

**Développement territorial et participation :
Analyse du Marché Biologique de Brasilia – Brésil.**

Pauline Landel (Lyon II)
Mario Avila (UnB CDS), Gilles Massardier (Lyon II), Eric Sabourin (Cirad).



3èmes journées de recherches en sciences sociales

INRA SFER CIRAD

09, 10 & 11 décembre 2009 –Montpellier, France

Résumé. Cette communication se situe dans la perspective de l'analyse de l'action publique territorialisée et participative de développement rural, dans le contexte de la création du Territoire Rural Aguas Emendadas dans le Centre Ouest du Brésil. Le cadre d'analyse est posé par l'association dans le cadre politique du Ministère du Développement Agraire brésilien (MDA) de trois processus qui ne sont ni donnés, ni du même ordre : la décentralisation des décisions, l'approche globale et territoriale du développement rural et la participation de la population. En termes de recomposition de l'action publique, la question abordée est celle de la contribution des dispositifs collectifs et des organisations de producteurs à la rénovation des politiques publiques de développement rural. La communication examine notamment l'efficacité sociopolitique des nouvelles procédures d'appui à l'agriculture familiale fondées sur la participation.

Mots –clef : action publique, développement territorial, système d'action, participation, Brésil.

Cette communication reprend les principaux questionnements et résultats d'un mémoire universitaire réalisé pour le compte du CIRAD, dans le cadre d'un Master en Science Politique (Université de Lyon II – Direction : Gilles Massardier et Eric Sabourin). Les résultats présentés ici sont le fait d'un travail de terrain de 4 mois à Brasilia, d'Avril à Août 2008, au cœur de l'Etat du District Fédéral et du Territoire Rural Aguas Emendadas.

Présentation du contexte.

La réforme en 2003 du programme brésilien de développement territorial (PRONAT) a conduit à l'institution, en 2005, du Territoire Rural Aguas Emendadas dans le Centre Ouest du Brésil et, en son sein, de conseils participatifs chargés de la conduite des projets de développement rural. La participation est une des inventions principales de l'action publique brésilienne de développement rural, par sa définition spécifique, et peut-être surtout parce qu'elle est conçue comme mécanisme, comme principe régulateur de la territorialisation ou de la « gouvernance » territoriale des politiques de développement rural.

(a – Définition de la participation) La notion de participation est d'abord à entendre au sens fort. Elle ne se définit pas ici selon les acceptions « classiques » de la participation en science politique (vote, néo-corporatisme, polyarchie, mobilisations sociales). Elle n'est pas non plus assimilable aux pratiques de consultation ou de concertation citoyennes auxquels beaucoup de discours politiques actuels se réfèrent lorsqu'ils évoquent cette notion – surtout dans des contextes de territorialisation des politiques, qui impliquent la multiplication des échelles de gouvernance (du global au local). Dans le contexte des Territoires Ruraux brésiliens, elle correspond bien à la volonté politique d'institutionnaliser la participation des gouvernés aux processus de décision et de fabrication des politiques publiques, par la création de lieux participatifs de décision, de gestion budgétaire et de gouvernance au sein des Territoires Ruraux.

Cette volonté politique s'est affirmée au gré de l'évolution des programmes publics de développement rural au Brésil, dès les premiers programmes d'appui à l'agriculture familiale dans les années 1980, puis plus récemment lors de la réforme lancée au début des années 2000. Les conseils participatifs territoriaux sont apparus dès 1988 dans le Nordeste, avec les projets d'appui aux petits producteurs ruraux (Papp) et la création de conseils municipaux chargés de gérer des crédits communautaires. Le Programme d'appui à l'agriculture familiale (PRONAF) a généralisé cette forme de gouvernance des projets en 1995, en rendant l'institution de conseils municipaux de développement rural durable (CMDRS) obligatoire pour l'obtention de crédits. La réforme en 2003 du volet territorial de ce programme (PRONAT) crée les Territoires Ruraux, au sein desquels plusieurs conseils participatifs conçoivent et conduisent les politiques et projets de développement rural. Dans le cas d'Aguas Emendadas, outre les conseils municipaux, existent des conseils *estaduais* (par états, le Territoire regroupant le District Fédéral, Goiás et Minas Gerais), ainsi que la CIAT (Commission d'Implantation des Actions Territoriales). Cette commission comporte une instance participative rassemblant des acteurs du gouvernement fédéral, des acteurs des états et des municipalités, et des acteurs sociaux ou privés de la société civile, dont les producteurs ruraux et agriculteurs familiaux. Cette instance a pour fonctions de discuter, sélectionner et inclure les projets dans les budgets alloués au développement rural.

