

Politiques de développement rural territorial au Brésil : entre participation et clientélisme

Eric Sabourin

▶ **To cite this version:**

Eric Sabourin. Politiques de développement rural territorial au Brésil : entre participation et clientélisme. Esprit Critique : Revue Internationale de Sociologie et de Sciences sociales, 2015, Clientélisme et Action publique, 21 (1), pp.129-147. hal-02801442

HAL Id: hal-02801442
https://hal.science/hal-02801442

Submitted on 11 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.

Clientélisme
et
Action publique



Sous la direction de

Martine ARINO (UPVD Université de Perpignan Via Domitia)

Numéro de la revue internationale francophone de sciences sociales
« Esprit Critique »

Politiques de développement rural territorial au Brésil :

entre participation et clientélisme

Eric Sabourin

Docteur en Anthropologie de l'Université Paris VII, HDR en Anthropologie et Sociologie à Paris 1 Panthéon Sorbonne. Chercheur du CIRAD, Département Environnement et Sociétés, UMR ART-Dev 5281, actuellement professeur visitant au Centre du développement durable de l'Université de Brasilia. Auteur de *Paysans du Brésil, entre échange marchand et réciprocité* (Quae, 2007), *Organisations et sociétés paysannes : une lecture par la réciprocité* (Quae, 2012). Courriel : eric.sabourin@cirad.fr

Résumé

L'article traite de la conjonction et des tensions entre pratiques clientélistes et innovations participatives en matière d'action publique territorialisée dans le cas du Territoire Águas Emendadas au centre ouest du Brésil. Il propose une approche socio-anthropologique du clientélisme par l'analyse des relations instrumentales au niveau du conseil participatif et des projets de ce territoire, associée à une lecture de la dimension affective du rapport de clientèle à partir du principe de réciprocité.

Mots-clés : Rapport de clientèle, réciprocité, politiques publiques, participation politique, Brésil.

Area-based rural development development policies in Brazil: between participation and patronage

Abstract: The article discusses the combination and tensions between patronage and participatory practices in the field of area-based public action in the case of Águas Emendadas Territory, central-western Brazil. It offers a socio-anthropological approach of patronage by the analysis of instrumental relationships among Aguas Emendadas participatory board and projects, combined with a reading of the affective dimension of patronage relationship from the principle of reciprocity

Key-Words: Patronage relationship, reciprocity, public policies, political participation, Brazil.

L'article traite de la conjonction et des tensions entre pratiques clientélistes et innovations participatives en matière d'action publique territorialisée au Brésil. Il porte sur la mise en œuvre du Programme national de développement rural territorial (PRONAT), implanté depuis 2003 *via* le ministère du Développement agraire (MDA) sur le Territoire Águas Emendadas (TAE) qui réunit le District fédéral (DF) et les municipalités à sa périphérie, au centre ouest du Brésil.

Ce texte se base sur les résultats d'une analyse socio-anthropologique du fonctionnement du Collège de Développement du Territoire Águas Emendadas (COTAE) et des projets élaborés dans cet espace de concertation (Landel, 2008 ; Sabourin, 2007; Ávila *et al*, 2011 ; Lecuyer, 2009). Cette approche empirique a mobilisé l'étude des trajectoires et réseaux d'acteurs, des groupes d'intérêt et des projets élaborés par le COTAE, en croisant entretiens qualitatifs et analyse d'archives (Hassenteufel, 2008 ; Massardier, 2008). L'approche anthropologique propose, dans le prolongement de Mauss (1931) d'analyser le clientélisme comme une forme de réciprocité inégale (Médard, 1976).

L'article est divisé en trois parties. La première présente le contexte sociopolitique brésilien et le référentiel scientifique. La seconde examine les rapports clientélistes dans la mise en œuvre du PRONAT (Programme de développement durable des territoires ruraux) à Águas Emendadas à travers les relations instrumentales au sein du Collège territorial pour le montage de projets et la captation des financements du MDA. La troisième partie complète et discute ces résultats par la lecture de la dimension affective du rapport de clientèle selon le principe de réciprocité.

Contexte sociopolitique et référentiel théorique

Un Brésil clientéliste et des politiques participatives

Le Brésil est un pays de tradition clientéliste. Les travaux fondateurs de Nunes Leal (1948) analysent le système politique brésilien du XIX^{e} siècle, fondé sur le pouvoir des milices dirigées par les grands propriétaires terriens appelés « colonels ». Ceux-ci imposaient le vote aux paysans et travailleurs ruraux sur lesquels ils avaient autorité et devoir de protection. Par la suite, avec l'avènement de la République (1889) le président Campos Sales (1898-1902) créa la « politique des gouverneurs », renforçant les relations sociopolitiques à partir d'une

chaîne de faveurs allant du président aux populations rurales en passant par les gouverneurs des États fédérés et, bien entendu, les colonels, maîtres de la politique locale.

Faoro (2001) mobilise l'histoire coloniale pour expliquer le caractère patrimonial et bureaucratique du système politique brésilien, fondé sur des relations de pouvoir individualistes, personnalisées et très inégales.

Lanna (1995) analyse les relations de faveurs réciproques entre politiciens locaux héritiers des colonels et la population rurale au Nordeste, par le don sacralisé en termes de « dette divine ».

Bursztyn (1984) a analysé les relations de clientélisme dans le cadre de l'aménagement du territoire dans les années 70-80, autour des grands projets de développement intégré et de l'accès au crédit rural. Dans la postface de la troisième édition de 2008, trente ans plus tard, il constate le maintien de ce type de relations, mais au travers de nouveaux médiateurs. Les conseillers municipaux, techniciens agricoles mais aussi les Organisations non gouvernementales (ONG) ont remplacé les colonels. Nous avons fait le même constat dans les projets d'agriculture irriguée de l'État de Bahia, où les services techniques et les ONG disputent le pouvoir de médiation et tutelle à l'Église catholique et aux élus régionaux (Sabourin *et al.*, 1997).

Mais, depuis les années 1990, le Brésil est devenu également un véritable laboratoire d'action publique participative. La décentralisation a conduit à la création de conseils municipaux sectoriels (santé, éducation, développement rural, sécurité alimentaire, Agenda 21), des budgets participatifs et enfin à la territorialisation du développement (Avritzer, 2009). Quels que soient les succès et limites de la multiplication des conseils et forums en matière d'action publique territoriale, divers auteurs constatent le maintien de relations clientélistes dans ce nouveau cadre participatif (Goirand, 1998 ; Duarte et Sayago, 2006).

