

Gilles MASSARDIER (CIRAD, UMR ART Dev), Eric SABOURIN (CIRAD, UMR ART Dev),  
Lauren LECUYER (CIRAD, UMR ART Dev) et Mario AVILA (Universidade de Brasilia, Centro de  
Desenvolvimento Sustentavel)

## **La démocratie participative comme structure d’opportunité et de renforcement de la notabilité sectorielle**

**L’exemple du « développement rural durable territorial » au Brésil, territoire Aguas Emendadas**

### **Résumé**

Cet article se donne pour objectif principal de prendre au sérieux une posture scientifique : désenclaver l’analyse des arènes participatives en les réinsérant dans les rapports de pouvoir du *policy making* territorialisés à travers l’exemple de la participation des agriculteurs familiaux au « développement territorial rural durable » au Brésil (territoire Aguas Emendadas). A cette fin, cette recherche a croisé deux sociologies : une sociologie des trajectoires militantes et des répertoires d’action collective des participants et une sociologie de l’action publique.

La première partie expose les spécificités du dispositif territorial et participatif de développement rural durable et ses récentes évolutions. Ces spécificités structurent la participation, qui se trouve captée par des notables du système de représentation des communautés d’agriculteurs. La seconde partie décrit les trajectoires sociales et militantes ainsi que les répertoires d’action collective de ces participants les plus saillants, montrant l’institutionnalisation d’un « noyau dur » de la participation. La troisième partie analyse la notabilité en participation puisque la longévité dans le système participatif de ces notables sectoriels renforce leur militantisme institutionnel et leur « leadership transactionnel ». L’efficacité de ce système repose sur la capacité de formatage technique et financier des projets de politique publique que les représentants des agriculteurs négocient avec les techniciens de l’agriculture (agence d’appui technique agricole et administrations). Ces collusions entre leaders transactionnels sectoriels et techniciens fabriquent au final une « coalition de cause » qui, dans et au-delà du dispositif participatif lui-même, définit le *policy making* et le contenu de la politique de développement territoriale rurale durable du territoire Aguas Emendadas.

## Introduction

Cet article cherche à éviter deux écueils, trop souvent effleurés par les recherches ou autres consultations d'accompagnement de processus participatifs. Le premier est la réification des instances participatives comme arènes décideuses autonomes, représentation qui va à l'encontre des lois de l'action publique qui insistent au contraire sur le polycentrisme, l'« action conjointe » (Pressman, Wildavski, 1973) et l'interdépendance entre acteurs, instances et organisations, sous forme de réseaux et coalitions (Massardier, 2008). Le second est la réification d'une sorte d' 'homo consensus participus', hors sol de la réalité sociale, qui s'inscrit en faux contre les lois sociologiques. N'est-il pas en effet scientifiquement vain d'imaginer<sup>1</sup> : d'une part, un acteur qui se désocialiserait en quelque sorte en abandonnant à l'entrée d'une arène participative ses socialisations primaires et secondaires, ses trajectoires, ressources, positions, représentations et capitaux sociaux et politiques ; et d'autre part, des interactions dans ces arènes qui se libéreraient de l'épaisseur sociologique de leurs acteurs ?

Cette recherche s'était donc<sup>2</sup> donné pour objectif principal d'adopter la posture scientifique du désenclavement de l'analyse des arènes participatives en les réinsérant dans les rapports de pouvoir du *policy making* territorialisés, un au-delà des arènes représentatives donc, à travers l'exemple de la participation des agriculteurs familiaux au « développement territorial rural durable » au Brésil (territoire Aguas Emendadas). Pour ce faire, en termes théoriques, cette communication insiste sur la nécessité de cumuler plusieurs approches de la sociologie politique. Premièrement, il s'agit d'identifier les trajectoires militantes croisées ainsi que les ressources accumulées par 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 (Lecuyer, 2010). La typologie des participants qui en ressort indique la nécessité de croiser l'analyse des différents types de participation politique (Lagroye, François, Sawicki, 2006) et répertoires d'action collective (Tilly, 2006) qui permettent aux acteurs de se légitimer et de jouer sur plusieurs registres : militantismes partisans (voire présentation aux élections), syndical, professionnel, mobilisations sociales et institutionnalisation d'un militantisme institutionnel (Politix, 2005) qui innerve le montage des projets de politique publique. Deuxièmement donc, la sociologie de l'action publique, plus particulièrement du *policy making* des projets, permet de resituer la variable participative dans le contexte plus englobant des coalitions (Sabatier, Jenking Smith, 2004) de cette action publique territorialisée. Une méthodologie de recomposition de ces coalitions s'est révélée indispensable pour

---

<sup>1</sup> Sans nier, bien entendu, l'existence de conditions de possibilité d'institutionnalisation de relations sociales durables consensuelles dans ce type d'arènes (par voie d'apprentissages des logiques d'accord, d'une socialisation secondaire de négociateur...).