Au fil des différents programmes de développement rural ont donc été créées des instances territoriales, où des publics anciennement « cibles » ou bénéficiaires de l'action publique, élaborent, gèrent et conduisent de façon participative les politiques et projets. Il s'agit en particulier de permettre la participation de publics traditionnellement plus « faibles » et peu ou mal représentés dans l'action publique de développement rural, et notamment les agriculteurs familiaux.

Cette définition spécifique de la participation a conduit à distinguer, lors du travail de terrain, 3 types de participation en fonction des différentes étapes dans le « cycle de vie » d'un projet d'action publique :

- Participation à l'élaboration d'un projet de politiques publiques (présentation et défense d'un projet devant les conseils territoriaux ; montage du dossier technique et administratif ; recherche de fonds budgétaires ; choix et organisation du type de gestion du projet – rédaction des statuts d'une association, montage d'une coopérative ; mobilisation de ressources personnelles – temps, ressources financières, relations...)
- Participation au fonctionnement du dispositif (participation à la gestion commune du budget et des infrastructures/machines ; présence aux réunions ou assemblées générales ; paiement d'une cotisation...)
- Participation par l'usage du dispositif d'action publique.

(b – La double dimension territoriale et participative des politiques de développement rural au Brésil)

Avant de présenter l'originalité des politiques de développement rural territorialisées au Brésil, on peut présenter les définitions classiques de la notion de territorialisation.

D'une manière générale, la territorialisation des politiques qualifie une évolution générale de l'action publique contemporaine qui correspond :

- Aux processus de décentralisation des politiques publiques, qui mettent les échelons locaux au centre de leur gestion et de leur mise en œuvre.
- Au soutien à la construction de territoires de projet, qui associent des acteurs locaux autour d'objectifs communs de développement (DURAN, THOENIG, 1996).

Dans le cas de politiques agricoles sectorielles, la territorialisation signifie plus spécifiquement une recomposition de l'action publique autour de deux types d'objectifs (on reprend ici la double définition de la territorialisation donnée par TROUVE, 2007) :

- *Le renforcement de la dimension territoriale dans les politiques agricoles.* Cela correspond à l'encouragement d'une production et une consommation régionales adaptées aux conditions socio-économiques locales et moins dépendantes des dynamiques nationales et internationales. Il s'agit de :
 - o Mieux utiliser les ressources spécifiques locales (notamment en aidant à l'organisation et à la coordination des acteurs et à la création d'une image et d'une identité cohérentes du territoire) ;
 - o Mieux adapter la production aux demandes locales, environnementales et sociales ;
 - o Favoriser les circuits de production/consommation au sein même des territoires (développement de la consommation locale et des circuits courts de production et commercialisation).
- *La déssectorisation des politiques agricoles.* Il s'agit d'adresser les politiques rurales à l'ensemble des acteurs ruraux et non plus seulement aux acteurs du monde agricole. Cela signifie donc :
 - o L'ouverture des instances de débat et décision publics aux acteurs non agricoles ;
 - o De nouveaux objectifs de diversification des activités en milieu rural ou de soutien à des bénéficiaires non agricoles (développement rural intégré) ;
 - o Une mise en cohérence des politiques de développement agricole, local et rural.

Ces deux ensembles d'objectifs caractérisent les théories d'action contemporaines en matière de politiques de développement rural. Comme on l'a évoqué, l'innovation qui semble caractériser les récents programmes brésiliens réside dans la façon dont sont « couplées » les logiques territoriales et participatives dans l'atteinte d'objectifs communs de développement rural.

La participation est en effet instituée comme une nouvelle forme de régulation sociale et politique de l'action collective et publique en matière de développement rural territorialisé. En d'autres termes, elle est une forme de gouvernance démocratique des politiques rurales territorialisées, et est envisagée comme « mécanisme » d'accompagnement et de renforcement des processus de recomposition territoriale de l'action publique de développement rural. C'est pourquoi le territoire n'est pas seulement cible des politiques ou porteur des projets, mais un acteur à part entière de l'élaboration, de la mise en œuvre et de la gestion des dispositifs d'action publique. Il est défini par le Ministère brésilien du Développement Agricole (MDA) comme un « *nouvel acteur collectif du développement* » (2005).

