HAL
open science

Développement territorial et lutte contre la pauvreté au Brésil : politiques d'inclusion, pratiques d'exclusion

Eric Sabourin, Flavio Eiro de Oliveira

To cite this version:

Eric Sabourin, Flavio Eiro de Oliveira. Développement territorial et lutte contre la pauvreté au Brésil : politiques d'inclusion, pratiques d'exclusion. Action publique, dynamiques sociales et pauvreté : la territorialisation en débats, 2019. hal-02749848

HAL Id: hal-02749848

https://hal.science/hal-02749848v1

Submitted on 9 Jun 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Sous la direction de
P. Bonnal, G. Cortes,
N. G. Delgado, S. P. Leite,
C. Poncet & É. Sabourin

ACTION PUBLIQUE, DYNAMIQUES SOCIALES ET PAUVRETÉ

La territorialisation en débats

Presses universitaires de la Méditerranée

Action publique, dynamiques sociales et pauvreté

La territorialisation en débats

Collection « Territoires en mutation »

Directeur de collection
Cyrille FERRATON

Comité scientifique
Isabelle BERRY CHIKHAOUI (mondes urbains), Dominique CROZAT (cultures et territoires), Marc DEDEIRE (dynamiques rurales), Lucile MÉDINA (géopolitique et développement), Julie TROTTIER (ressources et environnement).

La collection « Territoires en mutation » publie des travaux, études ou essais privilégiant les approches sociales, économiques, culturelles ou encore politiques du territoire.

Elle est ouverte à des thématiques variées : dynamiques rurales, urbaines et périurbaines, environnement et ressources naturelles, inégalités et développement, cultures et représentations, etc. La collection, portée par l'équipe ART-Dev, entend valoriser les apports de la géographie et de l'aménagement mais également ceux des autres sciences sociales qui alimentent le débat aujourd'hui sur la recomposition des territoires et leurs enjeux à venir.

Collection « Territoires en mutation »

Action publique, dynamiques sociales et pauvreté

La territorialisation en débats

Sous la direction de

Philippe Bonnal, Geneviève Cortes, Nelson Giordano Delgado,
Sergio Pereira Leite, Christian Poncet et Éric Sabourin

2019
Presses universitaires de la Méditerranée

Mots-clés : action publique, Brésil, dynamiques sociales, France, pauvreté, territorialisation.
Illustration de couverture :
Brésil, photographie Daniela Pacifico, 2014.

ISBN 978-2-36781-325-7
Tous droits réservés, PULM, 2019.

Sommaire

Préambule 9

Introduction 11

Cadre conceptuel et méthodologique de la territorialisation

David Giband
Territoire(s) et territorialisation(s) de l'action publique. Réflexions à partir de l'exemple français 25

Valter do Carmo Cruz
Territoire et processus de territorialisation : usages et conceptions méthodologiques dans le domaine de la géographie 39

Spécialisation fonctionnelle et sectorielle des territoires

Isabelle Berry-Chikhaoui et Valérie Lavaud-Letilleul
Les politiques publiques contre le territoire. La zone industrialo-portuaire de Fos au croisement de la géographie sociale et radicale 59

Sophie Masson
La production des espaces logistiques : un processus territorialisé ? 81

Geneviève Cortes, Ludivine Eloy, Anaïs Vassas Toral
Politiques territoriales, territorialités habitantes et dynamiques rurales. Regard croisé sur l'Altiplano bolivien et le Cerrado brésilien 99

Henri Acselrad
Peuples et communautés traditionnelles, grandes entreprises et stratégies de territorialisation 123

Territorialisation et reformulation des cadres institutionnels d'intervention

Philippe Bonnal et Christian Poncet
La territorialisation des politiques publiques au Brésil en milieu rural pour le développement local et la lutte contre la pauvreté. Une lecture institutionnelle 137

Catia Grisa et Nelson Giordano Delgado
De la conception à la mise en œuvre : idées, intérêts et institutions dans les politiques de développement territorial au Brésil 153

Ademir Antonio Cazella, Fabio Luiz Búrigo, Lauro Mattei
Décentralisation administrative, agencements institutionnels et politiques territoriales : notes sur les expériences récentes au Brésil et dans l'état de Santa Catarina 171

Sandrine Fréguin-Gresh
Avancées, incertitudes et défis de la gouvernance territoriale environnementale à Peñas Blancas (Nicaragua) 189

Catherine Sélimanovski
Les enjeux de la territorialisation des politiques publiques de traitement de la pauvreté en France 205

Territorialisation, pauvreté et exclusion

Daniela Aparecida Pacífico
La notion de pauvreté dans le Plan Brésil sans misère rurale et les spécificités de ses multiples dimensions 225

Eric Sabourin et Flávio Eiró
Développement territorial et lutte contre la pauvreté au Brésil : politiques d'inclusion, pratiques d'exclusion 241

