

CONGRES AFSP 2013

Section thématique n° 40 « Gouvernance et pluralisme limité »

« Observer le processus de « transition démocratique » au prisme d'un changement de « régime partiel » : la défense d'un modèle agricole et rural centré sur l'agriculture familiale comme nouveau cadrage sectoriel porté par un groupe d'élites programmatiques fédérales »

Résumé :

Notre article repose sur une ambition scientifique précise: interroger la notion d'hybridité des régimes politiques en redonnant de l'épaisseur socio-historique à l'analyse du *policy-making* et des réseaux d'action publique. La reconnexion de ces « *espaces sociaux coalisés* » (Massardier G., 2003) à une configuration historique plus large s'avère d'autant plus pertinente pour observer la reconfiguration des rapports de pouvoir dans un pays qui a engagé depuis la fin des années 1980 un processus de « transition démocratique ». L'introduction des nouveaux impératifs de la « bonne gouvernance » dans les années 1990 coïnciderait avec le passage naturel d'un régime autoritaire à un régime démocratique « étalon » (Geissel V. et al, 2008) en réponse à la « *crise de la gouvernance* »¹ annoncée par la Banque Mondiale. Dans l'objectif de dépasser ce biais téléologique, nous choisissons de réinsérer l'analyse du *policy-making* dans le temps long afin de repérer les phénomènes de recompositions à l'œuvre dans le processus de « consolidation » démocratique. Prenant comme point de départ l'analyse socio-génétique de la reconnaissance de l'agriculture familiale et de son institutionnalisation au travers du Programme national de renforcement de l'agriculture familiale (Pronaf) en 1996, notre article met à jour la formation d'un groupe d'élites bureaucratiques fédérales qui se spécialise progressivement dans la représentation d'une catégorie d'action publique marginalisée jusqu'alors dans les programmes d'action publique du secteur rural et agricole brésilien. Au niveau méthodologique, il s'agira de reconstituer les trajectoires individuelles et collectives d'un groupe d'« *élites programmatiques* » (Genieys W., Hassenteufel P., 2001) présents dans la haute administration fédérale depuis les années 1970 et qui se structure sur le long terme autour d'une définition alternative de l'action publique sectorielle. La première partie cherche à déconstruire l'idée d'une homogénéité et d'une cohérence du régime « *bureaucratico-autoritaire* » (Collier, D, 1979) brésilien qui est fragmenté en un ensemble de « *régimes partiels* » (Schmitter P., 1992) organisés autour de domaines d'action publique spécifiques relativement autonomes. Nous observons ce phénomène dans le secteur agricole et rural en décrivant l'activité de l'extension rurale et de l'assistance technique (ATER) et la formation d'un corps d'élites spécialisées autour de pratiques institutionnelles et d'un savoir-faire professionnel spécifiques. Bien que disposant d'une structure sociale relativement homogène, c'est dans l'action et au cours des diverses interactions dans le « *régime partiel* », qu'un groupe se coalise autour de croyances et de valeurs communes au travers de la défense d'un « *programme de changement d'ensemble d'une politique publique* » (Genieys W., 2012). C'est autour de ce programme qui tente de redéfinir matériellement et symboliquement le rôle et l'action du secteur agricole et rural que s'observe un processus d'agrégation des acteurs (I) A l'heure de l'entrée du pays dans un processus de démocratisation et, depuis l'adoption des normes de la « bonne gouvernance », ce groupe réaffirme sa position et son pouvoir autour d'une catégorie d'intervention publique (l'agriculture familiale) et d'une gestion participative et décentralisée de l'action publique (création de conseils délibératifs à chaque niveaux de la fédération). Le processus de *policy making* du programme national de renforcement de l'agriculture familiale (Pronaf) révèle un phénomène de recomposition d'un « *régime*

¹ *Governance and Development*, Washington, World Bank, 1992.

partiel » historiquement constitué autour d'une activité étagée et fédéralisée (l'ATER). L'élaboration du programme se concentre, au niveau fédéral, autour d'un groupe d' « acteurs programmatiques » (Genieys W., 2012) qui s'est constitué un monopole légitime de définition des politiques publiques pour l'agriculture familiale sur la base d'une reconnaissance d'un savoir-faire spécifique et d'un « éthos » technique construit sur le long terme qui fonde leur autorité. Le programme et le groupe se renforcent mutuellement participant à affirmer la spécialisation d'un « régime partiel » désormais spécifiquement consacré à l'agriculture familiale et, partant, à accentuer un processus d'institutionnalisation d'une dualité dans le secteur agricole et rural. (II).

MOTS CLES :

Transition démocratique, Elites programmatiques, Régime partiel, socio-histoire de l'action publique, processus d'institutionnalisation de catégorie d'action publique.

INTRODUCTION

Selon la définition donnée par ses principaux théoriciens, le concept de « transition » démocratique fait référence à l'« *intervalle qui s'étend entre un régime politique et un autre* »² (O'Donnell G. et al, 1986). Sur la base de cette définition, nous assisterions donc au Brésil, depuis la mise en place d'une nouvelle constitution fédérale en 1988, à la substitution d'un régime par un autre. A partir des années 1990, le pays célèbre en effet l'avènement d'une démocratie qui suit les préceptes de la « *bonne gouvernance* » en faisant la promotion des principes de la décentralisation et d'encouragement à la participation de la société civile à l'élaboration des politiques publiques. La démocratie participative est présentée dès lors comme un moyen de « *démocratiser radicalement la démocratie* »³. Ce contexte d'euphorie liée à la « *satisfaction normative* » (Schmitter P., 2010) que procure l'histoire réelle a conduit les observateurs de ces processus de changements à développer un raisonnement qui relevait davantage de la prophétie auto-réalisatrice que d'une réalité empirique concrète. Un certain nombre d'éléments remettent en effet en cause la perspective enchantée de ce nouveau pluralisme démocratique. Si un nombre grandissant d'acteurs peut désormais revendiquer sa légitime participation à l'élaboration de la chose publique, l'entrée dans ces espaces est limitée par l'existence de barrières invisibles qui repose sur la disposition préalable de ressources spécifiques. De fait, l'action publique contemporaine révèle une contradiction qui amène certains auteurs à émettre l'hypothèse que le « *(...) réel renforcement du pluralisme n'empêche pas l'existence d'espaces oligarchiques fermés et peu concurrentiels de décision* » (Massardier G. et al, 2008). Autre fait marquant, ces espaces semblent s'isoler des procédures et instances officielles de la démocratie représentative (Leca J. 1996, Papadopoulos Y. 2002, Massardier G., 2003) puisque leur fonctionnement ne semble pas affecté par le contexte électoral. La logique de cet ordre semble donc s'émanciper des principes de représentativité et d'égalité puisque la production des biens publics tient à la participation d'un nombre restreint de personnes au sein de « *coalitions fermées de négociation (...) solidaires car moins démocratiques et où la délibération est inévitablement élitiste* » (Papadopoulos Y., 2002). Ces observations ont ainsi conduit à penser à « *une parenté partielle (...) entre la gouvernance « démocratique » (...) et l'autoritarisme libéral entendu à la façon de Juan Linz en tant que régime à pluralisme limité* » (Hermet G., 2004). Les phénomènes de recompositions des rapports entre *policies* et *politics* amènent donc le politiste à repenser la question de la nature des régimes et des critères qui distinguent un régime autoritaire d'un régime démocratique. Car, si « *(...) des pans de « pluralisme limité » voient le jour dans des démocraties* » (Massardier. G., Camau. M ; 2009), les lignes de démarcation entre démocratie et autoritarisme apparaissent poreuses et l'exercice de classification des régimes rendu quelque peu caduque. Ainsi, comme le recommandait Philippe Schmitter, il serait plus heuristique de penser un régime non pas comme une entité homogène mais bien comme une juxtaposition d'une multiplicité de « *régimes partiels* »⁴ (Schmitter P., 1992). C'est d'ailleurs à partir de ces « *espaces pluriels de négociation* » (Massardier G., Camau M., 2009) que

3 Tel sera le thème de prédilection de la campagne politique du Parti des Travailleurs (PT) brésilien en 1988 lors des élections municipales quand il parvient à s'emparer de la mairie de Porto Alegre, (Sintomer Y., Gret M., 2004).

⁴ Les « *régimes partiels* » sont selon cet auteur « *des systèmes de liaison et de régulation différenciée entre les autorités gouvernementales et un vaste ensemble de groupes sociaux qui définissent ainsi une multiplicité de sites pour la représentation de ces groupes et la résolution de possibles conflits. On peut ainsi identifier un régime travail-capital un régime civil-militaire, un régime des médias, un régime des compétences territoriales etc. Ces régimes partiels peuvent être plus ou moins stables, évidemment, mais aussi plus ou moins démocratiques* » (Schmitter P., 1992, 2000).

l'auteur invite à lire les spécificités du processus de consolidation démocratique⁵ partant du postulat de la complexité des démocraties contemporaines⁶.

Cette notion est venue nourrir notre réflexion sur le changement intervenu dans le secteur agricole et rural au Brésil depuis l'entrée du pays dans un processus de démocratisation célébrée par la constitution fédérale de 1988 qui institue un nouveau format de gestion des politiques publiques. C'est donc au travers de l'observation d'un « régime partiel » que nous souhaitons lire le processus de transition démocratique en prenant comme point d'observation empirique l'analyse socio-historique d'un programme d'action publique élaboré en 1996, le Programme national de renforcement de l'agriculture familiale (Pronaf). Celui-ci est porteur de changement dans le secteur car il reconnaît l'« agriculture familiale » pour la première fois comme catégorie d'intervention publique et l'invite à collaborer activement à l'élaboration des projets au sein de conseils de participation de nature délibérative. Ce choix constitue un point de bifurcation majeur et « (...) peut surprendre dans un Brésil qui a toujours, tout au long de son histoire, privilégié l'agriculture « d'entreprise » : latifundia et entreprises agricoles » (Sabourin E., Tonneau J-P., 2009). Cette politique publique a en effet participé à remettre en cause le paradigme dominant de la « révolution verte »⁷ en dénonçant son caractère excluant et anti-écologique. Face au « modèle patronal », l'« agriculture familiale » est présentée comme protagoniste d'un « nouveau modèle agricole national »⁸. Pourtant, alors qu'elle est placée au centre d'un programme qui construit « un nouveau paradigme de développement rural pour le Brésil »⁹, celle-ci n'apparaît pas dans les programmes publics passés. En fait, elle n'existait pas, du moins elle se retrouvait sous des dénominations différentes comme « petite agriculture » « petits agriculteurs » « petits paysans » « agriculteurs de faible rente ». Cette nouvelle conceptualisation du problème semble donc correspondre à une transformation des acteurs en présence (Vlassopoulou C.A., 2003). Cependant, pour mesurer le degré de ces nouveaux rapports de pouvoir et juger de leur ampleur, encore faut-il pouvoir les comparer à une configuration passée. Il reste que l'appréciation et la mesure du changement dans l'action publique est un exercice méthodologique complexe qui nécessite un mariage entre différentes approches sociologiques. Le triomphe de l'individualisme méthodologique qui « semble avoir gagné la partie dans de nombreux domaines de la recherche » (Leca J., 1992) a conduit à privilégier des approches microsociologiques au plus près des acteurs. Dans le domaine de l'analyse des politiques publiques, l'ouverture de la boîte noire de l'Etat a révélé la perte de son monopole de production des biens publics et la mise en concurrence des agents étatiques avec d'autres « acteurs gouvernants » (Leca J., 1996) disposant d'un pouvoir de « chantage » (Crozier M., Friedberg E., 1981) capable d'affaiblir les formes classiques de la représentation politique. Si l'apport empirique de ces approches est indéniable, la concentration du regard sur des espaces autonomes et/ou en compétition avec l'Etat a survalorisé un type d'explication exogène du changement en omettant de considérer la configuration historique dans laquelle ils s'inséraient. Tout se passe donc comme si les réseaux d'action publique échappaient à certaines logiques endogènes et notamment celle de la compétition nationale pour l'accès à certains espaces de pouvoir mais, aussi, les luttes et les conflits entre groupes d'élites étatiques pour accroître leur domaine d'intervention. En conséquence, ces approches peinent à lire les phénomènes de continuité

⁵ Philippe Schmitter distingue dans les *democratization studies* : la « transitologie » et la « consolidologie » comme « deux sous-disciplines indépendantes bien que solidaires, sous-tendues par des fondations épistémologiques et des orientations de recherche fort différentes » (Schmitter P., 2000)

⁶ La consolidologie est présentée comme une réponse aux critiques affectant la transitologie. Ainsi : « L'objet de la consolidologie n'est plus le changement de la nature des régimes politiques mais le degré d'institutionnalisation des règles les définissant. » (Schmitter P. 2000)

⁷ Selon la définition de la FAO, celle-ci « repose sur la capacité scientifico-technique à modifier l'environnement de façon à créer des conditions plus propices à la culture et à l'élevage (...). Selon ce modèle sur lequel la révolution verte des années 60 et 70 était solidement basée, l'apport d'intrants extérieurs offrait de bonnes conditions de croissance pour la réalisation du potentiel génétique des nouvelles variétés améliorées de riz et de blé. La création d'un contexte socioéconomique facilitant l'utilisation de ces intrants et l'ouverture de nouveaux marchés pour l'écoulement des produits obtenus, faisait intégralement partie de cette évolution. » <http://www.fao.org/docrep/003/w2612f/w2612f06.htm>

⁸ PRONAF. Programme national de renforcement de l'agriculture familiale. Brasilia, octobre 1996. Ministère de l'Agriculture et de l'approvisionnement, Secrétariat du développement rural.

⁹ PRONAF. Op, cit.

institutionnelle autour des pratiques, des instruments et des routines activés et reproduits par l'action de groupes acteurs spécifiques qui conduisent à tracer sur la longue durée des sentiers institutionnels de dépendance (Hall P., 1993). D'un autre côté, on a pu souligner les limites de l'orientation macro-structuraliste du courant néo-institutionnaliste historique concernant sa difficulté à lire le changement (Smyrl M. et al., 2005 ; Dobry M., 2000).

Suivant la conviction de certains politistes pour lesquels ce ne sont pas les idées, les institutions ou les intérêts qui font les politiques publiques mais les acteurs (Surel Y. 1998, Smyrl et al., 2005), notre recherche s'est donc donné pour objectif de se concentrer sur une sociologie des acteurs mais, cette fois-ci, soucieuse de réinscrire les pratiques dans une « *socio-histoire de l'action publique* » (Dubois V., 2003). En réinsérant sur le long terme l'action du groupe porteur du programme en 1996, nous avons pu déconstruire les diverses étapes d'un processus continu de définition d'un problème public et repérer l'existence d'un groupe d'« *élites transformatrices* » qui se structure au niveau fédéral dans le secteur agricole et rural autour d'un programme de changement d'ensemble d'une politique publique et, s'engageant dans une lutte pour le pouvoir au sein d'un domaine de politiques publiques (Genieys W., Smyrl M., 2008).

Cette perspective nous incite à mobiliser quatre principales approches de sociologie politique.

Nous puiserons dans un premier temps dans l'approche de la « *sociologie politique des élites* » (Genieys W., 2011), la notion d'« *élites programmatiques* » ainsi que la méthode utilisée pour identifier ces « *acteurs collectifs porteurs de changement* » (Genieys W. 2012). A la croisée de la sociologie de l'action publique (cognitive) et de la sociologie des élites « *largement en friche depuis la fin des années 1980* » (Genieys W., 2000), la « *méthode programmatique* » (Genieys, Hassenteufel 2011) permet de lire les régimes en action au travers d'une lecture dynamique de l'implication de groupes d'élites sectorielles dans le changement et de leur implication dans la transformation de l'action publique sur le long terme. La notion de programme est donc ici prise dans son sens large car, plus qu'un programme ponctuel d'action, celui-ci est considéré comme un objet socialement construit au cours d'un processus de long terme. Le point de départ de l'analyse est donc de repérer les acteurs qui élaborent le Pronaf au niveau fédéral et, de découvrir leur implication sur le temps long dans l'action publique. Programme et acteurs sont donc observés simultanément pour lire le changement car celui-ci repose sur quatre dimensions « (...) *des objectifs ou des orientations générales faisant référence à des valeurs partagées et donnant une cohérence d'ensemble à une politique publique ; une analyse des enjeux et de la situation conduisant à une formulation de problèmes et à un diagnostic servant de support à l'action ; des argumentaires et des raisonnements légitimant l'action ; des préconisations de mesures concrètes et d'instruments permettant l'opérationnalisation du programme.* » (Genieys W., Hassenteufel P., 2011). Trois éléments majeurs caractérisent ces « *acteurs programmatiques* » : ils partagent tout d'abord un programme de changement, ils sont dotés en second lieu de ressources suffisantes pour pouvoir orienter et définir le contenu de l'action publique¹⁰. Enfin, la présence durable de ces élites dans un domaine d'action publique leur permet de s'inscrire dans des processus d'apprentissages divers¹¹ au cours desquels celles-ci renforcent leurs compétences et consolident, à la faveur de rencontres et de discussions informelles développant des liens interpersonnels, un socle commun d'idées, de valeurs et de croyances sur l'action publique. Méthodologiquement, il s'agit de collecter deux types de données : celles des trajectoires individuelles au travers d'un recueil de données sociographiques (origines sociales, statut, trajectoires professionnelles, valeurs etc.) et, celles des trajectoires collectives en observant la participation dans le *policy-making* (étude des interactions entre acteurs, réseaux mobilisés)¹². Le croisement de ces indicateurs permet d'identifier un « *groupe programmatique* », de mesurer son homogénéité et, enfin, d'évaluer son pouvoir. Notre recherche s'appuie donc sur un travail de reconstitution des trajectoires

¹⁰ « *Il s'agit de ressources positionnelles (occupation de positions leur permettant de participer à la décision), de savoir (capacité d'expertise permettant d'élaborer un programme), de légitimité, relationnelles (reconnaissance sociale et appui sur des réseaux d'interconnaissance) et temporelle (présence continue dans un domaine d'action publique). L'accroissement de leurs ressources est à la fois un enjeu du changement et une condition du changement* » (Genieys W., 2012).