Dans cette logique les politiques participatives et territoriales de développement rural, dans le cadre du PDSTR, poursuivent les objectifs suivants :

- Les logiques participatives se situent dans la continuité du mouvement de décentralisation/déconcentration des centres de pouvoir et de décision, car elles rendent plus démocratiques les processus de fabrication et de conduite des politiques publiques. Elles ont pour objectif de « mieux » territorialiser l'action publique en rendant possible de dépasser les centres de pouvoir et d'agrandir les échelles d'action traditionnelles (pouvoir des *prefeitos* ; échelle des *municipes*). Ces logiques visent en particulier à aménager des espaces locaux d'expression et d'action, à destination de publics sous représentés ou défavorisés par les relations de pouvoir au sein des territoires, comme les agriculteurs familiaux.
- Les logiques participatives réhabilitent aussi une échelle locale d'action en privilégiant les dynamiques « bottom/up » (élaboration des projets « par le bas », c'est-à-dire à la fois depuis le niveau local et par des acteurs traditionnellement bénéficiaires voire en dernière ligne des cibles de l'action publique). Elles incitent aux regroupements « horizontaux » et à la coordination d'acteurs et visent donc à provoquer des dynamiques intégrées et endogènes de développement des Territoires Ruraux.
- Enfin elles vont dans le sens d'objectifs de déssectorisation de l'action publique rurale au sein des Territoires car les conseils territoriaux rassemblent bien l'ensemble des acteurs ruraux et des secteurs d'activité en milieu rural, et non pas seulement les acteurs agricoles.

Les modalités de recomposition de l'action publique de développement rural autour de la territorialisation et de la participation semblent donc plutôt innovantes. Ce contexte particulier éclaire la problématique déroulée dans cette communication.

Questionnements et hypothèses.

La question centrale de la présente communication tourne autour de celle de la capacité, pour la participation, à constituer un mécanisme régulateur de l'action collective en général, de l'action publique territoriale de développement rural en particulier. Cette problématique générale peut se décliner en une triple interrogation :

- La participation permet-elle une action publique plus efficace, démocratique, adaptée aux besoins et demandes de la population et du territoire rural ?
- Dans quelle mesure les normes de gouvernance participatives permettent-elles ou facilitent-elles la territorialisation des politiques/projets de développement rural ?
- Et enfin, que signifie la participation dès lors qu'elle s'insère dans des systèmes d'action publique qui, comme c'est le cas notamment au Brésil, sont structurés par des relations de pouvoir antérieures et plus ou moins formelles ; qui sont organisés autour d'un découpage territorial historique ; et dépendants d'un sentier historique en matière de politiques agraires et agricoles ?

Les hypothèses sont les suivantes :

- Le caractère participatif des politiques et projets de développement rural permet de mieux structurer et de rendre plus stable le champ/espace public complexe (car multi dimensionnel, multi sectoriel et multi acteurs) du Territoire Rural, au sein duquel ces politiques et projets s'élaborent. D'une manière générale la participation favorise l'atteinte progressive des objectifs démocratiques et territoriaux des programmes de développement rural, notamment parce qu'elle constitue une opportunité d'apprentissage et de mobilisation pour les agriculteurs.
- Cependant la conception et la conduite participatives des ces politiques et projets prend place dans des systèmes d'action et des réseaux d'acteurs déjà structurés selon des règles plus ou moins formelles de fonctionnement et des relations de pouvoir en place. Dans ces conditions la participation et l'appropriation des dispositifs d'action publique par les bénéficiaires sont conditionnées par la possession de certaines ressources (éducation, réseaux de connaissance, temps, argent). Cette condition rend difficile la participation d'acteurs moins riches de telle ressources, et les dispositifs d'action publique se voient appropriés par des acteurs « *entrepreneurs de politique publique* » (MASSARDIER, 2003).

Méthodologie.

La méthodologie adoptée lors de l'étude de terrain se situe dans la perspective d'une sociologie de l'action publique. Ce type de sociologie analyse les politiques publiques par une mise en perspective des jeux d'acteurs et des institutions, de leurs représentations et des résultats de leur action. Elle permet de saisir les dispositifs d'action publique comme des processus, qui se fabriquent dans un univers d'action publique pluraliste, controversé et concurrentiel, et non plus comme de simples programmes d'action gouvernementale, fruit de la décision d'un Etat qui détiendrait le monopole du pouvoir. Au Brésil, depuis la fin de la dictature en 1985, l'univers d'action publique jusque-là cadenassé a vu l'apparition de nouveaux centres de pouvoir et d'une multitude d'acteurs rentrant en jeu dans la fabrication des politiques publiques : acteurs ou phénomènes internationaux dans le contexte de ce que l'on appelle la « globalisation » ; acteurs privés ; acteurs de la société civile. En ce qui concerne les Territoires Ruraux et l'élaboration des politiques rurales, par définition politiques multi dimensionnelles et multi sectorielles, cette multiplication des acteurs est encore plus probante.

