de luttes militantes réalisées avec les mouvements sociaux et associatifs récents (syndicats d'agriculteurs familiaux et mouvements de « sans terre ») mais aussi des associations plus localisées qui ont émergé pendant les combats des années 1960 et 1970 lorsque la concurrence entre la constructibilité des terres du DF et la petite production agricole a conduit au déplacement des petits producteurs, ceci sans indemnisation. Les représentants de l'agriculture familiale partagent cet investissement militant lié principalement au thème de la régularisation foncière qui est un point central des revendications des mouvements sociaux et associatifs à Brasilia depuis les années 1970-1980. Ces leaders communautaires et « entrepreneurs de cause » des droits des petits agriculteurs ont mutualisé l'action collective et formé une coalition de cause, certes assez fragmentée. Leur militantisme communautaire s'est élargi ensuite aux revendications d'infrastructures rurales (routes, électricité, téléphone), sociales (écoles, postes de santé, églises, etc) ou de police pour la sécurité rurale. C'est dans ces combats qu'ils ont construit leur apprentissage militant basé sur la représentation des intérêts communautaires. Cette légitimité acquise au niveau communautaire explique en grande partie leur occupation presque permanente de la fonction de président de l'association de leur localité rurale.

Forts de ces représentativités et légitimités communautaires, ces militants ont investi, en leur nom, les échelons du dispositif participatif territorial pour donner lieu, au final, à un mécanisme pyramidal de sélection des participants, allant du niveau le plus communautaire jusqu'au niveau territorial (COTAE) en passant par le municipal (régional dans le DF). La politique territoriale (2004, réformée en 2008 avec les Territoires de Citoyenneté) a en effet renforcé les positions d'acteurs qui intervenaient déjà dans les structures participatives existantes au niveau du District Fédéral (depuis 1995). Les « grands élus » si l'on peut dire, les représentants des 8 régions du DF, se retrouvent dans le « grand conseil » informel pour définir une stratégie commune. Ils forment « coalition de cause » (au sens de Sabatier et Jenkins, 1993) des agriculteurs au niveau du DF et partagent une « raison pour agir » et la définition stratégique de celle-ci. Ils isolent ainsi leur « cause » pour mieux la défendre face aux autres coalitions du système participatif depuis la réforme de 2008 (environnement, éducation, santé, tourisme).

## ***2. Une participation captée par un « noyau dur » de participants dotés en capitaux et ressources***

Les observations confirment des constats effectués par ailleurs sur bien d'autres terrains à travers le monde (Blondiaux, 2008, Mazeau, Talpin, 2010 ; Talpin, à paraître, 2012) : les ressources sociales et politiques répartissent très inégalement les chances de stabilisation de la participation au détriment des

principaux bénéficiaires ciblés, dans le cas présent les agriculteurs familiaux regroupés en communautés. L'accumulation de ressources est tout autant une condition qu'un effet de la participation. Les trajectoires des participants à la COTAE et leur typologie (cf. II.2) leur octroie la capacité de « reproduire les formes de la discussion politique traditionnelle » (Blondiaux, 2008) qui suppose une grammaire discursive rendant coûteuse l'entrée dans la délibération pour les publics ne disposant pas de cette ressource. Les participants aux différents étages du dispositif participatif ici analysé ont tous accumulé, grâce à leur trajectoire politique et sociale, les ressources nécessaires et suffisantes à cette condition première, et qui les distinguent nettement des agriculteurs des communautés qu'ils représentent (comme permet de l'observer les réunions des Conseils régionaux de développement rural durable). Ces observations confirment l'existence de « cercles de la participation » et d'un processus de sélection interne aux dispositifs participatifs où se constituent des « noyaux durs » (Talpin, à paraître, 2012). Un des effets du dispositif participatif est l'apparition d'une « élite de la participation » propre aux agriculteurs qui n'hésitent pas à en faire, pour certains, une rampe de lancement vers la compétition électorale (type 3, cf. II.3). Mais cette élite est elle-même hiérarchisée. Les types 1 et 2/3 (cf. II. 3) ne montrent pas les mêmes dispositions à intégrer les cercles décisionnels. La preuve en est de la séparation très nette entre ceux (type 1) qui s'investissent pleinement dans la COTAE qui, à l'observation, montre que ce niveau de participation n'est pas le plus déterminant dans le dispositif participatif car peu décisionnel, et les types 2 et 3 qui investissent pleinement les niveaux régional et de l'Etat fédéré car au contraire très décisionnel.

### ***3. Typologie des participants : émergence du répertoire du militantisme institutionnel et participants dominants du dispositif***

Les observations de terrain ont permis d'établir une typologie (cf. tableau 1 ci-dessous) des agriculteurs participants aux arènes territoriales à partir du croisement des critères de leurs trajectoires militantes et politiques, de répertoires d'action collective, de leurs ressources (politiques, sociales, militantes) et de leurs capacités à agir dans le dispositif.

Au sein du DF, la catégorie « agriculture familiale » présente une hétérogénéité de situations sociales et productives assez marquée allant des travailleurs sans terre aux petits et moyens entrepreneurs ruraux, certains agriculteurs patronaux bénéficiant d'ailleurs illégalement du pouvoir de représentation des agriculteurs familiaux, voire des subventions destinés à cette catégorie (pluriactifs, retraités de la fonction publique ou ayant plus de deux salariés permanents sur l'exploitation par exemple).