<sup>2</sup> Elle est le fruit d'une enquête de 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). Nous tenons à remercier Alice Mazeaud et Magalie Nonjon pour leurs lectures stimulantes.

appréhender l'insertion des participants dans l'ensemble de leurs rapports de pouvoir internes. La configuration sociale formée par ces coalitions a été dessinée et caractérisée, à divers moments de l'évolution de la Commission Territoriale du Territoire Aguas Emendadas – COTAE - (Avila, 2011), mais également à travers des projets qui ont été observés depuis leur conception jusqu'à leur mise en œuvre (marché bio - Landel et al, 2009 - et Centrale de Commercialisation et de Formation de l'agriculture familiale - Avila et al 2009, Avila, 2011). Troisièmement, nous avons eu recours à une sociologie des pratiques des participants, en matière de négociation, formatage et coordination des projets (Avila et al, 2009, Avila, 2011)<sup>3</sup>

La première partie expose brièvement la spécificité du dispositif territorialisé et participatif de « développement territorial rural durable » et sa récente évolution au Brésil qui influe directement les modes de participation. Premièrement, la définition collégiale paritaire de la participation entre agriculteurs et système politico-administratif oblige les agriculteurs à verser directement dans le système de luttes institutionnelles et de compromis proprement bureaucratiques. Deuxièmement, cette participation est étagée puisqu'elle s'insère dans la structure multi-niveaux du fédéralisme brésilien. Enfin, troisièmement, la légitimité des participants est fortement liée à leur capacité à représenter les communautés d'agriculteurs dont ils sont issus et monopolisent la représentation. Ces notables sectoriels et communautaires ont saisie l'opportunité du dispositif participatif pour prolonger leur militance pour la « cause » de l'« agriculture familiale ». Au résultat, les espaces de la représentation et de définition des projets de politique publique sont fragmentés verticalement mais aussi horizontalement, altérant ainsi l'objectif de territorialisation de cette politique publique.

En s'appuyant sur les trajectoires militantes et professionnelles, les répertoires d'action collective et les ressources des participants, la seconde partie reconstitue des « cercles de la participation » dont le centre est un « noyau dur » de notables dotés en capitaux sociaux et politiques accumulés durant leurs trajectoires professionnelles et militantes. Elle établit la hiérarchie interne au « noyau dur » et montre que l'autonomie des carrières militantes est une variable indépendante explicative de la saillance en politique participative.

La troisième partie montrera que ces notables investis dans la participation se caractérisent par leur professionnalisation dans le « leadership transactionnel » (Nay, Smith, 2002) sectoriel, c'est-à-dire un militantisme institutionnel dont l'efficacité repose, d'une part, sur une capacité de coordination entre les niveaux de participation et entre les demandes de projets des communautés et les techniciens de

---

<sup>3</sup> Les méthodes employées ont été : les entretiens semi-directifs avec les agriculteurs intégrés 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 à jour les interactions entre le système technique agricole et les agriculteurs dans et autour du dispositif participatif.

l'agriculture et, d'autre part, sur une capacité de sélection et de formatage technique et financier de ces projets. L'institutionnalisation de ces figures de « passeurs » est concomitante de l'émergence d'une « coalition de cause » composée de ces « leaders transactionnels » sectoriels et de certains techniciens (appui technique agricole et administrations) qui, dans et surtout au-delà du dispositif participatif lui-même, négocie le contenu de la politique territoriale rurale. Car, si de manière générale, la politique de participation mis en œuvre par le Parti des Travailleurs brésilien s'était assignée pour objectifs une « inversion des priorités » entre et le « technocratisme » d'une part, et le pouvoir des catégories sociales « pauvres » ou « exclues » ou tout simplement de la « société civile » en politisant les règles techniques d'autre part (Gret, Sintomer, 2005), au résultat, la présente étude de cas montre que le système expert reste très prégnant dans la définition de cette politique publique de développement rural.

### **I. La structure multi-niveaux du « développement rural territorial durable » : prégnance de la structure fédérale, participation étagée et territorialisation altérée**

La structure institutionnelle du Programme de Développement Durable des Territoires Ruraux (PDSTR, cf. leschéma n°2 en annexe 1) en faveur des agriculteurs familiaux influe directement les trajectoires et le mode de sélection des participants.

Ce programme a vu le jour à partir de 2004 et a été confiée à un Secrétariat au Développement Territorial (SDT) qui a été rattaché au Ministère du Développement Agraire (MDA) (cf. schéma annexe 2). Il 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).

Le PDSTR trouve sa genèse d'une part dans des expériences menées par le Parti des Travailleurs (PT) à partir de 1988 dans les municipalités qu'il avait conquises, 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 (fonds PROINF créé à cet effet) 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 PDSTR crée en effet des territoires ruraux rassemblant plusieurs *municípios* et le système participatif est doublé d'une commission décisionnelle collégiale (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>4</sup>) créés depuis 1996.