Une sociologie de l'action publique a permis de prendre en compte cette transformation de l'action publique. Il s'est agi de s'intéresser aux conflits, aux ressources, aux activités politiques et aux questions de légitimité des acteurs, dans la perspective d'une analyse et d'une compréhension des nouvelles formes de régulation sociale que sont la territorialisation et la participation. Dans le cadre de mon travail, j'ai en particulier privilégié l'étude des acteurs de l'action publique (individus, réseaux, organisations) en interaction, sur l'étude des échanges, des conflits, des mécanismes de coordination et de regroupement. Les raisonnements adoptés sont de type bottom/up (par le bas), partant des modes d'échange et d'agrégation entre acteurs individuels et collectifs.

Les outils : recherche et analyse documentaire et bibliographique ; identification et entretiens semi directifs avec les acteurs membres du réseau d'action publique étudié ; observations.

Objets d'étude.

(a – Le projet de Marché Biologique)

Une rapide présentation des principales étapes de l'évolution du projet permet de récapituler les grandes lignes caractéristiques de la socio-genèse du projet.

En 1999 deux points de vente de produits issus de l'agriculture biologique sont ouverts sur le site de la CEASA (Centrale d'Approvisionnement de Brasilia – Société Anonyme). Aucune politique

publique de soutien à l'agriculture biologique n'existant dans le District Fédéral, ces points de vente sont le fruit d'initiatives propres aux producteurs. Ils correspondent à une demande particulière :

- La demande de consommation de produits issus de l'agriculture biologique est en effet en hausse, à Brasilia essentiellement, où une population de classe moyenne et supérieure cherche à s'assurer de la qualité de son alimentation, et dans une moindre mesure de la préservation de l'environnement par l'agriculture ;
- Les canaux de commercialisation pour ce type de produits agricoles sont peu nombreux (une dizaine de marchés existent à Brasilia et dans les villes satellites, l'autre possibilité pour les producteurs étant la vente directe aux supermarchés – possibilité limitée car ce canal est en grande partie occupé par les deux plus importantes exploitations biologiques du District Fédéral).

Ces deux points de vente sont tenus par deux regroupements de producteurs aux profils différents :

- L'un rassemblait 4 producteurs ayant un emplacement de vente dans le marché couvert de la CEASA. Un producteur sur les 4 était agriculteur familial. Un autre était le propriétaire de l'une des deux plus importantes exploitations d'agriculture biologique du District Fédéral. Travaillant au Secrétariat à l'Agriculture, à l'Élevage et à l'Approvisionnement de l'état, il a obtenu de la CEASA la concession d'un emplacement de vente.
- Le second groupe rassemblait 8 petits producteurs du *nucleo rural* de Taguatinga (ville satellite), dont une minorité d'agriculteurs familiaux. Ce groupe utilisait des étals démontables sur une aire de stationnement/déchargement à l'entrée du site de la CEASA. Leur situation était plus précaire, étant donnée l'absence de distribution d'eau, d'électricité, et d'existence officielle. En deux ans ce groupe s'est cependant élargi jusqu'à accueillir 12 producteurs.

En 2001 ces deux groupes se sont rassemblés et ont créé l'Association des Participants au Marché Biologique de Brasilia. L'Association regroupe différentes associations de producteurs, qui correspondent soit à des groupes d'intérêt communautaire (groupes d'agriculteurs issus d'une même communauté ou d'un périmètre de réforme agraire – *nucleo rural* ou *assentamento*, réunis autour de la défense d'intérêts communs, en l'occurrence la promotion de la petite production biologique) ; soit à des groupes « inter communautés » de promotion de l'agriculture biologique (Associations de producteurs biologiques).

En 2003, un Plan de Travail est signé pour la concrétisation du projet de construction d'un Marché Biologique. Les signataires sont l'Association, le secrétariat du Pronaf du District Fédéral, et le MDA (Secrétariat à l'Agriculture Familiale).

Ce plan établit les objectifs poursuivis par le projet :

- Mettre à disposition de l'agriculture familiale une centrale de commercialisation sur le site de la CEASA, pour la vente de produits biologiques (le Plan suggère un minimum de 65% d'agriculteurs familiaux parmi les participants au Marché) ;
- Mettre en place un projet aux dynamiques intermunicipales, puisque l'espace commercial doit être ouvert à l'ensemble des agriculteurs du District Fédéral et des espaces limitrophes, notamment des municipales de l'état de Goiás. (Il s'agit de la RIDE, Région Intégrée du District Fédéral et Alentours.)