Silvia Zimmermann
Politiques publiques territorialisées, spatialisation de la pauvreté et effets de lieu. Réflexions à partir du cas brésilien 253

Arilson Favareto
Agriculture familiale, pauvreté et avenir des territoires ruraux — les réussites et les impasses de l'agenda actuel 265

Isabelle Berry-Chikhaoui, David Giband, Lucile Medina
La double figure du pauvre a-territorial et hyper territorialisé dans la ville néolibérale. L'exemple de Montpellier 279

Bibliographie 295

Eric Sabourin et Flávio Eiró

Développement territorial et lutte contre la pauvreté au Brésil : politiques d'inclusion, pratiques d'exclusion

Introduction

Depuis 2003, de nouvelles politiques d'inclusion sociale ont été développées au Brésil, pour les secteurs les plus pauvres et marginalisés de la société. Ce fut le cas notamment du programme de transfert conditionnel de revenu, *Bolsa Família* (PBF), sous la responsabilité du Ministère du développement social et de lutte contre la faim (MDS). Dans un autre domaine d'activité, le Programme national de renforcement de l'agriculture familiale (PRONAF) et le Programme de développement durable des territoires ruraux (PRONAT) ont été mis en place par le ministère du développement agraire (MDA).

La définition sociologique de la notion d'inclusion sociale revêt un sens beaucoup plus large que celui généralement utilisé dans l'univers des politiques publiques qui présente un biais d'inclusion au marché ou d'inclusion dans l'action publique (Niederle, 2014). Il appartient alors aux sciences sociales de démontrer l'impact de la mise en œuvre de ces politiques, qui peut être positif ou négatif pour l'inclusion sociale.

Si l'exclusion sociale est comprise comme un phénomène multidimensionnel d'accumulation des désavantages, notamment par la rupture des liens sociaux (Paugam, 1998), nous défendons une vision correspondante de l'inclusion sociale, qui peut trouver dans le recours aux politiques publiques l'opportunité de briser un cercle vicieux de la pauvreté. L'insertion dans les institutions sociales — comme le marché, l'assistance santé ou l'accès aux services de base — est aussi le début d'un processus multidimensionnel d'inclusion sociale qui passe par le renforcement des liens sociaux. Une analyse superficielle ou unidimensionnelle peut masquer les phénomènes d'exclusion pertinents dans ce contexte particulier.

Ainsi, le présent chapitre examine la question des limites des programmes mentionnés ci-dessus en termes d'inclusion sociale, précisément

à travers les mécanismes et les pratiques d'exclusion que peut occasionner leur mise en œuvre. La méthodologie empirique combine des entretiens avec des acteurs clés (gestionnaires, techniciens et bénéficiaires des politiques), de l'analyse d'archives et d'évaluation de ces programmes ou de leurs projets.

Le texte est composé de deux parties : la première présente le cadre théorique de référence et la seconde porte sur l'étude de cas de trois politiques publiques brésiliennes, le PBF, le PRONAF et le PRONAT.

1 Inclusion, exclusion et politiques publiques : quelques références

1.1 Pauvreté, exclusion, inclusion

Bien que souvent confondues, la pauvreté et l'exclusion ne sont pas synonymes d'une même réalité, même si elles interagissent de différentes manières dans des contextes divers : il s'agit de deux notions complémentaires permettant de caractériser une situation complexe qui peut être vécue de différentes manières. Deux points de vue opposés divisent les travaux de recherche sur le sujet : la vision cumulative et la vision compensatoire. La première défend l'existence d'un effet cumulatif entre la pauvreté et l'exclusion : plus on est pauvre, plus on se trouve socialement exclus. La lutte contre la pauvreté est alors non seulement une expression de la solidarité face à des circonstances économiques dans lesquelles la dignité humaine est mise en péril. Elle devient aussi une lutte pour l'inclusion sociale des pauvres, pour leur accès inconditionnel aux droits fondamentaux, au plein exercice de la citoyenneté et à une vie sociale complète. Le second point de vue considère que la précarité matérielle peut également engendrer une intégration sociale, car la pauvreté est souvent compensée par des liens de solidarité. Faire face à l'adversité collectivement peut renforcer les liens familiaux et communautaires, en créant un système de cohésion sociale (Böhnke, 2008).

Enfin la notion d'inclusion recouvre également la participation effective aux divers systèmes fonctionnels, tels que l'économie, la politique, le système d'éducation, le marché du travail, la citoyenneté (Strobl, 2007). L'inclusion peut se traduire par la pertinence des compétences et des actions spécifiques d'un individu dans un système social donné. En effet, l'intégration sociale ne peut se produire que par des mécanismes d'inclusion efficaces. En ce sens, l'exclusion est directement opposée à la citoyenneté et, par conséquent, la protection sociale représente dans ce contexte une proto-citoyenneté de la population la plus pauvre (Lavinas, 2002).