Tableau 1 : Typologie des participants à la COTAE issus de l'agriculture familiale

Pratiques et ressources	Type 1 : Mouvements politiques et sociaux	Type 2 : Institutionnels autonomes	Type 3 : Institutionnels autonomes/isolés
Représentations des communautés d'agriculteurs	++++	+++++	+++
Militantisme politique	+++	-	++
Militantisme dans mouvements sociaux	+++++	--+	---
Militantisme dans syndicats d'agriculteurs	+++++	+-	--
Militantisme professionnel	--	++	+++
militantisme institutionnelle	+-	+++++	+++++
Capital social	-----	+++	+++
Capital scolaire	-----	+++	+++
Investissement dans conseil des territoires (COTAE)	+++++	+-	+-
Investissement dans conseil de l'Etat fédéré	+-	+++	++++

Le type 1 (un profil plus axé sur les ressources du militantisme associatif, politique et des mouvements sociaux) est caractérisé par une intégration très active dans le mouvement des « sans terre ». Le répertoire d'action acquis à cette occasion est celui de l'occupation de terres, de la lutte pour la reconnaissance des droits de propriété. L'une des représentantes par exemple, est présidente de l'association d'une communauté du DF de 1800 agriculteurs issue de la réforme agraire (*assentamento*) installée irrégulièrement sur des terres mais ayant obtenu leur régularisation après une lutte de plusieurs années. Elle a initié sa carrière militante avec le Mouvement des Sans Terre qu'elle a quitté rapidement après la reconnaissance des terres de son *assentamento*. Reste qu'elle doit à ce mouvement social sa formation à l'action militante et à la pratique agricole. D'autre part, elle est l'héritière d'une tradition (familiale) de syndicalisme agricole. Elle est membre de la direction du syndicat des travailleurs ruraux du DF – FETADF - et de la confédération des travailleurs ruraux (CONTAG) qui a joué un rôle très important dans la reconnaissance de la catégorie de l'agriculture familiale. Elle a par la suite contribué à la fondation et milité dans l'association de producteurs de sa communauté qu'elle préside depuis 7 ans, et, à ce titre, a intégré les commissions participatives du développement rural territorial du DF puis du Territoire Aguas Emendadas. Elle a participé également



au processus participatif du budget du DF mis en place par le PT lorsqu'il présidait aux destinées du DF au milieu des années 1990. Ces dernières expériences l'ont propulsé vers un répertoire d'action militante différent de celui acquis au MST : celui de la négociation dans les arcanes du système participatif à étages. Son registre discursif militant reste, certes, porté vers le « nous » et celui du « combat » et des « victoires » qui ont forgé la carrière militante des représentants de ce type 1, caractérisé par l'attachement à des répertoires d'action collective et politique (mouvements sociaux et partis de gauche). Cependant l'entrée dans le dispositif participatif de cette catégorie de participants produit un effet « militantisme institutionnel ». Cette « participante » est en effet aujourd'hui intégrée, certes beaucoup moins que les « participants » du type 2, dans les rouages politico-institutionnels promus par le dispositif participatif qui a fait de ces militants, des partenaires pour la gestion locale et régionale de la politique de développement rural durable. Elle explique d'ailleurs ses distances avec le MST par « l'agressivité » de ses modes d'action. Les représentants du type 1 savent toutefois jouer sur les deux types de ressources et de répertoires accumulés durant leur carrière militante. Cette présidente d'association communautaire sait à la fois remobiliser ses réseaux du MST et négocier avec le système politico-administratif comme le montre sa position lors de la dernière campagne de reconnaissance de propriétés agricoles lancée par le DF en 2010. C'est d'ailleurs cette posture qui installe les participants du type 1 dans le dispositif participatif.

Le type 2 (un profil plus axé sur le militantisme associatif, professionnel et institutionnel) est caractérisé de son côté par deux éléments qui le distinguent nettement du type 1. Premièrement, s'ils défendent la catégorie « agriculture familiale » et s'en considèrent comme membre, ils en sont bien extérieurs au regard des textes de Loi de l'Agriculture Familiale. Ils sont propriétaires de plusieurs dizaines voire plusieurs centaines d'hectares de terre et emploient plusieurs salariés agricoles permanents. Par ailleurs, leur production agricole ne représente souvent pas la totalité de leurs revenus (retraites, pluriactivité, commerce). Ils sont dotés d'un capital scolaire souvent élevé, voire universitaire, qui leur confère des ressources incomparables au regard des participants du type 1. Deuxièmement, leurs luttes ne sauraient se comparer non plus à celles du type 1. Par exemple, le président d'une association d'une commune du DF possédant aujourd'hui 60 hectares dédié au maraichage, fruitiers et à l'élevage, a développé un militantisme à la fois de déclassé et de chef d'entreprise structurant son propre marché. Suite à l'étatisation des terres du DF entre 1960 et 1970, dans le cadre de l'urbanisation du plateau, sa famille s'est vue reléguée loin du « centre ville » et des 2.000 hectares de terres familiales, ceci sans dédommagement. Cette « injustice » a propulsé cet agriculteur, héritier de la terre de sa famille, dans une lutte incessante contre le déclassement de ces agriculteurs de la première heure du plateau de Brasilia. Cette catégorie obtiendra en 2008, au même titre que les petits agriculteurs, le droit de bénéficier des projets et crédits qui n'étaient destinés qu'aux petits agriculteurs familiaux ainsi qu'à ceux de la réforme agraire. Cet agriculteur moyen a alors porté dans sa région (*Brazilandia*) le combat cumulé des sans terres, petits agriculteurs et celui de sa catégorie d'origine. C'est à ce titre qu'il participe à la création de l'association communautaire des