Pour Dagnino et Tatagiba, (2010, p.179) cette persistance s'oppose aux attentes qui ont présidé à la création des instances participatives :

> « On espérait que la création de ces espaces destinés à l'acheminement des demandes présentées comme des droits au débat et à la négociation, allait permettre de mettre fin aux mécanismes traditionnels des relations de faveur ».

Ce constat n'est cependant pas totalement paradoxal, dans la mesure où l'instauration de démarches participatives ne peut prétendre éliminer plusieurs siècles de culture politique ; car si la pauvreté a été réduite récemment, les inégalités sociales et politiques persistent (IPEA, 2012). C'est le cas en matière d'accès à l'information, à la santé, à l'éducation et bien sûr aux capacités de décision. Une des interprétations du clientélisme actuel y compris dans les mouvements sociaux, est celle de demandes publiques acheminées à partir de rencontres

privées, « c'est-à-dire, hors des canaux participatifs au sein desquels ces mêmes mouvements agissent » (Dagnino et Tatagiba, 2010, p.182) ou dans des espaces parallèles (Massardier, 2008).

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. Les principes de la participation, de la citoyenneté, de la démocratie coexistent avec le recours à des relations personnalisées et clientélistes, comme façon d'accéder à l'État, dans une situation […] définie comme tension constitutive. Cependant, 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 ».

Le clientélisme comme relation de réciprocité

Dans ce sens de la coexistence des matrices culturelles, nous proposons d'approfondir la proposition de J.-F. Médard (1976, p.107 et 108) qui 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).

Selon la théorie de la réciprocité en anthropologie (Scubla, 1985 ; Temple, 1998), la relation de clientèle correspond à une structure de réciprocité centralisée et généralement inégale, comparable à certaines formes de redistribution au sens de Polanyi (1944). Il s'agit d'une relation asymétrique de services et faveurs mutuels engendrant du lien social et donc irréductible à l'échange marchand (Sabourin, 2007). La différence entre relation d'échange inégal et relation de réciprocité (même inégale) tient au lien social produit et aux valeurs humaines associées comme nous l'avons montré dans le cas du Brésil rural (Sabourin, 2007 et 2012). Ainsi, le rapport de clientèle se différencie du clientélisme car à la relation instrumentale est associée une relation affective qui redouble la production de lien social.

Le clientélisme politique au Nordeste du Brésil reproduit l'héritage du patronage rural. Le système de *morada* des métayers (Garcia Jr, 1990), relation de réciprocité bilatérale et

asymétrique, fonctionne encore à cause de la dépendance, mais aussi du respect des valeurs humaines attachées aux relations de réciprocité.

La fidélité des paysans au vote obligé ou « captif »" (Garcia Jr, 1990), y compris de nos jours dans un contexte moins violent, tient au respect de la parole donnée. « Je suis si pauvre que je n'ai que ma parole » nous confiait une paysanne de la Bahia. « La famille Silva m'a aidé et je voterai pour leur candidat, je ne peux nier le dernier bien qui est à moi, ma parole ».

Le retour à la démocratie en 1984 dans un contexte d'analphabétisme, de vote obligatoire et de dépendance socio-économique a d'ailleurs ravivé les pratiques clientélistes de l'appareil politique brésilien (Bursztyn, 2008).

Relations instrumentales du clientélisme à Águas Emendadas

Le cadre de l'action publique territoriale du PRONAT

Au Brésil, l'approche participative et territorialisée du développement rural a été initiée en 1996 avec la mise en place du Programme national d'appui à l'agriculture familiale (PRONAF) et l'implantation des Conseils municipaux de développement rural (CMDR) pour décider d'investissements municipaux en matière d'infrastructures collectives (Schneider *et al.*, 2003).

Les maires qui présidaient les CMDR ont souvent profité de leur pouvoir pour coopter des représentants des organisations d'agriculteurs de leur choix et capter de nouvelles ressources fédérales tout en privilégiant leur clientèle.

Suite aux critiques de ces pratiques par les mouvements sociaux, la politique de développement territorial rural mise en place par le gouvernement Lula da Silva, issu du Parti des Travailleurs (PT) en 2003, chercha à réintroduire plus d'équité et de démocratie en faveur de l'agriculture familiale, tout en dépassant les limites du financement municipal. Le principe du PRONAT – géré par le Secrétariat de Développement territorial (SDT) dépendant du ministère du Développement agraire (SDT du MDA) – est de planifier et mettre en œuvre des projets collectifs à l'échelle de plusieurs municipalités par la concertation entre société civile organisée et pouvoirs publics dans le cadre des Collèges de Développement territorial, les CODETER (MDA-SDT, 2005).

L'objectif était bien de promouvoir des dynamiques inter-municipales d'économie d'échelle mais, également, de contourner les pouvoirs des oligarchies locales et des exécutifs municipaux dominés par les partis politiques traditionnels.

Dans ce cadre, en 2004, une centaine de territoires prioritaires ont été identifiés et homologués par le SDT qui leur a proposé un appui méthodologique pour l'élaboration et la mise en œuvre de plans de développement territorial. Le PRONAT a ainsi introduit un nouveau niveau de gestion territoriale entre l'État fédéré et la municipalité, en créant des ensembles de 10 à 20 communes, comme dans le cas du Territoire Águas Emendadas (Figure 1) autour de Brasilia.