Le Marché doit par ailleurs être géré et administré de manière collégiale, entre l'Association, le conseil intermunicipal, et le SEAPA du District Fédéral.

En 2005, le Marché Biologique est inauguré.

(b - Caractéristiques des groupes de producteurs de l'Association des Participants au Marché Biologique.)

Tout d'abord, les producteurs participants ont des profils différenciés, et certains disposent de ressources importantes.

On ne recense que 3 agriculteurs familiaux parmi les 16 membres fondateurs de l'Association. La majorité des participants correspond au profil des petits producteurs patronaux. Parmi eux, on a pu identifier deux profils de producteurs :

- Une minorité est constituée d'agriculteurs passés de la production conventionnelle à la production biologique suite à différentes raisons : engagement personnel pour une agriculture écologiquement viable (engagement politique ou lié un drame personnel) ; effet de voisinage (beaucoup de producteurs sont issus du même *nucleo rural*) ; formation ; calcul d'intérêt économique (la vente de produits biologiques étant plus fructueuse, à long terme, que celle des produits issus de l'agriculture conventionnelle).
- Une majorité des producteurs participants est constituée d'actifs ou de retraités de professions libérales diverses (retraités de la fonction publique, de la Banque Régionale de Brasilia, ingénieurs, enseignantes, journaliste). Il s'agit d'individus ayant eu une activité agricole annexe à leur profession, devenue activité principale lors du passage à la retraite, ou ayant effectué un changement total d'activité et de mode de vie. Ces membres du Marché sont devenus producteurs ruraux avant tout par conviction et engagement politiques en faveur de l'agriculture biologique ou de l'agro-écologie.

L'identification de ces profils particuliers révèle que les participants au Marché disposent de ressources importantes :

- Des ressources financières stables (les producteurs ont un capital suffisant pour supporter l'investissement que représente le passage de l'agriculture conventionnelle à l'agriculture biologique. Certains disposent d'une retraite régulière.)
- Des ressources en termes de temps, qui permettent de s'engager dans l'élaboration et la gestion du projet.
- Des ressources en termes de compétences techniques et d'éducation (ces ressources proviennent du réseau d'ingénieurs gravitant autour de certains producteurs anciennement ingénieurs, mais aussi de l'éducation permise par un engagement politique antérieur en faveur de l'agriculture biologique ou par une participation aux conseils municipaux de développement rural - CMDRS).
- Des ressources interpersonnelles (réseaux de voisinage et d'entraide ; réseau institutionnel et politique notamment grâce à l'Association d'Agro-Ecologie – AGE, dont font partie la plupart des membres fondateurs).

Dans un second temps, la socio-genèse du projet du Marché a permis d'isoler une poignée de producteurs qui, au-delà des organigrammes de l'Association, se sont imposées comme acteurs incontournables dans la construction puis la bonne marche du projet. Ils en ont été les « leaders », menant à bien son élaboration auprès des services administratifs et techniques, identifiant les guichets de financements, recherchant les soutiens institutionnels et politiques... Ce groupe de producteurs correspond au profil des « *entrepreneurs de politique publique* », selon la définition suivante (MASSARDIER, 2003, p. 36, reprenant l'analyse de KINGDON, 1984) :

« (c)es entrepreneurs (...) sont disposés à investir leurs ressources – temps, énergie, réputation, argent – pour investir une position dans l'attente d'un gain futur sous forme de bénéfices. »

Ils ont trois qualités : « d'abord, la capacité d'écouter les autres et de parler en leur nom en occupant un poste de décision ; ensuite, celle d'être reconnu pour son capital social, ou autrement dit ses ressources résilientes et ses compétences de négociateur ; enfin, la persistance et la ténacité dans l'action. (...) Ces entrepreneurs de politiques publiques recherchent (...) leur propre bénéfice dans la promotion d'une conception d'une politique publique qu'ils tentent d'imposer sur l'agenda politique.

En effet, ces leaders ont engagé des ressources personnelles pour la bonne conduite du projet, et en ont tiré bénéfice. On peut parler de « rétribution du militantisme » (GAXIE, 1977). Aujourd'hui ces producteurs ont un statut particulier au sein du Marché, qui leur confère une autorité dans la prise de décision, ainsi que certains privilèges dont ils tirent parti économiquement. Ils ont par ailleurs gagné un prestige social, notamment auprès des acteurs institutionnels et politiques qui les citent en exemple.