agriculteurs de sa région. Cette légitimité a fait de lui un « éligible » permanent comme président de son association communautaire depuis 1986 (six mandats successifs) et le président du Conseil Régional de Développement Rural Durable de *Brazlandia*. Il est également membre du conseil de sécurité régionale, de la Fédération des producteurs ruraux du DF (FEPRO rural). D'autre part, il développe un militantisme de chef d'entreprise agricole. Il participe, avec d'autres agriculteurs moyens, à la création en 2001 à la création d'une association de producteurs biologiques qui parviendra, à la marge de la dynamique du PDSTR, à la création d'un marché biologique intégré dans le grand marché agricole régional de Brasilia. Ce militantisme professionnel montre chez le type 2, l'acquisition d'une capacité à négocier des projets avec le système technicien de l'agriculture du DF mais aussi, pour ce faire, à dessiner un périmètre de projet pour regrouper les agriculteurs moyens (et donc à éliminer les petits agriculteurs). La composition de l'association des agriculteurs biologiques du marché de Brasilia est à ce titre révélatrice. Ceci ne les empêche pas par ailleurs, de par leur légitimité de présidents d'associations communautaires, de défendre, du moins par le discours, la cause des petits agriculteurs dans le dispositif participatif où ils ont été propulsés. L'accumulation d'un capital social par les participants du type 2<sup>6</sup> au cours de leurs différents parcours militants, qu'il soit associatif ou professionnel, ou dans leurs pratiques de montages de projets, fait d'eux des passeurs entre leurs communautés et le système technico-administratif. Leurs communautés d'origine leur reconnaissent en retour ce rôle de défenseur et de négociateurs de leurs intérêts auprès des instances bureaucratiques et politiques. Ce rôle ne s'arrête pas aux seuls intérêts de l'agriculture mais aussi aux autres équipements communautaire (routes, écoles, sécurité...).

Ces parcours militants rejoignent des analyses déjà connues sur la personnalisation des fonctions de représentation (Gaxie, 2006). Alors que le type 1 est plus lié aux organisations qui ont construit et porté ces militants, le type 2 est à la fois mieux doté en capitaux économique, culturel et social, et de ce fait a autonomisé ses propres pratiques militantes par rapport groupes, organisations et communautés qu'ils représentent. Le discours du « nous » est moins présent chez eux, ne serait-ce que du fait que le nous est à l'évidence pluriel.

Le type 3 (un profil plus axé sur le militantisme professionnel et institutionnel) montre des différences notoires avec les types 1 et 2 mais une proximité avec le type 2 pour ce qui est des capitaux social et scolaire et du militantisme institutionnel. En effet, ces agriculteurs ont la caractéristique de ne jamais avoir vécu totalement sur et de leur terre et/ou d'y être arrivé tardivement. Par ailleurs, les agriculteurs de cette catégorie ne sont pas entrés directement dans le militantisme à partir des luttes pour la terre même si leurs origines familiales sont rurales. Si tel peut être le cas pour certains, c'est à travers la lutte de leurs parents touchés par les expropriations qui ont affaibli capital et capacité de produire de l'exploitation parentale. Héritiers des terres, ils sont aussi héritiers des positions de représentants de leurs parents en devenant à leur tour président de l'association communautaire. Ceci étant, cette forme

---

<sup>6</sup> L'agriculteur pris en exemple est membre du Conseil d'Administration de l'EMATER (agence d'appui technique à l'agriculture du DF). Il est d'ailleurs rémunéré à ce titre.

d'éligibilité n'empêche pas leur reconduction quasi automatique à la présidence de l'association communautaire locale, comme pour les types 1 et 2. Ce saut de génération ne leur a pas, pour autant, délégué les répertoires militants de lutte pour les terres qu'ils ont vécu à distance. Le militantisme syndical de leurs parents leur a échappé au passage. Pour autant, comme les deux autres catégories, ces agriculteurs sont investis depuis de longues années au cœur du dispositif participatif et président les Conseils de Développement Rural de leur région.