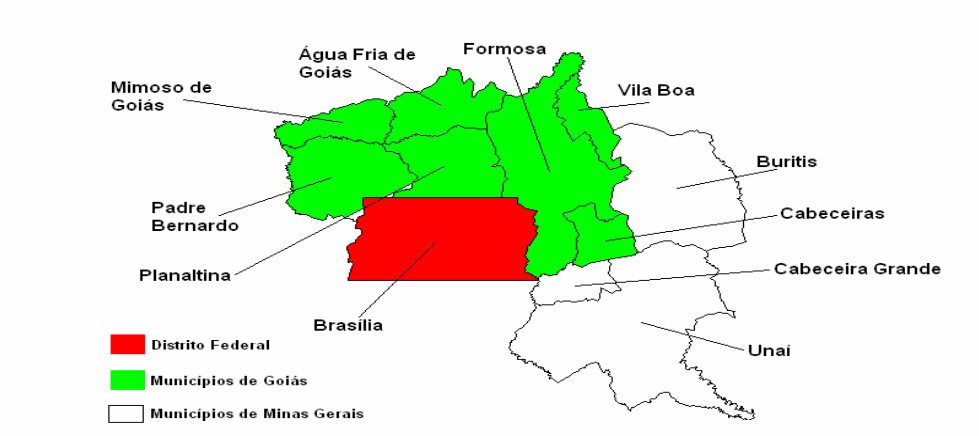


Figure 1 : **Carte du territoire d'Águas Emendadas**

Source : Atlas dos territórios (MDA, 2005)

Le MDA visait un rééquilibrage territorial et politique en faveurs de zones rurales marginalisées avec une forte densité d'agriculteurs familiaux[i]. Pour donner de la cohérence « aux projets des territoires comme aux territoires de projets » (MDA-SDT, 2005), il s'agissait de construire des territoires de développement autour d'une identité géographique, culturelle ou productive (produit typique). Mais, souvent, comme à Águas Emendadas, c'est une logique politique clientéliste qui a dessiné le contour d'un territoire rural artificiel : la périphérie et le bassin d'approvisionnement du District fédéral (DF), essentiellement urbain, et incluant la capitale fédérale, Brasilia. Ce territoire a également la particularité (il existe deux autres cas) de réunir des municipalités de plusieurs unités fédératives : le District fédéral, l'État de Goiás (GO) et celui de Minas Gerais (MG).

La gestion territoriale est collégiale et participative (Fig. 2), mais le CODETER est essentiellement consultatif. Ce nouveau niveau de gouvernance, sans statut juridique et sans bureaucratie propre, reste donc fragile. Quand bien même les agriculteurs familiaux ont pu initialement y obtenir une majorité de représentants, il leur est souvent très difficile de mettre en œuvre leurs propres projets.

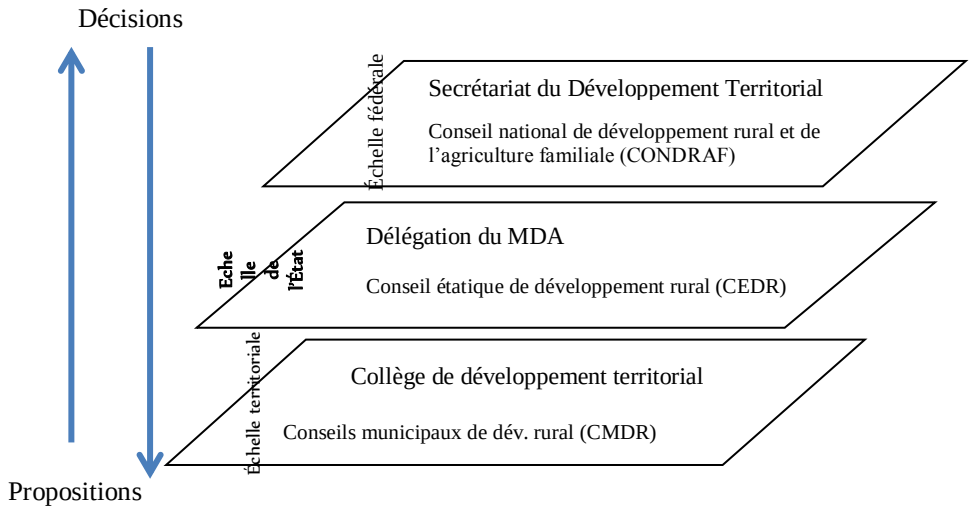


Figure 2 : **La gestion du PRONAT** (source : Sabourin *et al*, 2011)

Le cas d'Águas Emendadas illustre les difficultés du COTAE à élaborer des projets de qualité et de dimension territoriale ; mais surtout, il révèle sa dépendance des services techniques et administratifs des autres niveaux de gouvernement : municipal, de l'État fédéré et fédéral (Fig. 2).

Fonctionnement du collège territorial d'Águas Emendadas

La composition des CODETER repose sur différents collèges (société civile, agriculteurs familiaux, élus locaux et services publics d'appui à l'agriculture). Elle a d'abord été favorable aux agriculteurs familiaux dont les organisations entretiennent des alliances avec les ONG représentant la société civile. À partir de 2008, une directive de la Présidence de la République a imposé une parité entre représentants des gouvernements (élus et techniciens des services publics) et de la société civile éliminant la possibilité de majorité en faveur des mouvements sociaux des agriculteurs familiaux.
Le COTAE illustre les effets de la conjonction entre héritage de routine clientéliste et approche participative (Briquet, 1998).

Le premier aspect concerne l'inclusion ou exclusion de certains secteurs de la population cible du programme, les agriculteurs familiaux, représentés par leurs organisations. Le pouvoir de sélection n'est plus le fait des maires et exécutifs municipaux, comme pour les CMDR et l'ex PRONAF Infrastructure municipale. Celle-ci est surtout orchestrée par les services du gouvernement fédéral (MDA) ou de l'État fédéré, parfois avec la complicité passive ou active

des mouvements sociaux. Au COTAE, ce fut le cas des secteurs minoritaires[ii] du segment de l'agriculture familiale qui n'offraient pas d'intérêt électoral (et/ou ne disposaient pas de relais politiques ou administratifs) et des bénéficiaires de la réforme agraire liés au Mouvement des travailleurs sans Terre[iii] (MST). Alors que le Plan de développement territorial d'Águas Emendadas indique comme priorité la régularisation des droits d'accès à la terre et en particulier celle en propriété collective ou communautaire, cela signifiait l'exclusion de la grande majorité de la population concernée.

Le second mécanisme observé au sein du COTAE est celui de la permanence des anciennes relations clientélistes entre les agents des services d'assistance technique, en particulier les EMATER[iv] et les représentants des agriculteurs familiaux. Les trois agriculteurs coordinateurs du COTAE à sa création, étaient des pluri-actifs salariés de l'EMATER du DF, de l'Agence rurale de Goiás et de la mairie d'Unaí-Minas Gerais. Ce statut leur donnait l'avantage de pouvoir assister plus facilement aux réunions et négociations, mais de fait, sans aucune autonomie vis-à-vis de leurs employeurs qui formataient leur position (Ávila, 2011).