Par ailleurs, Il convient de replacer cette politique dans le contexte de la transition démocratique brésilienne de la fin des années 1980 : premièrement, la « dynamique d'organisation » (Tonneau & Sabourin, 2009) des mouvements sociaux, associatifs et syndicaux agricoles. Outre la formation d'un tissu social de fédérations, d'instances syndicales et professionnelles, souvent structurées en réseaux thématiques (citoyenneté, jeunes, femmes, eau, semences, etc.) et territorialisés, la principale conséquence de ces mobilisations rurales a été la reconnaissance en 2006 de la catégorie « agriculteur familial ». Une catégorie qui est aujourd'hui, bien que composite, très structurée : CONTAG (Confédération nationale des travailleurs agricoles), CUT (Centrale Unique des Travailleurs), MST (Mouvement des Sans Terre), FETRAF (Fédération des Travailleurs de l'Agriculture Familiale)... ; deuxièmement, les observations de cet article sont également à intégrer dans la politique de la participation pédiste (conseils de l'éducation, de la santé, puis du développement rural, parfois de l'environnement...) et le foisonnement d'arènes qui sont autant de lieux d'apprentissages de prise de la parole, d'expression de besoins, de formalisation de projets, de mobilisation de financements au profit de cette catégorie (Tonneau & Sabourin, 2007) qui est devenue, par l'intermédiaire de ses représentants qui ont saisi l'opportunité de ces espaces participatifs, partenaire de l'Etat dans la mise en œuvre des politiques publiques, comme cet article s'attache à le démontrer.

Il faut cependant retenir trois particularités de ce dispositif qui influent directement sur les pratiques participatives : la participation est légalement collégalement paritaire (1) et multi-niveaux (2) ; enfin, elle repose sur la représentation des intérêts agricoles par des notables communautaires et sectoriels (3).

### ***1. Une participation collégiale paritaire entre agriculteurs et système politico-administratif***

La composition de ces arènes participatives repose sur des collèges composés par la loi, donnant ainsi à la « participation » un *design* spécifique : à chaque échelle, les élus locaux et les techniciens (agronomes et techniciens des services d'appui à l'agriculture) y sont, selon les textes de 1996, 2004 et 2008, représentés paritairement avec les agriculteurs. De ce fait, la participation des agriculteurs est ambivalente. D'une part, les leaders de l'agriculture familiale ont des stratégies d'autonomisation des intérêts de leur secteur. Ce partage des sièges a en effet été fatal 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 de la COTAE a doublé

---

<sup>4</sup> Le District Fédéral n'est pas divisé en municipalités mais en régions administratives.

en nombre, noyant les agriculteurs dans un univers de compromis entre administrations des municipalités des Etats fédérés et fédéral. Il y a là un rapport de cause à effet direct avec la création, la même année, d'un « grand Conseil » informel des agriculteurs du DF dont l'objectif était bien de canaliser les intérêts des agriculteurs familiaux du DF dans un espace coalisé de négociation propre (cf. I.2), espace coalisé puisque composé des huit leaders sectoriels de l'agriculture familiale issus des huit Conseils régionaux de développement Rural Durable (CRDRS). Mais, d'autre part, ce paritarisme collégial est une variable explicative première de la professionnalisation de ces leaders agricoles dans le militantisme institutionnel qui accompagne leurs pratiques participatives (cf. III.1 et schéma n°1).

## ***2. Une fragmentation multi-niveaux des espaces de la représentation et des projets de politique publique qui altère la territorialisation***

La structure fédérale marque fortement ce dispositif participatif de son empreinte en l'étageant au gré des niveaux de gestion (Cf. schéma n° 2). D'une part, territorialiser ce programme à l'échelle inter-municipale marquait une volonté du gouvernement fédéral du PT de contourner l'obstacle de l'usage clientéliste des fonds du PROINF, pratique qui avait marqué les premières années de fonctionnement des conseils municipaux de l'agriculture familiale, suivant en cela la tradition de la vie politique brésilienne (Duarte & Sayago, 2006). La solution institutionnelle choisie par le gouvernement fédéral PT a été le doublement des étages décisionnels et participatifs : la Commission territoriale a été intentionnellement surajoutée aux Conseils Municipaux (régionaux pour le DF). Cette dépendance au sentier fédéral se retrouve d'autre part dans le fait que les Etat fédérés ont du créer une instance décisionnelle propre (Conseil Etatique de Développement Rural), parfois doublée d'une structure d'exécution technique de répartition du PROINF. Ainsi, la sélection des agriculteurs investis dans le dispositif participatif suit les mêmes échelles : un premier cercle est celui des participants aux travaux des CMDR (ou CRDRS dans le District Fédéral) ; un deuxième cercle est celui des participants aux travaux du Collège Territorial Aguas Emendadas (COTAE). Un troisième cercle est celui des participants au « grand conseil » informel du District, ou se définit une stratégie commune, notamment dans le choix des projets de politique publique qui seront soumis à l'accord définitif de la COTAE. Cette architecture verticale est enfin renforcée par un échelon essentiel où les participants puisent leur légitimité : ils émanent d'un système électif propre à leurs communautés agricoles d'appartenance (définies comme des regroupements d'agriculteurs sur un territoire) organisées en associations dont ils président les destinées depuis de nombreuses années.