Ce type 3 regroupe des agriculteurs relativement atypiques puisqu'ils ont mené des formations et des carrières de commerçant, de banquier ou d'ingénieur avant ou en même temps que leur investissement dans la terre. Certains développent des expériences également atypiques sur leurs terres : élevage de lapins ou culture du *noni*, produits dont les marchés sont très restreints au Brésil, ou encore du café, culture rare dans cette région du Brésil. Leur militantisme est donc marqué par ces cultures de niches. L'exemple de l'un d'entre eux est caractéristique de cette catégorie. D'une part, il développe un militantisme associatif propre à sa communauté dont il préside les destinées depuis plusieurs années, le propulsant dans le système participatif. Mais deux autres éléments le distinguent : d'une part, il est président de l'association des cuniculteurs de Brasilia (groupe certes restreint !). Cet engagement professionnel semble premier pour lui, entretenant régulièrement ses interlocuteurs de cette filière.

Mais, il personnalise également son engagement, se distinguant ainsi de ses collègues membres des conseils participatifs, en critiquant vertement le dispositif participatif du PDSTR : il aurait dérivé d'une volonté initiale d'aménagement rural durable du territoire vers une distribution fragmentée de subsides vers des projets peu structurants pour le territoire dans son ensemble (ce qui se vérifie en effet dans les faits selon nos observations). Cette personnalisation du positionnement de cet agriculteur, lié à ses ressources sociales et scolaires, se retrouve dans ces pratiques militantes : il a créé en 2009 une association dans sa région pour promouvoir un plan de développement territorial durable conforme à sa vision. Cette personnalisation des postures, pratiques et répertoires d'action collective, a poussé deux agriculteurs de cette catégorie à créer au niveau du DF, un conseil informel des présidents des conseils régionaux de développement rural pour définir leur stratégie depuis la réforme de 2008 (voir le point I.).

Enfin, dans la lignée de la personnalisation des répertoires militants de cette catégorie, pour certains d'entre eux, le dispositif participatif les a légitimé dans une démarche d'entrée sur le marché politique en se présentant aux élections législatives de l'Etat fédéré (notamment pour le Parti Vert brésilien). Démarche qui les a d'ailleurs en partie isolés car mal acceptée par leurs collègues des types 1 et 2.

Ainsi, cette catégorie, caractérisée par un capital culturel et social important, s'auto isole par rapport aux autres types de participants en déployant des répertoires propres à la fois militants et professionnels (militantisme de niche). Il s'agit là d'un effet marquant du dispositif de participation qui permet à cette catégorie dotée en capitaux de s'emparer de thèmes (environnement, développement notamment) pour autonomiser leurs discours et pratiques.

Un point commun aux trois types reste toutefois primordial : il s'agit de la continuité dans l'histoire militante de la plupart des participants qui ont prolongé leur expérience du budget participatif mis en place par le PT du DF en 1995 dans les Programmes de développement rural territorial de 1996 (Pronaf Infrastructure), 2004 (PDSTR) et 2008 (Territoires de la Citoyenneté). Certes les ressources de chacun de ces types différencient leurs capacités d'investissement dans le dispositif participatif, mais cette variable est une condition importante de leur sélection comme « participants ».

Les types 2 et 3, malgré leurs différences de parcours professionnels et militants, se retrouvent également dans leur capacité à instrumentaliser le dispositif participatif au profit de leurs stratégies de militantisme institutionnel qui regroupe plusieurs pratiques. D'une part, ils montent des projets favorables à leur propre production (marché biologique, cuniculture...). D'autre part, ils négocient des projets bénéficiant à la communauté d'agriculteurs qu'ils président et/ou représentent. A travers ce militantisme institutionnel, ils déploient une activité de négociateurs/passeurs (cf. point III.1).

Ces pratiques les distinguent nettement du type 1 plus attaché à des revendications politiques et notamment à la reconnaissance des titres de propriété des terres des petits agriculteurs.

### **III. Militantisme institutionnel et coalition de cause.**

De participants nourris au militantisme institutionnel à passeurs entre intérêts communautaires et systèmes politico-administratif, il n'y a qu'un pas franchi avec succès et efficacité par certains d'entre eux (1). D'autre part, en formant une coalition de politique publique avec les techniciens, les agriculteurs (des types 2 et 3) ont renforcé le rôle du système expert agricole qui reste, paradoxalement étant donné les objectifs initiaux des politiques participatives du PT, la pierre angulaire du *policy making* en matière de développement territorial rural (2).