La troisième modalité est l'instrumentalisation du dispositif collégial de participation par une tutelle, ici : celle des EMATER. Dans la première assemblée du COTAE, on constatait une surreprésentation de l'EMATER dans tous les collèges : service fédéral à travers ses agents détachés au MDA ; État fédéré *via* les Secrétariats d'Agriculture ; échelon municipal à travers les bureaux locaux de l'EMATER ; société civile *via* leurs représentants au sein des CMDR, y compris un siège attribué au comité d'entreprise de l'EMATER du DF. Cette omniprésence s'est traduite rapidement par l'élaboration et le financement de projets au bénéfice de leurs institutions.

Le quatrième mécanisme observé est celui de la conjonction entre clientélisme et participation militante. Le SDT du MDA, structure nouvelle dans un jeune ministère ne disposant pas de fonctionnaires, a dû embaucher dans des délais courts de nombreux techniciens et consultants. Réalisé sans sélection ou concours, ce processus a laissé libre cours à l'expression des formes de clientélisme et de népotisme habituelles au Brésil, mais avec un biais nouveau, celui de l'adhésion idéologique au courant du PT auquel a été attribué le MDA[v].

Une autre pratique pour suppléer au manque de fonctionnaire a été le financement direct par le SDT, d'ONG partenaires pour assurer un appui aux CODETER en matière de formation des conseillers, d'études techniques et pour salarier (en sous-traitance) un animateur territorial (*articulador*). À la création du COTAE, il s'agissait d'un technicien d'une ONG liée à la CONTAG[vi]. Son alliance syndicale et surtout sa non allégeance aux techniciens des

EMATER, lui vaudra d'être remplacé assez rapidement (d'abord par un technicien financé *via* une ONG favorable à l'EMATER, mais non alignée au PT) et ensuite par un consultant directement embauché par le SDT-MDA.

On mesure le rôle à la fois ambigu (militant corporatiste) et précaire (peu et irrégulièrement payé) de l'animateur territorial financé *via* les ONG partenaires du SDT, à la merci d'une rémunération professionnelle du militantisme. Soumis à la précarité de l'emploi, au manque de reconnaissance et à une irrégulière rémunération militante, il est associé au quotidien à quelques fonctionnaires confortablement installés et bien rémunérés pour réaliser le même travail que lui. Cet animateur a donc la tentation de compenser ce manque de ressources par l'orientation des projets ou contrats d'études du territoire en faveur de l'ONG qui les emploie, du syndicat qui les patronne ou de l'élu qui les parraine. Dans le cas du TAE, l'animateur récupéra le véhicule destiné à l'appui à la commercialisation des produits des agriculteurs et milita pour que la gestion du centre de formation soit attribuée à son ONG.

Le rapport néo-corporatiste[vii] établi entre le MDA et les mouvements sociaux de l'agriculture familiale (à l'image des autres ministères des gouvernements Lula da Silva) a donné lieu à des relations clientélistes comme dans le cas du COTAE, mais il peut conduire également à des résistances ou à des ruptures comme celle opérée par le MST ou par les services publics hostiles à la participation.

Parmi les trois échelons gouvernementaux (Fig.2), les résistances corporatistes les plus virulentes sont plus rarement le fait des agents de l'État fédéral, confortés par leur statut privilégié de haut fonctionnaire. On observe surtout des oppositions et le *boycott* de la dynamique territoriale quand le gouvernement de l'État fédéré ou de la municipalité se trouve en opposition à la coalition pro-gouvernementale, ce qui était le cas du DF et des deux autres États fédérés concernés par le TAE durant notre étude. Des réactions et relations corporatistes/clientélistes fortes opposent également les syndicats agricoles et les ONG entre eux, autour de considérations à la fois idéologiques et financières en matière de compétition pour l'établissement et le contrôle des bases sociales.

Projets territoriaux du COTAE et clientélisme

Malgré la proposition de « gestion sociale territoriale et participative » du PRONAT (MDA-SDT, 2005), l'analyse de l'élaboration, sélection et financement des projets « collectifs » du TAE fait état de divers disfonctionnements ou de prises de décision dans des espaces parallèles ou *ad hoc*, en dehors du cadre du COTAE (Massardier *et al*, 2012 ; Egret, 2013).

Le contenu et les modalités de financement des projets territoriaux dépendent largement de relations directes entre les fonctionnaires du MDA et les bénéficiaires à travers divers intermédiaires et médiateurs (l'animateur territorial, les consultants du SDT, les ONG partenaires et bien sûr les agents des EMATER) (Avila, 2011). Ces médiations relèvent du clientélisme local ou de pratiques administratives néo-corporatistes[viii] (Jobert et Muller, 1987). À partir du moment où l'État a proposé aux mouvements syndicaux et à la société civile (ONG) un nouvel échelon territorial sans capacité administrative et surtout sans règles de fonctionnement validées, ceux-ci sont entrés en compétition pour représenter les mêmes bases sociales de l'agriculture familiale et capter des ressources permettant la reproduction de schémas clientélistes déjà en place[ix].

Au TAE, une minorité de petits entrepreneurs agricoles péri-urbains et pluri-actifs du DF est parvenue à monopoliser les ressources du PRONAT théoriquement réservées à la catégorie des agriculteurs familiaux grâce à divers patronages politiques. Le groupe des producteurs bio a obtenu le financement d'un marché des produits bio, des équipements pour leur coopérative, avec l'appui d'un agronome et entrepreneur bio, tour à tour président de l'EMATER-DF, du Syndicat des producteurs bio, Secrétaire d'État à la Recherche et Technologie et député du DF.

Ce groupe de dix producteurs a justifié le projet en argumentant qu'il profiterait également aux agriculteurs familiaux bio (une centaine uniquement au DF). Ils en ont donc associé symboliquement deux ou trois à leur coopérative et posèrent des barrières à l'entrée de la majorité en exigeant un montant élevé de parts sociales et la certification bio par tierce partie (Landel, 2008). Le groupe des entrepreneurs pisciculteurs du DF, directement parrainé par le ministre de la Pêche, a obtenu le financement du marché aux poissons du DF et de véhicules frigorifiques en créant une association comportant 70 % de pécheurs et pisciculteurs artisanaux (ayant statut d'agriculteur familial). À ce jour, aucun poisson de ces petits producteurs n'a jamais été commercialisé par ce marché (Egret, 2013).