Un fait marquant ajoute à la complexité de cette structure décisionnelle et participative multi-niveaux : le territoire Aguas Emendadas est, élément rare au Brésil, une entité interétatique (trois Etats fédérés :

Goiás, 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 pourtant créé à cet effet<sup>6</sup>, dans la mesure où les projets présentés à la COTAE émanent du regroupement des municipalités de chacun des trois Etats fédérés travaillant pour la promotion de leurs propres projets. Symbole de cette incapacité à construire une dynamique de développement rural propre ce territoire, le marché des produits de l'agriculture familiale, seul projet à vocation territorial voté par la COTAE, a connu une trajectoire longue et semée d'embûches (Avila, 2011). Dans les faits, si territorialisation de cette politique il y a, c'est bien dans une dynamique propre aux regroupements des municipalités de chacun des Etats qu'il faut la chercher. En fragmentant les espaces de participation et par la même les projets soumis à la décision de la COTAE, la dépendance à la structure fédérale freine la logique de territorialisation. Le contenu de cette politique n'est au final qu'un ensemble de compromis entre municipalités (régions pour le DF) et entre communautés d'agriculteurs, orchestré, comme nous le verrons plus loin, par un « noyau dur » de représentants formant coalition dans chacun des groupements de municipalités et régions de chacun des Etats.

### ***3. Une participation... représentative : le dispositif participatif comme structure d'opportunité pour des notables communautaires et sectoriels***

Cette fragmentation est renforcée par l'effet représentation de la démocratie participative, c'est-à-dire « la capacité du système représentatif<sup>7</sup> à absorber dans sa propre logique les instruments participatifs » (Blatrix, 2009), qui est en effet confirmé par cette étude de cas : la légitimité des participants de la « société civile » rurale repose sur leur capacité à représenter les intérêts des communautés d'agriculteurs. Cet effet donne par conséquent une définition communautaire marquée aux projets de politique publique. Il a également amplifié la légitimité des leaders agricoles qui ont acquis une notabilité en monopolisant les présidences des associations communautaires depuis de nombreuses années, et en leur permettant de saisir l'opportunité que représentent ces arènes participatives pour y prolonger leur entrepreneuriat en faveur la cause « agriculture familiale ».

« L'entrée en participation » des agriculteurs est une variable dépendante de cet attribut communautaire au sens où les participants investis dans le dispositif participatif président leur association communautaire depuis plus d'une dizaine d'années en moyenne<sup>8</sup>. D'ailleurs, s'il existe

---

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

<sup>6</sup> Une anecdote de terrain en dit long sur le ligotage de la territorialisation par le sentier fédéral : il n'y a pas de regroupement des dossiers de financement pour le Territoire Aguas Emendadas au niveau du Secrétariat du Développement rural du Ministère du Développement Agricole : les dossiers sont classés par Etats fédérés.

<sup>7</sup> Notons bien qu'il s'agit ici du système de représentation des intérêts sectoriels et non de la démocratie représentative.

<sup>8</sup> Chaque participant représente plusieurs communautés au niveau du « grand conseil » et de la COATE.

bien un système de type électif dans les communautés (vote, parfois à main levée), la concurrence électorale n'est toutefois pas de mise tant leur « éligibilité » (Abeles, 1989) ne fait aucun doute. Celle-ci repose sur une légitimation acquise durant les mobilisations des mouvements sociaux (syndicats d'agriculteurs familiaux et mouvements de « sans terre ») mais aussi des associations plus localisées qui ont émergé dans les années 1960 et 1970 lorsque la concurrence foncière inégale entre constructibilité des terres du DF et petite production agricole a conduit au déplacement des petits producteurs, ceci sans indemnisation. En effet, le territoire Aguas Emendadas englobe la métropole urbaine du District Fédéral (2.800.000 hab.) et trouve la raison même de son découpage en 2004 dans la croissance exponentielle de la conurbation du DF depuis sa création. Cette donnée économique et démographique<sup>9</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 n'entre d'ailleurs pas dans le mandat du PDSTR). Cette situation instable et précaire des agriculteurs familiaux 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 saillants dans le dispositif participatif du territoire Aguas Emendadas sont issus de familles du DF qui, depuis plusieurs générations, ont été contraints de déplacer leurs terres et productions à la périphérie toujours plus lointaine du centre de Brasilia. Leur trajectoire sociale est marquée contradictoirement par cette forme de déclassement mais aussi par la proximité des espaces d'ascension sociale (Université, emplois publics). Diplômés, ils ont 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 sont caractérisés par un militantisme ancien de lutte pour la préservation de la terre familiale.