En général, l'utilisation de la notion d'« exclusion » dans le débat sur la pauvreté implique nécessairement de considérer les aspects subjectifs

de cette réalité, comme la stigmatisation, « la perte d'identité, l'échec des liens communautaires et sociaux, résultant en une rétraction des réseaux de sociabilité, avec rupture des mécanismes de solidarité et de réciprocité » (Lavinas 2002, p. 37), vision également partagée par Paugam (1998), condensé dans son concept de *disqualification sociale* et par Castel (1995) qui parle de *désaffiliation sociale*.

Si dans un premier moment, avec l'apogée du capitalisme au milieu du XXe siècle, la représentation des pauvres en Amérique latine a été associée à un comportement d'auto-exclusion (le refus d'appartenir à la norme productive) cette idée a évolué vers celle d'une forme d'exclusion passive propre à la masse des marginalisés (Levinas, 2002). La notion de *marginalité* est essentielle dans ce contexte pour souligner le caractère d'exclusion intrinsèque dans la formation de la société latino-américaine (Castells, 1971). À la fin du XXe siècle, émerge la notion de travailleur précaire — déjà établie dans la littérature sociologique européenne et américaine — qui porte l'idée d'une fragile identité de classe.

L'approche multidimensionnelle de l'exclusion est reprise par des organismes internationaux comme l'Organisation Internationale du Travail qui met en relief ses sphères économiques, institutionnelles et culturelles et voit dans la pauvreté des trajectoires d'appauvrissement qui conduisent à la rupture des réseaux sociaux, (Lavinas, 2002). L'articulation de ces sphères inclut les politiques sociales — comme moyen de participation aux formes de régulation de la vie sociale — à l'analyse de l'économie de liens sociaux : comment évoluent les structures de solidarité dans un contexte de transformation de la pauvreté par de nouvelles interventions publiques, avec leurs limites et effets secondaires.

1.2 La question du « non accès » ou du « non recours »

Dans un contexte de marginalisation, l'examen du processus d'accès aux interventions publiques est essentiel à la compréhension des nouvelles formes d'exclusion sociale. Warin (2010a ; 2010b ; 2012) examine la problématique de la non revendication des droits sociaux en France et, de manière plus large, du non accès aux politiques publiques. Cette thématique est apparue avec l'évolution des dispositifs et méthodes d'évaluation des politiques sociales. Par définition, la non revendication ou le « non recours » renvoie à « toute personne qui — en tout état de cause — ne bénéficie pas d'une offre publique, de droits et de services, à laquelle elle pourrait prétendre » (Warin, 2012, p. 3).

Selon Warin (2010b), les trois principales formes de non accès aux droits sociaux ou aux instruments de politiques publiques sont : i) La *non connaissance* (lorsque l'offre n'est pas connue ; ii) La *non demande* (l'offre est connue mais pas demandée) et iii) la *non réception*, (offre connue, demandée mais non obtenue).

La question de l'analyse du non accès ou du non recours aux politiques publiques constitue un enjeu aussi bien en termes d'efficience des politiques que de leur pertinence. Selon Warin (2010 : 4) la dimension du non recours s'exprime quand celui-ci indique un manque d'intérêt ou d'accord avec la politique proposée ou sous l'effet d'impossibilités d'accès qui peuvent être très diverses. Dans ces différents cas, la question du non recours permet d'interroger la possibilité de « ruptures de citoyenneté » dans la mise en œuvre de l'offre publique.

1.3 L'exclusion politique

À l'échelle macrosociale ou collective des groupes d'intérêt, existent des formes d'inclusion ou d'exclusion aux politiques publiques déterminées par le degré d'ouverture des coalitions qui influencent ou pèsent sur la définition des politiques publiques ou sur celle de leur public cible, y compris les coalitions de cause qui défendent des valeurs ou des priorités sociétales (Sabatier, Jenkins-Smith, 1993[1]). Celles-ci correspondent à des formes de lobbies constituées pour influencer la définition, les buts ou les cibles des politiques publiques, non pas uniquement en fonction d'intérêts matériels, mais de causes civiques ou éthiques (peine de mort, droits des minorités, environnement, etc.). Il existe également des formes de réseaux ou de coalitions « non démocratiques » ou « fermées » qui tendent à s'approprier l'élaboration de politiques publiques sectorielles, excluant d'autres catégories d'acteurs pour qu'elles répondent aux intérêts de minorités (Camau, Massardier, 2009).