Au DF et dans les communes de l'État de Goiás, cette minorité d'entrepreneurs pluri-actifs ou retraités de la Fonction publique, s'est partagée d'importantes ressources du PRONAT avec les techniciens des services techniques de développement agricole. Ceux-ci sont parvenus à instrumentaliser la direction et l'assemblée du COTAE *via* le puissant réseau des agronomes. Ils ont à la fois les moyens d'influencer les décisions à tous les niveaux de la gouvernance du PRONAT (Fig.2) et la légitimité de la compétence technique pour en orienter le contenu (Avila, 2011). En faisant alliance *via* leur réseau socioprofessionnel avec les autres techniciens et ingénieurs agricoles du secteur privé, de la société civile (ONG et syndicats

agricoles) et des secrétariats municipaux d'agriculture, ils ont pu constituer un bloc majoritaire au COTAE. Cela a été facilité par l'absentéisme des autres catégories : les agriculteurs familiaux n'ont ni le temps ni les ressources pour assister à toutes les réunions et les représentants des services fédéraux ou régionaux non agricoles sont bien moins motivés (Avila *et al.*, 2011). Ils ont ainsi fait financer pour leurs institutions, équipements informatiques, véhicules et contrats d'étude ou de formation, au titre de l'appui à l'agriculture familiale. Dans les trois cas exposés, la majorité de la population cible du PRONAT, les agriculteurs familiaux et bénéficiaires de la réforme agraire n'a obtenu que des miettes ou des effets très indirects des projets.

Pour l'État de Minas Gerais, l'essentiel des financements du TAE a été capté par la municipalité d'Unaí qui a mobilisé une coalition réunissant sur une base clientéliste locale, associant les services municipaux, l'EMATER-MG et le syndicat municipal CONTAG. Le COTAE n'ayant pas d'existence juridique permettant de recevoir ou d'administrer des financements fédéraux, les infrastructures et équipements collectifs destinés aux agriculteurs familiaux (magasin, marché des producteurs, tracteurs, etc.) ont été acquis *via* la Mairie d'Unaí qui en redistribua l'accès ou l'usage selon les pratiques clientélistes habituelles. Le maire n'hésita pas à remplacer le logo du COTAE par celui de son gouvernement municipal apposé sur les tracteurs (financés par l'échelon fédéral *via* le MDA) destinés à réaliser des travaux chez les agriculteurs familiaux de la commune.

Finalement, le perfectionnement de la logique clientéliste pour les petits entrepreneurs et les techniciens des services agricoles consiste à profiter de leur statut de conseiller territorial pour entrer en politique, en devenant candidat aux postes de conseiller municipal, mais surtout de député régional (Massardier *et al*., 2012). Un technicien représentant l'Agence rurale de Goiás au COTAE et candidat député à l'assemblée législative faisait campagne, durant les réunions du Collège territorial, pour l'amélioration des salaires et conditions de travail des services publics agricoles (Egret, 2013). Nous l'avons interrogé sur la cible réduite de ses discours : pourquoi ne basait-il pas plutôt sa campagne sur l'amélioration des services aux agriculteurs familiaux (précisément la mission de son institution) qui représentaient bien plus d'électeurs que les techniciens dans sa circonscription ? Il assura très sérieusement que les agriculteurs voteraient pour le candidat que leur indiquerait l'Agence rurale de Goiás. Sa priorité était bien d'obtenir l'aval et l'appui de ses pairs et collègues, eux-mêmes pouvant se révéler également candidats.

Clientélisme et réciprocité

Cette première lecture des pratiques clientélistes au niveau du TAE et de ses projets a surtout porté sur les relations instrumentales et les rapports de pouvoir ; cependant, celles-ci sont souvent également associées à des relations affectives et sociales plus complexes.

Relations de réciprocité et dimension affective de la clientèle

L'association rapide entre clientélisme et corruption peut, de fait, masquer des formes de solidarités, de résistances (Scott, 1986) et de redistribution (Polanyi, 1944). Ce sont des relations de réciprocité, souvent centralisées, voire asymétriques, qui engendrent des services mutuels, mais également des sentiments et des valeurs éthiques entre les deux parties.

Bien des pratiques de clientélisme observées dans le cadre du TAE, ne correspondent pas à des relations d'instrumentation, d'exploitation ou d'échange inégal, mais à des prestations de redistribution associées à l'existence de pouvoirs et de statuts différenciés. La différence entre échange inégal et redistribution (ou réciprocité centralisée) tient aux valeurs humaines engendrées par ces modes de relations. Les obligations sociales ou économiques que les *leaders* associatifs ou syndicaux du TAE sont contraints d'assurer en fonction de règles de réciprocité, font partie de ces pratiques de redistribution souvent qualifiées de clientélistes voire même de détournement ou corruption. C'est le cas quand l'utilisation des fonds ou des infrastructures ne correspond pas aux schémas établis par les impératifs techniques ou administratifs des projets.

Les dirigeants des organisations d'agriculteurs qui reçoivent des aides ou des équipements sont soumis à deux pressions contradictoires : celle de leur communauté ou base sociale qui exige la redistribution et celle des services de développement qui exigent l'investissement productif en vue de l'accumulation. Pour ne pas être condamné par les siens, le responsable paysan doit redistribuer. Mais, rappelle Temple (2003) :

> « Les agriculteurs qui veulent pérenniser leur système de réciprocité, considèrent cette redistribution, qui met fin à l'investissement d'un système destructeur du leur et de leurs valeurs, comme un acte juste ».

Un dirigeant paysan est donc souvent l'objet de cette double critique : celle qui vient de sa communauté, de sa famille, de ses pairs et celle qui vient de l'extérieur, des services de développement, administratifs et financiers. La pression communautaire conduit à privilégier

les réseaux de proximité et les relations de réciprocité/redistribution : par exemple à faire bénéficier ses proches et voisins de l'accès aux tracteurs du projet, aux formations offertes par le COTAE. Ces pratiques ne manquent pas d'être interprétées par les élus locaux et les techniciens en termes d'abus de pouvoir, comme s'il en allait différemment de la politique de l'État et de l'administration municipale au Brésil. Il ne s'agit pas de justifier ces comportements, ni de prendre parti pour la logique de redistribution ou de réciprocité contre celle de l'échange, mais de montrer en quoi elles sont de nature différente et correspondent à des projets sociaux et économiques également différenciés.