Tous les représentants de l'agriculture familiale partagent donc cet investissement militant pour 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 élargi ensuite leurs revendications aux besoins en infrastructures rurales (routes, électricité, téléphone), sociales (écoles, postes de santé, églises, etc) ou de police pour la sécurité rurale. De ce travail politique de représentation des intérêts communautaires à émergé une coalition de cause (au sens de Sabatier et Jenkins-Smith, 1993) de l'agriculture familiale où est partagée une « raison pour agir » et une définition stratégique de celle-ci

Forts de ces représentativités et légitimités communautaires, ces militants ont saisi l'opportunité du dispositif participatif territorial multi-niveaux pour donner lieu, au final, à un mécanisme pyramidal de

---

<sup>9</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.



sélection des participants<sup>10</sup>. La politique territoriale (2004, réformée en 2008 avec les Territoires de Citoyenneté) a en effet renforcé les positions d'agriculteurs dont la notabilité communautaire faisait d'eux des « éligibles » 'naturels' et qui étaient déjà investis dans les structures participatives existantes au niveau du District Fédéral (depuis 1995). Face à la fragmentation verticale et horizontale du dispositif, les « grands élus » si l'on peut dire, représentants des communautés des 8 régions du DF, se retrouvent dans le « grand conseil » informel pour définir une stratégie commune (cf. I.1).

Cette partie rejoint ainsi des conclusions forgées sur d'autres terrains d'étude : le décalage entre « l'échelle de la décision » et « l'échelle des problèmes » (Leresche, 1996) amène les acteurs à construire des territoires et des instances à l'échelle des enjeux, des problèmes qu'ils rencontrent et des solutions qu'ils inventent, et, au final, à fabriquer des « espaces politiques pertinents » d'action publique (Balme, Garaud, Hoffmann-Martinot, Ritaine, 1996). C'est bien la question du bricolage de la « bonne échelle de décision » qui se pose ici : les acteurs (politiques, administratifs, économiques...) cherchent le niveau adéquat pour le développement de leur action.

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

Les effets de ce dispositif territorial participatif sont pluriels. D'une part, il renforce la notabilité d'agriculteurs déjà dotés en ressources sociales et politiques propices aux conditions de leur sélection (1). Il a contribué, d'autre part, à renforcer le processus d'institutionnalisation de leur position et répertoires d'action de représentants des intérêts des communautés d'agriculteurs, notamment leur militantisme institutionnel (2).

### ***1. Des notables dotés en ressources politiques et sociales : « cercles de la participation » et noyau dur de la participation***

Au sein du DF, la catégorie « agriculture familiale » présente une hétérogénéité de situations sociales et productives assez marquée allant des travailleurs sans terre, donc d'une agriculture vivrière, aux petits et moyens entrepreneurs ruraux, certains agriculteurs patronaux bénéficiant d'ailleurs illégalement du pouvoir de représentation des agriculteurs familiaux, voire des subventions destinées à cette catégorie (pluriactifs, retraités de la fonction publique ou exploitant ayant plus de deux salariés permanents). Ce sont ces derniers qui ont très majoritairement investi le dispositif participatif.

Les observations confirment donc des constats effectués sur bien d'autres terrains à travers le monde (Blondiaux, 2008, Mazeau, Talpin, 2010 ; Talpin, à paraître, 2012) : les ressources sociales

---

<sup>10</sup> Une communauté peut regrouper jusqu'à 2000 agriculteurs qui élisent un bureau d'association. Ce bureau désigne un représentant (le plus souvent le président) pour siéger au CRDRS. Seuls 8 agriculteurs (1 par région) participent au « grand conseil » informel et à la COTAE.

répartissent très inégalement les chances de stabilisation dans les procédures participatives au détriment des principaux bénéficiaires ciblés, dans le cas présent les agriculteurs familiaux regroupés en communautés.

Il en est de même des ressources politiques. Les trajectoires militantes des participants à la COTAE et leur typologie (cf. tableau 1) leur octroient 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 ceux qui n'en disposent pas. 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 de l'ensemble des agriculteurs des communautés qu'ils représentent (comme permet de l'observer les réunions des associations communautaires et 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. tableau n°1). Mais cette élite est elle-même hiérarchisée. Les types 1 et 2/3 (cf. le tableau n°1) 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 dont l'observation des réunions 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 du « grand conseil » car au contraire très décisionnel (du fait de l'altération de la territorialisation due à la répartition politique informelle des projets entre les trois Etats fédérés, cf. I.2).