#### ***1. Une participation imprégnée de militantisme institutionnel et de stratégies d'accès aux guichets***

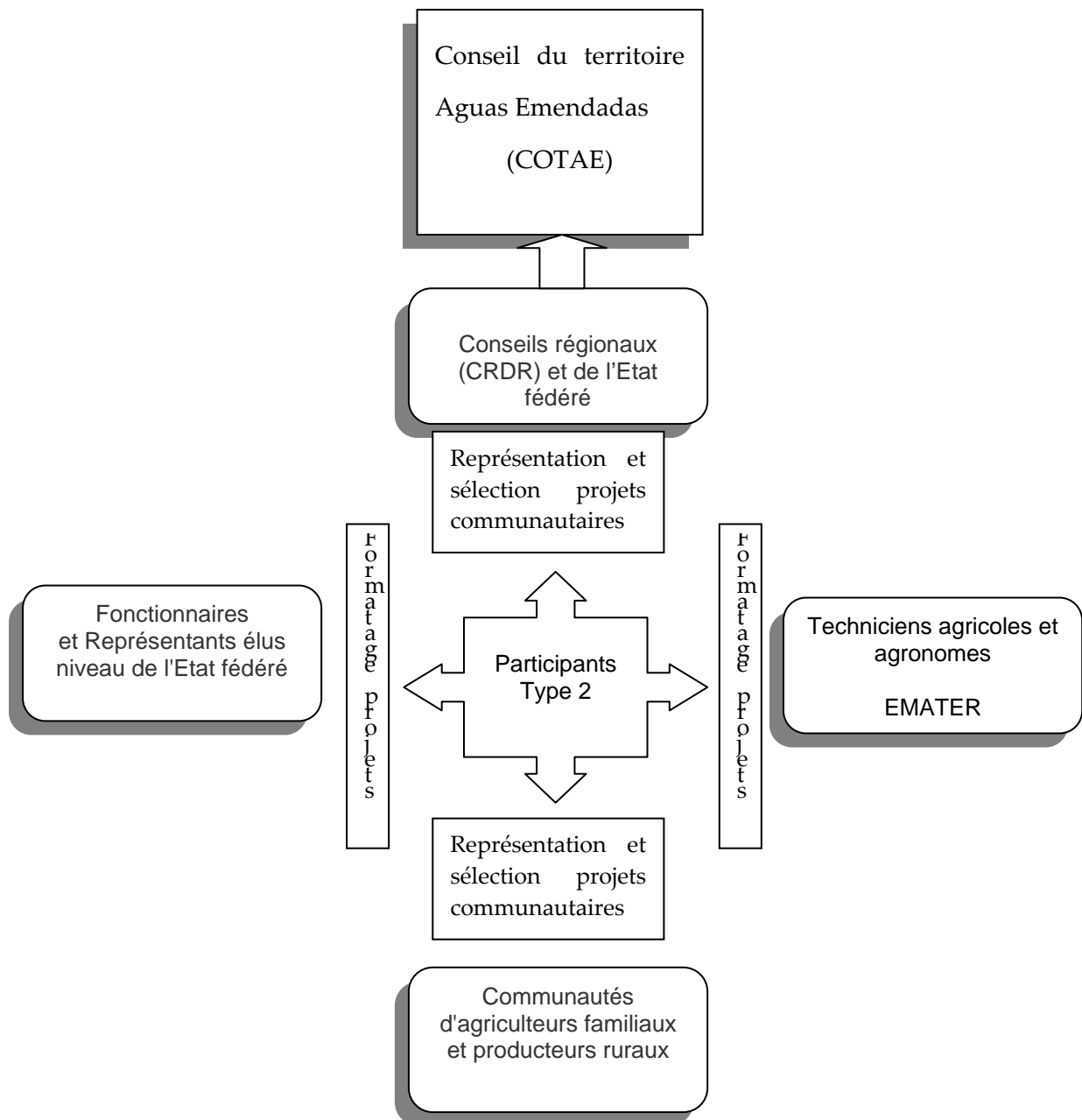
Finalement, l'étude relève que les procédures participatives laissent une large place, voire renforcent, un des phénomènes très classiques de *policy making* local : l'émergence de leaders-relais sectoriels qui agissent entre représentation d'intérêts particuliers (communautés d'agriculteurs et filières productives), militantisme institutionnel (accès aux guichets, négociations avec les techniciens et les politiques sur la sélection des « bons » projets et le formatage technico-financier de ces derniers), tout en tenant compte des impératifs des nouveaux rouages participatifs de l'action publique territorialisée. Ces impératifs sont d'ailleurs des ressources de premier ordre dans l'institutionnalisation de leur rôle. Le *policy making* tend par là-même à s'hybrider entre plusieurs modèles d'action publique et entre plusieurs pratiques de participation politiques : militantisme politique et institutionnel, professionnel, associatif cumulés à la représentation communautaire, et « entrée en politique ».

Il faut replacer ce constat dans le contexte plus général des mouvements sociaux, associatifs et syndicaux agricoles qui ont permis la naissance d'une « *dynamique d'organisation* » qui s'est rapidement complexifiée, voire subdivisée, mais qui a surtout pris de l'importance « *par agrégation progressive d'activités, par élargissement géographique et par changement d'échelles.* » (Tonneau & Sabourin, 2009). Une des principales conséquences en a été la formation d'un tissu social de fédérations, de réseaux et d'instances syndicales, territoriales ou professionnelles tels que des forums municipaux et régionaux, des réseaux thématiques (citoyenneté, jeunes, femmes, eau, semences, etc.), qui ont peu à peu créé un mouvement social rural divers et dynamique. Aujourd'hui, le résultat est l'existence, dans le champ de l'agriculture familiale brésilienne, de mouvements sociaux importants et opérationnels, bien que de nature et d'origine diverses : CONTAG (Confédération nationale des travailleurs agricoles), CUT (Centrale Unique des Travailleurs), MST (Mouvement des Sans Terre), FETRAF (Fédération des Travailleurs de l'Agriculture Familiale). Le dynamisme de ces mouvements en a fait des partenaires de l'Etat dans la mise en œuvre des politiques sociales, mais également des politiques productives de l'agriculture familiale. La participation a en effet accompagné les politiques de décentralisation. Des structures de concertation au niveau municipal ont été créées : conseil de l'éducation, de la santé, puis du développement rural, parfois de l'environnement, chacun constituant une arène et un lieu d'apprentissage de prise de parole, d'expression de besoins et de formalisation de projets. Cette dynamique d'organisation a permis, finalement, la mobilisation de financements de programmes et de politiques publiques (Tonneau & Sabourin, 2007).

