

Développement régional, dynamiques sociales et territoriales

Reconnaissance publique des acteurs collectifs de l'agriculture familiale au Nordeste

Eric Sabourin¹
Ghislaine Duque²
Paulo C.O. Diniz²
Maria do Socorro de L. Oliveira²
Laurence F. Granchamp³

¹ Centre de coopération internationale
en recherche agronomique
pour le développement (Cirad),
Cirad/Tera,
73, rue J F Breton,
34 398 Montpellier cedex 5
<sabourin@cirad.fr>

² Université fédérale de Campina Grande
(UFCG),
Av. Aprigio Veloso 882,
58-109-970 Campina Grande PB,
Brésil
<ghduque@uol.com.br>

³ Centre national de la recherche scientifique
(CNRS) Laboratoire d'étude des dynamiques
sociales (Ladyss)/Centre de coopération
internationale en recherche agronomique
pour le développement (Cirad),
Université Paris-X,
Bat Max Weber,
200, avenue de la République,
92001 Nanterre cedex Université Paris X
<laurence.florentino@u-paris10.fr>

Résumé

Des agriculteurs du Nordeste ont développé ces dernières années de nouvelles formes d'action collective au niveau des communautés paysannes et des organisations professionnelles agricoles. L'article analyse l'origine, les facteurs d'émergence et l'impact de ces initiatives locales ou régionales ainsi que leurs relations avec les mouvements sociaux et avec l'État. Ces nouveaux acteurs ou ces nouvelles pratiques correspondent principalement à des dispositifs collectifs de gestion de ressources naturelles (eau, pâturages, semences) et/ou de production de biens publics : formation, information, innovation, accès à des marchés spécifiques. L'article tire quelques leçons de ces expériences.

Mots clés : systèmes agraires.

Abstract

Public recognition of collective stakeholders in Northeast Brazil family farming

In recent years, peasant communities and family farmers' organisations have developed new forms of collective action among smallholders in NorthEast Brazil. This paper analyses the origins, emergence, and impact of these local and regional initiatives as well as their relations with peasant social movements and with public institutions. These smallholders groups constitute collective systems for the management of natural resources (water, grazing, forest, seeds and bio-diversity) and/or the production of public assets (information, training, access to innovation and to specific markets). In the Northeast, particularly in the State of Paraíba, their experience has mobilised social and professional networks among civil society and led to demands in hybrid forums for public recognition or, better, public support from State institutions. The authors analyse the first lessons from, and the limitations of, these new forms of interaction between peasant collective action and State public action. This movement is related to the decentralisation process underway in Brazil and the first inter-municipal initiatives. There is a risk that civil society might substitute for the State in the performance of its functions; but the public obligations of these collective stakeholders also ensure locally adapted responses to the complexity and specificity of public policies. The new government has staked its programs on civil society participation. But we can already observe some tensions between the government, social movements and local politicians. In a political system with elections every two years, it is difficult to maintain participatory processes that require longer periods for concrete results.

Keywords: farming systems.

Cet article traite de phénomènes récents d'articulation et d'interaction entre action collective des agriculteurs et action publique dans le Nordeste brésilien. Cette articulation se

fonde, d'une part, sur l'émergence et la diversification de nouveaux acteurs collectifs du monde rural, ou de nouvelles pratiques d'interaction avec le secteur public et, d'autre part, sur leur reconnais-

Tirés à part : E. Sabourin

sance et appui institutionnel ou financier par différents niveaux de l'État (municipal, régional ou fédéral)¹.

La méthodologie d'étude s'est fondée sur une approche comparative des stratégies institutionnelles d'acteurs collectifs et publics *via* l'analyse de leurs pratiques et représentations. La première partie du texte introduit quelques caractéristiques de ces acteurs collectifs ; la deuxième présente trois cas d'interaction avec l'action publique et la troisième développe les enseignements de ces expériences.