¹² Ces données s'obtiennent par le biais de la réalisation d'entretiens semi-directifs et par la collecte d'archives (internes et externes à l'administration, officielle et privées).

individuelles et collectives d'un groupe d'élites fédérales travaillant au niveau fédéral depuis 1975 et qui traverse la période de transition démocratique jusqu'à la mise en place en 1996 du Pronaf qu'il participe à élaborer¹³. Marginalisé pendant la période autoritaire, il parvient à se renforcer dans le secteur agricole et rural et à imposer une autre vision du monde rural autour d'un programme qui participe à la survie d'un espace bureaucratique fédéral supprimé du paysage institutionnel en 1990¹⁴. On comprend donc que le pouvoir de ce groupe se mesure par rapport aux autres acteurs en présence et, surtout, aux ressources qu'ils possèdent. On peut identifier trois catégories d'acteurs dont l'interaction participe à définir la nature du changement : les acteurs intermédiaires¹⁵ (Nay O., Smith A., 2012), les acteurs vétos (Mahoney J., Thelen K., 2010), et, enfin, d'autres « acteurs programmatiques » (Genieys W., 2012). Les acteurs vétos n'auront cependant que peu d'espace pour interagir jusqu'à 1985 qui célèbre le début du pacte de la « Nouvelle République ». La période autoritaire se caractérise en effet par l'expression d'un « pluralisme limité » (Linz J., 2000) qui réduit, voire, ferme, les espaces de participation et d'expression politique¹⁶. Le processus de *policy-making* dans le secteur agricole et rural engage ainsi principalement des groupes d'élites bureaucratiques qui élaborent les politiques publiques au niveau fédéral. Cependant, on ne saurait se contenter d'employer l'idéaltype wébérien du phénomène de bureaucratisation sans le confronter aux spécificités du processus de construction de l'Etat brésilien.

C'est pourquoi il semble majeur de mobiliser un second cadre d'analyse pour inscrire la lecture de l'action publique dans une perspective socio-historique de l'Etat. Nous empruntons certains fondamentaux de la sociologie de l'Etat afin de capter les phénomènes de spécialisation et d'autonomisation de secteurs bureaucratiques et de saisir au mieux les mécanismes de différenciation progressifs d'appareils et d'agents dans le secteur agricole et rural. L'étude de la sociogenèse du secteur agricole et rural lève le voile sur l'hétérogénéité du régime autoritaire scindé autour de logiques différenciées propres à divers corps administratifs représentés par des groupes sociaux qui incarnent des savoir-faire professionnels, des instruments et outils d'action publique mais aussi des croyances et des valeurs spécifiques. De par les fonctions qu'ils assument, leurs intérêts propres et le partage d'un *ethos* spécifique, ils participent à la reproduction et l'institutionnalisation de règles et de procédures singulières (Lagroye J. et al. 2012). Grâce à cette lecture socio-historique, nous avons pu repérer l'existence de groupes d'élites bureaucratiques spécialisées autour de domaines d'actions spécifiques dans le secteur agricole et rural. Celles-ci formulent des politiques publiques qui consolident des univers de sens et de pratiques et instaurent progressivement des barrières informelles qui délimitent les frontières de « régimes partiels » autour de règles de fonctionnement qui s'inscrivent dans le temps long.

Nous puissions donc dans un troisième temps la notion de « régime partiel » (Schmitter P., 1992), dans le courant des *democratization studies* tout en lui donnant une certaine « épaisseur sociologique » et « historique » (Papadopoulos Y., 2003). Dans l'objectif de dépasser une conception « minimaliste » de la démocratie qui s'appuyait sur une définition électoraliste¹⁷, Philippe Schmitter identifie non pas un

¹³ Nous avons rencontré le groupe de neuf hauts fonctionnaires qui participe à l'élaboration du Pronaf en 1995 au niveau fédéral. Nos entretiens se sont multipliés au fur et à mesure de la réinscription de la participation de ces acteurs programmatiques sur le long terme au sein de l'Entreprise Brésilienne d'Assistance technique et d'Extension Rurale (EMBRATER). Nous nous sommes donc plongés dans un travail de reconstitution des trajectoires collectives de ces élites bureaucratiques en retrouvant les autres participants de la « coalition programmatique » (Genieys 2012) qui étaient intervenus dans le processus en amont du Pronaf dans un programme de changement à partir de 1975. Cette méthode nous a donnée des éléments empiriques pour lire les processus d'apprentissages acquis au sein de l'administration autour des générations plus anciennes mais aussi de « figures marquantes » (Genieys, Hassenteufel, 2011).

¹⁴ Décret n°99.192, du 15/03/1990

¹⁵ Ces acteurs situés « à la marge » (Nay O., Smith, 2012) des institutions interviennent dans des espaces de production intellectuelle de l'action publique. Cependant ils n'ont qu'une incidence indirecte sur la décision et, selon William Genieys, leur « *intervention débouche plutôt sur des changements limités et incrémentaux.* » (Genieys W., 2012).

¹⁶ Pendant la majeure partie de la période militaire (1965-1979) seuls deux partis sont autorisés : le parti de gouvernement, l'ARENA et le parti d'opposition, le MDB. Il faut attendre l'année 1979 pour que ce bipartisme prenne fin et qu'en janvier 1985 on assiste à la première victoire de l'opposition à l'élection présidentielle de Tancredo Neves (PSDB), symbolisant la victoire du premier président civil même si il sera encore élu de manière indirecte par le Collège électoral fédéral.

¹⁷ C'est d'ailleurs une des critiques qu'il adresse à la transitologie. Comme il l'explique « (...) *la consolidation doit être envisagée comme un processus complexe et inachevé et non comme un accomplissement linéaire conçu à partir d'élections libres et justes qui stabilisent une compétition partisane* » (Schmitter P.)

processus de transition pour un régime global mais bien des transitions de « *régimes partiels* » aux « *principes distincts* ». Selon lui, à mesure que la consolidation progresse, ils « *s'institutionnalisent selon une séquence particulière (...) et autour de différents sites- attachés à la représentation de groupes sociaux et la résolution de leurs conflits.* ». Il ajoute que l'établissement de ces règles différenciées suit des rythmes variés. Il semble donc qu'il n'existe donc pas de lien causal direct entre l'adoption d'un nouveau système constitutionnel et le processus de consolidation démocratique et, si tel est le cas, cela veut dire qu'un « régime partiel » peut également s'étudier dans un régime autoritaire. Ainsi, plutôt que de réifier le moment de la transition, nous choisissons de réinsérer l'étude des « régimes partiels » dans le cadre du fonctionnement routinier du secteur agricole et rural étudié.

Si les auteurs classiques s'accordent sur la domination d'un pacte entre une bureaucratie technocratique militaire et une oligarchie foncière soutenue par un projet de modernisation agricole pendant la période autoritaire (1964-1985)¹⁸, notre étude révèle que la défense du paradigme de la révolution verte coexiste avec un programme d'action publique distinct défendu par un groupe d'élites programmatiques inséré dans un « régime partiel » spécifique.¹⁹ Ce « régime partiel » est structuré autour d'une activité professionnelle majeure pour le secteur agricole et rural qui existe depuis les années 1950 et dont le rôle s'accroît au point de devenir un instrument mobilisé par le régime militaire pour diffuser à grands pas la modernisation agricole dans les campagnes: l'assistance technique et l'extension rurale (ATER)²⁰. D'un statut d'ONG relativement autonome, elle est fédéralisée et centralisée en 1975 et devient l'Entreprise brésilienne d'assistance technique et d'extension rurale (EMBRATER)²¹. Face au projet de révolution verte, la plupart des activités et des savoirs développés sur le long terme par les fonctionnaires de l'ATER, jugés archaïques et obsolètes, vont être réduits au rôle de « diffuseurs »²² de paquets technologiques élaborés en amont par l'institution de recherche, l'Entreprise Brésilienne de recherche sur l'agro-élevage (EMBRAPA). Le « régime partiel » de l'ATER se retrouve donc marginalisé dans le secteur agricole et rural car affaibli par le référentiel de la révolution verte dont la force tient à sa consonance avec le régime ou « grand arrangement » (Massardier G., Camau., 2009) national de la modernisation. Le programme concurrent pourrait se résumer ainsi: Le modèle de développement agricole et rural, tel qu'il est pensé, est rendu facilement accessible à un segment qui a des capacités productives mais qui exclut la majorité des agriculteurs qui sont pourtant les principaux producteurs d'aliments pour le marché interne et joue un rôle primordial dans l'économie alimentaire nationale. C'est le rôle de l'ATER de penser et mettre en œuvre des techniques et une méthodologie spécifiques pour ce segment de producteurs marginalisés et d'agir comme un service public et gratuit indispensable à leur renforcement.

Progressivement, à mesure de l'affaiblissement du soutien financier envers ce secteur public (et plusieurs autres), cette spécialisation du « régime partiel » (ATER) envers la catégorie des petits producteurs devient un enjeu et une condition du changement. A la faveur du processus de transition démocratique qui ouvre une fenêtre institutionnelle d'expression pour les mouvements sociaux et les partis politiques, le groupe d'*élites programmatiques* parvient à imposer un programme d'action publique qui lui permet de se réimposer dans le secteur agricole et rural. C'est le moment critique où de nouveaux acteurs, auparavant exclus de l'espace de négociation des politiques publiques, revendiquent leur participation dans le processus. Il s'agit premièrement des mouvements sociaux ruraux relayés nationalement par la Confédération nationale des travailleurs dans l'agriculture et travailleurs ruraux (Contag), la Centrale unique des travailleurs (CUT) et le Mouvement des Sans-terre (MST). Puis, en second lieu, des partis politiques qui portent des entreprises et cherchent à consolider

18 Modèle que les observateurs du nouvel autoritarisme en Amérique latine ou autoritarisme bureaucratique (Collier, 1979 ; O'Donnell, 1982) ont d'ailleurs bien décrit.

19 Ceci ne signifie pas qu'il n'existerait pas d'autres « régimes partiels » dans le secteur agricole et rural mais nous faisons le choix de nous intéresser à celui qui dispose d'une influence suffisamment importante, de par son poids (en termes d'acteurs et de structures organisationnelles acquis au cours d'un processus historique de longue durée) pour proposer une orientation alternative de l'action publique.

20 Cette activité correspondrait à la vulgarisation agricole et au travail d'assistance aux agriculteurs. Celle-ci correspond à un éventail large d'interventions auprès de ce public et n'est donc pas spécifiquement consacrée à la production comme nous le verrons dans la suite de cet article.

21 Décret n° 75373, du 14/02/1975. EMBRATER–Atos Constitutivos–Documentos, 1. Brasília/EMBRATER, 1975.

22 Phase que l'on désignera sous le terme péjoratif de « diffusionnisme » et déplorée par les présidents successifs de l'Entreprise Brésilienne d'Assistance Technique et de l'Extension rurale, EMBRATER.

une clientèle électorale rurale (Parti des Travailleurs (PT) et Parti de la social-démocratie brésilienne, (PSDB) principalement). De nouveaux arrangements se mettent en place dans le « régime partiel ».

Nous observons empiriquement ce phénomène au moment de l'élaboration du Pronaf en 1996. Portés par l'entreprise politique du président F.H Cardoso d'une part, et, soutenus par les dirigeants de la Confédération nationale des travailleurs agricoles (CONTAG) d'autre part, le groupe confirme son autorité et son monopole d'expertise dans un domaine d'action publique qui transforme les règles du secteur agricole et rural en reconnaissant une politique spécifiquement consacrée à l'agriculture familiale et au développement durable rural.

Toutefois, si ce régime partiel se consolide, c'est surtout parce que, au-delà d'un pacte ponctuel, on observe la formation d'une véritable « *coalition de cause* » (Sabatier, Jenkins-Smith, 1999) entre les fonctionnaires de l'ATER et les syndicats représentant des agriculteurs dans le « régime partiel ». C'est pourquoi nous mobiliserons un quatrième cadre d'analyse qui est l'*Advocacy Coalition Framework* (ACF). Celui-ci permet de lire comment ces acteurs vont s'inscrire dans une dynamique d'apprentissage commune au travers d'un investissement pour la reconnaissance de l'agriculture familiale. Pour les fonctionnaires de l'ATER cette lutte s'accroît à un moment où l'institution est grandement affaiblie et démantelée par de nouvelles priorités budgétaires. Agriculteurs familiaux et techniciens de l'extension se soutiennent mutuellement en s'engageant ensemble dans une lutte pour la reconnaissance d'une catégorie et d'une activité professionnelle indispensable à son renforcement. C'est au cours de multiples occasions (réunions, séminaires, manifestations, congrès), que les acteurs sont amenés à confronter des systèmes de croyances qui finissent par converger. A mesure de la fréquence de ces rencontres, ils partagent des valeurs et des représentations communes qui se consolident autour d'une « raison pour agir » similaire. Avec la mise en place du Pronaf, une nouvelle extension rurale spécifiquement consacrée à l'agriculture familiale s'institutionnalise. La mise en place de nouvelles normes de gestion d'action publique que défend le Pronaf dans les entités fédératives tient donc à cette union des forces au niveau local. Il reste que ces deux types d'acteurs ne disposent pas de ressources comparables. Cette nouvelle configuration renforce donc le poids et le pouvoir des extensionnistes qui réinstaurent et réaffirment un savoir et une autorité technique dans les nouvelles instances délibératives (les Conseils municipaux de développement rural, CMDR) prévues par le Pronaf pour élaborer des projets de développement rural. La gouvernance vient alors renforcer le « régime partiel » de l'ATER qui s'est historiquement constitué selon une organisation fédéralisée autour d'agents certes acquis à la cause des agriculteurs familiaux mais, continuant de dominer le cadrage des projets dans des instances qui évoluent en marge du circuit des instances du système représentatif. Celles-ci se retrouvent en effet largement dévoyées par une gestion dominée par le référentiel de l'expertise dans un objectif d'efficacité technique.

Nous verrons tout d'abord comment se construit une élite spécialisée autour d'une activité professionnelle spécifique qui ancre les fonctionnaires de l'Ater dans un processus de *social learning* (Heclo, H., 1974) structuré par un « ethos » extensionniste. L'accumulation d'un savoir-faire, d'expériences de terrain singulières et d'une expertise constitue un premier élément d'homogénéisation. C'est cependant au cours des rencontres dans l'institution fédérale que les acteurs sont amenés à développer des liens interpersonnels sur la base de rencontres informelles au cours desquelles ils formulent des idées, débattent sur des valeurs et s'accordent sur des projets communs. La disposition d'un ensemble de ressources d'action publiques (de savoir, positionnelles, de légitimité, relationnelles et temporelles) acquises sur le long terme et peu partagées par les membres du groupe leur permet d'imposer un programme de changement d'orientation du « régime partiel » de l'Ater autour de la petite agriculture (I). C'est cependant dans un contexte de forte marginalisation que se renforce la priorité vers ce segment désormais appelé l' « agriculture familiale ». Auparavant présentée sous les traits d'une petite agriculture pauvre, traditionnelle et en retard, l'agriculture familiale fait figure de modernité face à un modèle patronal anti-écologique et socialement injuste. Le « régime partiel » se renforce donc autour d'un programme national qui permet, en même temps qu'il affirme une nouvelle catégorie, de réhabiliter un savoir-faire spécifique des agents de l'extension rurale et de l'assistance technique à présent strictement mis au service de l'agriculture familiale. Les trois lignes principales du programme national de renforcement de l'agriculture familiale (crédit, infrastructure, formation) reposent en effet sur un ensemble de pratiques et d'instruments développés depuis les années 1960 par l'Ater. Si les techniciens de l'extension et les agriculteurs familiaux forment une véritable « *coalition de cause* », le processus d'appropriation d'une représentation nouvelle du monde

rural tient aux gains et bénéfices qu'ils vont pouvoir retirer de leurs croyances. La nouvelle configuration décentralisée et participative qui se met en place avec le Pronaf reste de fait largement dominée par la prégnance des experts techniciens qui disposent d'un savoir-faire peu égalé en matière de montage de projets (crédit, production,) mais aussi de négociation dans divers guichets de financement (II)

I/ UN PLURALISME LIMITE DANS LE SECTEUR AGRICOLE ET RURAL : « REGIMES PARTIELS » ET GROUPES D' « ELITES PROGRAMMATIQUES » EN LUTTE POUR DEFINIR LE MONDE RURAL

Les théoriciens du nouvel autoritarisme bureaucratique (Collier D. et al, 1979. O'Donnell G., 1982) ont fondé leurs analyses du régime militaire dictatorial brésilien (1964-1985) sous l'angle de politiques macro-économiques donnant ainsi l'impression d'une cohérence globale autour d'un projet consciemment élaboré à partir d'un pacte. Autour de celui-ci une « coalition de coup d'Etat » (Massardier G., Camau M., 2009) formée par des technocrates du public (militaires et civils) et du privé se serait accordée avec ses partenaires étrangers pour mettre en œuvre, en réduisant la participation du secteur populaire, une politique d'orthodoxie financière basée sur le modèle d'Industrialisation par Substitution aux Importations (ISI) tout en s'ouvrant au marché international. Ce modèle a nourri la réflexion sur la politique du secteur agricole et rural dominé par le pacte de la « *modernisation conservatrice* »²³. Cette perspective a encouragée la thèse selon laquelle la stabilité du régime autoritaire reposerait sur le principe d'une homogénéité idéologique de l'élite au pouvoir acquise au projet militaire. Pourtant, il semble qu'en observant les caractéristiques et le mode de recrutement des élites d'un « régime partiel » spécifique dans le secteur agricole et rural, les fondements de cette théorie soient bousculés. Nous montrerons en effet comment le régime de l'extension rurale et de l'assistance technique s'est construit historiquement autour d'une organisation disposant de règles propres et de méthodes de travail particulières participant à la spécialisation progressive d'un corps de fonctionnaires de l'extension rurale et de l'assistance technique (A). Le groupe que nous étudions est passé par diverses étapes de formation dans cette institution et leur sélection au plus haut niveau de l'Etat tient à la reconnaissance d'une expérience professionnelle accumulée sur le long terme. Reconnus par leurs pairs, le principe de leur ascension repose donc sur un ensemble de critères relativement autonomes au régime global et relève davantage du partage d'un *ethos* construit autour d'un ensemble de valeurs relatives à la philosophie de l'institution. Cooptés pour travailler dans l'Entreprise brésilienne d'assistance technique et d'Extension rurale (Embrater) dès sa création en 1975, ils s'inscrivent alors dans divers processus d'apprentissages qui leur permettent, à mesure qu'ils se maintiennent durablement dans l'institution, d'accroître leurs ressources. Peter May (1992)²⁴ distingue trois types de dynamiques d'apprentissage dans le cadre des politiques publiques : instrumental, social (*social learning*) et, enfin, politique. (B) Mais, la disposition d'une structure socio-professionnelle relativement homogène parmi les acteurs observés ne suffit pas pour expliquer leur agrégation autour d'un programme commun. S'ajoute en effet aux côtés des processus d'apprentissages, le rôle central et « intégrateur » (Genieys W., 2012) des relations interpersonnelles qui naissent au travers de sentiments d'estime mutuelle, de reconnaissance, et même d'admiration devant la vocation et l'engagement de certains collègues. Ces relations se tissent à la faveur de la rencontre des membres dans des espaces et à des moments informels (discussions, réunions, formation de cabinets *ad hoc*) et particulièrement autour de personnalités marquantes qui mobilisent des ressources supplémentaires en puisant dans leurs réseaux personnels forgés en dehors de l'institution. Au sein de l'Embrater, c'est autour d'une figure historique de l'institution qu'un

²³ Le concept de « modernisation conservatrice » a été utilisé par Barrington Moore Jr. (1967) dans une perspective de comparaison socio-historique du développement des sociétés capitalistes du Japon et de l'Allemagne qui reposerait sur une « révolution par le haut » de la bourgeoisie. Le processus de modernisation est associé à un projet d'industrialisation gouverné par un pacte entre une bourgeoisie naissante et l'oligarchie foncière faisant émerger des Etats de type totalitaire et autoritaire.