Ces formes d'inclusion ou exclusion peuvent être également déterminées par les inégalités politiques qui font partie des inégalités sociales (Bihr, Pfefferkorn, 2008). Mais ce ne sont pas seulement celles qui seraient liées au traitement des individus en fonction de leur classe sociale ou de leur pouvoir. Il s'agit d'inégalités en termes de distribution du capital social (Bourdieu, 1980) et des capacités d'accès des individus aux ressources politiques (éducation, information, connaissances, réseaux sociaux, compétences, etc.) et, indirectement, aux réseaux de politiques publiques (Massardier, 2008).

Un autre mécanisme d'inclusion et exclusion, qui intègre des différents aspects des idéaux types de non-accès proposés par Warin (non connaissance, non demande et non réception), est le clientélisme politique. L'im-

1. Pour Sabatier (1993), les coalitions de cause (ou en faveur d'une cause) réunissent autour d'un thème ou d'un secteur particulier, des acteurs d'organisations publiques ou privées ou de la société civile, intéressés par un problème et qui, d'une façon récurrente cherchent à influencer la politique publique de ce secteur ou thématique. Les acteurs d'une coalition de cause partagent un système de croyances qui intègre des valeurs prioritaires, des principes de perception et d'interprétation du problème et de ses causes ainsi que des affirmations quant à l'efficience des instruments publics pour le résoudre.

précision du terme « clientélisme » résulte de son utilisation souvent indistincte qui lui fait perdre sa valeur scientifique, étant confondu avec des concepts connexes. Dans la plupart de ses définitions classiques, le clientélisme se matérialise au niveau microsociologique, ce qui conduit à préciser son sens. Nous utilisons la définition de Tina Hilgers, qui met en évidence les éléments fondamentaux de ce concept dans sa dimension classique. Selon elle :

> En plus d'être un échange dans lequel les individus cherchent à maximiser leurs intérêts, le clientélisme implique longévité, caractère diffus, contact de face-à-face et inégalité. Autrement dit, il est une relation personnelle durable entre personnes de statut socio-politique inégal. L'établissement de ces caractéristiques permet de différencier des concepts tels que l'achat de votes et la corruption et détermine la position analytique du clientélisme au niveau microsociologique.(Hilgers, 2011 : 568, traduction des auteurs)

Médard (1976) considère le clientélisme comme une forme de structuration des relations interpersonnelles, et un facteur décisif pour la compréhension de certains systèmes sociaux, car il contribue à l'intégration sociale. Cette contribution peut être indirecte, amortissant des conflits ou directe, articulant des groupes hétérogènes. Les réseaux clientélistes peuvent ainsi contribuer à la « dé-marginalisation » de certains groupes sociaux (Médard, 1976 : 127).

2 Inclusion et exclusion dans les programmes de Développement territorial de lutte contre la pauvreté

2.1 Le Programme *Bolsa Família* : le clientélisme en question

Les années 1990 ont marqué le début des programmes de réduction de la pauvreté à grande échelle en Amérique latine, notamment au Mexique, en Argentine, au Chili et au Brésil (Barrientos et Sebantibáñez, 2009). Ces nouveaux modèles de programmes d'assistance sociale ont constitué une rupture de la dépendance de la protection sociale au travail formel. Cette transition vers l'intégration sociale des pauvres a été marquée par la création de programmes de transferts conditionnels de revenu. Les programmes de transferts conditionnels de revenu offrent une alternative à l'assistance traditionnelle à court terme, là où la population cible se trouve dans une situation d'instabilité temporaire, comme en temps de crise économique.

Dans ce contexte, le programme *Bolsa Família* (PBF), créé en 2003 au Brésil, constitue actuellement le plus grand programme de transfert conditionnel de revenu au monde (Hall, 2006). L'expansion du PBF en termes de budget et de couverture au fil des ans témoigne de son succès. Depuis son lancement en 2003 jusqu'à 2013, le nombre de familles

bénéficiaires est passé de 3 600 000 à 13 800 000 (MDS, 2015). Ce programme de transfert de revenu aux plus pauvres ne dépendant pas de l'intermédiation des élites politiques locales, a eu une grande influence dans le démantèlement des élites traditionnelles qui ont dominé le milieu rural brésilien, en particulier au nord-est. Il n'en reste pas moins, cependant, un sentiment de gratitude des bénéficiaires qui peut se traduire en appui politique, même s'il ne s'agit pas d'une relation clientélisme stricto sensu (voir la définition utilisée ci-dessus). Ces constats incitent donc à s'interroger sur l'effet réel du PBF en termes d'intégration sociale de ses bénéficiaires, en mettant en évidence les limitations empiriques de la construction de la citoyenneté. Nous nous référons en particulier à l'appropriation du programme par des groupes privilégiés à des fins électorales, situation qui semble courante dans d'autres pays d'Amérique latine (Barrientos et Santibáñez, 2009).