Origines et caractéristiques des initiatives collectives des agriculteurs familiaux

Face au désengagement de l'État, les agriculteurs du Nordeste ont développé de nouvelles formes d'action collective au niveau de leurs communautés et de leurs organisations professionnelles (associations, coopératives, syndicats). C'est le cas des collectifs de gestion de ressources naturelles (banques communautaires de semences), de production de connaissances (groupes d'agriculteurs-expérimentateurs), de commercialisation des produits, mais également des forums de type

¹ Ce travail provient du projet « Politiques publiques et appuis institutionnels aux agricultures familiales » coanimé par le Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (Cirad), l'université fédérale de Campina Grande et un réseau d'organisations non gouvernementales (ONG) et d'organisations de producteurs du Nordeste semi-aride. Cette collaboration est née dans le cadre de l'appui scientifique du Cirad au Programme national de recherche sur l'agriculture familiale de l'Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) (1993-2000). L'axe « Changement social et organisations de producteurs » avait mobilisé la coopération de l'Embrapa avec divers programmes de sociologie d'universités fédérales dont celle de Campina Grande. Depuis 1998, un des thèmes concerne les processus d'innovation et de gestion de ressources communes impliquant des organisations d'agriculteurs. Il a donné lieu à des travaux sur l'émergence et la diversification des nouveaux acteurs ruraux.

hybride, comme l'Articulation du Semi-Aride (ASA)². Ces initiatives correspondent à des dispositifs institutionnels ou collectifs d'agriculteurs au sens indiqué par Mormont [1] : arrangements et configurations entre acteurs de différents types dans une perspective de réglementation.

Dans le Sertão nordestin, la plupart des organisations d'agriculteurs sont issues du mouvement syndical paysan (ligues paysannes à la fin des années 1950, syndicats de travailleurs ruraux des années 1970) ou des communautés de base de l'église catholique. L'ouverture démocratique des années 1980-1990 a contribué à l'autonomie de ces organisations par rapport aux tutelles des églises ou des oligarchies locales, soit directement, *via* les luttes (pour la terre, pour l'eau), soit indirectement, malgré le maintien de pratiques clientélistes, grâce à la diversification de ces tutelles (services de développement, organisations non gouvernementales (ONG), élus locaux, coopération internationale) [2].

Le fait que ces organisations aient progressivement assumé des fonctions collectives de production de biens publics au-delà de la défense des intérêts de classe ou de groupe socio-professionnels tient à deux éléments : la tradition de gestion communautaire de ressources naturelles (eau, pâturages, forêt sèche, semences, terres) et les carences de l'État et des collectivités territoriales pour assurer certains services publics de base en milieu rural (éducation, santé, information, innovation technique).

Ces carences ont été accentuées par la réduction des appuis publics à l'agriculture et par la décentralisation des fonctions d'appui de l'État fédéral sans transfert des ressources correspondantes aux collectivités territoriales. Enfin, trois mécanismes plus récents sont venus renforcer les modalités d'articulations locales entre initiatives collectives :

- la création des conseils municipaux de développement rural consultés par les mairies pour orienter les investissements en matière d'infrastructures collectives locales [3] ;
- la constitution de pôles syndicaux réunissant les syndicats de travailleurs

² Réseau hybride réunissant les Articulations similaires de chaque État de la région semi-aride et constituant un forum intégrant des associations, paroisses, syndicats, ONG et personnalités pour des réflexions et actions communes en faveur des producteurs familiaux de la région.

ruraux de plusieurs municipalités à l'échelle de la petite région ;
– l'apparition de forums mixtes mobilisant l'engagement d'ONG et d'universitaires auprès des mouvements sociaux paysans dans ces articulations hybrides.

Des exemples de reconnaissance publique

Les familles paysannes maintiennent ou actualisent des pratiques collectives d'entraide ou de redistribution de ressources au sein de groupes locaux ou d'organisations professionnelles. Depuis peu, elles tentent, *via* des coalitions (forums mixtes, fédérations), de faire reconnaître puis appuyer ces dispositifs par les pouvoirs publics, essentiellement aux échelles locales (municipalité) et régionale (État local). Nous avons étudié trois cas d'appui public à des dispositifs collectifs de gestion de ressources communes et de production d'innovations : l'attribution de titres de propriété collective aux pâturages communs sur forêt sèche dans le nord de la Bahia ; la reconnaissance des banques communautaires de semences locales par l'État de la Paraíba ; et l'appui à l'Articulation du Semi-Aride pour la construction de citernes de stockage de l'eau par le gouvernement fédéral.