²⁴ Cité dans Genieys W. 2012

ensemble de hauts fonctionnaires va s'agréger, partager et défendre un programme de changement de l'action publique que l'on pourrait résumer ainsi : L'ATER brésilienne doit se concentrer essentiellement sur les petits et moyens agriculteurs et cesser de participer à un modèle de développement agricole tendant à « invisibiliser » un segment qui a un rôle majeur à jouer dans l'économie du pays. Ceux qui produisent pour la majorité de la production alimentaire nationale doivent donc être soutenu par un service public gratuit.

La défense de ce programme s'accroît à mesure que s'affaiblit l'Embrater en raison d'un contexte de rigueur budgétaire qui réduit drastiquement le financement des entreprises publiques. A cela s'ajoute la mise en place d'une nouvelle constitution en 1988 qui redonne au principe fédératif et donc à la logique de décentralisation toute sa force. La spécialisation vers le « petit producteur » dans un contexte d'affaiblissement général de l'institution devient un enjeu et une condition du changement.

A/ L'Assistance Technique et l'Extension Rurale (ATER) : La construction historique d'un « régime partiel » étagé et centralisé

L'activité de l'extension rurale et de l'assistance technique au Brésil commence à se développer dès la fin des années 1940 dans l'Etat du Minas Gérais sous l'influence du modèle nord-américain²⁵. La première *Association de Crédit et d'Assistance rurale* (ACAR-MG) naît d'ailleurs d'un accord signé entre l'Etat du Minas Gérais et l'*American International Association for Economic and Social Development* (AIA)²⁶ en 1948. Le modèle essaime rapidement dans tout le Brésil²⁷ jusqu'à la création de l'Association brésilienne de crédit et d'assistance rurale (ABCAR) en 1956 prévue sous la forme d'une association privée (sans but lucratif) pour coordonner les services d'extension rurale du pays. L'extension conjuguée au crédit rural développe au Brésil « un type informel d'éducation destiné aux agriculteurs, maitresses de maison, jeunes ruraux pour l'amélioration de l'agriculture et du foyer et les conditions de vie des populations rurales. »²⁸. Le système est étagé depuis le niveau de la coordination fédérale (ABCAR) aux bureaux centraux (les ACARS étatiques), en passant par les bureaux régionaux, qui supervisent un ensemble de bureaux locaux (une à deux municipalités). Au départ son rôle est multifonctionnel car elle intervient tant dans le domaine de la production agricole, que de l'aire sociale (règles d'hygiène, santé, alimentation, éducation) auprès des familles rurales mais aussi de la communauté (création d'associations, de coopératives, formation et stimulation d'un *leadership* rural)²⁹. L'objectif est de « (...) trouver des solutions aux problèmes que (l'agriculteur et sa famille) rencontrent au jour le jour dans la production agricole, la productivité, la commercialisation, l'administration de la propriété et du foyer, la santé, l'habitation, l'amélioration de la communauté,

25 Le service coopératif d'extension rurale des Etats-Unis se développe au XIX siècle mais sera reconnu officiellement en 1914 avec la loi *Smith et Lever Act*. Au travers du système des *Land Grant Colleges*, les Universités et les Collèges agricoles en coopération avec le Département de l'Agriculture et de leurs municipalités mettent la connaissance et la technologie à disposition des agriculteurs et de leurs familles. Dans les années 1930, au moment du « New Deal », la *Farm Security Administration* (après la *Farm Home Administration*) est créée pour combattre la grande dépression. Le « crédit rural supervisé » est déployé à l'usage des agriculteurs familiaux, des pauvres, des appauvris et, des endettés. Au moment de la seconde guerre mondiale et, postérieurement, pendant la Guerre froide, les organisations de coopération nord-américaines publiques et privées (avec l'appui des organisations internationales) établissent des programmes d'extension rurale dans les pays d'Amérique Latine et d'Asie afin de diffuser un modèle de développement agricole (Olinger G., 1996).

26 Entité philanthropique liée à la famille Rockefeller.

27 Suit ainsi la création de l'Association Nordestine de Crédit et d'Assistance Rurale (ANCAR) en 1954, Au sud, l'Association *Sulina* de Crédit et d'Assistance Rurale (ASCAR). Pour l'Etat du Rio Grande do Sul en 1955, l'Assistance de Crédit et d'Assistance Rurale du Paraná (ASCARPA) en 1956, l'Association de Crédit et d'Assistance Rurale de Santa Catarina (ACARESC) en 1958, etc.

28 *Plan quinquennal des services d'extension rurale*-système ABCAR 1961-1965. MAPA.

29 Les méthodes traditionnelles de l'Ater se divisent en trois catégories : individuelles (visite technique, contact personnel, unité d'observation, expérimentation dans la propriété rurale) ; groupées (réunions, conférence, rencontre, séminaires, démonstration pratique de techniques ou de méthodes, démonstration de résultats, unité démonstrative, cours, excursion, jour du champ, jour spécial, propriété démonstrative.) ; de masse (exposition ou foire, semaine spéciale, concours, campagne). Les méthodes ne doivent pas être confondues avec les moyens de communication utilisés dans le travail extensionniste (cartes circulaires, radio, revues, journaux, télévision, affiches, etc.) (Peixoto M., 2008).

etc. »³⁰. Ces actions sont financées au moyen de plans d'un crédit appelé le Crédit Rural Supervisé (CRS) que les extensionnistes (agronomes en majorité) portent auprès de divers guichets de financements³¹. Prévu pour « vaincre le sous-développement du milieu agricole »³², l'institution concentre son action sur la catégorie des agriculteurs les moins capitalisés (c'est-à-dire en dehors des productions de café, de canne à sucre et de cacao). A partir des années 1960 plusieurs éléments vont participer à modifier le cadre d'action du système ABCAR. La ligne d'appui à l'organisation de la vie communautaire s'affaiblit en raison d'un contexte de tensions croissantes autour des luttes pour l'accès à la terre et ce particulièrement dans le Nordeste, dès la fin des années 1950 puis, qui se renforce au moment de la révolution cubaine. L'extension rurale était en effet particulièrement présente dans les communautés rurales du Nordeste participant aux efforts du gouvernement de Joao Goulart qui mettait en œuvre une campagne de syndicalisation rurale dès 1962 pour encadrer la reconversion des ligues paysannes et pacifier la région³³. Mais, à partir de 1964, le Service public de l'ATER va suivre une trajectoire spécifique au point de se construire de manière relativement autonome au domaine de la politique agraire qui sera encadré par l'Institut National de Colonisation et de Réforme Agraire (INCRA)³⁴. L'ATER se concentre désormais sur l'aide à l'augmentation de la productivité agro-élevage grâce au transfert de technologies modernes distribuées au moyen d'un Crédit Rural Orienté (CRO) qui finance l'achat de paquets technologiques³⁵. Progressivement, l'organisation perd son autonomie programmatique car la planification doit satisfaire aux plans nationaux et régionaux de développement. C'est dans cette atmosphère de rénovation administrative que le régime promulgue par loi la création de deux entreprises publiques à caractère exécutif dans le ministère de l'agriculture. Tout d'abord, l'Entreprise Brésilienne de Recherche Nationale (EMBRAPA) en 1972. Puis, l'Entreprise Brésilienne d'Assistance technique et d'Extension rurale (EMBRATER) qui conduit à centraliser définitivement l'activité (cf : Schéma de l'organisation ci-dessous) en 1974³⁶. Elle devient en effet l'« organe de coordination, de contrôle, de représentation politique (...) de planification des activités de l'Ater »³⁷. Les Entreprises étatiques d'Assistance technique et d'Extension rurale (EMATERs) qui remplacent les ACARs ont une simple fonction d'exécution d'une programmation également centralisée³⁸.

³⁰ Plan quinquennal, op, cit.

³¹ Comme par exemple la Banque du Brésil, l'AIA mais aussi le Ministère de l'Agriculture du Brésil, la Banque Nationale de Crédit coopératif etc. *Plan quinquennal*, op, cit.

³² *Plan quinquennal*, op, cit.

³³ Dans les campagnes, les extensionnistes incitent à la « participation », la « conscientisation » en organisant des « clubs » de groupes de femmes, d'hommes avec un travail très axé sur la jeunesse. L'accent est mis sur « rénovation de la mentalité du milieu rural (...) », *Plan quinquennal*, op, cit.

Selon l'ex-président de l'Embrater (de 1985 à 1989) « Beaucoup de ces jeunes et adultes sont devenus des membres actifs des associations, des coopératives et des programmes éducatifs comme le Mouvement ecclésiastique de base (MEB), la Jeunesse agraire catholique (JAC) ou bien encore de syndicats ». (Padilha R., 2000)

³⁴ Le régime militaire mettra moins en œuvre une politique agraire (désappropriation et redistribution des terres) que de « colonisation » (les projets se concentreront particulièrement dans l'Etat de l'Amazonie et du Para). L'INCRA est créé en 1970 pour remplacer l'Institut National de Développement Agraire (INDA) et, l'Institut Brésilien de Réforme Agraire (IBRA) eux-mêmes créés en 1964.

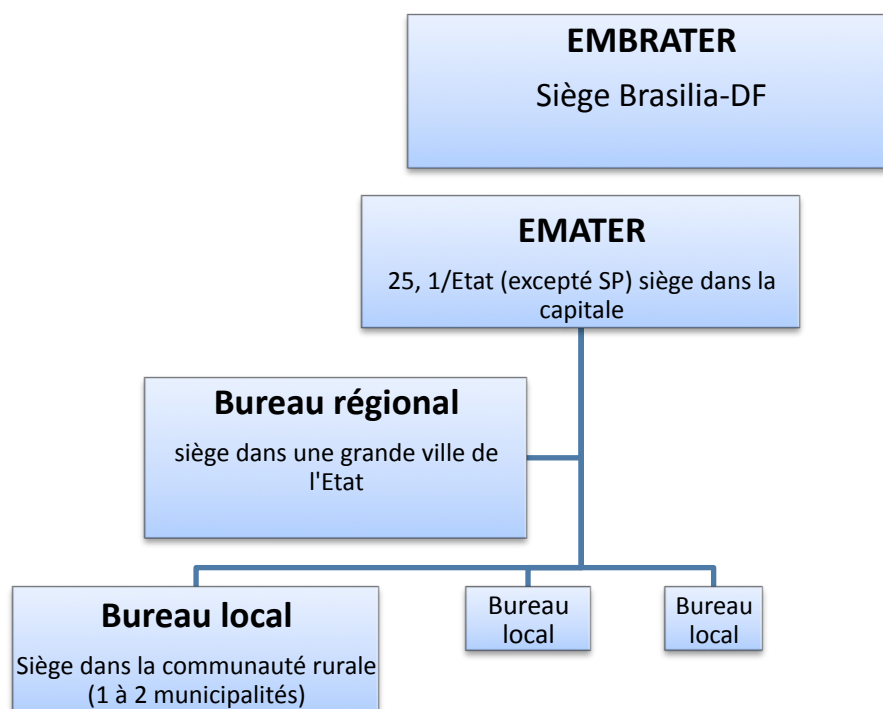
³⁵ Il s'agit d'un « ensemble de techniques, pratiques et de procédés agronomiques qui s'articulent entre eux selon les patrons établis par la recherche » (Aguiar 1986)

³⁶ <http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=122480>

³⁷ Subsídios para a estruturação operacional da Embrater – Manual da estrutura operacional. (Coordenador : Luiz Fonseca) 1975- Embrater.

³⁸ L'Embrater édicte les directives générales de programmation et les Ematers proposent leurs programmes à partir de celle-ci. (Subsídios, op cit.)

Le Système Brésilien d'Assistance technique et d'extension rurale (SIBRATER) : une organisation fédérale centralisée



Source : Schéma réalisé par l'auteur

Les acteurs que nous observons font partie des fonctionnaires de l'Ater qui participe activement au processus de systématisation et de centralisation de l'entreprise en rejoignant l'Embrater dès 1975.

B/ Elites spécialisées et autonomisation de pratiques, d'instruments et de savoirs-faires spécifiques autour d'un éthos extensionniste

L'étude sociographique des trajectoires individuelles du groupe d'acteurs programmatiques permet de révéler la disposition commune d'un parcours d'excellence préalable à la sélection au niveau fédéral. Tout d'abord, ils ont obtenu un diplôme d'ingénieur agronome³⁹ et, pour certains, dans les meilleures universités du pays⁴⁰. Il n'est pas sans rappeler à ce sujet que la figure de l'ingénieur a pu être présentée comme idéal-typique (étroitement liée à celle du militaire) au Brésil au point d'être associée au processus de rationalisation et de centralisation de l'Etat brésilien (Martins 1976, Bresser-Pereira 2008)⁴¹.

39 Seul un est formé en économie. Puis spécialisé en économie rurale (doctorat à l'Université de Sao Paulo, USP).

40 Comme par exemple l'université de Viçosa dans l'Etat du Minas Gérais ou l'Université Fédérale de Pelotas dans l'Etat du Rio Grande Do Sul.

41 Comme l'explique Martins (1976), « pour ces nouveaux acteurs (ingénieurs et militaires) pris comme des idéaux-types qui souvent se confondent », la connaissance passe de l'ornementale à l'instrumentale à mesure que les militaires et les ingénieurs transforment la connaissance 'scientifique' en instrument d'ascension sociale et de ressources politique analogue et rivale à la connaissance juridique.

Par ailleurs, dans leurs trajectoires professionnelles, les acteurs ont suivi un chemin relativement similaire. Non seulement ils ont tous travaillé pour l'activité de l'extension rurale avant la création de l'Embrater (système ABCAR) mais, ils ont également suivi les diverses étapes de la sélective formation extensionniste aussi appelé le « pré-service ». Selon un des anciens présidents de l'Embrater, les ACARs « *recrutaient les meilleurs étudiants du pays venant des écoles les plus reconnues d'agronomie, d'économie domestique et de service social du pays* » (Padilha R., 2000). Cette formation forgeait un « *esprit de corps* » entre les agents de l'extension (Olinger G., 1996 ; Furtado Filho D. et al, 1996). Celle-ci comprenait en effet une première phase en internat au cours de laquelle les étudiants recevaient une formation généraliste alliant pratique et théorie pendant quatre mois. Ils réalisaient ensuite un stage de six mois dans un bureau local afin de travailler directement avec les agriculteurs en collaboration avec l'équipe d'extensionnistes présente sur place mais aussi les agents du bureau régional ou du siège étatique (ACAR) détachés de manière ponctuelle pour participer à des activités spécifiques⁴². Quand on l'interroge sur ses premiers pas dans l'extension rurale en 1968, Antonio H. explique comment se déroulent les cours donnés aux agriculteurs sur la méthodologie de l'association et des coopératives qu'il coordonne dans le bureau local de Association Nordeste d'Assistance et d'Extension Rurale (l'ANCAR). Il parcourt par la suite les municipalités voisines pour délivrer ce type de connaissances au travers de « semaines communautaires » puis, aide à créer un réseau de coopératives avec les producteurs de coton dans la région du Pernambouc. Fraichement formés, ils commencent depuis le niveau le plus local pour gravir progressivement les échelles de l'institution. Ils atteignent tous un rôle majeur dans le bureau étatique puisqu'il celui-ci a pour fonction de coordonner, planifier et superviser les actions de l'ATER sur un vaste territoire. C'est sur la base de cette expérience, qui leur a permis d'acquérir un savoir-faire professionnel et une renommée dans l'institution, qu'ils sont tous 'appelés' en 1975 pour former les premiers rangs de l'Embrater⁴³. Ce processus de sélection est appréhendé par les acteurs comme un indice de reconnaissance qui leur confère, ainsi qu'à leurs collègues, un prestige singulier. D'ailleurs ils disposent assez vite de grandes responsabilités. Roméo P. est chargé de coordonner les opérations et travaille avec une équipe d'une dizaine de personnes (dont José A. et Pedro C.). Noely A.S fait partie du petit groupe (ils seront cinq) qui propose à la présidence de l'institution un programme de structuration de l'information de tous les Ematers (étatiques) afin de centraliser le système qui dispose d'une grande capillarité. Ce sont eux qui se chargent, en s'appuyant sur l'aide des équipes étatiques, de mettre au point un système d'information capable de chiffrer l'existant national de l'activité. Au cours de ce processus de consolidation fédérale du système de l'Ater, ils acquièrent des ressources peu partagées par les autres fonctionnaires de l'ATER mais, surtout, par les autres acteurs avec lesquels ils doivent interagir dans le secteur agricole et rural. Chercheurs et Extensionnistes (Embrapa et Embrater) doivent en principe articuler leurs actions au travers de la Commission nationale de la recherche agro-élevage et de l'assistance technique et extension rurale (COMPATER). Mais cet organe aura une courte vie⁴⁴ car, bien que les agents de ces deux institutions passent souvent par un parcours académique similaire (ingénieur-agronome), ils ont évolué dans des univers de sens et de pratiques divergents pouvant mener à des incompréhensions et parfois même des conflits. Ce constat peut paraître paradoxal et même contradictoire par rapport au projet national de modernisation agricole qui est pensé comme un processus où recherche et extension doivent marcher main dans la main. L'observation empirique nous apprend une réalité différente qui nous intéresse spécialement puisque cette confrontation entre « *régimes partiels* » renforce la construction symbolique de frontières entre deux espaces. L'ATER et leurs agents sont des spécialistes de terrain, les chercheurs quant à eux se sont éloignés des agriculteurs pour produire une recherche « *objective* » et plus « *efficace* »⁴⁵. Les acteurs qui participent à la création de l'Embrapa en 1972 font d'ailleurs partie du groupe d' « élites

⁴² L'équipe est composée de trois personnes en général : un superviseur agricole (ingénieur agronome ou médecin vétérinaire ou encore technicien agricole) et une superviseuse domestique (assistante sociale ou nutritionniste avec une spécialité en « économie domestique ») et un fonctionnaire administratif. Plan quinquennal, op, cit

⁴³ Il n'existe pas de concours pour recruter les fonctionnaires de l'Ater et la sélection repose donc sur un examen sélectif des candidatures.