Selon la même logique de redistribution, les communautés d'agriculteurs familiaux du TAE ont parfois accepté des projets productifs à première vue « incohérents » dans la perspective d'élargir le lien social ou de participer à de nouvelles relations sociales, c'est-à-dire de renforcer les structures de réciprocité. Des infrastructures productives (moulin à farine de manioc, garage à tracteur, magasins de stockage) ont été sollicités par certains périmètres de réforme agraire des communes du TAE afin de disposer d'une salle des fêtes, d'une chapelle, d'un centre de réunion, voire d'un local pour l'école, c'est-à-dire pour des relations sociales, spirituelles et culturelles. Les responsables associatifs font valoir que même si leurs priorités et demandes sont d'une autre nature, la seule modalité d'appui du PRONAT est le financement d'équipement et infrastructures collectives.

Par ailleurs, les sentiments et valeurs éthiques produits par les relations de réciprocité dans le rapport de clientèle sont identifiés par les protagonistes en termes d'affectivité : reconnaissance, amitié, confiance, mais aussi respect et obéissance.
Le rapport propriétaire/métayer ou patron/salarié, par exemple, comprend des obligations mutuelles qui se prolongent par des relations affectives, pouvant parfois conduire à une forme de compérage asymétrique (Sabourin, 2007). Au TAE, les bénéficiaires les plus récents de la réforme agraire d'Unaí-MG ou de São Sébastião-DF dépendent de l'aide des tracteurs du TAE *via* la municipalité et de travail salarié à l'extérieur, en attendant que leurs parcelles ou troupeaux deviennent productifs. Une part de ces agriculteurs a préféré prolongé le rapport affectif de clientèle avec leurs anciens patrons plutôt que d'entrer dans la relation clientéliste avec le maire et ses conseillers municipaux pour l'accès aux tracteurs. Ils travaillent ponctuellement comme journalier chez leurs anciens patrons et ceux-ci viennent labourer ou semer leurs parcelles.

Enfin, dans un vaste territoire comme le TAE divisé entre trois États fédérés et 19 municipalités, les appartenances identitaires et locales, se superposent aux logiques de coalition des partis et des mouvements sociaux, engendrant des phénomènes d'inclusion et d'exclusion qui échappent aux règles de la participation politique (Massardier *et al.*, 2012). Ainsi la Municipalité d'Unaí-MG est la seule qui ait pu rivaliser avec les réseaux d'entrepreneurs ruraux du DF obtenant du COTAE le financement de huit projets entre 2004 et 2010 (Egret, 2013). La solidarité et l'identité locale, les relations affectives et de proximité ont joué tout autant que le mécanisme clientéliste conduit par la Mairie d'Unaí, avec la CONTAG et l'EMATER-MG. Dans de tels cas, les dimensions affectives et éthiques sont donc difficiles à dissocier des relations instrumentales.

Perspectives de recherche sur le clientélisme paternaliste brésilien

Le clientélisme n'en reste pas moins une relation politique inégalitaire. Pour autant, le croisement entre clientélisme et participation doit être également rapporté à une autre caractéristique de la société brésilienne, à savoir l'oppression paternaliste héritée de la tradition esclavagiste (Geffray, 2007). L'étude des politiques de développement rural au niveau national au Brésil a mis en évidence un mécanisme de double aliénation issu de la conjonction entre oppression paternaliste et exploitation capitaliste (Sabourin, 2007 et 2012). Dans ce cadre à la fois clientéliste et paternaliste, l'exploitation capitaliste résiste à la critique sociale ou révolutionnaire, tendant à perpétuer un cycle pernicieux associant ces deux formes d'aliénation.

On peut s'interroger sur le fait qu'en dehors des actions du MST, et ce surtout jusqu'à 2003, les révoltes paysannes soient devenues si rares et les récupérations ou mise sous tutelle des mouvements sociaux si faciles ?

Un premier élément de réponse est que si les relations sociales, économiques et politiques au Brésil fonctionnaient uniquement selon les règles du principe de l'échange capitaliste, la critique marxiste aurait déjà motivé des révoltes, voire des ruptures ou alternances du pouvoir durant le XX^{e} siècle.

Deuxièmement, au-delà des limites de la critique marxiste[x], en l'absence d'une critique de l'aliénation propre à la réciprocité asymétrique (l'oppression paternaliste), celle-ci continue à triompher des revendications paysannes ; que ce soit sous le couvert du progrès républicain (Nunes Leal, 1948), du maintien de l'ordre économique antérieur (la dictature militaire contre

les ligues paysannes du Nordeste) ou de l'apport en devises de l'*agrobusiness* agro-exportateur, contre les lois de réforme agraire et de régularisation foncière.

Le clientélisme ne constituerait-il pas dans certains cas, une forme d'autodéfense immune contre le pire à venir, à savoir la généralisation de l'échange capitaliste et la déshumanisation par l'exclusion sociale ?
Ce pire pourrait être, comme l'écrit Temple (2003), « la réciprocité au service de l'échange qui se substituerait à l'échange au service de la réciprocité ». On peut en effet se demander si les pratiques d'échange et d'accumulation au service de la réciprocité (le clientélisme) ne sont pas plus saines, moins hypocrites et plus humaines, que l'inféodation systématique de la réciprocité au développement du capital de façon parfaitement consciente.

La critique doit d'abord mettre en évidence les effets de deux notions distinctes : ce qui relève de la réciprocité et ce qui tient de l'inégalité. Mais il conviendrait également d'examiner l'articulation de la réciprocité inégale (le tribut) avec l'accumulation capitaliste, à savoir le modèle du grand domaine foncier ou de la plantation, la *fazenda*.
Le système de métayage dans les *fazendas* appelé *morada* a presque disparu, sauf au Nordeste du Brésil. Il a cependant parfois pu éloigner l'exclusion sociale liée à l'extension de l'échange capitaliste. Par exemple, dans les années 1970-80, durant la dictature militaire, le gouvernement imposa le Statut du travailleur rural (conçu pour les salariés agricoles des grandes plantations, notamment de canne à sucre) aux propriétaires qui disposaient de métayers sur leurs terres. Ceux-ci expulsèrent une bonne partie de ces métayers, qu'ils ne pouvaient ou ne voulaient pas enregistrer et rémunérer à plein temps comme salariés. La plupart de ces paysans ayant perdu d'un coup, terre, travail, alimentation, logement et protection tinrent le gouvernement fédéral et son expression régionale, la Surintendance de développement du Nordeste, pour responsables de leur sort plutôt que leur propriétaire (Sabourin, 2012).