Les observations de terrain ont permis d'établir une typologie (cf. tableau 1) des participants du premier cercle, c'est-à-dire les 12 agriculteurs du DF participants ou ayant été participants au « grand conseil » et à la COTAE à partir du croisement des critères de leurs trajectoires militantes et politiques, de leurs répertoires d'action collective, de leurs ressources (politiques, sociales, militantes) et de leurs capacités à agir dans mais aussi hors du dispositif.

**Tableau 1 : Typologie des participants à la COTAE et du « grand conseil »**

<b>Pratiques et ressources</b>	<b>Type 1 : Mouvements politiques et sociaux, associations</b>	<b>Type 2 : Institutionnels autonomes</b>	<b>Type 3 : Institutionnels autonomes/isolés</b>
<b>Représentations des communautés d'agriculteurs</b>	+ + + +	+ + + + +	+ + +

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 le « grand conseil »	+-	+++	+++

**2. La hiérarchie interne au premier cercle de la participation : l'autonomie des carrières militantes comme variable indépendante de la saillance en politique participative**

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 sept 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 multi-niveaux et dont elle a été nommée coordonatrice pour le DF (sans rémunération mais

elle dispose d'une voiture et d'un chauffeur). 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 (Lecuyer, 2011), 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 » des type 2 et 3, dans les rouages politico-institutionnels promus par le dispositif participatif qui a fait de ces militants, des partenaires pour la mise en œuvre 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 durablement 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, si ces participants défendent la catégorie « agriculture familiale » et s'en considèrent comme membres, ils en sont bien extérieurs au regard des textes de Loi de l'Agriculture Familiale. Ils sont propriétaires de plusieurs dizaines, plus rarement de 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 (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 dédiés au maraichage fruitier et à l'élevage, et 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, 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 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 sa région. Il est également membre du conseil de sécurité régionale,

de la Fédération des producteurs ruraux du DF (FEPRO). D'autre part, il développe un militantisme de chef d'entreprise agricole. Il participe en 2001, avec d'autres agriculteurs moyens, 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 révélateur. Ceci ne les empêche pas par ailleurs, de par leur légitimité de présidents d'associations communautaires, de défendre la cause des petits agriculteurs dans le dispositif participatif. L'accumulation d'un capital social par les participants du type 2<sup>11</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 qui ne s'arrête pas aux seuls intérêts de l'agriculture puisqu'il s'étend 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 aux 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 (le profil le plus marqué par le militantisme professionnel et institutionnel et l'autonomie des parcours militants) 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 ce n'est à travers celle de leurs parents touchés par les expropriations. 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 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, déléguée 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.

---

<sup>11</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.

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 tertiaires (commerçant, banquier, ingénieur, avocat, journaliste) avant ou en même temps que leur investissement dans la terre. Certains développent des expériences productives également atypiques : élevage de lapins ou culture du *noni*<sup>12</sup>, 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 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. D'autre part, il personnalise 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, liée 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 militer au niveau du DF, pour la création en 2008 du « conseil grand » informel des présidents des Conseils régionaux de développement rural afin d'assurer une stratégie commune de sélection des projets de politique publique au niveau du DF (cf. I.2).

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 isolé car mal acceptée par leurs collègues des types 1 et 2.

Il s'agit là d'un effet marquant du dispositif participatif : le type 3 se distingue par sa capacité à s'emparer d'enjeux politique (environnement, développement notamment).

Les types 2 et 3, malgré leurs différences de parcours professionnels et militants, se retrouvent pourtant 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 (militantisme de niche : marché biologique, cuniculture...). D'autre part, ils négocient des projets bénéficiant aux communautés d'agriculteurs qu'ils président et/ou représentent. A travers ce militantisme institutionnel, ils déploient une activité de négociateurs/passeurs (cf. point III.1).

---

<sup>12</sup> Plante médicinale originaire d'Amazonie

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.

Un point commun aux trois types reste toutefois primordial : il s'agit de la continuité dans l'histoire militante : ils 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 ce dispositif, mais cette variable est une condition importante de leur sélection comme « participants ».