Dans l'État de Bahia, des pâturages communs sur forêt sèche ont pu être préservés car, dans les années 1980, le secrétaire à l'Agriculture, afin d'éviter leur invasion illégale, a mis en place un programme de reconnaissance de ces propriétés collectives en faveur des communautés paysannes qui les géraient mais ne jouissaient d'aucun statut. Pour cela, le projet a encouragé la création d'associations communautaires d'éleveurs, entités juridiques reconnues, à qui les pâturages communs indivis, recensés et cadastrés, ont pu être attribués. Ces zones ont bénéficié du statut de terres de réforme agraire, facilitant aux associations l'accès au crédit et aux infrastructures hydriques. Cette initiative a permis de sauvegarder d'importantes surfaces de forêt xérophile, de maintenir des communautés d'éleveurs de petits ruminants sur parcours extensifs et de relancer une production caprine de qualité : le *bode* du Sertão [2]. Dans la Paraíba, les banques communautaires de semences (BCS) de la zone

semi-aride qui préservait les variétés locales de haricots et de maïs, garantissant la conservation d'espèces et de cultivars adaptés aux écosystèmes et aux modes de consommation de la région ont obtenu une reconnaissance officielle par le secrétariat à l'Agriculture de l'État [4]. Celle-ci leur a permis de participer au programme public de distribution et conservation de semences, trouvant ainsi de nouvelles ressources et surtout une légitimité institutionnelle pour continuer l'effort de préservation de la biodiversité. La distribution publique de semences va de l'évaluation des besoins à l'administration des stocks et à leur redistribution. Depuis 2002, l'appui public est réparti pour 50 % en semences et 50 % en ressources financières, de manière à permettre aux BCS de financer, selon les besoins, l'achat de variétés locales auprès des agriculteurs dans l'ensemble de la région et non seulement au niveau local. Enfin, une loi légalise la distribution de semences *via* le système des BCS, sans qu'elles soient obligatoirement certifiées par des firmes spécialisées.

Depuis quinze ans, plusieurs organisations de producteurs relayées par des ONG ont développé la diffusion de citernes de stockage des eaux de pluies. Il s'agit d'un système économique (300 \$ pour 20 m³) : un réservoir cylindrique, semi-enterré, à base de plaques de ciment [5, 6]. La divulgation de ce modèle a été accompagnée de diverses formes de crédit rotatif avec caution solidaire allant de l'autofinancement total de type « tontine » au remboursement partiel ou total du coût de la citerne financé par une ONG ou une organisation de producteurs. Ces mesures de crédit et d'autofinancement ont une forte valeur symbolique. Au-delà des arguments d'autonomie, indépendance et responsabilisation des acteurs locaux, elles proposent une alternative au clientélisme des élus qui préfèrent distribuer gratuitement puits, pompes et citernes afin d'en tirer des bénéfices électoraux immédiats, sans se soucier de leur devenir et de leur entretien [7, 8].

Depuis 2002, l'ASA a obtenu de l'État fédéral la gestion du programme « 1 million de citernes » d'appui aux initiatives d'autoconstruction de ce type de citernes, provoquant des protestations des exécutifs locaux.

La reconnaissance publique des dispositifs collectifs de gestion de ressources communes est loin d'être généralisée au Nordeste. En revanche, on rencontre de plus en plus de cas d'appui de l'État à

des actions collectives de production de biens publics [9] : information, formation, innovation, références techniques. C'est le cas des systèmes de formation rurale assurés par des organisations de producteurs (maisons familiales, écoles rurales), des dispositifs collectifs de production d'innovation par des groupes d'agriculteurs expérimentateurs [10] ou encore par des banques de semences (non plus à des fins de conservation de variétés locales, mais de sélection participative). Les agriculteurs ou leurs organisations contribuent, par ces dispositifs à des fonctions d'intérêt général de recherche, d'expérimentation, de vulgarisation, de formation, de façon gratuite et collective.