⁴⁴ Suppression par décret (n° 86.323) du 31 août 1981.

⁴⁵ C'est ces termes que Roméo Padilha (président de l'Embrater de 1985 à 1989) définit le contexte de création de l'Embrapa en 1972.

programmatisques » qui portent le projet de la révolution verte et impose cette nouvelle orientation dans le secteur agricole et rural⁴⁶.

De par les fonctions qu'ils assument, les pratiques qui les caractérisent, les extensionnistes sont de fait des élites spécialisées qui disposent d'un ensemble de connaissances qui reposent sur des méthodes de travail particulières dont la transmission est assurée par de multiples procédures. La constitution de cette spécialisation repose sur un *ethos* spécifique à l'activité de l'ATER dont les membres sont issus. Celui-ci se base sur un « *ensemble de valeurs que partagent les membres d'un groupe et qui le caractérisent dans la mesure où ces valeurs influent sur le comportement* » (Lagroye et al. 2012). Au niveau fédéral, ils renforcent leurs compétences en acquérant un niveau d'études supérieures (master et/ou doctorat) qu'ils ont l'opportunité d'obtenir avec l'Embrater. L'entreprise lance en effet un programme important de formation de ses cadres (ce sera également le cas à l'Embrapa) faisant écho à une politique plus large d'un régime désireux de démontrer l'excellence de sa haute fonction publique⁴⁷. La participation des organisations internationales dans le financement de ce projet a un rôle central à jouer. La Banque Mondiale délivrera par exemple un important prêt d'une centaine de millions de dollars dès 1976 à l'Embrater pour financer la restructuration de l'institution⁴⁸. Nous aurons par ailleurs l'occasion d'évaluer le poids des « acteurs intermédiaires » (Nay O., Smith A., 2012) dans le processus de *policy-making* en observant leur interaction avec le groupe d'« élites programmatisques » et l'accompagnement (ou non) de certaines étapes clés (II).

Dans ce « régime partiel » de l'ATER, les acteurs que nous étudions se définissent bien comme des élites bureaucratiques car elles sont « *dotées d'un savoir technique sans égal pour la fabrication des politiques publiques* » (Genieys W. 2011) qui repose sur un savoir professionnel particulier. Circulant entre diverses fonctions, celles-ci se maintiennent au sein de l'Embrater jusqu'en 1989 et ce, malgré les alternances politiques. La longévité de leur présence au plus haut niveau de l'Etat renforce ainsi leur poids pour « *orienter et définir le contenu de l'action publique* » (Genieys W., 2012).

De plus ce qui définit les hauts fonctionnaires de l'Embrater c'est avant tout leur « *identité technique* » (Putnam R., 1977) qui se trouve par ailleurs affirmée dans le contexte du régime autoritaire brésilien ou l'existence d'« acteurs véto » (Mahoney J., Thelen K., 2010) se trouve réduite et, partant, la possibilité de concurrencer le pouvoir de ces élites bureaucratiques largement absente. Elles acquièrent de plus au travers de différentes dynamiques d'apprentissages des ressources supplémentaires dans le cadre des politiques publiques (Genieys W., 2012). Tout d'abord, celles-ci s'inscrivent dans un processus d'apprentissage instrumental au cours duquel elles parviennent à maîtriser un ensemble d'instruments, de techniques et qui correspond à la phase de mise en œuvre d'une politique publique. En second lieu, correspondant davantage à la phase de mise sur agenda, elles sont passées par un processus de *social learning* (Hecllo H., 1974) influençant leur manière de classer, mettre en ordre et formuler l'ensemble des problèmes selon un cadrage de la réalité du monde rural reposant sur des données objectivées comme par exemple les catégories d'intervention publique. Enfin, et c'est un point majeur pour évaluer leur influence et leur pouvoir dans le processus décisionnel, le dernier processus d'apprentissage est politique car elles parviennent à capter le jeu entre les forces en présence et, cette lecture lucide du fonctionnement stratégique du « régime partiel » leur permet d'élaborer des stratégies pour imposer une politique publique.

⁴⁶ Nous ne disposons cependant pas des éléments empiriques pour décrire avec davantage de précision et de finesse cette coalition d'« acteurs programmatisques » porteurs de la révolution verte dans le secteur agricole et rural. De plus, on aurait tort d'opposer Embrapa et Embrater. Il peut en effet s'agir d'un groupe d'« acteurs programmatisques » qui dépasse les frontières administratives de ces deux entreprises. D'ailleurs, le fait que l'Embrater ait également suivi ce modèle démontre que cette coalition dépasse le cadre strict de la communauté des chercheurs et donc de l'Embrapa. On peut imaginer en effet que la proximité forte entre le ministre de l'agriculture (A. Paulinelli) et le premier président de l'Embrater (R. Simplicio) qui est née au moment de leur formation commune en agronomie dans l'Etat du Minas Gérais est un indice expliquant l'orientation entreprise par l'Embrater dès 1975.

⁴⁷ Nous expliquerons comment cette caractéristique est spécifique (car peu partagée) par rapport aux parcours des autres fonctionnaires au sein du Ministère de l'Agriculture au moment de la construction du Pronaf en 1995/1996.

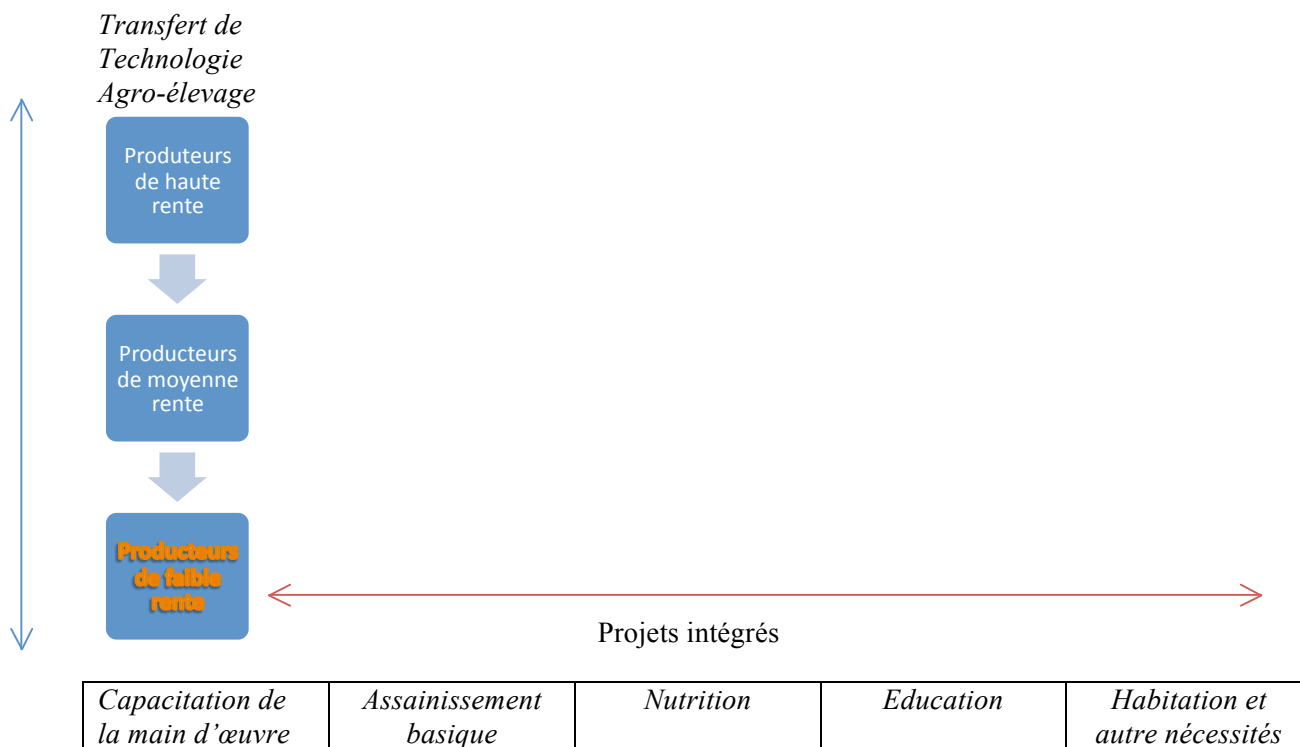
⁴⁸ José A. participe à la gestion de ce prêt et coordonne les opérations engagées grâce à ce financement qui viendra alimenter plusieurs lignes de travail pour renforcer l'institution tant au niveau matériel (reconstruction de sièges dans les capitales, projets d'équipements des bureaux locaux et régionaux, centres d'entraînements) qu'humain (bourses d'études pour les échanges universitaires en France, aux Etats Unis)

Ces divers processus favorisent l'interaction, la discussion et le débat entre des collègues qui vont petit à petit partager des manières de concevoir les problèmes mais surtout envisager ensemble des solutions singulières. Nous allons montrer que c'est sur la base de ces rencontres et, autour de personnalités marquantes, qu'un groupe va se renforcer au sein de l'Embrater au point de parvenir à modifier l'orientation du « régime partiel » de l'ATER et affirmant peu à peu la vocation de l'institution pour défendre le segment des « petits producteurs » qui réhabilite la multifonctionnalité de l'extension rurale.

C/ « Elites programmatiques » autour de la défense d'un programme de changement global des règles du « régime partiel » de l'ATER

Dès le départ, le document de structuration opérationnelle de l'Embrater précise que sa mission principale sera de rendre « (...) compatible la programmation de l'assistance technique et de l'extension rurale avec les plans nationaux de développement économique et social du pays » et que ses ressources « seront concentrées dans des programmes déterminées, en rapport avec les priorités nationales de production »⁴⁹. Il reste que la définition de son cadre d'action repose sur un certain paradoxe. Alors qu'elle prévoit un modèle global pour intégrer tous les agriculteurs dans un projet de modernisation, elle reconnaît l'existence d'un segment de « producteurs de faible rente » qui nécessite le déploiement de projets intégrés. Une ligne spécifique leur est consacrée selon une action dite « intégrée » et « verticale » dans le but de surpasser les aspects limitant la capacité de ces agriculteurs à adopter une technologie productive (cf : voir le schéma ci-dessous). Ces projets devront imaginer « d'autres modalités d'assistance » en collaboration avec d'autres institutions publiques ou privées. Une dualité se dessine dans les attributions de l'entreprise qui se caractérise comme « productiviste-humaniste avec une emphase sur le transfert de technologie mais en même temps avec une ouverture pour l'action sociale planifiée »⁵⁰.

Structure opérationnelle de l'EMBRATER



⁴⁹ Subsídios para a estruturação operacional da Embrater – Manual da estrutura operacional. (Coordenador : Luiz Fonseca) 1975- Embrater.

⁵⁰ Subsídios. op, cit.

Source : *Subsidios para a estruturação operacional da Embrater – Manual da estrutura operacional.*
(Coordenador : Luiz Fonseca) 1975- Embrater.

Cette disparité socio-économique entre une catégorie de grands et de moyens d'agriculteurs « *en condition d'assimiler et d'utiliser rapidement de nouvelles technologies* »⁵¹ et, un segment de producteurs de faible rente qui « *rencontre de sérieuses limites à l'expansion de sa capacité productive* »⁵² est aussi territoriale. Ceci explique pourquoi le Nordeste, région la plus pauvre du pays, fait l'objet d'une attention particulière de l'entreprise, de l'Etat mais aussi et surtout des organisations internationales (Banque Mondiale, FAO, PNUD, BIRD, BID, CIRAD) qui participent fortement à l'effort de promotion des producteurs de faible rente. Dès 1975, l'Embrater organise un séminaire pour lancer un programme de collecte d'informations et d'études visant à caractériser, quantifier et classer ce segment de producteurs qui fera l'objet d'un « *programme de promotion des producteurs de faible rente* » dès 1979. La lecture des divers projets liés à ce programme révèle la persistance d'une ATER « classique » (Padilha R., 2000) autour d'activités multifonctionnelles qui engagent les agents de l'extension à agir dans des domaines d'action variés allant au-delà de la simple diffusion de paquets technologiques dans la mesure où le type de traitement dont ce segment de « *faible capacité de réponse a besoin est beaucoup plus complexe que le simple transfert ou la diffusion de technologie* »⁵³. Le diagnostic de 1975 révèle de plus la supériorité numérique de cette catégorie qui représentent « *3, 5 millions de producteurs (21.000.000 personnes), sans compter les 8 millions de travailleurs salariés (...)* »⁵⁴ qui devraient recevoir une assistance « *d'équipes spécifiques et spécialisées dans chaque municipalités ou sous-région pour travailler exclusivement avec ce segment de producteurs* »⁵⁵. Sur la base de ce constat, le rapport démontre qu'il faudrait « *monter une structure de 35.000 techniciens à raison de 100 producteurs par techniciens* »⁵⁶ à l'heure où le Système de l'ATER dispose seulement de « *5000 techniciens* »⁵⁷ invalidant par conséquent le projet. Le programme de changement apparaît ici en filigrane : la seule solution pour soutenir cette catégorie, serait donc de changer l'orientation globale du « régime partiel » de l'ATER afin de mettre tous les efforts de cette institution fédéralisée au service des petits producteurs. C'est le programme que va soutenir un groupe restreint au sein de l'Embrater influencé par une philosophie de l'extension rurale fortement inspirée de la réalité nordestine. Tout d'abord en redéfinissant ce segment de petit producteur comme le public « *prioritaire* »⁵⁸ de l'Embrater puis, en institutionnalisant cette nouvelle orientation au moyen d'une transformation du cadre de formation des dirigeants de l'extension rurale avec un « programme de formation extensionniste »⁵⁹. C'est autour de ce projet spécifique qu'un groupe « *d'élites programmatiques* » va concentrer ses efforts en proposant des règles nouvelles de fonctionnement allant pourtant à contre-courant du référentiel sectoriel. C'est bien la disposition d'un ensemble de ressources d'action publiques accumulées sur le temps long dans l'institution qui leur permet de disposer de suffisamment de pouvoir pour définir et orienter le contenu de l'action publique. Mais, c'est surtout autour d'une personnalité marquante qui va structurer des réseaux informels au sein de l'institution, que se renforce un sentiment de cohésion du groupe. Ce sentiment est renforcé par le partage d'une expérience professionnelle commune dans la région du Nordeste et d'une sensibilité pour l'histoire singulière du contexte socio-politique d'une des aires du Brésil les plus marquées par l'action du mouvement paysan révolutionnaire autour des ligues paysannes avant la dictature de 1964.

⁵¹ *Subsidios*, op, cit.

⁵² *Subsidios*, op, cit.

⁵³ Commission nationale de recherche agro-élevage et d'Assistance technique et d'extension rurale- COMPATER.

L'organisation comme base pour un programme d'appui aux agriculteurs de faible rente (Version préliminaire, pour discussion interne). Brasilia, décembre 1975.

⁵⁴ Commission, op, cit.

⁵⁵ Commission, op, cit.

⁵⁶ Commission, op, cit.

⁵⁷ Commission, op, cit.

⁵⁸ Padilha R., « La politique agricole d'assistance technique pour le petit producteur rural », Conférence du Président de l'Embrater, Dr. Romeu Padilha de Figueiredo, lors du séminaire Commémoratif des 125 années du Ministère de l'Agriculture, 24/07/1985. EMBRATER.

⁵⁹ EMBRATER- Politique et directives de formation extensionniste- Brasilia- 1987.