### **III. Au-delà des arènes participatives : militantisme institutionnel, leadership transactionnel et coalition de cause**

De participation nourrie de militantisme institutionnel à « passeurs » entre intérêts communautaires et systèmes politico-administratif, il n'y a qu'un pas, franchi avec succès par ces « leaders transactionnels » (1). D'autre part, en formant une coalition de politique publique avec les techniciens, les agriculteurs (des types 2 et 3) ont renforcé la prégnance 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. De la notabilité au leadership transactionnel : militantisme institutionnel et stratégies d'accès aux guichets***

On ne peut résumer les conditions sociales de la participation aux seules ressources accumulées antérieurement à l'entrée dans le dispositif : s'il faut des ressources (éligibilité dans les communautés, trajectoire militante et capitaux économiques et scolaires) pour se saisir de l'opportunité des arènes participatives, ces dernières en procurent en retour pour y demeurer et y exercer un leadership. Elles se sont accumulées avec le temps sous forme d'apprentissage du militantisme institutionnel. Les procédures participatives laissent en effet une large place, voire renforcent, un des phénomènes très classiques de *policy making* local et territorial (Dahl, 1971) : l'émergence de leaders sectoriels qui agissent entre représentation d'intérêts (communautés d'agriculteurs et filières productives), militantisme institutionnel (accès aux guichets, négociations avec les techniciens sur la sélection des « bons » projets et le formatage technico-financier de ces derniers), et impératifs des nouveaux rouages participatifs de l'action publique territorialisée.

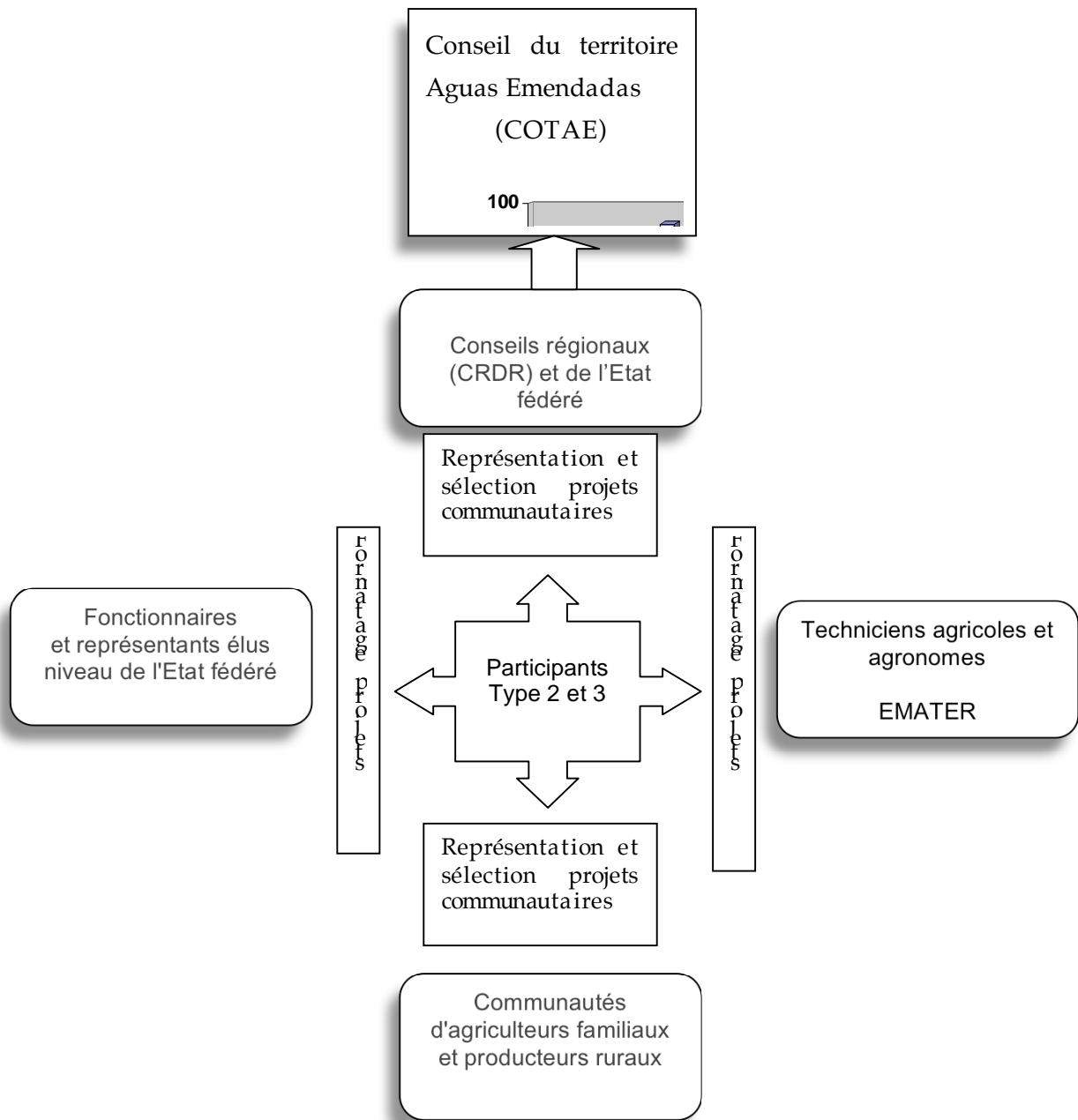
Ces derniers conduisent à la professionnalisation (Nonjon, 2005) de ces leaders qui consacrent en effet une très grande partie de leur temps à la représentation/participation et acquièrent des pratiques spécifiques : publiciser des débats ; parler au nom d'une catégorie fragmentée ; jouer aux « passeurs » entre plusieurs échelles d'action d'une part et entre les cibles de la politique publique et le « système