Enseignements et limites de ces expériences

Dans les trois cas étudiés, nous retrouvons trois constantes : ces dispositifs collectifs fonctionnent essentiellement à partir de prestations gratuites issues de systèmes d'entraide ; ces prestations non marchandes sont fondées sur des règles de réciprocité et de redistribution d'origine paysanne ; l'appui public a garanti une certaine pérennité institutionnelle, mais menace parfois de fragiliser les systèmes d'entraide en introduisant une rémunération marchande des prestations.

Intérêt de l'articulation action collective/ action publique

En termes de politique publique, faciliter ou assurer le fonctionnement et la reproduction de ces dispositifs collectifs présente divers avantages mutuels. Pour l'État, outre les économies en termes de coûts et de gestion, il s'agit d'une opportunité de délégation de services *via* une politique publique contractuelle [11]. Pour les organisations paysannes, tout appui est bienvenu pour renforcer leurs initiatives et capacités d'action autonome. Par ailleurs, ce type d'interaction constitue un exemple d'interface positive entre des principes économiques fondés sur l'échange capitaliste et ceux régis par la réciprocité paysanne [12]. Il n'y a là aucun altruisme paysan ou mythe du « grand partage » : ces prestations sont bien sûr

assumées par les agriculteurs par nécessité (parfois de survie) mais, en même temps, elles assurent des fonctions d'intérêt collectif telles que conservation de la forêt, de la biodiversité, de l'eau, sécurité alimentaire, production de références techniques. Les valeurs humaines de partage, équité et responsabilité auxquelles elles correspondent ne sont pas données culturellement ou socialement [13]. Elles sont, au contraire, le produit de ces relations, qui dépendent de structures et de règles sociales de proximité et de réciprocité ancestrales ayant connu déjà diverses évolutions et adaptations [14].

Reconnaître, récupérer ou maintenir ces pratiques signifie donc préserver les structures sociales et économiques qui les assurent et les valeurs humaines qu'elles produisent [13], ce qui passe par la reconnaissance du nom, du savoir et du geste des agriculteurs. Leur être social, leur statut et leur prestige en dépendent. Cependant, le changement de la nature gratuite et volontaire de ces fonctions peut accélérer leur disparition (en particulier quand la rémunération ne serait plus assurée) ou simplement conduire à une désagrégation des structures sociales et économiques de réciprocité, de gestion partagée qui les régulent, en transformant le sens des règles et des valeurs qui les sous-tendent.

Impacts régionaux et limites

Les interactions entre action collective et action publique ont commencé à se mettre en place sous la pression des organisations paysannes - syndicats, associations, mais aussi forums hybrides. Les pôles syndicaux et les paroisses sont à l'origine de la reconnaissance des pâturages communs dans la Bahia et de l'institutionnalisation des comités de bassin au Ceará. L'ASA-Paraíba a obtenu l'appui public aux banques de semences et l'ASA-Brasil à la construction de citernes.

Leur importance s'explique par la carence de représentation de la population des communautés rurales de la zone semi-aride : le *município* qui constitue la maille administrative et sociopolitique de base y est souvent très vaste (5 000 à 10 000 km²) et peut regrouper plusieurs dizaines, voire plus d'une centaine de communautés villageoises. Celles-ci ne peuvent obtenir de reconnaissance juridique et de représentation officielle que *via* la constitution d'associations communautaires de producteurs dont le statut à la fois ambigu

et inadapté, consiste à capter puis gérer des infrastructures et équipements d'intérêt productif (électrification rurale, irrigation, silos), social (école, postes de santé) ou mixtes (puits, pompes, magasins, moulins à *farinha* de manioc).