La trajectoire historique de Romeu P. suscite l'admiration et le respect de ses collègues *nordestinos*. Il milite dès la fin des années 1950 pour la mise en œuvre d'une réforme agraire en participant au mouvement catholique inspiré par la théologie de la libération en s'engageant successivement au sein de la Jeunesse Universitaire Catholique (JUC) puis, de la Jeunesse Agraire Universitaire (JAC). Il dispose de fait d'une trajectoire atypique par rapport aux autres membres de l'Embrater car, c'est le seul qui a milité dans sa jeunesse. Il doit donc davantage sa sélection au prestige et à la renommée nationale qu'il acquiert au cours de ses rencontres et sa collaboration avec des personnages qui ont marqué l'histoire du Brésil comme Francisco Juliao, Paulo Freire, Celso Furtado ou encore Dom Helder Camara. Sa présence rappelle également que le système de sélection du « régime partiel » de l'ATER est assez autonome du contrôle militaire, du moins c'est ce qu'il exprime et son histoire le démontre bien. Il rejoint en effet l'Association nationale de Crédit et d'Assistance Rurale du Pernambouc (ANCARPE) en 1965 après avoir été emprisonné pendant neuf jours à Fortaleza (Etat du Ceara) et avoir travaillé quelques mois comme coordinateur du Mouvement ecclésiastique de Base (MEB) des états de Paraíba et du Pernambouc. Il rejoint la coordination fédérale de l'ABCAR à Rio de Janeiro dès 1967 et organise le passage au système Embrater en 1975. Dès son entrée dans l'institution, il dirige le secrétariat de la planification⁶⁰ et une équipe chargée de coordonner la planification de toute l'activité de l'ATER du pays. Cette position lui permet de maintenir des réseaux constitués en dehors de l'institution et, de les mobiliser de manière ponctuelle. En 1975 il appelle ainsi Nazareth Wanderley, une spécialiste de l'histoire du *campesinato* au Brésil pour participer au séminaire des producteurs de faible rente et travailler un temps dans l'Embrater dans son secrétariat⁶¹. Il fait aussi partager à son équipe le savoir et la connaissance des professeurs qui ont marqué sa trajectoire d'étudiant. C'est d'ailleurs grâce à lui que Pedro C. obtient une bourse de l'Embrater pour aller faire un master d' « Administration rurale » à l'Université fédérale du Pernambouc mais, animé, comme il le témoigne, par des professeurs « socialistes » qui lui délivrent un enseignement déviant du référentiel global. Proche de Paulo Freire⁶² qui a été son professeur de philosophie et un collègue de travail (Programme d'alphabétisation du Nordeste en 1961), il divulgue ses enseignements au sein de l'institution en prenant le risque de changer simplement la couverture de prétendus rapports techniques qu'il distribue. Se structure donc peu à peu autour de lui un groupe d'acteurs programmatiques qui partage des représentations et des valeurs communes et, qui commence à s'agréger autour d'un programme pour changer l'orientation globale du « régime partiel ». La multiplicité des réseaux sociaux dont dispose Romeu P. constitue une ressource politique majeure qui lui permet d'accroître son poids dans le « régime partiel » au moment de la transition démocratique au point de devenir président de l'institution en 1985. Comme il l'explique en effet, sa candidature est fortement soutenue par la Confédération nationale des travailleurs dans l'agriculture (CONTAG) dont il connaît par ailleurs le président personnellement pour l'avoir côtoyé lorsqu'il était militant de la Jeunesse Agraire Universitaire (JAC) dans l'Etat de Pernambouc⁶³. De 1985 à 1989, le groupe d'*acteurs*

60 L'EMBRATER dispose de quatre départements composés chacun d'une équipe de 20 à 30 personnes. Le secrétariat de planification (SEPLAN), celui des opérations (COPER) et, enfin, deux autres à caractère plus administratif (gestion des ressources humaines CODES et administration des finances COAFE), Subsídios, op, cit.

⁶¹ Nazareth Wanderley et Romeu Padilha se sont rencontrés lors de leurs études de droit à Recife et militaient ensemble au sein de la Jeunesse Universitaire catholique (JUC). Elle reçoit une bourse de la JUC pour partir étudier en France en 1963 et y retourne 1970 pour effectuer sa thèse à Paris Nanterre en sociologie rurale avec Marcel Jolivet. De retour, elle est appelée par Romeu P. pour participer au débat sur la petite agriculture et devenir une de ses plus proches collaboratrices.

⁶² Paulo Freire est le maître à penser d'une pédagogie libertaire et révolutionnaire de l'éducation pour adulte. Il formule et dirige un programme national d'alphabétisation pour les paysans pauvres du Nordeste à partir de 1961. Emprisonné pendant la dictature militaire, il rejoint de Chili la même année. Il rédige des ouvrages qui questionnent la méthodologie paternaliste des programmes d'éducation pour adulte dont les plus fameux s'intitulent : *l'Education comme pratique de la liberté* (1964) ou encore, *Pédagogie des opprimés* (1969).

⁶³ L'histoire de la CONTAG est également fortement liée à la région du Nordeste et les premiers syndicats qui se forment dans cette région naissent des anciennes ligues paysannes autour des ouvriers agricoles qui travaillent dans les grandes industries sucrières de l'Etat du Pernambouc (dont la structure repose sur les plantations de sucre des grands latifundiaires et qui se sont reconverties pendant le processus d'industrialisation dès les années 1950).

programmatisques transforme les règles de fonctionnement du « régime partiel » de l'ATER. Tout d'abord en rendant prioritaire le segment de la petite agriculture puis, en imposant un nouveau modèle de formation des dirigeants de l'institution et, en redonnant aux syndicats et représentants des agriculteurs un rôle dans la participation, la négociation et l'interaction avec les équipes d'extensionnistes au niveau local⁶⁴.

En marche vers la construction d'une nouvelle Constitution au Brésil, ce nouveau visage de l'Extension rurale présentée comme « *démocratique et populaire, instrument d'une république nouvelle et d'un juste pacte social* »⁶⁵ défend les principes d'une décentralisation et d'une « *municipalisation de l'agriculture* »⁶⁶ correspondants au discours ambiant du retour à la démocratie. Cette nouvelle priorité est aussi et, surtout, fortement liée au contexte de crise économique et financière qui s'abat sur le pays et qui amène l'Etat à mener une politique de rigueur qui réduit fortement le budget des entreprises publiques. L'inflation et la crise financière mettent à mal la politique agricole prévue par le gouvernement de la Nouvelle République qui commence à engager dès la fin des années 1980 un processus de dérégulation dans des secteurs dans lesquels l'intervention étatique avait un rôle historiquement essentiel (Delgado N.G., 2011).

C'est dans ce contexte que l'Embrater va être affectée par deux décrets d'extinction en 1989 et en 1990. Alors qu'elle parvient à annuler le premier décret⁶⁷ après une mobilisation forte dans la fédération de la part des entités étatiques soutenues par les producteurs et leurs représentants (Contag et Mst notamment), et, dans le Congrès⁶⁸, elle ne parvient cependant pas à inverser le second décret d'extinction du 15 Mars 1990⁶⁹ émis par le nouveau gouvernement de Fernando Collor de Mello, le premier président élu au SUD⁷⁰.

Le groupe d'*acteurs programmatisques* va cependant parvenir à se maintenir et à se réimposer au travers d'une réaffirmation de l'orientation nouvelle de l'extension rurale qui se définit progressivement comme une activité au service des petits agriculteurs puis, à partir de 1994 des « *agriculteurs familiaux* »⁷¹. C'est autour de cette catégorie nouvelle d'intervention publique que le « régime partiel » se réorganise, se reconfigure et se renforce.

⁶⁴ La Confédération Nationale des Travailleurs dans l'Agriculture (CONTAG) créée le 22 décembre 1963 n'aura eu qu'un espace-temps réduit pour faire avancer ses revendications car les syndicats entrent dans la clandestinité dès 1964 et les réunions seront réprimées fortement à partir de 1968. Ainsi, lorsque l'on les interroge sur ce thème, les agents de l'extension confessent la faiblesse voire l'inexistence des interactions dans leur travail avec ces organisations de représentation des agriculteurs. En l'absence de ces relais, les fonctionnaires de l'Ater ont donc un poids quasi hégémonique dans le processus de mise en œuvre des projets et ce, depuis la création du système de l'assistance technique et de l'extension rurale au Brésil.

⁶⁵ Padilha R., « C'est pour la construction de cette extension rurale démocratique et populaire que j'invite tous les extensionnistes d'hier, d'aujourd'hui et de demain », Discours de transmissions des cadres proférée à l'Embrater. 15 Mars 1985. *Extension rurale, développement et démocratie, quelques discours du Président de l'Embrater Romeu Padilha de Figueiredo en 1985*. Embrater, juillet 1986

⁶⁶ Padilha R., « Les défis de l'extension rurale brésilienne : essais démocratiques dans une économie riche et sous-développée », Conférence proférée au séminaire internationale de l'Extension rurale le 16 octobre 1985. Brasilia, *Extension rurale, développement et démocratie, quelques discours du Président de l'Embrater Romeu Padilha de Figueiredo en 1985*. Embrater, juillet 1986.

⁶⁷ Décret n° 97.455, du 15 janvier 1989.

<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=223856>

⁶⁸ Cette opération est dénommée « SOS Extension rurale » (Ming L.C. et al., 1991)

⁶⁹ Décret n° 99.192, du 15 de mars 1990. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7739.htm.

⁷⁰ Le Décret n° 99.226, du 27 avril de 1990 réaffirme l'extinction de l'Embrater et d'autres organes comme la Banque Nationale de Crédit Coopératif S.A (BNCC), la Compagnie de Financement de la Production (CFP), la Compagnie Brésilienne d'Aliments (COBAL) et la Compagnie Brésilienne de stockage (CIBRAZEM), l'Institut du Sucre et de l'Alcool (IAA) et, l'Institut Brésilien du Café (IBC).

⁷¹ C'est à partir de deux rapports de la FAO et de l'INCRA que la catégorie de l'agriculture familiale va être mobilisée autant par les mouvements sociaux (thème du Congrès de la Contag/CUT en 1995) que, par le groupe d'« élites programmatisques » qui élabore le programme en 1995/1996 au sein du Ministère de l'Agriculture (Département de l'assistance technique et d'Extension rurale- DATER). FAO/INCRA, *Directives de Politique agraire et développement durable pour la petite production familiale*- Brasilia 1994. Suivi d'un second rapport intitulé : FAO/INCRA, *Profil de l'agriculture familiale au Brésil : dossier statistique*- Brasilia= Projet UTF/BRA/036/BRA, 1996.

Comme l'exprimait son président en 1989 : « *Ils peuvent mettre fin à l'Embrater, disperser ses valeureux serviteurs, éparpiller ses ressources matérielles (...). Ils ne réussiront pas, encore, à empêcher que, de ses cendres, tel un phénix, il renaisse une entité de coordination nationale d'extensionnisme rural brésilien. Probablement avec un autre nom. Peut-être avec une autre nature juridique. Composée d'autres personnes. Mais, certainement et plus légitimée par la société que la propre Embrater. (...) Cette institution corrigera les erreurs de l'Abcar et de l'Embrater(...).* »⁷²

II/ BONNE GOUVERNANCE ET RECONFIGURATION D'UN « REGIME PARTIEL » AUTOUR DE L' « AGRICULTURE FAMILIALE »

Selon Philippe Schmitter, le moment de la transition démocratique permet de mettre à jour des situations inédites où vont se structurer de nouvelles alliances et de nouveaux arrangements dans les « régimes partiels ». Suivant une séquence singulière, le processus de consolidation se manifesterait par « *la transformation des arrangements accidentels, des normes prudentielles et des solutions contingentes qui ont émergés durant le moment incertain de la transition, en institutions, c'est-à-dire en des relations qui sont connues, régulièrement pratiquées et acceptées par ces personnes ou collectivités définies comme participants/citoyens/sujets de ces institutions* » (Schmitter 2000). L'observation du fonctionnement routinier d'un « régime partiel » remet cependant en cause le caractère « accidentel » des solutions imaginées lors de la transition démocratique. Si l'on peut voir comment s'affirment de nouvelles alliances entre la confédération nationale des travailleurs dans l'agriculture (CONTAG) et la fédération des agents de l'extension (FASER), cette nouvelle configuration ne transforme pas pour autant l'ensemble des règles du « régime partiel ». Au travers de l'étude du *policy-making* du Programme national de renforcement de l'agriculture familiale (Pronaf), on peut en effet repérer comment celui-ci se reconfigure autour d'un modèle de développement rural spécifiquement consacré à l'agriculture familiale. C'est donc sur la base d'un ensemble de possibles que se consolide cette nouvelle orientation du « régime partiel ».

Au niveau fédéral tout d'abord, on retrouve le groupe d' « acteurs programmatiques » en 1994 dans un Département de l'Assistance technique et d'Extension Rurale⁷³. (DATER) crée la même année. Ils sont cooptés de nouveau au plus haut niveau de l'Etat fédéral pour élaborer un programme afin de répondre aux revendications de la Contag et de la Centrale Unique des Travailleurs (CUT) qui exercent une pression majeure sur le gouvernement et pèsent d'autant plus que ces deux organisations ont décidé de s'affilier en 1995⁷⁴. Depuis 1990, presque que tous les « acteurs-programmatiques » étudiés se sont maintenu au niveau fédéral⁷⁵ (quatre sur quatorze rejoignent le groupe en 1994) tout en évoluant dans une situation fragile et instable. Le partage d'un sentiment de déclassement renforce leur volonté de rechercher une « stratégie de survie » (Noely A.) qui passe par une reconstitution du savoir-faire extensionniste autour d'un programme qui prévoit donc autant le renforcement d'une catégorie marginalisée mais, aussi, celui d'« *un de ses principaux instruments d'appui : l'assistance technique et l'extension rurale* »⁷⁶. Spécialisé autour de l'élaboration de politiques publiques de grande

⁷² Padilha R. (1990), « La lutte n'est pas perdue : Notre force est notre union » Prononcé au matin du 16 janvier 1989, un jour après la promulgation du « Plan été » et du Décret n°97.455 qui dissolvait l'Embrater, Qui se trouvent dans les interstices, Embrater Nouvelle Phénix, Emater- MT (Mato Grosso).

⁷³ Créé en 1994, le DATER est intégré au Secrétariat de Développement Rural (SDR) dans le Ministère de l'Agriculture. Il rassemble le groupe de dix personnes qui continuait à coordonner le SIBRATER (Système brésilien d'Assistance technique et d'Extension rurale) dans l'Embrapa et quatre autres ex-fonctionnaires de l'Embrater seront sélectionnés par la suite en 1994.

⁷⁴ Affiliation CUT/CONTAG lors du Sixième Congrès national de la CONTAG du 24 au 29 avril 1995. « Ni faim, Ni misère. Le campo est la solution. Réforme agraire, Agriculture familiale, Salaire digne ».

⁷⁵ Dès 1990, un Secrétariat d'Extension Rurale (SER) a été créé au sein de l'Embrapa depuis l'extinction de l'Embrater (décret n° 99.616 de 1990).

⁷⁶ Workshop national, « Une nouvelle assistance technique et extension rurale centrée sur l'agriculture familiale » Proposition, Promotion ASBRAER-CONTAG-FASER-FAO-Ministère de l'Agriculture/SDR/DATER/PNUD/Projet BRA 92/020. Du 24 au 28 novembre 1997. Brasilia.

ampleur et, depuis la fin des années 1980 concentrées sur la petite agriculture, le programme que le groupe élabore reflète comment certains cadres et manières de faire se maintiennent comme un matrice cognitive chez les acteurs autour de procédures routinières, d'outils et d'instruments propres à l'activité historique de l'Ater. (A) Au niveau national, la fédération des associations de travailleurs de l'extension (Faser) et la Confédération nationale des agriculteurs et travailleurs ruraux (Contag) se sont soutenus mutuellement depuis 1988 dans une lutte commune pour s'opposer à l'extinction de l'Embrater mobilisés autour d'un « Plan phœnix » pour faire renaître l'institution de ses cendres⁷⁷ mais, cette fois-ci autour de la défense des petits agriculteurs. C'est dans la lutte commune et le soutien qu'ils s'apportent mutuellement que la Faser et la Contag vont partager une « *raison pour agir* » commune et former une véritable « coalition de cause » soudée autour de la défense de l'agriculture familiale. Il reste qu'au travers des principales lignes d'action prévus par le Programme, les agents de l'extension conservent et restaurent un ensemble de savoirs techniques peu partagés par les agriculteurs et leurs représentants. Que ce soit autour de la maîtrise d'instruments (montage de projets de crédits, accès aux guichets de financements, négociation avec les autorités administratives) que de leur connaissance des circuits décisionnels, ils continuent de dominer une configuration qui se caractérise par la prégnance du référentiel de l'expertise (B) Enfin, à l'image du fonctionnement historique de l'Ater, le nouveau programme évolue dans des espaces relativement autonome des entités fédéralisées. Les nouvelles normes de gestion d'action publique font la promotion de conseils délibératifs et de participation qui évoluent en dehors des circuits de la démocratie représentative et renforce paradoxalement un système fédéral centralisé qui s'explique par la persistance de pratiques institutionnelles construites sur le temps long (C).

A/ Coalition solidaire d' « élites transformatrices » autour de l'élaboration d'un programme de changement du « régime partiel » de l'ATER dédié à l'agriculture familiale

Notre attention s'est portée sur le processus d'élaboration du programme national de renforcement de l'agriculture familiale en 1995 autour des acteurs de la décision. Si leur présence dans le Dater de 1994 à 1999 pour élaborer le Pronaf apparaît naturelle, notre recherche démontre que leur sélection repose sur la reconnaissance d'une maîtrise technique spécifique et une autorité peu contestée dans ce domaine de politiques publiques. Ceci explique le fait que les quatorze personnes cooptées pour rédiger le programme de l'agriculture familiale soient toutes issues de l'Embrater et non de l'Embrapa⁷⁸ par exemple. Comme nous l'avons évoqué, ils partagent une expérience professionnelle et une sensibilité commune pour le Nordeste ce qui les a amenés à être au contact de plusieurs organisations internationales qui participaient au financement d'un grand nombre de projets dans cette région. On peut considérer ces entités comme des « *acteurs intermédiaires* » majeurs qui ont soutenus financièrement les services de l'extension soit pour l'aide à la structuration matérielle (BM qui accordera un soutien majeur dès 1973⁷⁹) soit pour réaliser des séminaires internationaux sur la cadre

⁷⁷ Le financement des projets dans les EMATERS au niveau étatique tenait en grande partie (la moitié voir plus pour le Nordeste) au transfert budgétaire assuré par l'Embrater.