(c – Le réseau d'action publique du Marché Biologique)

La reconstruction et l'analyse du réseau d'action publique du Marché ont permis de définir l'Association des Participants au Marché, telle qu'elle a conduit le projet, comme « communauté de politique publique » c'est-à-dire comme réseau « à la fois soudé (...) et très clôturé. » (MASSARDIER, 2003, p.134).

Au départ du projet, l'ensemble des acteurs était bien « soudé » autour d'objectifs et d'un sens cognitif communs pour agir : ouvrir un nouveau canal de commercialisation pour les produits alimentaires biologiques, et promouvoir un mode de production agricole et de consommation plus écologiques. Les statuts de l'Association montrent par ailleurs l'existence d'une volonté d'entraide entre producteurs lors de l'adoption des nouveaux modes de production. Enfin, les interactions au sein du réseau sont caractérisées par la proximité et non par les conflits (proximité géographique et/ou socio-économique des producteurs, proximité en termes de valeurs ou de discours, proximité des intérêts).

Le réseau du Marché est par ailleurs « très clôturé » car « les coûts d'entrée y sont (...) élevés en termes d'investissement affectif, temporel et tout type de ressources que les acteurs ont l'obligation d'échanger pour y demeurer. » (MASSARDIER, 2003, *ibid*). En effet, l'entrée dans l'Association est assez coûteuse. Au sens propre tout d'abord, car les producteurs participants doivent payer une cotisation importante pour pouvoir vendre leur production au sein du Marché. Dans un sens plus figuré en second lieu, car les producteurs plus récemment membres de l'Association doivent compenser le fait qu'ils n'ont pas investi temps et énergie dans la construction du projet. Cette compensation peut se faire par une reconnaissance implicite de l'autorité des discours des leaders, et/ou par une participation accrue à la gestion collective et à la bonne tenue des marchés.

Cette formation du réseau d'acteurs en communauté de politique publique a permis à l'Association d'être stable et homogène, ce qui a constitué un atout majeur dans le temps long de la conduite du projet, qui nécessitait ténacité et cohérence. Par ailleurs la participation et l'investissement de tous les acteurs de ce réseau, et en particulier des petits producteurs, est un des facteurs de réussite du projet.

Principaux résultats.

(a – Une construction « endogène » voire exclusive du projet.)

Une dynamique endogène de construction est caractéristique de tout réseau d'action publique efficace. Le caractère soudé et clôturé de l'Association, et en particulier l'importance des interactions informelles, est bien ce qui a permis la réussite du projet, comme on l'a évoqué. Cependant cette particularité, étant donnée l'absence de régulation extérieure (due notamment au fait que le projet a été élaboré en partie en dehors des instances territoriales officielles de participation), conduit à une situation où le Marché fonctionne aujourd'hui en circuit fermé, et pour le profit d'un minimum de producteurs.

Chronologiquement, le projet a été élaboré et conduit en amont de la création du Territoire Rural et du conseil territorial de la CIAT. Le plan de travail était conçu à l'échelle de la RIDE, dont le District Fédéral est le point d'ancrage. Cette particularité a eu pour conséquence de limiter l'ampleur territoriale du projet. En effet, le Marché a été porté et instruit par un réseau d'acteurs du District Fédéral, qui n'ont pas forcément intérêt à ouvrir l'infrastructure aux producteurs des états du Goiás ou de Minas Gerais. Par ailleurs les producteurs font partie, comme on l'a indiqué, de groupes d'intérêt communautaires et/ou de conseils territoriaux qui correspondent à une échelle municipale. Les conseils territoriaux à l'échelle de l'Etat ou à l'échelle d'Agua Emendadas (CIAT) n'ont pas été sollicités ou concernés lors de la construction du Marché. Celui-ci étant aujourd'hui un dispositif stabilisé et entièrement géré par l'Association, la commission du Territoire Rural représente tout au plus pour le Marché un nouveau guichet de financements, mais en aucun cas une instance susceptible de contrôler ou de réguler son fonctionnement. Cette configuration a donc favorisé la permanence d'échelles d'action et de réseaux traditionnels, et limité l'étendue et l'impact territorial du projet.

Par ailleurs, les dynamiques de mise en place du Marché ont évolué en une logique de fermeture du dispositif, voire d'exclusion de certains producteurs ou candidats à l'adhésion à l'Association. Il semble que les normes participatives de gestion au sein du Marché aient échoué à réguler son fonctionnement interne et à favoriser son élargissement.