La question de cet effet secondaire électoral du PBF est de plus en plus présente dans la littérature scientifique. Hall (2012), en analysant des données pour le Brésil, a identifié une forte tendance d'augmentation du soutien au gouvernement du Parti des Travailleurs aux élections de 2010 dans les localités comptant plus de familles ayant intégré le PBF dans les 18 mois précédant l'élection. Yoong (2011), dans une étude de cas à Belo Horizonte, conclut que bien que le programme ne soit pas utilisé consciemment comme une stratégie d'achat de votes, il fonctionne comme un élément conditionnant, limitant le choix de vote des bénéficiaires afin de maximiser les chances de continuité du programme. En faisant usage d'entretiens institutionnels, Fenwick (2009) montre comment le PBF a permis le renforcement du pouvoir municipal au détriment de celui de l'État, permettant aux maires — indépendamment de leur appartenance politique — de bénéficier du crédit politique lié à ce programme.

Bursztyn et Chacon (2011) attirent l'attention sur une nouvelle configuration économique liée au PBF constituant un facteur important pour la compréhension de ces phénomènes. Il s'agit du remplacement d'anciennes pratiques liées à « l'industrie de la sécheresse » par les programmes d'assistance sociale, marquant la transition d'un transfert de revenu intermittent à un transfert permanent. Ce nouveau paramètre — même s'il est efficace pour réduire les vulnérabilités fondamentales — n'empêche pas la « rénovation et la continuité des pratiques clientélistes » (Bursztyn et Chacon 2011, p. 34.). Au contraire, la mise en œuvre du PBF est marquée par la permanence de médiateurs des faveurs publiques qui, à travers des mécanismes paternalistes, assurent leur légitimité et entretiennent leur potentiel électoral.

Certaines pratiques bureaucratiques peuvent servir d'indicateur de distinction entre le fait de bénéficier du crédit du programme et des

stratégies clientélistes en soi, qui elles, supposent la restriction d'accès. Il est important de rappeler que les municipalités sont responsables de la mise en œuvre et de la gestion du PBF et notamment de l'établissement des listes de bénéficiaires. Même si les ressources sont issues du niveau fédéral et transférées directement aux bénéficiaires, les secrétariats municipaux d'assistance sociale jouissent d'une grande liberté dans cette gestion.

Le PBF a des règles de fonctionnement, mais des pratiques discrétionnaires sont prévues pour justifier l'inclusion ou l'exclusion des bénéficiaires. Bien que de telles pratiques ne fassent pas officiellement partie du programme — qui devrait fonctionner exclusivement sur la base de l'information auto-déclarée par les familles — elles ne sont pas activement combattues, car le PBF confère aux assistantes sociales une capacité d'évaluation qualitative de la situation familiale. En outre, une pratique courante dans les petites municipalités est de confier le secrétariat ou le département d'assistance sociale à la « première dame », l'épouse du maire. En plus de la personnalisation de l'assistance sociale, on constate le pouvoir effectif des titulaires de ces postes sur les travailleurs sociaux et agents municipaux. Ceux-ci ont des statuts de travail très divers et, en l'absence de réglementation, les contrats temporaires et précaires abondent, sans aucune protection en cas de licenciement injustifié.

Plusieurs études (Bohn, 2011 ; Baez *et al.*, 2011 ; Hunter & Power, 2007) font état d'une relation vaste et complexe entre le PBF — et d'autres programmes similaires dans d'autres pays — et le comportement électoral. La connexion entre ces politiques sociales et les pratiques clientélistes doit encore être développée de façon rigoureuse. Il s'agit notamment de distinguer, d'une part, une réponse économique rationnelle concernant le choix du vote comme rétribution spontanée (ce qui soulève effectivement un certain nombre de questions concernant la relation entre la pauvreté et la citoyenneté) et, d'autre part, les pratiques d'inclusion et d'exclusion liées à la mise en œuvre du programme à des fins politiques. En d'autres termes, si les paramètres discrétionnaires mentionnés ci-dessus sont utilisés pour alimenter les stratégies clientélistes, il y a bien constitution d'un type de barrière pour accéder au programme. Sinon, la corrélation nature du vote/bénéfice gagnerait à être discutée dans un autre champ que celui du clientélisme ou du non-accès.

2.2 Le Pronaf : une politique ciblée et sélective

Le Programme national de renforcement de l'agriculture familiale (PRONAF) représente une des premières politiques ciblées sur un secteur spécifique au Brésil qui se soit consolidée et ait régulièrement vu ses moyens augmenter d'un gouvernement à l'autre depuis 1995. Le principal instrument du Pronaf est le crédit agricole. Son côté social et d'inclusion

économique vient de sa population cible : le segment majoritaire de l'agriculture familiale (plus de 4 millions d'exploitations). La catégorie a été définie de façon normative pour correspondre à la base sociale de bénéficiaires visés par la politique. Cette définition a été confirmée dix ans plus tard par la Loi de l'Agriculture Familiale votée en 2006 (Brésil, 2006).