⁷⁸ A ce propos, nous avons effectué des entretiens avec des acteurs de l'Embrapa qui ont eu l'occasion à partir de 1990 de travailler avec les ex-membres de l'Embrater au sein du Secrétariat de l'extension rurale (SER) de l'Embrapa. A cette époque, le président de l'Embrapa, Murilo Flores veut mobiliser la recherche et l'extension dans un programme spécifique pour l'agriculture familiale. Mais l'institution résiste fortement à cette nouvelle orientation et un grand nombre se mobilise au point de manifester au Congrès leur volonté d'extraire le SER de l'Embrapa. Ce sera chose faite seulement quatre ans après sa création. En 1994, le DATER est en effet créé au sein du Secrétariat du développement rural (SDR), Ministère de l'agriculture (MA) et, rassemblent tous les membres du SER. Murilo Flores devient le directeur du SDR.

⁷⁹ Projet Bird II « Second projet d'extension rurale » en 1989. (Projet de 300 Millions de dollars dont 50% provenant de la BM et, 50% de budget fédéral).

de la formation extensionniste (FAO/PNUD)⁸⁰ ou dans la participation à la formulation d'une l'Ater centrée sur l'agriculture familiale⁸¹. Fort de ce capital social, c'est grâce à un salaire du PNUD qu'ils sont recrutés à l'EMBRAPA en 1990 pour continuer à s'occuper du prêt de la Banque Mondiale et coordonner le système de l'Ater. Il apparait cependant difficile d'attribuer un rôle central et décisif à ces acteurs pour deux raisons. On ne saurait en premier lieu réifier une organisation qui doit être traversé par l'existence de courants variés et peut-être même compter sur la présence de groupes d'« acteurs programmatiques » portant des programmes d'action différenciés. D'autre part, notre choix empirique s'est davantage concentré sur une lecture endogène du processus de *policy-making* en observant les acteurs proches de la décision sur le long terme.

Le travail de reconstitution de leurs trajectoires individuelles et collectives révèle deux aspects majeurs sur le *policy-making* du Pronaf au niveau fédéral. Tout d'abord nous montrerons que son élaboration repose sur une coalition soudée de négociation puis, que les différentes lignes d'action permettent de reconfigurer les structures opérationnelles et instrumentales du « régime partiel » de l'ATER grandement affaiblit.

Premièrement, le programme est construit par le même groupe d'« élites programmatiques » qui se connaît depuis 1975 et s'est rapproché autour d'un programme de changement pour réorienter la politique globale de l'Ater autour de la petite agriculture au cours des années 1980. Lors du processus de transition démocratique, l'Embrater se positionne en faveur des revendications de la Contag et réaffirme son soutien au moment de la Constituante de 1987⁸². Parallèlement à la construction du Pronaf, la FASER et la CONTAG se rencontrent pour construire ensemble un nouveau modèle d'extension rurale centré sur l'agriculture familiale⁸³. Un des membres fondateurs de la FASER (1986), Pedro C.L, se retrouve inséré au groupe dès 1995. Il représente bien la lutte engagée par les travailleurs de l'extension depuis 1986 dans le Nordeste⁸⁴ et, le moment où, pour la première fois, syndicats des agriculteurs (affiliés à la CONTAG) et syndicats des agents de l'extension (affiliés à la FASER) commencent à partager le sentiment d'appartenir à une classe commune de « travailleurs » (Ming L.C. et al., 1991). Depuis 1988, FASER et CONTAG se sont mobilisés autour d'une « raison pour agir » commune au point de former une véritable « coalition de cause »⁸⁵ (Jenkins Smith, Sabatier, 1993). Ces éléments sont autant de ressources qui renforcent l'autorité du groupe d'acteurs programmatiques au niveau fédéral pour s'imposer comme les légitimes représentants de l'agriculture familiale. Ils sont donc sélectionnés par un assesseur du cabinet présidentiel pour mettre en œuvre une politique que le nouveau gouvernement a inscrit au rang de ses priorités. Le contexte politique est en effet favorable à la mise en place d'une politique différenciée pour l'agriculture familiale. Le président F.H Cardoso exprime bien cette volonté au mois d'octobre 1995 « *A ma demande, le Ministère de*

⁸⁰ De 1984 à 1988, on trouve l'organisation de séminaires coordonnés par la FAO dans toute l'Amérique Latine 1984 :

-FAO, (1984) « Table ronde des dirigeants de l'extension rurale (Tegucigalpa, Honduras 23 au 27 juillet 1984) », Bureau régional de la FAO pour l'Amérique Latine et Caraïbe.

-FAO (1988), « Séminaires Sous-régionaux sur la Formation et la Capacitation des Professionnels de Sciences Agricoles pour l'Extension et le Développement Rural en Amérique Latine et au Caraïbes. Santiago 8 au 11 novembre 1988 ; Montecillo (Mexique) 21 au 25 novembre 1988 ; Lima 29 novembre au 2 décembre 1988, Bureau régional pour l'Amérique Latine et les Caraïbes-FAO-Programme de coopération technique TCP/RLA/6658.

⁸¹ Workshop national-FAO/PNUD Projet BRA 920/020, op, cit.

⁸² Dans le document des propositions pour la Constituante en 1987, l'Embrater se positionne pour « *une réforme agraire* » mais aussi pour « *une politique différenciée pour l'unité familiale de production* »⁸². « Politique agricole, réforme agraire et extension rurale » Propositions à l'Assemblée nationale constituante. Texte originellement présenté par le président de l'Entreprise brésilienne d'Assistance Technique et d'Extension rurale- Embrater, Romeu Padilha de Figueiredo, à la Sous-commission de Politique agricole et foncière et de réforme agraire, de l'Assemblée nationale Constituante à Brasília (DF) le 23 avril 1987.

⁸³ CONTAG/FASER, Agriculture familiale et Extension Rurale, Document national septembre 1995- Brasília 11 et 12 septembre 1995.

⁸⁴ C'est surtout dans le Nordeste que la restriction budgétaire de l'ATER touchera le plus les EMATERS qui dépendent fortement des programmes fédéraux et du budget que l'Embrater leur distribuait.

⁸⁵ Le porte-drapeau de la Faser et de la Contag s'intitule lors de la grande marche sur Brasilia organisée après le premier décret d'extinction de l'Embrater « *Un Service d'Extension rurale pour les petits agriculteurs et les travailleurs ruraux* » (Ming L.C et al. 1991).

*l'Agriculture (...) a élaboré le Programme national de renforcement de l'agriculture familiale-Pronaf. Mon engagement de campagne de placer le secteur comme une des cinq priorités de mon gouvernement est en train de se concrétiser avec ce Programme »*⁸⁶. L'entreprise politique du nouveau gouvernement envers la petite agriculture est d'autant plus renforcée que le président de la CONTAG compte parmi un des membres fondateurs du Parti de la Social-Démocratie Brésilienne (PSDB) en 1989. Or, la pression qu'exerce la Contag et la Centrale Unique des travailleurs (CUT), pour la mise en place d'une politique spécifique pour la petite agriculture (« Grito da Terra », Cri de la Terre en 1995) engage le président F.H Cardoso à agir dans l'urgence⁸⁷. Un mois après, en décembre 1995, le groupe de quatorze commence à élaborer le programme avec deux documents principaux comme base de travail. Les revendications de la Contag tout d'abord (Cri de la Terre 1995) et, le rapport de la FAO et de l'INCRA élaboré en 1994⁸⁸. Entre 1995 et 1996, c'est autour de ce groupe d'« acteurs programmatiques » que s'élabore le « squelette » du programme. Ils évoquent d'ailleurs qu'au départ le programme réunit un petit groupe de personnes en « cohésion » au sein d'un département du Ministère de l'Agriculture. Aux côtés du groupe d'« acteurs programmatiques », le président de la Contag lui-même participe avec quelques-uns de ses proches collègues aux discussions. Le programme s'élabore donc rapidement grâce à la présence de membres « solidaires » autour de négociations informelles qui doivent leur « efficacité à l'interne » au fait que les membres sont fortement sélectionnés (Massardier G., 2008, Papadopoulos Y., 2002). Au sein du Ministère de l'Agriculture, la situation du groupe étudié est en effet tout à fait inédite. D'une part, il s'agit du seul département dans lequel vingt de ses fonctionnaires possèdent une charge de confiance de niveau DAS 4⁸⁹ (elle est en principe accordée seulement aux directeurs de département) et, d'autre part, aucun autre groupe de fonctionnaires dialogue directement avec la Contag. Noely S. évoque leur situation enviable et le sentiment d'être regardé comme un « corps étranger » « sympathisant des petits agriculteurs ». De fait, le groupe des ex-Embrater n'aspire pas à se maintenir dans un segment bureaucratique marginalisé⁹⁰. La défense de l'agriculture familiale représente dans ce cadre une « fenêtre d'opportunité » (Kingdon J., 1984) pour sauver une activité professionnelle en voie d'extinction (démantèlement progressif des institutions Ematers et/ou fusion avec les entités de recherches) en construisant un programme qui permette de restaurer un « régime partiel » national. Comme le définit William Genieys, ce qui définit le groupe c'est leur agrégation « *autour de la défense de valeurs sur une action collective qui consiste dans l'acquisition d'une autonomie sectorielle et sur une stratégie de reconfiguration institutionnelle du cadre d'élaboration des politiques publiques* » (Genieys W., 2012). Ils s'engagent donc dans une lutte pour le pouvoir au sein d'un domaine de politiques publiques (Genieys W., Smyrl M., 2008).

La seconde caractéristique du *policy-making* tient en effet au contexte qui inspire le groupe dans la formulation des objectifs et des priorités du programme. La défense d'une nouvelle catégorie placée au centre d'un nouveau modèle de développement permet de mobiliser de nouveau la structure

⁸⁶ Présentation de Fernando Henrique Cardoso, Président de la République, Ministère de l'agriculture, de l'approvisionnement et de la Réforme agraire (MAARA), *Programme national de renforcement de l'agriculture familiale*, Pronaf. Brasilia, octobre 1995.

⁸⁷ Il faut également souligner l'importance du contexte de la politique agraire. En Mars 1995, le gouvernement de F.H. Cardoso a en effet lancé le Programme de Réforme Agraire (PRA) répondant à la pression très forte du mouvement social rural et à la montée des conflits et répressions effectuées par des milices privées des latifundiaires.

⁸⁸ FAO/INCRA, op cit.

⁸⁹ Le DAS (Haute Direction et Conseil) est une charge de confiance dont l'attribution repose sur le principe de nomination par les ministres et/ou le président de la République lui-même. Ils ne représentent donc pas les procédures de recrutement de la fonction publique classique. Ils sont divisés en six niveaux dont le DAS 5 et 6 sont les plus importants et correspondent à des postes de conseillers de ministres et/ou secrétaires exécutifs. La particularité de ces postes est leur instabilité en raison de leur liaison au gouvernement qui les nomme.

⁹⁰ Il faut rappeler ici que l'Embrater disposait d'un corps de 424 hauts fonctionnaires fédéraux. L'extinction de l'organe bureaucratique a conduit la plupart à se retrouver sans emploi. Seul 14 sont appelés à travailler dans le Département d'assistance technique et d'extension rurale (DATER) en 1994.

Padilha R. (1990), « La lutte n'est pas perdue : Notre force est notre union » Prononcé au matin du 16 janvier 1989, un jour après la promulgation du « Plan été » et du Décret n°97.455 qui dissolvait l'Embrater, Qui se trouvent dans les interstices, Embrater Nouvelle Phénix, Emater- MT (Mato Grosso).

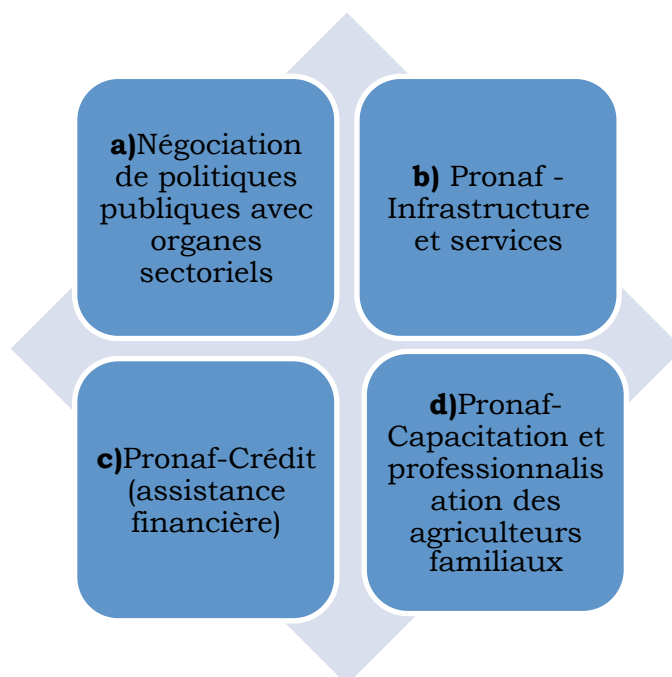
opérationnelle de l'Ater dans toute la fédération et, de restaurer un ensemble de pratiques, d'instruments et d'outils spécifiques à cette activité en réemployant une force de travail majeure dans le pays en terme numérique et spatial. Comme le précisait son président en 1985, « (...), le SIBRATER dispose d'une force de travail de près de 13.000 techniciens sur tout le territoire national (excepté Sao Paulo et FN) sur un total de 22.000 fonctionnaires. Cette force de travail est présente dans 3.151 municipalités (89% du total des municipalités des unités fédératives travaillées) au travers de l'action de 2.700 bureaux locaux existants, en grande majorité dans les petites villes intérieures.»⁹¹.

Le programme repose donc sur deux éléments majeurs. Rappel de l'importance de l'agriculture familiale tant en termes de poids numérique que d'importance dans l'économie alimentaire nationale. Puis, proposer quatre lignes d'action principales permettant son renforcement (cf : voir le schéma ci-dessous).

Le modèle représenté par l'agriculture familiale correspond à 4.339.000 établissements soit 24, 5 millions de personnes et 17% de la population brésilienne. L'agriculture patronale concentre quant à elle seulement 1.463.000 établissements. Dans le cadre de l'agriculture nationale qui représente 35% du PIB, l'agriculture familiale joue un rôle important pour la production alimentaire nationale (87% manioc, 79% haricots, 69% du maïs, 66% du coton, 46% du soja et 37% du riz) et peut même avoir une production plus importante que l'agriculture patronale (viandes de porc, d'oiseaux, de lait, d'œufs, de pomme de terre, de blé, de cacao, de bananes, de café de tomate, maïs, haricots, tomates, oranges)⁹².

C'est sur la base de ce diagnostic que le programme évoque les principaux facteurs affectant le développement de l'agriculture familiale et propose des solutions adéquates qui reposent sur un ensemble d'instruments et d'outils dont disposent les techniciens de l'ATER.

Programme national de renforcement de l'agriculture familiale, PRONAF



⁹¹ Romeu Padilha de Figueiredo « La politique agricole d'assistance technique au petit producteur rural », Conférence proférée par le président de l'Embrater au Séminaire commémoratif des 125 ans du Ministère de l'agriculture. Embrater. 24 Juillet 1985.

⁹² PRONAF. Programme national de renforcement de l'agriculture familiale. Brasilia, octobre 1996. Ministère de l'Agriculture et de l'approvisionnement, Secrétariat du développement rural.

Source : Pronaf, *Programme national de renforcement de l'agriculture familiale*, Gouvernement Fédéral Ministère de l'Agriculture et de l'Approvisionnement, Secrétariat de Développement Rural Brasília, octobre 1996- Schéma réalisé par l'auteur.

Les principales lignes B/C/D (cf : schéma ci-dessus) réintègrent la participation des experts techniciens de l'Ater puisque chacune d'elles requièrent la mobilisation d'un ensemble de procédures, d'outils et d'instruments spécifiques à l'activité de l'Ater depuis les années 1960. La ligne B (Pronaf-Infrastructure et services) prévoit une gestion décentralisée du financement des infrastructures pour les municipalités dont les projets devront être débattus dans des Conseils Municipaux de Développement Rural (CMDR) dans lesquels les agriculteurs familiaux sont censés préparer des projets de développement pour les communautés rurales qu'ils représentent. La décentralisation de l'action publique permet de réemployer la capillarité fédérale de l'Ater qui est « la seule entité gouvernementale, parmi les autres systèmes institutionnels fédéraux de l'aire de l'agriculture à être présente dans autant de municipalités et districts du pays »⁹³ Si les extensionnistes et les agriculteurs familiaux forment bien une « coalition de cause » et partagent une vision du monde rural commune il reste qu'à chaque étapes de construction de ces projets, depuis l'élaboration jusqu'à leur mise en œuvre, le cadre reste dominé par l'expertise dont les techniciens sont les principaux détenteurs.

B/ Consolidation d'une « coalition de cause » entre extensionnistes et agriculteurs familiaux dans une configuration dominée par la prégnance du référentiel de l'expertise

Depuis 1987, les représentations nationales des travailleurs de l'extension (Faser) et des agriculteurs (Contag en particulier) ont commencé à tisser des liens qui se sont renforcés à mesure d'un investissement commun dans une lutte dont les enjeux et les objectifs ont convergé. Autour de grandes marches nationales (marche pour lutter contre le décret d'extinction de l'Embrater en 1988 et 1989), d'accompagnement dans les congrès respectifs (congrès de la Faser tous les trois ans et Contag tous les quatre ans), travailleurs dans l'extension et travailleurs dans l'agriculture vont former progressivement une « coalition de cause » (Jenkins Smith, Sabatier 1993). Ainsi, ces multiples échanges vont rendre possible un changement progressif de leurs systèmes de croyance respectifs à la faveur de leur inscription dans un mécanisme d'apprentissage liés à engagement commun et une entraide dans la mobilisation. Les associations de l'extension au niveau de la fédération mettent leur savoir-faire au service de la mobilisation des agriculteurs et du renforcement de leurs structures représentatives. Comme le dira le directeur de l'ACARESC (Santa Catarina) Luiz dal Farro lors du premier Congrès de la Faser en 1987 « *Le chemin c'est l'organisation des masses (...) Nous devons faire un travail aux côtés des syndicats. C'est notre engagement de stimuler l'organisation* »⁹⁴. Au niveau national, les réunions se multiplient jusqu'à la construction d'un programme de réorientation de l'Ater strictement centrée sur l'agriculture familiale⁹⁵. L'agriculture familiale devient alors la condition du maintien et du renforcement de l'activité affaiblie financièrement et concurrencée par l'émergence, dès la fin des années 1980, d'un secteur privé d'assistance technique et d'extension rurale⁹⁶. La notion de « coalition de cause » permet de lire comment les techniciens de l'extension ont

⁹³ Romeu Padilha de Figueiredo « La politique agricole d'assistance technique au petit producteur rural », op, cit.