En revanche, dans les zones plus densément peuplées et urbanisées de l'Agreste, les municipes sont de trop petite taille pour assumer certains investissements collectifs (adduction d'eau, électrification, frigorifiques, abattoirs). Dans ce cas, les organisations et groupes de producteurs déjà engagés dans des dispositifs collectifs de production ou gestion de biens publics ont un rôle déterminant en matière d'intermunicipalité.

De nouvelles relations entre société civile et État

Ces nouvelles relations témoignent que les ONG et organisations de producteurs ont dépassé l'attitude exclusive de revendication, conséquence de la dictature militaire, mais aussi du clientélisme politique qui lui était inévitablement associé. On peut également trouver dans l'appui aux dispositifs collectifs des agriculteurs une nouvelle forme de réponse de l'État à la complexification des politiques publiques par la contractualisation. Sous le gouvernement Cardoso, il y a eu risque de dérive vers une substitution des fonctions de base de l'État par la société civile. Sous le gouvernement Lula da Silva, c'est presque le contraire, à l'exemple du débat sur le modèle de vulgarisation agricole. Au sein du ministère du Développement agricole, certains militent pour un retour au service public fédéral intégral avec la reconstitution de l'Embrater (Entreprise brésilienne d'assistance technique et vulgarisation agricole) fermée en 1990 ; d'autres défendent l'alternative de la contractualisation d'entités locales privées ou collectives diversifiées.

Un débat est ouvert en termes de production et de diffusion d'innovation agricole. Par exemple, comment multiplier des variétés locales *via* les banques de semences communautaires ? Comment utiliser les ressources publiques et quel type d'articulation engager entre action publique et action collective ? Une des propositions passe par un accord de coopération entre les BSC et la recherche agronomique *via* les groupes d'agriculteurs-expérimentateurs reconnus comme agents de production de semences locales. Un appui financier serait assuré par le programme de sécurité alimentaire *Fome Zero*.

Quelles formes de participation ?

Le gouvernement Lula a misé sur la participation de la société civile. Face aux prochaines échéances électorales et aux enjeux socio-économiques, a-t-il les moyens de maintenir une politique participative qui exige des investissements dans le temps et des délais plus longs pour mesurer les résultats concrets [15] ?

Au-delà des risques habituels de manipulation ou d'instrumentalisation autour des approches dites participatives [16], les pratiques européennes en matière de médiation État/population ont bien montré qu'il est de la nature même de la décision politique que de contribuer à faire émerger ou valider des choix [17]. L'intérêt de ces approches est bien d'offrir un espace public à l'expression des tensions entre mouvement social, élus locaux et exécutifs. Celles-ci sont multiples au Brésil en général et au Nordeste en particulier, en premier lieu pour l'accès à la terre, à l'eau, mais aussi pour le crédit et les stratégies de développement. Quand il s'agit de réaliser les projets locaux ou d'assurer un service public, les tensions et contradictions sont bien plus fortes que pour programmer des priorités. Par exemple, un conflit est apparu entre l'ASA Brésil et le gouvernement quant au rythme du programme de construction de citernes. 2004 est l'année des élections municipales, à deux ans du scrutin général, le gouvernement menace donc de remettre la réalisation du programme aux États locaux et aux municipalités. Pour la société civile, la distribution gratuite de citernes sous-traitée au prix fort à des firmes privées complaisantes, représenterait une véritable régression : fin des programmes de formation à la construction, déresponsabilisation des bénéficiaires et retour du clientélisme politique.

Conclusion

Au Nordeste, la plupart des services de gestion des ressources naturelles communes locales sont encore assurés par des dispositifs collectifs d'agriculteurs, hérités ou réadaptés des pratiques des communautés paysannes. Le fonctionnement de ces services volontaires et gratuits reste fragile du fait du manque de moyens et des priorités économiques de plus en

plus monétaires des familles rurales. Leur reproduction et pérennisation sont cependant parfois appuyées par les pouvoirs publics locaux. Afin de maintenir la part de responsabilité et de relative gratuité des prestations des agriculteurs, une contractualisation non pas individuelle (l'agriculteur) mais collective (le dispositif local) constitue une première alternative. Les relations et structures qui président au fonctionnement de ces dispositifs collectifs entre agriculteurs dépendent principalement de règles de réciprocité et de redistribution qui concourent à assurer la production de valeurs de responsabilité, d'équité, moyennant la gestion de ressources naturelles communes et la production gratuite de biens publics locaux : information, connaissances, références techniques. ■