L'accès à cette politique est déterminé par l'obtention du Document d'aptitude au PRONAF, le DAP. L'attribution du DAP a été confiée aux Syndicats municipaux de travailleurs ruraux, sur la base de la vérification de ces normes [2], dans la mesure où ils constituaient la principale forme de représentation de cette catégorie et surtout la plus diffuse sur le territoire. Cependant, la catégorie des travailleurs ruraux salariés qui constituait à l'origine la base sociale de ces syndicats (réunis dans la Confédération des travailleurs de l'agriculture CONTAG) s'est trouvée marginalisée et exclue de l'accès au DAP. Pourtant, il existe au Brésil un grand nombre d'agriculteurs familiaux associant production propre et salariat, au titre des exploitations pluriactives (Schneider et CASSOL, 2013). Les exemples sont multiples et correspondent y compris à des agriculteurs modernes, assurant une production intensive pour le marché, souvent des maraîchers ou métayers minifundistes qui doivent compléter leur revenu par un travail salarié.

Les métayers des grands domaines appelés « *moradores* », pour pouvoir continuer à cultiver sur les terres de leur patron, ont dû signer une carte de travailleur salarié, même s'il s'agit d'un travail très temporaire et peu rémunérateur (parfois un a deux jours par semaine), et se trouvent ainsi exclus du PRONAF. Cette exclusion est d'ailleurs devenue plus grave quand d'autres instruments d'inclusion sociale et économique visant le secteur rural furent attribués également uniquement aux détenteurs du DAP (Programme d'achats d'aliment, Programme national d'alimentation scolaire, Programme de tourisme rural, etc.) (Grisa, Schneider, 2014).

Par ailleurs, à partir de 1999, une révision du PRONAF a élargi le plafond du revenu annuel brut pour l'attribution du crédit bonifié au-delà de 110 000,00 R$/an (40 000 euros) (Aquino, Schneider, 2010). Ainsi, l'attrait de ce crédit avantageux instaura une concurrence injuste favorisant les exploitations de taille moyenne. La compétence pour l'attribution du DAP a également été attribuée aux Syndicats de producteurs Ruraux qui sont l'expression de l'agriculture patronale et d'entreprise. Il y eut tellement d'abus qu'il fallut faire dépendre l'attribution du DAP d'un visa des services publics de développement agricole (les EMATER).

2. La Loi n° 11.326 de 2006, définit l'agriculteur familial selon 4 critères : une surface agricole utile non supérieure à 4 modules fiscaux (unité agraire minimale calculée pour chaque région du pays) , l'utilisation prédominante de la MO de la famille, le revenu familial assuré par la production agricole (au minimum 70 % du revenu total de la famille) et la gestion familiale de l'exploitation.

Mais cette nouvelle intermédiation, a souvent eu pour effet d'en concentrer l'attribution à des profils de producteurs correspondant au modèle idéal selon ces services : à savoir un producteur moderne, intensif et intégré aux filières commerciales traditionnelles (Sabourin, 2014).

2.3 Le PRONAT : avancées et limites de la participation

Le Programme national de développement territorial, PRONAT, également assuré par le MDA a été annoncé comme une politique d'inclusion sociale et économique de l'agriculture familiale. Les premiers territoires objet du PRONAT ont été établis dans des régions associant forte densité d'agriculteurs familiaux et indices de pauvreté rurale élevés.

La principale innovation en relation a la modalité antérieure du PRONAF C/Infrastructure municipale a été l'élargissement de l'expérience participative des Conseils municipaux de développement rural (CMDR) aux Collèges de développement territorial (CODETER), chargés de planifier des projets d'équipements collectifs à l'échelle inter-municipale (MDA, 2003). Le gain en termes de participation était significatif dans la mesure où il permettait aux mouvements sociaux mais également aux services publics régionaux et fédéraux de contourner l'omniprésence des maires qui contrôlaient les CMDR (Sabourin, 2011 ; Schneider et CASSOL, 2013).

Pour autant, l'accès des représentants des divers segments de la société civile a une participation aux Collèges territoriaux aura constitué le premier défi d'inclusion et la première source d'exclusion du PRONAT. Le second défi, même en disposant d'une représentation au collège territorial, était de pouvoir influencer les décisions des projets et surtout de pouvoir peser afin de promouvoir des actions qui bénéficient à sa catégorie ou répondent aux demandes de ses bases sociales.

En ce sens, il y eut un effort considérable du MDA et de son Secrétariat au développement territorial-SDT durant les premières années du PRONAT de façon à former les membres des collèges territoriaux, de réduire l'asymétrie d'information et de ressources entre représentants des agriculteurs familiaux et les autres composantes (services techniques, collectivités locales et municipales et secteur privé). De fait, cet effort a conduit à une rénovation des représentants de l'agriculture familiale au bénéfice des femmes et des jeunes et à l'émergence d'une génération de nouveaux leaders y compris à l'échelle nationale.