⁹⁴ 1^o CONFASER (Congrès national de la fédération des associations de serviteurs de l'extension rurale), du 27 au 30 octobre 1987. Curitiba- Paraná- Annales du 1^o CONFASER- FASER-Brasilia.

⁹⁵ CONTAG/FASER, Agriculture Familiale et Extension rurale, document national septembre 1995. Celui-ci sera suivi d'un autre document majeur :

Workshop national, « Une nouvelle assistance technique et extension rurale centrée sur l'agriculture familiale », op, cit.

⁹⁶ On peut regrouper ce secteur en trois segments principaux. Le segment coopératif où les coopératives disposent de leurs propres départements d'assistance technique et d'extension rurale pour leurs associés ; le segment des ONG qui sont appuyées financièrement par des bailleurs de fonds internationaux ; enfin, le

peu à peu appris à dialoguer avec les agriculteurs et les mouvements sociaux et ont nourri un engagement commun pour le renforcement d'un secteur d'« *importance stratégique* »⁹⁷. Cependant, lorsque l'on observe la configuration nouvelle qui se met en place dans le Pronaf avec les trois lignes d'action prévues, il est nécessaire d'appréhender de nouveau le cadre de l'interaction entre ces deux protagonistes. La disposition d'un socle différencié de ressources a une influence sur le *policy making* qui reste de fait largement maîtrisé par les techniciens de l'Ater. Deux lignes reposent sur un savoir-faire historique de l'extensionniste : les projets de crédit et la 'capacitation' ou formation des agriculteurs familiaux.

La première repose en effet sur une pratique professionnelle développée par le service de l'Ater depuis les années 1950. Le projet de crédit aide à financer les activités agro-élevage explorées par les agriculteurs familiaux et/ou leurs organisations représentantes. Or, depuis les conseils de l'ingénieur agronome/technicien agricole sur la production (qui implique des visites dans la propriété de l'agriculteur) jusqu'à l'aide au montage du projet de crédit, la présentation aux agents financiers et enfin, la mise en œuvre des projets dans la propriété, c'est bien le référentiel de l'expertise qui domine le processus.

La ligne de formation et de 'capacitation' est également un instrument majeur de l'agent de l'extension. Cet apport de connaissances variées (technologie pour l'amélioration de la production, la commercialisation, l'agro-industrialisation, échange et diffusion d'expériences innovantes) est délivré par les savants de ce domaine à savoir les agents de l'extension. Cette ligne finance d'ailleurs directement les Entreprises étatiques d'Assistance technique et d'Extension rurale, Ematers (accords entre le Ministère de l'agriculture et les entreprises étatiques).

Enfin, la ligne Pronaf-Infrastructure et services aide au financement de l'implantation et la modernisation de l'infrastructure rurale au travers d'une gestion décentralisée qui prévoit la participation des agriculteurs au montage de projets de développement rural dans des instances délibératives, les conseils municipaux de développement rural (CMDR).

C/Une gestion participative décentralisée qui réaffirme la force d'un circuit centralisé du policy-making à la marge du système fédéral représentatif

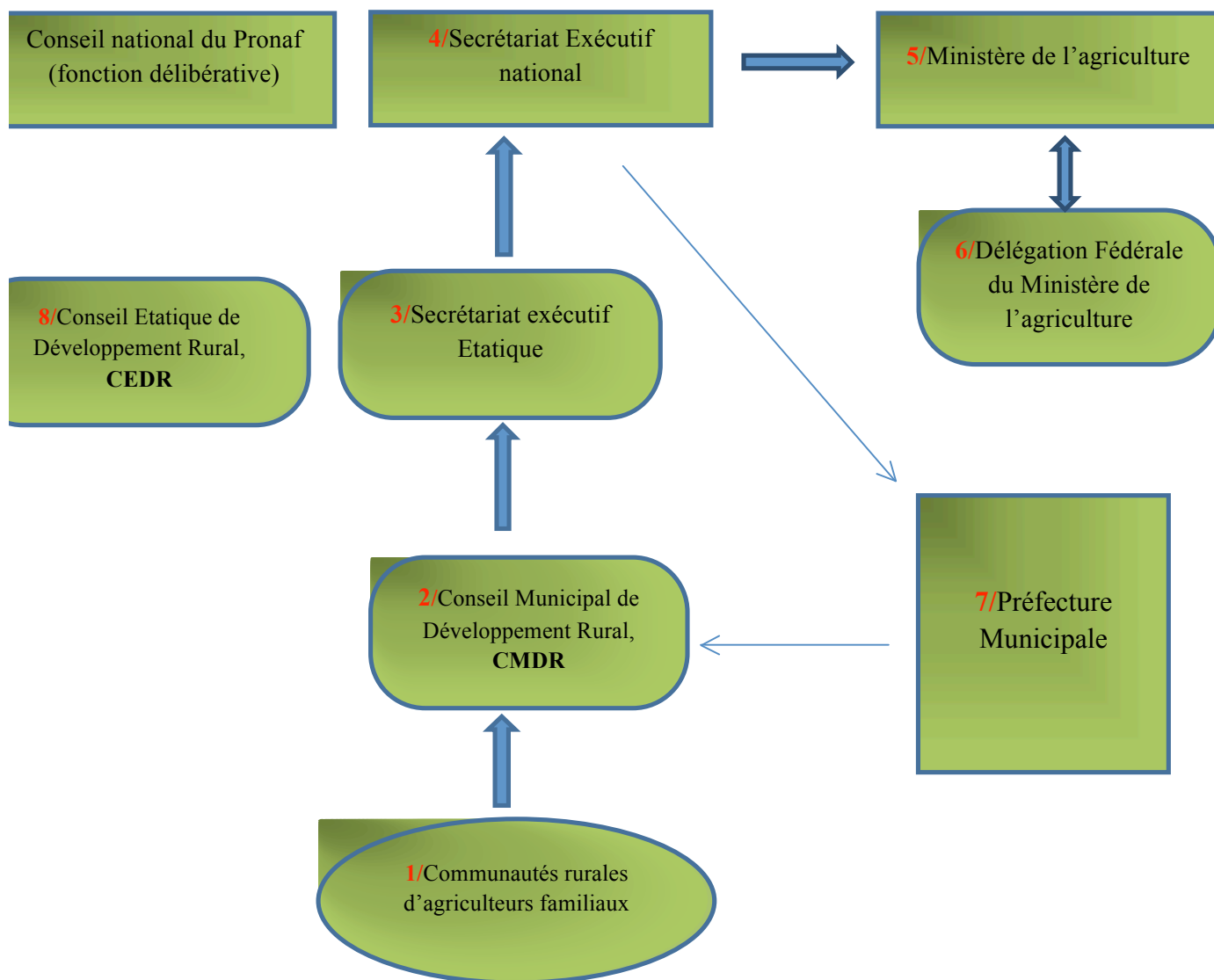
La mise en place d'une politique nationale pour l'agriculture familiale remobilise toute une structure nationale qui s'est construite sur la longue durée selon un cadre fédéralisé depuis le niveau des communautés rurales et des municipalités. Cependant, c'est bien la relation Union/Etat qui s'est affirmée tout au long de l'histoire du système de l'Ater dans une relation de dépendance des Ematers vis-à-vis du centre (budget+programmation). Au niveau étatique, les Ematers sont autonomes des autorités municipales et travaillent en étroite relation avec les services décentralisés du Ministère de l'agriculture (Secrétariats étatiques de l'agriculture).

Malgré les intentions affichées de « municipaliser l'agriculture », on remarque que la seule ligne prévoyant une décentralisation des fonds aux préfectures pour financer des projets d'infrastructures et de « développement rural » (Pronaf Infrastructure et services) est également détournée par un dispositif complexe tendant à dévoyer le processus de *policy-making* dans des instances étatiques exécutives.

segment entrepreneurial qui fait appel à des professionnels contractés individuellement ou, de manière organisés au travers d'entreprises privées de planification et d'assistance technique

⁹⁷ Workshop national, « Une nouvelle assistance technique et extension rurale centrée sur l'agriculture familiale », op. cit.

Pronaf Infrastructure et services : une municipalisation du « développement rural » dévoyée par la force du sentier fédéral



Source= Schéma élaboré par l'auteur (source= PRONAF- Programme national de renforcement de l'agriculture familiale-Manuel opérationnel- MAARA/SDR/DATER, Mars 1996)

Si l'on observe le schéma (cf : schéma ci-dessus), on peut facilement repérer la dépendance au sentier fédéral qui, malgré les intentions de décentralisation renforce le sentier fédéral traditionnel. L'élaboration des projets pour les communautés d'agriculteurs doit en effet passer par un conseil municipal délibératif puis, ceux-ci doivent être approuvés par le secrétariat exécutif étatique et, enfin, c'est au niveau national (secrétariat national du Pronaf) qu'ils sont validés en dernière instance. Les accords sont signés entre les secrétariats de l'agriculture étatiques et le Ministère de l'agriculture. Les ressources libérées sont versées (ligne de crédit à fond perdu) aux municipalités qui doivent veiller à l'élaboration des projets avec les Conseils municipaux (CMDR) et, les Conseils étatiques (CEDR). Dans la pratique, la relation Etat fédéral/Etats définit largement les contours de cette politique. Suivant ce cadre, les techniciens de l'ATER ont peu l'habitude de négocier les projets de développement rural avec les autorités municipales (qui n'ont jamais eu de poids dans la politique de l'ATER ni dans l'histoire fédérale caractérisée par une forte centralisation qui s'est renforcée depuis la décennie 1930). Les nouvelles normes qui prévoient la mise en place d'une série de conseils délibératifs (municipal/étatique/national) permettent donc de contourner une autorité municipale qui représenterait

un danger en venant politiser le contenu des projets (en choisissant de récompenser telles ou telles communautés d'agriculteurs familiaux en fonction d'une allégeance électorale). La FASER manifestait déjà son inquiétude lors du premier Congrès de 1987 et appelait à renforcer une position commune entre agriculteurs et techniciens pour peser face au nouveau rôle des municipalités et dénonçaient en cela le danger de la « préfectoralisation »⁹⁸. A ce propos, nos analyses sur la participation des agriculteurs familiaux dans les conseils de développement rural (CMDR) dans le District Fédéral (DF)⁹⁹ ont mis à jour les effets majeurs produits par cette gestion nouvelle de l'action publique en observant la formation d'un « *sous-système d'élites de la participation* » (Lecuyer et al, 2012) formés par des « *notables sectoriels* » (Massardier et al., 2012)¹⁰⁰. Devenus de véritables « militants institutionnels » capables de naviguer entre différents espaces de négociation, ils sont passés, grâce aux nouvelles normes de gestion mises en places depuis la Constitution, par divers processus d'apprentissages qui leur a permis de construire un leadership dans le processus d'élaboration des projets pour les communautés d'agriculteurs familiaux qu'ils représentent.

Cependant, force a été aussi de constater de nouveau la prégnance du système expert dans tout le processus d'élaboration des projets. Les techniciens aident les agriculteurs à formuler, rédiger et formater ces projets qui sont définis de fait selon les normes du système savant technico-administratif tant au niveau financier qu'au niveau administratif et bureaucratique. Ils sont encore là au moment de la mise en œuvre de ces projets dans les communautés.

De fait, si les agriculteurs familiaux sont désormais invités à participer au processus d'élaboration des politiques publiques, le « régime partiel » repose sur une logique somme toute similaire. Les techniciens ont certes fait alliance avec les petits agriculteurs depuis 1988 mais, dans la pratique, ils ont recyclé un savoir-faire construit sur la longue durée participant à reproduire certaines routines institutionnelles reposant sur la maîtrise d'instruments et d'outils de politiques publiques mais aussi un circuit du *policy making* reposant sur une dépendance au sentier fédéral étroitement lié à la structure fédéralisée du système de l'assistance technique et de l'extension rurale.

CONCLUSION

La lecture socio-historique de l'action publique permet de donner de l'épaisseur à l'analyse du processus de transition démocratique. Il apparaît en effet difficile d'appréhender le changement d'un régime sans disposer d'une connaissance de son fonctionnement routinier. Ainsi, plutôt que de regarder les arrangements scellés lors de ce moment ponctuel, nous avons choisi de réinsérer la lecture d'un « régime partiel » sur le temps long en prenant l'exemple du secteur agricole et rural et l'émergence d'un nouveau modèle de développement centré sur l'agriculture familiale. La reconnaissance d'une nouvelle catégorie d'intervention publique a en effet conduit à renforcer une dualité dans le secteur au point de motiver, quatre ans après la création du Programme national de renforcement de l'agriculture familiale, la création d'un Ministère du Développement Agricole en 2000 qui donne naissance à une nouvelle trajectoire de politiques publiques¹⁰¹.

⁹⁸ 1°CONFASER, op, cit.

⁹⁹ Le District Fédéral est composé de différentes unités administratives (et non de municipalités).

¹⁰⁰ Ces recherches menées par le Cirad depuis 2003 par Eric Sabourin, Gilles Massardier, Mario Avila, Pauline Landel et Lauren Lecuyer analysent les ressorts de la participation de l'agriculture familiale dans des espaces participatifs prévus pour la formulation de projets de développement rural .

¹⁰¹ De nombreuses politiques consacrées à l'agriculture familiale sont élaborées au sein du Ministère du Développement agricole, MDA. La politique d'assurance de l'AF (SEAF) en 2005 pour couvrir les risques climatiques (dans le cadre du Pronaf). Le programme de garantie de prix pour l'AF (PGAF) en 2006 pour compenser la différence entre prix du marché du mois de vente et prix de garantit établit ; Le programme d'acquisition alimentaire, (PAA) en 2003 et le Programma national d'alimentation scolaire, le (PNAE) en 2003 (MDS MDA).

Prenant comme point de départ l'étude socio-génétique d'un programme de changement (le Pronaf), notre enquête met à jour la formation historique d'un groupe d'élites bureaucratiques fédérales qui se spécialise dans la représentation d'une catégorie d'action publique marginalisée jusqu'alors dans les programmes d'action publique du secteur rural et agricole brésilien. Le travail de reconstitution des trajectoires individuelles et collectives de ces acteurs a révélé l'existence d'un groupe d'« élites programmatiques » (Genieys W., Michel L., 2006) qui se construit et se renforce autour d'un programme de réorientation globale du cadre d'élaboration des politiques publiques dans un domaine d'action publique particulier formant « régime partiel ». A mesure qu'il se maintient au plus haut niveau de la fédération, le groupe acquiert un socle de ressources qui lui permet de s'imposer et d'affirmer la vocation du service publique de l'Assistance technique et d'extension rurale pour la petite agriculture et la production alimentaire nationale. La défense de ce programme représente aussi une condition permettant de renforcer un service public fédéral très affaibli face au contexte de crise financière de l'Etat mais, également, par le modèle de la révolution verte centré sur un segment productif en « capacité de réponse ». Le groupe s'engage donc dans une stratégie de conquête du pouvoir pour modifier le cadrage normatif du « régime partiel » et se présenter comme le protagoniste d'un nouveau projet de développement rural aux côtés de l'agriculture familiale.

Pour revenir à notre question principale, on peut se demander comment un « régime partiel » est travaillé par la transition démocratique et quels changements ce processus a introduit dans son fonctionnement routinier?

Au niveau de la fédération, la formation d'une « coalition de cause » entre les techniciens de l'ATER et les agriculteurs familiaux a permis d'englober les structures syndicales au « régime partiel ». Bien que cette alliance ait produit des effets (processus d'apprentissage communs, ouverture des espaces de dialogue et de discussion), les techniciens continuent de détenir l'ensemble des instruments nécessaires au renforcement de l'agriculture familiale et se sont même affirmés dans une configuration où ils détiennent le monopole de l'expertise. La réinstauration du savoir-faire extensionniste doit surtout à l'existence d'un groupe d'élites fédérales programmatiques qui s'est structuré autour d'un programme de changement du secteur agricole sur le long terme. Au niveau fédéral, la transition démocratique n'a pas altéré le pouvoir du groupe qui traverse les périodes de la dictature, de la transition et de la consolidation démocratique en se maintenant dans un système sélectif qui, de fait, apparaît comme relativement autonome. Au moment de la démocratisation c'est un groupe soudé et solidaire qui monte en puissance à la fois vers un segment de politiques publiques particulier et une catégorie soutenue par une entreprise politique en coalition avec des acteurs syndicaux. L'élaboration du programme semble donc avoir évolué dans une sphère autonome du *politics* car celui-ci s'est construit autour d'une élite programmatique qui a traversé les régimes. L'entreprise politique de F.H.Cardoso représente alors une fenêtre d'opportunité qui est saisie par le groupe pour proposer leur programme et imposer un monopole légitime de production de politiques publiques pour l'agriculture familiale.

De fait, on ne peut comprendre le croisement entre processus de transition démocratique et trajectoires de ces élites programmatiques si on ne les met en correspondance avec un élément structurant du système fédéral brésilien qui est que la haute fonction publique est fortement conditionnée par les entreprises politiques qui prennent le pouvoir. En 2003, c'est un autre groupe « d'élites programmatiques » qui va saisir l'opportunité de l'entreprise pétiste pour renforcer le poids du Département de l'Assistance technique et de l'Extension rurale (DATER) dans le Ministère du Développement agricole (qui est transféré en 2003 du Ministère de l'agriculture vers le MDA).