politico-administratif » d'autre part ; acquérir une crédibilité de négociateurs auprès des cibles représentées et des techniciens. Leurs pratiques ne se cantonnent pas à militer dans les étages du dispositif participatif, mais aussi à négocier directement, en dehors de leur mandat de représentants des communautés et de participants. Ils sélectionnent les « bons » projets issus des communautés et les formatent dans les moindres détails, en fonction des normes imposées et négociées avec le système technicien, avant même de les injecter dans les instances participatives. Cette aisance institutionnelles leur permet également de stabilisé un répertoire, classique dans d'autres cadres, de stratégies d'accès aux guichets de financements pour leur communauté et/ou projets professionnels. Ils ont donc progressivement constitués un capital de relations sociales avec les techniciens des services d'appui à l'agriculture et les fonctionnaires du secrétariat de l'agriculture pour devenir des interlocuteurs privilégiés des ces services publics (et des ONG) ainsi que des régulateurs informels de la politique territoriale de développement rural. Ces impératifs participatifs sont des ressources de premier ordre dans l'institutionnalisation de leur leardership.

La participation doit par conséquent être définie également par le militantisme institutionnel dans un espace de négociation informel, qui dépasse de loin les seules instances participatives, où se négocient des projets destinés aux communautés et filières les mieux représentées par ces leaders transactionnels. La figure 1 décrit le répertoire d'action de ces « leaders transactionnels » (Nay, Smith, 2002) de la coordination multi-niveaux.

Figure 1. **Militantisme institutionnel et leadership transactionnel**





Le *policy making* tend par là-même à s'hybrider entre plusieurs modèles d'action publique et entre plusieurs pratiques de participation politiques qui trouvent une complémentarité pour analyser l'action publique territorialisée et participative de développement rural durable au Brésil : représentation communautaire, militantisme associatif, militantisme politique, « entrée en politique », professionnalisation du militantisme institutionnel et participatif, militantisme professionnel en faveur de la l'institutionnalisation et de la labélisation de catégories d'action publique (agriculture familiale, agriculture biologique), accès aux guichets, leadership transactionnel qui formule le contenu de la politique publique par voie de sélection et de montage technique de projets, et enfin prégnance de

l'expertise des techniciens de l'agriculture qui, au final, forment coalition de politique publiques avec les leaders transactionnels.

## ***2. Prégnance de l'expertise et coalition entre techniciens et agriculteurs***

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 comme « appuis » technique à la mise en place du processus électif des bureaux et présidents d'associations de communautés mais aussi pour former à ces 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. Les Conseil régionaux sont aussi des arènes d'accompagnement et de reformatage permanents des projets en cours par les techniciens. Ces derniers interviennent donc à tous les étages du processus participatif et à toutes les étapes des projets. Ils entretiennent des liens constants, en dehors des instances participatives, avec les agriculteurs participants des types 2 et 3 qui sollicitent en permanence leur maîtrise technique et financière des dossiers des projets. 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 » au sens où ils partagent un « référentiel » et la défense de la « cause » de l'agriculture familiale, jusque dans ses référents les plus techniques.

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).

## **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 et 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 plus 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 à 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 3) le plus possible dans la configuration d'action publique, au-delà du dispositif participatif lui-même.

## **Bibliographie**

Abeles M., *Jours tranquilles en 89*, Odile Jacob, 1989

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

Balme R., Garaud P., Hoffmann-Martinot, Ritaine E., *Le territoire pour politique : variations européennes*, L'harmattan, 1996

Blatrix C., « La démocratie participative en représentation », *Société Contemporaine*, n° 74, pp. 97-119, 2009

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

Dalh R., *Qui gouverne*, Armand Colin, 1971

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 Brasília – 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

Massardier G., *Politiques et action publique*, Armand Colin, 2008

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

Nay O., Smith A., *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action publique*, Economica, 2002

Nonjon M., « Professionnels de la participation. Savoir gérer son image militante », *Politix*, n° 2, 2005, pp. 89-112

*Politix*, *Militants de l'institutionnalisation*, n°70, 2005

Pressman J, Wildavsky A.. *Implementation. How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland*. University of California Press, 1973

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, Goyang, Korea, 6-11 july, 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, 2012

Tilly C., *Regimes and Repertoires*, Univesrity of Chicago Press, 2006

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/figure 2 :

Structure multi-niveaux des politiques de développement agricole au Brésil (2003-2010)