Cependant, cette mobilisation par dispositif participatif interposé profite à certains acteurs qui s'étaient auparavant déjà impliqués dans la politique participative et ont su saisir la fenêtre d'opportunité que représentait la politique territoriale destinée à la catégorie de l'agriculture familiale. Les ressources qu'ils ont retirées au cours de leurs diverses expériences militantes et associatives leur ont permis de se constituer progressivement un capital social et politique suffisamment important pour intégrer l'univers politique et institutionnel. Cette aisance leur permet également de stabiliser un répertoire, classique dans d'autres cadres, de stratégies d'accès aux guichets de financements pour leur communauté et/ou projets professionnels. Au cours de leur investissement, ces représentants, en particulier ceux du type 2 et 3, se sont en fait constitués un capital social qui leur a permis notamment de tisser des relations avec les techniciens de l'EMATER et les fonctionnaires du secrétariat de l'agriculture. Peu à peu il semble que ces entrepreneurs de cause soient devenus des interlocuteurs privilégiés des services publics et des ONG assurant la régulation informelle de la politique territoriale de développement rural. Ainsi, le dispositif participatif renforce le militantisme institutionnel de certaines catégories de participants. La participation doit par conséquent être définie également par l'entretien d'un espace de négociation informel, qui dépasse de loin les seules instances participatives, où se négocient des projets destinés à certaines communautés ou à certaines filières, mais finalement très peu de projets de dimension territoriale structurants pour la région d'Agua Emendadas dans son ensemble. La fragmentation des négociations détermine le contenu fragmentaire des projets.

La figure 1 décrit le répertoire d'action de « passeurs » de ces participants des types 2 et 3 dont le rôle ne se cantonne pas à militer dans les étages du dispositif participatif, mais à négocier directement, en dehors de leur mandat de représentants des communautés et de participants : d'une part ils sélectionnent les projets issus des communautés en fonction des caractéristiques techniques de ceux-ci imposées par le système techniques ; d'autre part, ils formatent techniquement et financièrement ces projets, dans leurs moindres détails, en négociant leur contenu avec le système technique, avant même d'injecter ces projets dans les instances participatives. Ainsi, à ce titres ils trient les « bons » des « mauvais » projets.

Figure 1. Rôle des participants des types 2 et 3 : passeurs et militants institutionnels



## ***2. Une participation aux mains des experts***

La politique de participation a été conçue comme une « inversion des priorités » par le Parti des Travailleurs, d'une part, comme un moyen d'affirmer le pouvoir des catégories sociales « pauvres » ou « exclues » ou tout simplement de la « société civile », contre le « technocratisme », l'administration et les élus locaux. D'autre part, il s'agissait de politiser les règles techniques (Gret, Sintomer, 2005). Cependant, la domination de l'expertise (les agronomes/techniciens des services publics et des ONG et les techniciens des rouages financiers) dans le système participatif est flagrante.

Premièrement, les techniciens de l'Etat fédéré sont membres des Conseils municipaux de développement rural (ou Conseils régionaux pour le DF) et de la COTAE. A ce titre, ils sont considérés eux-mêmes comme des participants.

Deuxièmement, ces techniciens interviennent directement dans les communautés pour aider à mettre en place le processus électif des présidents d'associations de communautés mais aussi pour former ces à cette fonctions. Troisièmement, ils accompagnent le montage des projets, depuis leur mise en forme technique et financière jusqu'à leur mise en œuvre par les communautés elles-mêmes. Leur force est donc à la fois leur présence à tous les étages du processus participatif, les liens constants entretenus avec les agriculteurs participants des types 2 et 3, et leur maîtrise technique et financière des dossiers des projets. Ces experts de la bureaucratie de l'agriculture, « sont les détenteurs des ressources (matérielles ou symboliques) dont les agriculteurs ont besoin. Cela se manifeste par l'obéissance et la soumission des agriculteurs vis-à-vis de ces intermédiaires en matière d'aide publique au développement, de crédit, etc. Ayant presque l'exclusivité de la rédaction des projets, ils adaptent les besoins et les demandes des agriculteurs à leurs propres expertises et compétences, favorisant ainsi le financement direct et indirect de leurs services. Ce pouvoir confère aux techniciens une revendication de l'exclusivité des compétences, qui se manifeste souvent, mais de manière indirecte et discrète, par le biais de l'instrumentalisation des agriculteurs et des membres de la société civile » (Avila et al, 2009 ; Avila, 2011).