Cependant des mécanismes d'exclusion, parfois surprenants, ont été observés en matière d'accès aux collèges territoriaux, y compris au sein de la catégorie « large » de l'agriculture familiale.

Le travail de suivi du fonctionnement des collèges et de l'élaboration des projets dans trois territoires ruraux du pays (Aguas Emendadas au centre ouest, Portal da Amazônia e Baixo Amazonas en Amazonie) a mis

en évidence divers processus d'exclusion de certaines catégories de la société civile rurale (Avila *et al.*, 2011 ; Massardier *et al.*, 2012).

Dans le Territoire Águas Emendadas (DF, GO, MG), il y eut exclusion du Mouvement des travailleurs sans terre (MST). Mais pire encore les projets les plus ambitieux ont surtout bénéficié à de petits entrepreneurs ruraux du District fédéral (DF) qui ont su mobiliser la plupart des ressources pour contrôler le Collège territorial (Massardier *et al.*, 2012). Par ailleurs, on y a observé un contrôle de plusieurs projets par le réseau socio-professionnel des services de vulgarisation agricole et certains détournements des ressources du PRONAT en faveur de leurs institutions plutôt qu'à celles des agriculteurs familiaux (Avila *et al.*, 2011).

Au territoire du Portal da Amazônia (MT) nous avons constaté une exclusion du CODETER des sans terre et des Indiens (CIMI, Funai et organisations indigènes) mais également une « inclusion » atypique de la représentation du Syndicat rural patronal. Dans ce contexte, et même si la réforme agraire et la régularisation foncière apparaissent comme les problèmes prioritaires dans le Plan Territorial Participatif, il semble évident qu'ils risquent fort peu d'être mis à l'agenda du Collège (Sabourin ; Rodrigues, 2009).

Dans le territoire du Baixo Amazonas (PA) les pêcheurs artisanaux et les Indiens ont été exclus dans un premier temps combien même ils avaient participé aux luttes historiques du mouvement social régional de l'agriculture familiale et paysanne. Les pêcheurs ont pu ensuite intégrer le CODETER, mais rapidement, ils ont préféré adhérer à partir de 2010, à la dynamique sectorielle du nouveau ministère de la Pêche qui créa ses propres « Territoires de la pêche » (Polge *et al.*, 2012).

Dans les cas du PRONAF et du PRONAT nous retrouvons deux mécanismes d'exclusion de bénéficiaires légitimes. Le premier correspond aux trois formes de non accès proposées par Warin (2010b) : 1) non accès au PRONAF par manque de connaissance et d'information : C'est le cas des indiens, *quilombolas* et agriculteurs familiaux marginalisés ; 2) non accès pour non demande dans le cas de producteurs n'ayant pas d'identification avec le mouvement social dominant de l'agriculture familiale (pécheurs, communautés indigènes) ou par opposition radicale au gouvernement dans le cas des sans terre du MST ; et 3) non accès pour non réception dans le cas des petits agriculteurs pluriactifs (moins de 70 % du revenu brut provenant de l'exploitation) en relation au PRONAF et des agriculteurs des municipalités qui ne disposent pas d'accès aux ressources du PRONAT, soit à cause de l'option politique du maire soit parce qu'elles ont perdu leur accréditation pour cause de charges impayées (Avila *et al.*, 2011)

Le second mécanisme d'exclusion est purement sociopolitique : il dépend de la concurrence entre les mouvements sociaux, partis poli-

tiques, syndicats, mais aussi églises, pour les mêmes bases sociales et pour le contrôle de l'accès aux politiques publiques. Ce mécanisme se redouble des effets des inégalités en matière d'accès aux ressources politiques et correspond bien entendu à la carte des inégalités sociales et de l'exclusion sociale en général. Ce mécanisme est souvent le fait de coalitions en concurrences pour le contrôle des bases sociales de l'agriculture familiale, préexistantes à l'existence du PRONAT, dans certains cas, il a été déclenché par la mise en place de ce programme.

Enfin, dans les cas d'Aguas Emendadas au DF comme du Portal da Amazônia au Mato Grosso, on se trouve face à des coalitions fermées qui ont été instrumentalisées par le Parti des Travailleurs *via* le MDA-SDT ou à travers des ONG partenaires habilitées comme articulateurs territoriaux (Avila *et al.*, 2011 ; Massardier *et al.*, 2012).

Conclusions

Dagnino et Tatagiba (2010, p. 185) proposent de considérer « la coexistence de matrices culturelles distinctes qui placent côte à côte le discours des droits et la mobilisation des réseaux personnels, l'insistance sur l'autonomie et la pratique du clientélisme » Pour elles, il ne s'agit pas d'une situation d'opposition, « mais d'une combinaison contradictoire et ambivalente qui persiste et oriente l'action des mouvements ».