En effet des règles plus ou moins formelles de sélection se sont mises en place, et ont contribué à la stagnation du nombre de producteurs membres de l'Association et à l'éviction de certains candidats, notamment des agriculteurs familiaux. Ces règles établissent une sélection des producteurs sur des critères essentiellement économiques. Il s'agit de l'obligation à avoir une certification « agriculture biologique » payante, lorsqu'il existe un système gratuit de certification à destination des agriculteurs familiaux proposé dans le cadre du Pronaf, et que l'un des membres fondateurs de l'Association n'en possède pas. Il s'agit aussi d'un certain nombre de taxes sur les revenus des ventes, ou de cotisations de fonctionnement, établies pour la plupart sur le tard et non dans le plan de travail signé par le MDA et le Gouvernement du District Fédéral au début du projet. Il s'agit enfin de règles de sélection plus implicites, qui permettent de garantir une homogénéité socio-économique entre participants au Marché. Cette sélection implicite permet par exemple de fermer l'accès au Marché à des producteurs susceptibles de mettre en cause les discours et pratiques des leaders. D'un point de vue strictement économique, elle rend possible aussi de refuser les producteurs candidats qui proposent à la vente une production susceptible de concurrencer celle déjà présente sur le Marché.

Ces différentes conclusions des observations menées sur le terrain permettent de conclure qu'à l'intérieur du Marché comme aux frontières ou à l'extérieur du réseau d'action publique, les normes participatives n'ont pas réussi à constituer un principe de régulation du dispositif.

Cette situation est rendue possible par deux facteurs.

Le premier est relatif à la nécessité, pour les producteurs membres de l'Association, de posséder un certain nombre de ressources (en termes d'aisance financière, de temps, d'éducation, de

connaissance des environnements institutionnels, de légitimité ou de sentiment de légitimité vis-à-vis des autres acteurs). La capacité à participer et agir tient aussi à la possession de ressources informelles, notamment à la constitution et la maîtrise de réseaux interpersonnels au sein des administrations ou des agences techniques. De telles conditions à des pratiques égales de participation excluent les acteurs les plus démunis, en premier lieu les agriculteurs familiaux, et favorise la main mise des « leaders » ou des « entrepreneurs de politique publique » sur le projet.

Un deuxième facteur explicatif de cette situation de fermeture d'un dispositif d'intérêt collectif est l'absence, à l'extérieur du réseau d'action publique, d'une autorité de contrôle ou de régulation. On l'a vu, ce rôle n'est pas tenu par les conseils territoriaux en ce qui concerne le Marché Organique. Cette fonction ne leur est d'ailleurs pas dévolue *de jure*. Les institutions ou les techniciens n'ont pas, de leur côté, les moyens pour intervenir en ce sens. Ils n'en ont pas non plus la légitimité, étant donné que le projet a été élaboré pratiquement sans eux, la communauté de politique publique possédant en son sein les ressources politiques et techniques nécessaires. Cette absence de contrôle ou de régulation extérieure a permis la récupération progressive d'un projet d'appui à la commercialisation de l'agriculture familiale par une poignée de petits producteurs du District Fédéral agissant selon leurs intérêts.

(b – Situation du Marché en 2008 et typologie des pratiques de participation)

En 2008, le fonctionnement du Marché était autonome et ses perspectives d'évolution étaient orientées vers la maximisation des profits de la dizaine de producteurs utilisant le dispositif. Au-delà des organigrammes, les producteurs identifiés comme « leaders » lors de l'élaboration du projet détenaient toujours les pouvoirs de décision et de gestion. Leur projet était de transformer le Marché en coopérative spécialisée dans la vente de certaines productions. Cette évolution permettrait à moyen terme la privatisation du dispositif et donc la possibilité d'investir et de réaliser des bénéfices. Elle signifie aussi l'autonomie vis-à-vis des conditions liées à un financement par le PRONAF, et notamment celle d'ouvrir le Marché à une majorité d'agriculteurs familiaux.

Les pratiques de participation au sein de l'Association étaient différenciées. On a pu identifier trois types de pratiques stabilisées.