De plus, ils font également coalition avec certains des participants de l'agriculture familiale (notamment avec les types 2 et 3) puisque, au-delà des relations entretenues entre eux, la plupart des participants agriculteurs ont bénéficié d'aide et de soutien technique de la part de ces techniciens dans le cadre des crédits du PRONAF pour les besoins de leur propre exploitation. Si les représentants de l'agriculture familiale militent pour obtenir des avantages matériels pour leurs communautés, cela ne les empêche pas de s'investir pour leurs propres projets et propriétés et de bénéficier, à ce titre, des conseils des techniciens. En ce sens, techniciens et agriculteurs investis dans le dispositif participatif font « coalition » ou « communauté de politique publique », partagent un « référentiel », jusque dans les référents techniques de l'agriculture familiale.

## Conclusion

Au résultat, le croisement de sociologies politiques (des trajectoires militantes, des répertoires d'action collective et des projets de politique publique) met en évidence un certain nombre d'effets des dispositifs participatifs sur l'action publique. Le premier est l'émergence d'une « coalition de cause » territoriale (techniciens de l'agriculture + participants des types 2 et 3) qui décide, dans et au-delà du système participatif, de l'usage des fonds destinés à l'agriculture familiale sur le Territoire Aguas Emendadas, et pour ce qui est de notre cas d'étude, sur celui du DF. Le second est la prégnance du formatage technique et financier des projets. Par leur présence à tous les étages du dispositif participatif et leur capacité à négocier au jour le jour les projets avec les participants les saillants, les techniciens contrôlent le contenu de la politique publique.

Cette recherche met également en évidence des effets sur les participants eux-mêmes. Le premier est la construction de trajectoires participatives sur le long terme. L'entrée en participation dessine, à condition de disposer des ressources nécessaires (capacité à représenter, capital politique et/ou social et/ou scolaire), des parcours participatifs qui permettent, et il s'agit là du deuxième effet sur les participants, l'accumulation de répertoires d'action spécifique à la participation : capacité à négocier les projets, capacité à intégrer leurs contraintes techniques, capacité inventer une posture de passeurs entre les représentés et le système technicien, capacité à imposer la sélection entre les « bons » et les « mauvais » projets à propulser dans le système participatif. Le troisième effet, lié aux deux premiers, est le fait que les participants montrent également une capacité à jouer alternativement des différents répertoires d'action collective accumuler tout au long de leur trajectoire militante, ce en fonction des arènes où ils évoluent. Chacune des ressources militantes, mais aussi sociales, leur permet d'accroître leur marge de manœuvre dans le dispositif participatif. Au final, cette recherche montre que les participants les plus déterminants, c'est-à-dire ceux qui influent le plus sur la politique publique, sont ceux dont les ressources permettent de s'autonomiser (type 2), voire de s'isoler (type 3), le plus possible dans la configuration d'action publique, au-delà du dispositif participatif lui-même.

## Bibliographie

Avila M. L. de, « Ação pública territorializada de desenvolvimento rural: O caso do Território Águas Emendadas », Thèse de doctorat en Développement Durable, Universidade de Brasília, CDS, mai 2011

Avila M.L. de, Duarte L.M.G., Massardier G., Sabourin E., "Jeux de pouvoir et configurations d'acteurs autour des projets territoriaux: le cas d'Aguas Emendadas- Brésil", *3èmes journées de recherches en sciences sociales*, INRA SFER CIRAD 09-11 décembre 2009, Montpellier, France

Blondiaux L., *Le nouvel esprit de la démocratie*, Seuil, 2008

Duarte, L.M.G. ; Mattei, L. *Organização e Fortalecimento Institucional dos Atores Sociais Locais na Gestão Participativa do Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais*. Relatório de Consultoria Brasília, Ministério do Desenvolvimento Agrário MDA/SDT/PDTRS. 2004.



Duarte L. M. G.; Sayago, D. Dinâmicas Associativas da Agricultura Familiar e Funcionamento dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável. In Sabourin E (Org) *Associativismo, Cooperativismo e Economia Solidária no Meio Rural*. Brasília : Ed.UnB v.23,2006., p. 205-220.

Gaxie D., *La démocratie représentative*, Montchrestien, 2006

Gret M., Sintomer Y., *Porto Alegre, l'espoir d'une autre démocratie*, Edition la Découverte, 2005

Landel.P ; Avila. M. ; Massardier, G. ; Sabourin, E. 2009. Développement territorial et participation : Analyse du Marché Biologique de Brasilia – Brésil. in 3èmes journées de recherches en sciences sociales, INRA SFER CIRAD, 09-11/12/ 2009, 15p,

Lecuyer L., Les représentants de l'agriculture familiale dans la politique participative territoriale brésilienne : de nouveaux leaders de l'action publique évoluant dans un système politique hybride, mémoire de Master 2, Université Paris 1/CIRAD, 2010

Mazeaud A., Talpin J., « Participer pour quoi faire ? Esquisse d'une sociologie de l'engagement dans les budgets participatifs », *Sociologie*, vol 1 année

Sabatier R., Jenkins H.C., *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*, Westview Press, 1993

Sabourin, E. *Paysans du Brésil, entre échange marchand et réciprocité*. Versailles, Quae, 240p, 2007

Sabourin E., Duarte L., Massardier G. Configuration of social actors among negotiation arenas for rural territorial development project in Brazil. In : IRSA. *Envisioning Prosperous Rural Futures in a Globalizing World : XII World Congress of Rural Sociology, 6-11 july, Goyang, Korea, 2008* . s.l. : s.n., 18 p.