Références

1. Mormont M. Agriculture et environnement : pour une sociologie des dispositifs. *Economie Rurale* 1996 ; 236 : 28-36.
2. Caron P, Sabourin E. *Paysans du Sertão. Mutations des agricultures familiales dans le Nordeste du Brésil*. Repères. Montpellier : Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (Cirad) ; Empresa brasileira de pesquisa agropecuária (Embrapa), 2001 : 243 p.
3. Abramovay R. *Bases para a formulação da política brasileira de desenvolvimento rural : agricultura familiar e desenvolvimento territorial*. Brasília : Instituto de pesquisa e estudos aplicados (Fipe/lpea), 1998 ; 25 p.
4. Sabourin E, Caron P, Silva PCG. Enjeux fonciers et gestion des communs dans le Nordeste du Brésil : le cas des vaines pâtures dans la région de Massaroca-Bahia. *Cahiers de la Recherche-Développement* 1997 ; 42 : 5-273.
5. Almeida P, Cordeiro A. *Sistema de segurança da semente da paixão. Estratégias comunitárias de conservação de variedades locais no semi-árido*. Rio de Janeiro : Assessoria a projetos de agricultura alternativa (Aspta), 2001 ; 120 p.
6. Sabourin E, Sidersky P, Matos LC, Trier R. Gestion technique vs gestion sociale de l'eau dans les systèmes d'agriculture familiale du Sertão brésilien. *Sécheresse* 2002 ; 13 : 274-83.
7. Duque G, Oliveira MSL. *A experiência da ASA/PB com os Fundos Rotativos Solidários*. Encontro ABCMAC, Juazeiro, 2003, 7 p.
8. Diniz PC. *Ação coletiva e convivência com o semi-árido a experiência da Articulação do Semi-Árido Paraibano*. Master, université fédérale de Campina Grande (UFCG), 2002, 112 p.
9. Duque G, Cirne MNR. Créer des citoyens ou des exclus ? Le défi des programmes de secours aux victimes des sécheresses. In : Zanoni M, Lamarche H, eds. *Agriculture et ruralité au Brésil un autre modèle de développement*. Paris : Karthala, 2001 : 129-44.

10. Ostrom V, Ostrom E. Public goods and public choices. In : Savas XX, ed. *Alternatives for Delivering Public Service : Toward Improved Performance*. Boulder (Colorado) : Westview Press, 1978 : 7-49.
11. Sabourin E, Silveira L, Sidersky P. Production d'innovation en partenariat et agriculteurs-expérimentateurs au Nordeste du Brésil. *Cah Agric* 2004 ; 13 : 203-10.
12. Lagroye J, Bastien F, Sawicki F. *Sociologie politique*. Paris : Dalloz, 2002 ; 599 p.
13. Sabourin E. Práticas de reciprocidade e economia de dádiva em comunidades rurais do Nordeste brasileiro. *Raizes* 2001 ; 20 : 41-9.
14. Temple D. Les structures élémentaires de la réciprocité. *Rev MAUSS* 1998 ; 12 : 234-42.
15. Oliveira MSL, Duque G. *Reciprocidade e sociabilidade no Cariri Paraibano*. XXIV Reunião Brasileira de Antropologia, Olinda, 2004 ; 20 p.
16. Callon M, Lascoumes P, Barthe Y. *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*. Paris : Le Seuil, 2001 ; 358 p.
17. Olivier de Sardan JP. *Anthropologie et Développement. Essai en socio-anthropologie du changement social*. Paris : Karthala, 1995 ; 218 p.
18. Berten A. *Structures, médiations, dispositifs : petite généalogie*. Séminaire Inra-Sad, Paris, 2003 ; 15 p.