La sélection des nouvelles élites de l'assistance technique et d'extension rurale qui vont accompagner le nouveau gouvernement de L.I.Lula Da Silva en 2003 dans le DATER repose d'ailleurs sur le partage d'une trajectoire militante et un parcours commun de techniciens extensionnistes qui ont accompagné le processus de transition démocratique sur le terrain aux côtés des mouvements syndicaux ruraux en participant au renforcement de leurs structures organisationnelles. Ceci n'empêche cependant pas la croissance de l'assistance technique et de l'extension rurale suivant la même dynamique que le Programme national de renforcement de l'agriculture familiale (Pronaf). Ainsi, de 1999 à 2002, 900.000 contrats de crédit étaient délivrés dans le cadre du Pronaf. De 2003 à 2009 ce seront 1.5 millions de contrats de crédit avec des ressources passant de 750 millions à 3.5 milliards et 10.8 milliards en 2009. L'ATER a suivi la même croissance passant à partir de 2003 de 30 millions de reais à 246 millions en 2009.

Cette année 2013, célèbre la refondation d'une agence technique et d'extension rurale (ANATER) mais, qui cesse de se concentrer sur l'agriculture familiale pour « diffuser la technologie » à tous les agriculteurs brésiliens suivant un modèle ressemblant fortement à celui qui avait été dévié par un groupe d'élite programmatiques à la fin des années 1980.

Comme l'exprime Dilma dans une interview qu'elle accorde au journal OGLOBO: « Avec (cette agence), nous augmenterons l'accès des agriculteurs de notre pays à la connaissance et à la technologie qui aideront à améliorer la productivité dans le campo. L'Anater travaillera de manière étroite avec l'Embrapa. L'une, Embrapa, recherche, crée des technologies, innove des processus et des produits; l'autre, diffuse cette technologie, ces processus et ces nouveaux produits et fait en sorte que l'agriculteur, l'éleveur ait accès à ce qu'il y a de meilleur en matière d'innovation et de nouvelles pratiques. L'Anater s'occupera de toute l'agriculture brésilienne, petits, moyens et grands producteurs¹⁰² »

BIBLIOGRAPHIE

Aguiar R.C. (1986), *Ouvrir les paquets technologiques : Etat et recherche agro-élevage au Brésil*, Sao Paulo, Polis (Brasilia), CNPq.

Bresser-Pereira L.C., (2008) « Bureaucratie publique dans la construction du Brésil », Essai correspondant à une version amplifiée du travail intitulée : « Bureaucratie publique et classes dirigeantes au Brésil » publié dans *Revue de Sociologie et politique*, 2007, n°28.

Camau M., Massardier G., (2009), « les régimes politiques revisités », dans Camau M., Massardier G. (Dir.), *Démocraties et autoritarismes. Fragmentation et hybridation des régimes*, Karthala.

Crozier M., Friedberg E., (1981), *L'acteur et le système*, Le Seuil.

Collier, D., et al. (1979), *Nouvel autoritarisme en Amérique Latine*, Princeton University Press, New Jersey.

Delgado N.G., (2011) « Politique économique, libéralisation commerciale et agriculture familiale: l'expérience brésilienne des décennies de 1980 et 1990 » dans Bonnal P., et Leite S., (2011), *Analyse comparée de politiques agricoles= un agenda en transformation*, chapitre 9, éditions Mauad, Rio de Janeiro.

Dobry M., (2000), « Les voies incertaines de la transitologie : choix stratégiques, séquences historiques, bifurcations et processus de *path dependance* », *Revue française de Science Politique*, n°4-5, 50^e année, Presses de Sciences Po.

Dubois, V., (2003), « De socio-histoire à l'observation des pratiques (et vice versa) » dans Laborier P., Trom D. (dir), (2003), *Historicités de l'action publique*, PUF.

¹⁰² <http://g1.globo.com/politica/noticia/2013/06/anater-vai-levar-inovacao-tecnologica-para-o-campo-diz-dilma.html>

Geisser V., Dabène O., Massardier G., (2008) « La démocratisation contre la démocratie », dans Geisser V., Dabène O., Massardier G., (dir.), *Démocraties autoritaires et autoritarismes démocratiques au XXIème siècle*, Ed. La Découverte.

Genieys W., (2000), « De la théorie à la sociologie des élites en interaction. Vers un néo-élitisme ? », CURAPP, Les méthodes au concret, PUF.

Genieys W., Hassenteufel, P., (2001), « Combiner la sociologie des élites et de l'action publique pour analyser le changement. La démarche programmatique"

<http://ses.ens-lyon.fr/parole-d-experts-un-texte-de-patrick-hassenteufel-et-william-genieys-sur-la-sociologie-des-elites-et-de-l-action-publique--161316.kjsp?RH=1297353792902>

Genieys W., Hassenteufel (2012), « Qui gouverne les politiques publiques ? Par-delà la sociologie des élites », *Gouvernement et action publique*, n°2 avril/juin.

Genieys W., Hassenteufel, P., (2001), « Entre les politiques publiques et la politique : l'émergence d'une élite du Welfare ? », *Revue française des affaires sociales*, 4, octobre-décembre.

Genieys W., (2006), « Nouveaux regards sur les élites du politique », *Revue française de science politique*, 56 (1).

Genieys W., Michel L., (2006), « Au delà du complexe militaro-industriel : Le rôle d'une élite sectorielle dans le programme du char Leclerc », *Revue française de sociologie*, 1, vol 47, Orphrys.

Genieys W., (2011), *Sociologie politique des élites*, Paris, A. Colin (Col., U).

Genieys W., Smyrl, M. (2008), *Elites, Ideas and the Evolution of Public Policy*, Londres-New York (N. Y.), Palgrave.

Gret Y., Sintomer M., (2005), *Porto Alegre, l'espoir d'une autre démocratie*, Editions la Découverte, Paris.

Hassenteufel, P. (2007), « L'État mis à nu par les politiques publiques », dans Badie B., Deloye, Y. (dir.), *Le Temps de l'État. Mélanges en l'honneur de Pierre Birnbaum*, Paris, Fayard.

Hecló, H., (1974), *Modern social politics in Britain and Sweden: From relief to income maintenance*, Yale University Press, New Haven.

Hermet G. (2004), « Un régime à pluralisme limité ? A propos de la gouvernance démocratique », *Revue Française de Science Politique*, n°1, vol. 54

Jobert B., Muller P., (1987), *L'Etat en action. Politiques publiques et corporatismes*, Paris, Presses Universitaires de France.

Kingdon J.,(1984), *Agendas, Alternatives and Public Policy*, Longman classics editions.

Lagroye J. et al. (2012), *Sociologie politique*, Presses de Sciences Po et Dalloz.

Linz J., (2000), *Régimes totalitaires et autoritaires*, éditions Lynne Rienner Publishers.

Leca J., « Faire de la science politique dans un monde politique qui change. Réflexions sur le Congrès mondial de science politique de 1991 » *Revue française de science politique* 42 (1) février 1992

Leca J., (1996), "La démocratie à l'épreuve des pluralismes", *Revue française de Science Politique*, 46^{ème} année n°2.

- Lecuyer et al., (2012), «La démocratie participative comme mécanisme de production d'un sous-système d'élites de la participation : le cas des agriculteurs familiaux dans le programme de « développement territorial rural durable » au Brésil, territoire d'Agua Emendadas », Communication présentée lors du colloque international « S'engager dans les espaces publics » Science Po-Ceri avril 2012. http://fr.scribd.com/doc/85509269?secret_password=2fhcsn856s8hlkmoqko5
- Mahoney J., Thelen K., (2010) "A Gradual Theory of Institutional Change," dans Mahoney J., et, Thelen K., eds., *Expliquer le changement institutionnel: ambiguïté, agency, et pouvoir*, Cambridge University Press.
- Massardier et al, (2012), « La démocratie participative comme structure d'opportunité et de renforcement de la notabilité sectorielle : l'exemple du développement rural durable territorial au Brésil », *Participations*, n°2, 2012/1.
- Massardier G., (2006), « Eau et développement durable. Entre gestion globale concertée et arrangements « adhocratiques » des conflits d'usages ». Rapport pour le programme « Développement durable et politiques publiques » du ministère de l'Équipement, juin, Paris.
- Massardier G., (2008) « Les espaces non pluralistes dans les démocraties contemporaines », dans Geisser V., Dabène O., Massardier G. (dir.) (2008), *Les autoritarismes au XXI^{ème} siècle*, La Découverte.
- Massardier G., (2003), *Politiques et action publiques*, Armand Colin.
- Hermet G. (2004), « Un régime à pluralisme limité ? A propos de la gouvernance démocratique », *Revue Française de Science Politique*, n°1, vol. 54
- Martins L., (1976) *Pouvoir et Développement Economique*, Paris, Editions Anthropos.
- May P., (1992), "Policy Learning and Failure", *Journal of Public Policy*, 12 (4).
- Nay O., Smith A., (2012), *Le gouvernement du compromis, Courtiers et généralistes de l'action publique*, Paris, Economica.
- O'Donnell G., Schmitter P., Whitehead L., 1986, *Transitions From Authoritarian Rule: Tentative Conclusions About Uncertain Democracies*, Baltimore: Johns Hopkins Press.
- O'Donnell, (1982), *L'Etat bureaucratique-autoritaire, triomphe, défaite et crise*, Buenos Aires Editorial Belgrano.
- Olinger G., (1996), *Ascension et décadence de l'extension rurale au Brésil*, EPAGRI, Florianopolis.
- Papadopoulos Y., (2003), « Gouvernance et transformation de l'action publique : quelques notes sur l'apport d'une perspective de sociologie historique dans Laborier P., Trom D. (dir), (2003), *Historicités de l'action publique*, PUF.
- Peixoto M., (2008), « Extension rurale au Brésil : une approche historique de la législation » Consultoria Legislativa du Sénat Fédéral, coordination des études, Brasilia. <http://www.mda.gov.br/portal/saf/arquivos/view/ater/artigos-e>

[revistas/Extens%C3%A3o_Rural_no_Brasil_uma_abordagem_hist%C3%B3rica_da_legisla%C3%A7%C3%A3o_.pdf.pdf](#)

Sabatier, P., Jenkins-Smith, H. (dir.) (1993), *Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition Approach*, Westview Press.

Schmitter P., 1992 "The Consolidation of Democracy and Representation of Social Groups", *American Behavioral Scientist*, Vol. 35, n° 4-5, March/June 1992.

Schmitter P., Guillot N., (2000), "De la transition à la consolidation. Une lecture rétrospective des democratization studies », *Revue française de Science Politique*, n°4-5, 50e année, Presses de Sciences Po.

Schmitter P., « Conceptualisation et mesure de la libéralisation de l'autocratie et la consolidation de la démocratie dans les régions du monde et selon différents points de vue », Institut Universitaire européen, <http://www.eui.eu/Documents/DepartmentsCentres/SPS/Profiles/Schmitter/Salamanca2.pdf>

Sabourin E., Tonneau J-P., (2009), "Agriculture familiale et politiques publiques de développement territorial: le cas du Brésil de Lula", *Confins Revue franco-brésilienne de géographie* n°5.

Smyrl M. et al., (2005), « Vers un retour du politique dans le néo-institutionnalisme », *Pole Sud*, n°23.

SUREL et al (2005), « Les trois i et l'analyse de l'Etat en action », *Revue française de Science politique*, n°1, vol 55.

Vlassopoulou C.A., (2003), « L'histoire dans l'analyse des politiques publique. Réflexions à partir de la lutte anti-pollution, dans Laborier P., Trom D. (dir), (2003), *Historicités de l'action publique*, PUF.

SOURCES

-Subsídios para a estruturação operacional da Embrater – Manual da estrutura operacional. (Coordenador : Luiz Fonseca) 1975- Embrater.

-Plan quinquennal des services d'extension rurale-système ABCAR 1961-1965. MAPA- Embrater.

-Commission nationale de recherche agro-élevage et d'Assistance technique et d'extension rurale-COMPATER. -L'organisation comme base pour un programme d'appui aux agriculteurs de faible rente (Version préliminaire, pour discussion interne). Brasilia, décembre 1975.

- Programme d'appui au petit producteur rural du Nordeste-Papp- Rapport d'activités- Trimestre 1985/1988 »- Ministère de l'Intérieur Superintendance du développement Nordeste du Embrater

-Politique et directives de formation extensionniste- EMBRATER- Brasilia- 1987.

-CONTAG/FASER, Agriculture familiale et Extension Rurale, Document national septembre 1995- Brasilia 11 et 12 septembre 1995.

-Workshop national, « Une nouvelle assistance technique et extension rurale centrée sur l'agriculture familiale » Proposition, Promotion ASBRAER-CONTAG-FASER-FAO-Ministère de l'Agriculture/SDR/DATER/PNUD/Projet BRA 92/020. Du 24 au 28 novembre 1997. Brasilia.

-Furtado Filho D. et al, (1996), *Gouttes de sueurs : une trajectoire de 40 ans*. Florianopolis, EPAGRI

-Ming L.C. et al., (1991), *Une histoire de lutte*, FASER, Brasilia.

-PRONAF. Programme national de renforcement de l'agriculture familiale. Brasilia, octobre 1996. Ministère de l'Agriculture et de l'approvisionnement, Secrétariat du développement rural.

-PRONAF- Programme national de renforcement de l'agriculture familiale-Manuel opérationnel-MAARA/SDR/DATER, Mars 1996

-PRONAF- Programme national de renforcement de l'agriculture familiale- MAARA, octobre 1995.

PRONAF- Programme national de renforcement de l'agriculture familiale- MAARA, décembre 1995 (document pour discussion).

-Congrès national de la CONTAG du 24 au 29 avril 1995, « Ni faim, Ni misère. Le *campo* est la solution. Réforme agraire, Agriculture familiale, Salaire digne ». Contag- Brasilia.

Discours

-Padilha R., (2000), « L'extension rurale au Brésil : chemins, chemins inverses et nouvelles perspectives », IV Forum de Coopération technique, Recife du 20 au 22 novembre 2000.

-Padilha R., (1986)« C'est pour la construction de cette extension rurale démocratique et populaire que j'invite tous les extensionnistes d'hier, d'aujourd'hui et de demain », Discours de transmissions des cadres proférée à l'Embrater. 15 Mars 1985. Extension rurale, développement et démocratie, quelques discours du Président de l'Embrater Romeu Padilha de Figueiredo en 1985.Embrater, juillet 1986

-Padilha R.,(1985) « Les défis de l'extension rurale brésilienne : essais démocratiques dans une économie riche et sous-développée », Conférence proférée au séminaire internationale de l'Extension rurale le 16 octobre 1985. Brasilia, Extension rurale, développement et démocratie, quelques discours du Président de l'Embrater Romeu Padilha de Figueiredo en 1985.Embrater, juillet 1986.

-Padilha R., (1985) « La politique agricole d'assistance technique au petit producteur rural », Conférence proférée par le président de l'Embrater au Séminaire commémoratif des 125 ans du Ministère de l'agriculture. Embrater. 24 Juillet 1985

-Présentation de Fernando Henrique Cardoso, Président de la République, Ministère de l'agriculture, de l'approvisionnement et de la Réforme agraire (MAARA) (1995), Programme national de renforcement de l'agriculture familiale, Pronaf. Brasilia, octobre 1995.

-Padilha R., (1990), « La lutte n'est pas perdue : Notre force est notre union » Prononcé au matin du 16 janvier 1989, un jour après la promulgation du « Plan été » et du Decret n°97.455 qui dissolvait l'Embrater, Qui se trouvent dans les interstices, Embrater Nouvelle Phoenix, Emater- MT (Mato Grosso).

Corpus législatif

Décret n° 75373, du 14/02/1975. EMBRATER–Atos Constitutivos–Documentos ,1.Brasília/EMBRATER,1975.

Décret n°99.192, du 15/03/1990

<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=122480>

Décret n° 97.455, du 15 janvier 1989. <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=223856>

Décret n° 99.192, du 15 de mars 1990. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7739.htm

La loi n° 8.171 du 17 janvier 1991 dispose le rôle de l'Embrapa de coordination du Système Brésilien de l'Assistance technique et l'extension rurale (SIBRATER) puis, un décret n° 99.616 de 1990 créé un Secrétariat d'Assistance technique et d'Extension rurale (SER).

http://legislacao.planalto.gov.br/legislacao.nsf/Viiv_Identificacao/lei%208.171-1991?OpenDocument

Organisation internationales

-<http://www.fao.org/docrep/003/w2612f/w2612f06.htm>

-Governance and Development, Washington, World Bank, 1992.

-FAO/INCRA, Directives de Politique agraire et développement durable pour la petite production familiale-Brasilia 1994.

-FAO/INCRA, Profil de l'agriculture familiale au Brésil: dossier statistique- Brasilia= Projet UTF/BRA/036/BRA, 1996

-<http://www.fao.org/docrep/003/w2612f/w2612f06.htm>

Site internet : OGLOBO-Interview de Dilma Rousseff le 10/06/2013.

-<http://g1.globo.com/politica/noticia/2013/06/anater-vai-levar-inovacao-tecnologica-para-o-campo-diz-dilma.html>

SIGLES

ABCAR, Association brésilienne de crédit et d'assistance rurale

ACAR, Association de crédit et d'assistance rural

ATER, Assistance technique et extension rurale

BNC, Banque Nationale de Crédit Coopératif S.A

CIBRAZEM, Compagnie Brésilienne de stockage

CFP, Compagnie de Financement de la Production),

COBAL, Compagnie Brésilienne d'Aliments

CONTAG, Confédération nationale des travailleurs dans l'agriculture

CUT, Centrale unique des travailleurs

DATER, Département d'assistance technique et d'Extension rurale

EMATER, Entreprise d'assistance technique et d'extension rurale

EMBRAPA, Entreprise brésilienne de recherche agro-élevage

EMBRATER, Entreprise brésilienne d'Assistance technique et d'extension rurale

FASER, Fédération des Associations et syndicats des travailleurs de l'Assistance technique et d'Extension rurale et Service Publique du Brésil

IAA, Institut du Sucre et de l'Alcool

IBC, l'Institut Brésilien du Café

IBRA, Institut brésilien de réforme agraire

INCRA, Institut national de colonisation et de réforme agraire

INDA, Institut brésilien de développement agraire

MST, Mouvement des sans-terres

PSDB : Parti de la social-démocratie brésilienne

SIBRATER, Système brésilien d'assistance technique et d'extension rurale

SDR, Secrétariat de développement rural