Schneider S., Kunrath Silva M., Morruzzi Marques P.E. (eds), *Políticas Públicas e Participação Social no Brasil Rural*, UFRGS Editora, 2004

Talpin J., “Jouer les bons citoyens. Les effets contrastés de l'engagement au sein de dispositifs participatifs », *Politix*, n° 75, pp. 13-31 Année

Talpin J., « Sélectionner les bons citoyens. Cercles de la participation et processus de filtrage au sein d'institutions de démocratie participative en Europe », dans Le Naour G., Massardier G. (dir.), « de la sélection dans l'action publique », LGDJ, à paraître, 2012

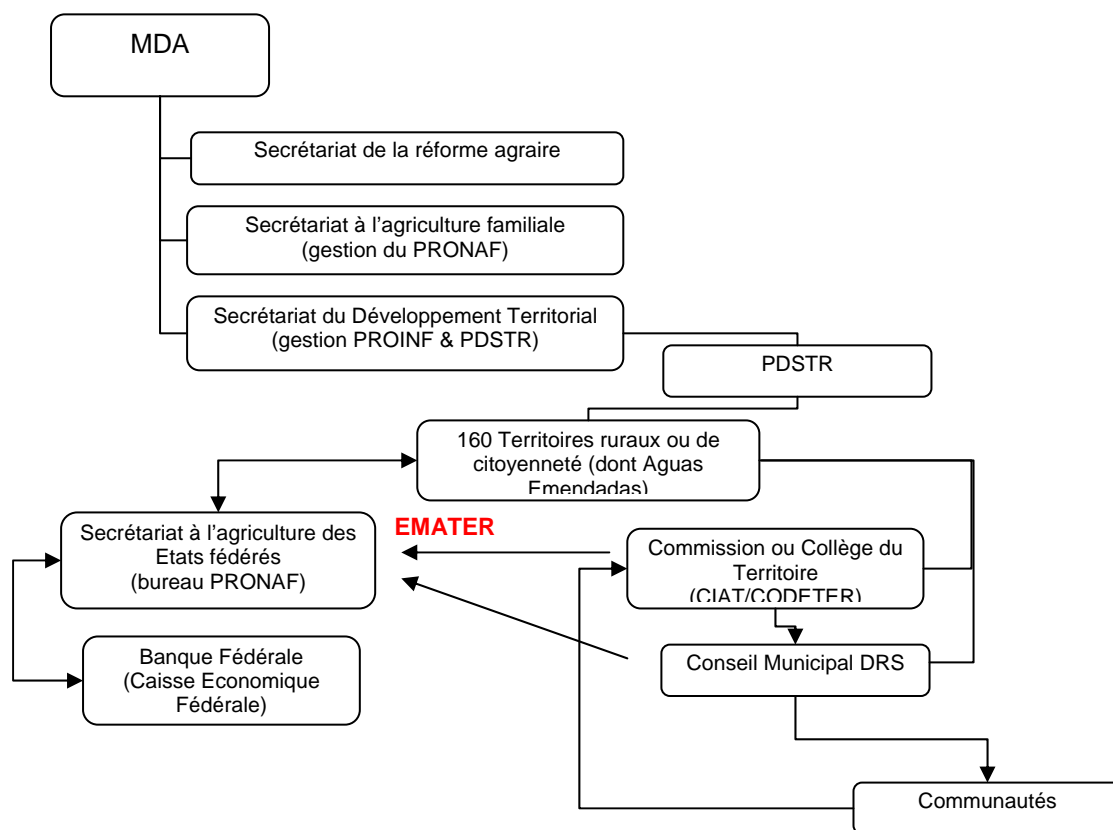
Tonneau J.P., Sabourin E. (eds), *Agricultura familiar. Interação entre Políticas Públicas e Dinâmicas Locais*, UFRGS Editora, 2007

Tonneau J. P., Sabourin E., “Agriculture familiale et Politiques publiques de développement territorial: le cas du Brésil de Lula”, *Confins, Revue franco-brésilienne de géographie*, n°5, 2009. <http://confins.revues.org/5575>

Annexe 1

<b>LISTE SIGLES</b>	
COTAE	: Comissao do Territorio Aguas Emendadas
CONDRAF	: Conselho National de Desenvovimento Rural e Agricultura Familiar
DF	: Distrito Federal
EMATER	: Empresa de Assistencia tecnica e de Estençoa Rural
MDA	: Ministerio do Desenvolvimento Agrario
PDRSTR	: Programa de Desenvolvimento Sustentavel de Territorios Rurais
PTDRS	: Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentavel
PROINF	: PRONAF Infraestructura (fonds)
PRONAF	: Programa National de fortalecimento da Agricultura Familiar
PONAT	: Programa National de Desenvolvimento Sustentavel dos Territorios Rurals
SDT	: Secretaria de Desenvolvimento Territorial

Annexe 2/figure 2 : Structure multi-niveaux des poltiques de développement agraire au Brésil (2003-2010)



## Estrutura multi-níveis das políticas de desenvolvimento agrário ao Brasil desde 2003