Conclusion

Le modèle d'action publique territoriale du PRONAT propose une association complexe entre planification participative et contrôle vertical du financement de projets d'infrastructures collectives. La mise en place de la planification territoriale ascendante est censée favoriser l'émergence et la formalisation de nouvelles demandes sociales et de nouvelles alliances entre acteurs. Elle pourrait de fait permettre de mieux prendre en compte la diversité régionale, écologique et ethnique. L'élaboration de projets en concertation devait ouvrir des possibilités de conquête d'espaces, de négociation entre acteurs publics et privés ou entre action collective locale et action publique territoriale. Au-delà des difficultés de mise en œuvre dans des territoires aussi vastes et souvent sans réelle identité, la principale limite du PRONAT est sans doute de n'avoir pas pu échapper à la dépendance au sentier du système administratif et politique fédérale fixé par la Constitution. L'existence du nouvel échelon territorial étant limitée à un Collège sans personnalité juridique, les règles de financement ou de mises en œuvre d'infrastructures d'origine fédérale obligent à faire dépendre les actions et projets du pouvoir des gouvernements municipaux ou des États fédérés. Malgré l'innovation participative, le passage obligé par l'ancien cadre clientéliste apparaît inévitable.

Les projets territoriaux offrent également des exemples de tensions entre démocratie technique participative et démocratie électorale représentative (Callon et *al.,* 2001). Quel est l'avantage, surtout à moyen et long terme d'avoir cherché à contourner la démocratie représentative municipale, quelles que soient ses limites, en lui opposant une fragile démocratie technique plus ou moins participative ? Dix ans après le passage du PRONAF Infrastructures municipales au PRONAT, on peut se demander s'il n'aurait pas été plus facile et pertinent de doter le MDA de moyens pour améliorer, évaluer et contrôler les projets au niveau municipal. Pour dépasser les limites de l'échelle municipale tout en améliorant la démocratie locale, l'option aurait pu être de développer les consortiums inter-municipaux de développement. Cette forme d'intercommunalité déjà reconnue par la constitution fédérale est dotée d'un statut juridique lui permettant de gérer des fonds et des infrastructures (Sabourin *et al*, 2011).

La permanence, les mutations et adaptations du clientélisme politique au Brésil tient au fait que ce pays associe à la fois des structures d'échange (mercantile ou capitaliste) et des structures de réciprocité. Il cumule donc les formes d'aliénation respective des deux

systèmes : l'exploitation capitaliste pour l'accumulation privée d'un côté et, de l'autre, l'oppression paternaliste *via* la domination des grands domaines ruraux et des professionnels de la politique. Or la critique humaniste à partir des droits de l'homme, des règles de la démocratie ou de la bonne gouvernance est inopérante (tout comme l'a été la critique révolutionnaire marxiste) face à cette double aliénation. L'analyse critique spécifique de ce système mixte associant réciprocité asymétrique et échange inégal est encore à développer, comme l'a montré la grande difficulté du Parti des Travailleurs, une fois au pouvoir, à faire de la politique d'une manière différente.

Références bibliographiques

Ávila Mario. *Ação pública territorializada de desenvolvimento rural: o caso do Território Águas Emendadas*. Brasília: UnB-CDS, 2011. Thèse de doctorat.

Ávila Mario, Sabourin Eric, Duarte Laura, Massardier Gilles. "ATER e desenvolvimento territorial: Uma análise crítica", *Journal of Extension and Rural Studies,* vol. 1, n°.2 : 427-448

Avritzer Leonardo (org). *Experiências Nacionais de Participação Social*. São Paulo: Cortez, 2009.

Bobbio Norberto, Mateucci Nicola, Pasquino Gianfranco, *Dicionário de Política*. Brasília: Editora UnB, 2007.

Briquet Jean-Louis. "La politique clientélaire. Clientelisme et processus politiques". In Briquet J L et Sawicki F. *Le clientélisme politique dans les sociétés contemporaines*. Paris: PUF, 1998, pp 7-38.

Bursztyn, Marcel. *O Poder dos Donos. Planejamento e Clientelismo no Nordeste*, Rio de Janeiro: Vozes, 1984, 3e édition, Garamond, 2008

Callon Michel, Lascoumes Pierre, Barthe Yves. A*gir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*. Paris: Le Seuil, 2001.

Dagnino Evelina, Tatagiba Luciana. "Mouvements sociaux et participation institutionnelle, répertoires d'action collective et dynamiques culturelles dans la difficile construction de la démocratie brésilienne". *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol. 17, n°.3, 2010 : 167-186.

Duarte Laura, Sayago Doris. "Dinâmicas associativas e funcionamento dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural". *Cadernos do CEAM*, v. 6, 2006 : 205-220.

Egret Léa. T*rajectoire de projets et stratégies d'acteurs dans le Territoire Aguas Emendadas (Brésil)*. Montpellier : Université de Montpellier III, Master développement durable et aménagement, 2013.

Faoro Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. São Paulo: Globo, [1958] 2001. 3e édition.

Garcia Junior Afranio. *O Sul. caminho do roçado*. Brasília: Marco Zero–UnB–CNPq–MCT, 1990.

Geffray Christian. *A opressão paternalista: Cordialidade e brutalidade no cotidiano brasileiro*. Rio de Janeiro: Educam-Editora universitária Candido Mendes, 2007.

Goirand Camille. "Clientélisme et politisation populaire à Rio de Janeiro" in Briquet J.-L. et Sawicki F. *Le clientélisme politique dans les sociétés contemporaines*. Paris : PUF, 1998, pp 111-143.

Hassenteufel Patrick. *Sociologie politique : l'action publique*. Paris: Armand Colin, 2008.

IPEA, Instituto de Pesquisa e Economia Aplicada. "Desenvolvimento Rural", in: IPEA. *Políticas sociais: acompanhamento e análise*, n° 20, 2012.

Jobert Bruno, Muller Pierre. *L'État en action : politiques publiques et corporatisme*. Paris: PUF, 1987.

Lanna Marcos. P. D. *A dívida divina. Troca e Patronagem no Nordeste Brasileiro*. Campinas: Ed. Unicamp, 1995.