Dans ce sens de la coexistence des matrices culturelles, Médard (1976, p. 107 et 108) définit le clientélisme comme « une relation de réciprocité ou d'échange réciproque ». Il note que cette réciprocité, même si elle est mutuellement bénéfique aux deux parties est ambiguë, car elle est inégale. Mais, conclut Médard, (1976, p. 109) « la relation de dépendance dans le rapport de clientèle est en réalité fondée sur la réciprocité » ce qui implique l'attente d'un retour du service ou de la faveur par l'adhésion politique ou le vote, mais aussi par la reproduction du lien entre les deux parties. C'est la conjonction entre bilatéralité et inégalité qui fixe le rapport de clientèle, « mais sur cette base peuvent s'édifier des structures plus complexes » (Médard, 1976, p. 114). On peut donc considérer dans la mise en œuvre des politiques publiques au Brésil, la permanence de relations paternalistes de réciprocité inégale, de lien social corporatiste (religieux, militant ou professionnel) qui viennent détourner l'application du droit et l'autonomie d'accès.

De son côté, le gouvernement n'agit pas toujours pour imposer les normes démocratiques, les règles d'application des politiques publiques ou l'ouverture des espaces de négociation à tous les secteurs ou mouvements sociaux (Sabourin, 2011). Les représentants de l'administration fédérale, régionale ou municipale, participent également directement ou indirectement des coalitions de politiques ou des coalitions de cause.

Par option personnelle, militante, idéologique, socio-professionnelle ou bien sous pression ou obligation de leurs supérieurs, les fonctionnaires peuvent manifester options, opinions ou préférences. Ils peuvent également par omission ou passivité ne pas respecter les directives des politiques publiques. Or en situation d'asymétrie de ressources et de pouvoir, il est très difficile, que des agriculteurs familiaux ou des secteurs les plus pauvres de la population puissent les dénoncer. Il est souvent difficile également d'obtenir des preuves empiriques des jeux politiques dans l'application des programmes. Cependant, dans le cas du PRONAF comme du PRONAT au-delà des évidences de passivité des services publics, nous avons pu réunir divers éléments ou preuves de barrières confirmant des mécanismes d'exclusion.

Dans le cas du PRONAT, faute de ressources humaines propres au sein du jeune et modeste MDA, la gestion de la politique au niveau territorial a été confiée à des consultants salariés au travers d'ONG « partenaires » dont la ligne idéologique dans certains cas coïncidait avec celle du MDA voire du même courant au sein du PT. Dans le cas du PBF, la dépendance de la structure bureaucratique municipale et la fragile consolidation des « droits acquis » de la part de bénéficiaires marginalisés, ne laissent aucun doute sur les marges d'utilisation à des fins clientélistes.

Dans les trois cas analysés, on observe une contradiction entre l'expansion des droits et la persistance de divers systèmes d'emprise locaux qui mettent en péril les objectifs mêmes de ces programmes. Il nous semble que les pratiques d'exclusion des politiques sociales et de développement rural au Brésil se propagent sur un terreau fertile. Elles témoignent de la grande capacité de résilience et d'adaptation à la nouveauté des oligarchies locales traditionnelles, des corporatismes bureaucratiques ou militants. Elles illustrent ainsi le cynisme des élites dénoncé par Pedro Demo (DEMO, 2002) dans leur capacité de détournement et de récupération, y compris des politiques publiques d'inclusion destinées aux secteurs les plus défavorisés.

« Territoires en mutation »

Titres déjà parus dans la même collection

Les communs, un nouveau regard sur l'économie sociale et solidaire? Cyrille Ferraton, Delphine Vallade, 2019.

Les sentiers du développement, de l'art à la maniere, Karim Kadir, Marème Niang Ndiaye, Anaïs Trousselle, 2017.

Géopolitique des frontières de la Pologne. Les effets de l'adhésion à l'Union européenne et leurs origines historiques, Quentin Mackré, 2017.

Production et circulation des normes pour l'action territoriale, sous la direction de Philippe Bonnal, Pascal Chevalier, Marc Dedeire et Jean-Michel Sourisseau, 2016.

Pratiques cynégétiques, transformation territoriales et régulations sociales. Vers une gestion concertée des populations de sangliers dans le Sud de la France, Jean-Claude Raynal, 2009.

Imaginaire, territoires, sociétés. Contribution à un déploiement transdisciplinaire de la géographie sociale, sous la direction de Laurent Viala et Stéphane Villepontoux, 2007.

Cet ouvrage a été mis en pages par
les Presses universitaires de la Méditerranée
(Université Paul-Valéry Montpellier 3)
Route de Mende
34199 Montpellier Cedex 5

pulm@univ-montp3.fr
www.PULM.fr

Dépôt légal : 4e trimestre 2019