- *Le cas des leaders*. Ce noyau d'acteurs riche en ressources est au cœur de l'élaboration et de la bonne marche du projet. La légitimité et le pouvoir qu'ils tirent de leurs ressources et de leur contribution primordiale à la construction du Marché leur confèrent une place et une autorité spécifiques pour faire fonctionner et utiliser le dispositif. De cet engagement, ils retirent certaines rétributions, financières et symboliques, mais aussi en termes d'apprentissage des pratiques d'action collective. Dans une logique d'entrepreneurs des politiques publiques, ils cherchent aujourd'hui à faire prospérer ces gains et à les réinvestir dans l'élaboration d'un projet de coopérative pour le Marché.
- *Le cas d'une minorité de participants actifs au sein du Marché*. Ces producteurs n'ont pas participé à la construction du projet, mais travaillent collectivement à la gestion du dispositif. Le caractère associatif du Marché donne un sens à leur engagement, dont ils attendent aussi une rétribution (financière, pas la possibilité de vendre leur production, mais aussi en termes de bénéfices tirés de réseaux d'échange et d'entraide avec les producteurs biologiques). Cependant leur participation peut être qualifiée de minimale au sens où, par manque de ressources de négociation ou de contestation, par intérêt ou par allégeance aux discours des leaders, ils ne cherchent pas à intervenir dans les processus de décision ni à faire valoir leur vision de la gestion du Marché.
- *Le cas des « free-riders »*. Il s'agit de la majorité des producteurs membres de l'Association, qui ne participent plus que par l'usage du dispositif comme canal de commercialisation. Ayant pour la plupart contribué à la construction du Marché, ils se sont progressivement

désengagés et ne se sentent plus concernés par les questions de sa gestion et de son évolution. Ils continuent cependant à y vendre une partie de leur production, et à assurer une participation minimale, par routine ou par calcul d'intérêts.

Conclusion.

La participation des producteurs à l'élaboration et à la mise en place du Marché Biologique a permis que le projet soit porté par une communauté de politique publique stable et légitime. Cela constitue un facteur important de l'aboutissement du projet.

Cependant, des limites ont été observées quant à l'évolution du fonctionnement du Marché : limites de la portée territoriale du dispositif, limites de la gestion participative du Marché et de son ouverture à l'agriculture familiale, pourtant bénéficiaire prioritaire.

Cet état de fait peut être expliqué par plusieurs facteurs :

- La permanence d'échelles d'action municipales et de réseaux d'acteurs traditionnels où priment les ressources informelles, qui témoigne d'une dépendance des politiques publiques brésiliennes à un sentier historique marqué par des formes de clientélisme et de cooptation.
- Le contexte d'émergence du Territoire Rural et de l'instance participative de la CIAT, qui n'ont pas encore de moyens ni de légitimité pour constituer une autorité extérieure ou exercer une forme de régulation politique sur les dispositifs d'action publique.
- D'une manière plus générale, on peut supposer une absence de moyens ou de volonté politique pour garantir l'équité des capacités/ressources de participation entre les différents acteurs d'une part ; et une forme de cohésion ou cohérence territoriale selon des dynamiques inter-municipales ou inter-états, d'autre part.

Bibliographie résumée.

DURAN P., THOENIG J-C, 1996, "L'Etat et la gestion publique territoriale", *Revue Française de Science Politique*, vol 46, n°4.

GAUDIN J-P, 2007, *La démocratie participative*, Paris, Armand Colin.

GAXIE D., 1977, « Economie des partis et rétributions du militantisme », *Revue Française de Science Politique*, vol 27, n° 1, pp. 123-154.

Kingdon J.W., 1984, *Agenda, Alternatives and Public Policy*, Little, Brown.

LASCOURMES P., LE GALES P., 2006, *Sociologie de l'action publique*, Paris, Armand Colin.

MASSARDIER G., 2003, *Politiques et action publiques*, Paris, Armand Colin.

MULLER P., 1990, *Les politiques publiques*, Paris, PUF.

MULLER P., SUREL Y., 1998, *L'analyse des politiques publiques*, Paris, Montchrestien.

SABOURIN E., 2007, *Paysans du Brésil - Entre échange marchand et réciprocité*, Paris, Ed. Quae.

SABOURIN E., TONNEAU J-P, 2007, *Agricultura Familiar - Interação entre Políticas Públicas e Dinamicais Locais*, Porto Alegre, UFRGS Editora.

TROUVE A., 2007, *Le rôle des Régions européennes dans la redéfinition des politiques agricoles*, Thèse de doctorat en sciences économiques, Université de Bourgogne, Dijon.

VAN DER PLOEG J. D., 2006, « O Modo de Produção camponês revisitado », in SCHNEIDER S. (dir.), *Diversidade da Agricultura Familiar*, Porto Alegre, UFRGS Editora.