Landel Pauline. *Sociogenèse d'un projet de développement rural territorialisé: Le cas du Marché Organique de Brasilia, Territoire Aguas Emendadas*, Lyon: Université Lyon II, 2008, Mémoire de master.

Lecuyer Lauren. *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*. Paris : Université Paris 1 Panthéon Sorbonne, 2009, Mémoire de Master 2.

Massardier Gilles. *Politiques et actions publiques.* Paris : Armand Colin, 2008.

Massardier Gilles, Sabourin Eric, Lecuyer Lauren, Ávila Mario L. "La démocratie participative comme structure d'opportunité et de renforcement de la notabilité sectorielle. Le cas du Programme de Développement Durable des Territoires Ruraux au Brésil, Territoire Aguas Emendadas". *Participations*, vol.1, n°2, 2012: 78-102.

Mauss Marcel. *Œuvres*, Vol III. Paris: Ed. de Minuit, [1931] 1968-1969.

Médard Jean-François. "Le rapport de clientèle : du phénomène social à l'analyse politique". *Revue française de science politique*, Vol.26, n°.1, 1976 : 103-131.

MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário-MDA. *Referências para uma Estratégia de Desenvolvimento Rural Sustentável*. Brasília: MDA-SDT, 2005.

Nunes Leal Victor. *Coronelismo, enxada e voto. O Município e o regime representativo no Brasil*. Rio de Janeiro: Revista Forense, 1948.

Polanyi Karl. *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*. Boston: Beacon Press, 1944.

Sabourin Eric. *Paysans du Brésil, entre échange marchand et réciprocité*. Paris: Editions Quae, 2007.

Sabourin Eric. *Organisations et sociétés paysannes : une lecture par la réciprocité*. Paris : Editions Quae, 2012.

Sabourin Eric, Tonneau Jean-Philippe, Caron Patrick. "Seu Néné, leader paysan à Massaroca (Bahia, Brésil) : une trajectoire Nordestine". *Le Bulletin de l'APAD*, n°11, 1997 : 102-107.

Sabourin Eric, Caldas Eduardo, Moreira Ivaldo. "Politiques de développement territorial et intercommunalité au Brésil : tensions et complémentarités". *Revue d'Economie Méridionale*, V.59, n°233-234, 2011: 7-32.

Schneider Sergio, Silva Marcelo K, Moruzzi M. Paulo. *Políticas Públicas e Participação Social no Brasil Rural*. Porto Alegre: Ed UFRGS, 2003.

Scott James C. "Everyday forms of Peasant Resistance". *Journal of Peasant Studies*, Vol.13, n°.2, 1986.

Scubla Lucien. *Logiques de la réciprocité*. Paris : Ecole Polytechnique, Cahiers du CREA n°6,1985.

Temple Dominique. "Les structures élémentaires de la réciprocité". *Revue du MAUSS*, Vol 12, n°2, 1998: 234-242.

Temple Dominique. *Teoría de la reciprocidad*. La Paz: PADEP/GTZ, 2003.

Toni Fabiano. *Party Politics, Social Movements and Local Democracy: Institutional Choices in the Brazilian Amazon*. Washington: World Resource Institute, 2007, *WP Series*, n° 32,

Notes

[1] La catégorie des agriculteurs familiaux correspond aux producteurs agricoles travaillant avec une main-d'œuvre principalement familiale (sans salarié permanent), sur une surface maximale de 4 modules fonciers fiscaux et tirant la majorité de leurs revenus de l'activité agricole (MDA, 2005). Les EMATER sont des services publics dépendant de l'administration de l'État fédéré ou du District fédéral.

[1] Indigènes, *quilombolas* (descendants d'anciens esclaves d'origine africaine), pêcheurs artisanaux, « communautés extractives » regroupés au Brésil sous le nom de « Peuples et communautés traditionnels ».

[1] À partir de 2008 quand la délégation régionale de l'Institut national de colonisation et réforme agraire (INCRA) présidé par un proche du MST a été priée de siéger au COTAE par le MDA, elle a tenté de mobiliser les dirigeants locaux du MST, mais ceux-ci n'étaient plus intéressés par l'espace de négociation du COTAE qui leur paraissait trop défavorable et peu susceptible de satisfaire leurs demandes.

[1] Les EMATER (Entreprises d'assistance technique et de vulgarisation rurale) sont des services publics dépendant du gouvernement des États fédérés.

[1] Quand la direction d'un ministère est attribuée à un élu, il nomme à son cabinet, aux directions mais aussi à tous les niveaux des services des membres ou proches de son parti politique.

[1] Confédération nationale des travailleurs de l'Agriculture, principal syndicat représentant historiquement les agriculteurs familiaux.

[1] Il s'agit d'une forme de « néo-corporatisme distribué » plus que de gestion sociale territoriale, ou encore de cogestion (selon le modèle français entre FNSEA et ministère de l'Agriculture, cf. Jobert et Muller, 1987) car chaque secrétariat ou secteur du MDA a été attribué à l'un des mouvements sociaux de l'agriculture familiale (CONTAG, MST, Coopératives de l'Agriculture familiale, etc.).

[1] Selon Bobbio *et al* (2007) « dans un système néo-corporatiste, l'organisation représentative d'intérêts particuliers est libre d'accepter ou non ses relations avec l'administration de l'État, contribuant ainsi à les redéfinir, alors que dans le corporatisme classique c'est l'État qui définit et impose ces relations ».

[1] Ailleurs au Brésil, les constats sont les mêmes : dans l'État fédéré de l'Acre, le processus territorial rural est passé sous tutelle des ONG (Toni, 2007) ; dans la région de Marabá au Para, la tendance syndicale de l'agriculture familiale appuyée par le MDA a évincé du CODETER la majorité syndicale historique issue des luttes pour la terre et la réforme agraire) ; dans le territoire Portal da Amazônia, Mato Grosso, malgré le renforcement des mouvements de l'agriculture familiale liés à Via Campesina, les jeunes *leaders* sont restés sous la tutelle des ONG et de l'Église catholique (Sabourin, 2007 et 2012).

[1] Le MST est le seul mouvement social rural qui utilise une rhétorique marxiste, voire un mode d'organisation léniniste ; mais ses fondements philosophiques sont plutôt proches de la théologie de la libération (Sabourin, 2007).