

Itinéraire d'un dispositif de recherche-action en coopération

Patrick Caron, Eric Sabourin, Jean-Philippe Tonneau,
Pedro Carlos Gama da Silva, Clóvis Guimarães Filho

L'appui au développement de l'agriculture familiale dans le Nordeste du Brésil a donné lieu à la formalisation en 1993 d'un projet, qui associait le Cpsatsa, centre Embrapa du tropique semi-aride, l'agence brésilienne de coopération, le ministère français des affaires étrangères et le Cirad²⁵. Mais l'intérêt du Cpsatsa pour la petite production remonte au début des années 80. Depuis, les pratiques des chercheurs ont évolué, au gré de leur implication dans l'action avec des partenaires d'horizons divers (centres de recherche agronomique, services de vulgarisation, organisations de producteurs, organisations non gouvernementales, collectivités locales, etc.) et au rythme des logiques institutionnelles et des attentes de ces partenaires. Nous tentons de mettre en évidence *a posteriori* l'itinéraire parcouru entre 1984 et 1997, en explicitant les enjeux et leur expression, les options retenues et leur traduction scientifique et institutionnelle (CARON *et al.*, 1998a). Pour cela, nous prenons le parti de diviser cet itinéraire en trois étapes principales, qui constitueront le fil conducteur de ce chapitre.

25. Le Cirad a mis à la disposition de l'équipe de recherche sur les systèmes de production du Cpsatsa un agronome, en 1984, puis deux agronomes, entre 1987 et 1990, et un zootechnicien, de 1990 à 1995, auquel sont venus s'associer un sociologue rural, de 1994 à 1997, un chercheur en valorisation des produits, de 1995 à 1999, et un économiste de la commercialisation, durant l'année 1996.

Sortir de la station expérimentale

Dans un premier temps, sûrs des acquis obtenus en station expérimentale, les chercheurs de l'Embrapa estiment que la diffusion de technologies est capable de résoudre les problèmes de l'agriculture nordestine. Ils sortent de la station pour les expérimenter et les diffuser, et se proposent, dans un premier temps, de caractériser les situations des zones d'intervention (TONNEAU et POUDEVIGNE, 1988).

Les chercheurs du programme sur les systèmes de production du Cpsa sont ainsi intervenus auprès de cinq exploitations agricoles du municípe d'Ouricuri, dans l'Etat de Pernambouc, à 200 kilométres au nord de Petrolina, de 1982 à 1988. Il s'agissait de tester une série d'innovations et d'en accompagner les retombées à l'échelle de l'exploitation.

Les méthodes proposées pour la recherche sur les systèmes de production s'appuient sur le concept de système intégré de production. Elles visent « un processus d'intervention technique, conçu de manière interdisciplinaire, pour une exploitation agricole dans une situation agroécologique et socio-économique donnée. Au cours de ce processus, les actions de recherche correspondent à l'élaboration, à la mise en place, au suivi et à l'évaluation d'un projet de développement de l'exploitation » (PORTO *et al.*, 1990). Les chercheurs interviennent dans les exploitations, sans participation des services de vulgarisation, afin d'y tester en situation les techniques produites par la recherche, sous forme de paquets (citerne de récupération des eaux de pluie, polyculteur, introduction du sorgho et de diverses variétés à cycle court, petite irrigation, etc.). Les intrants et les investissements sont financés par la recherche, ce qui introduit un sérieux biais. Un suivi technique et économique complet est mis en place dans chacune des exploitations.

Une nouvelle équipe du Cirad intervient alors au Cpsa en 1987 et participe de manière critique²⁶ aux travaux conduits à Ouricuri. Elle considère que « l'intervention massive de la recherche a modifié de manière expressive les systèmes de production en place sans mesurer les conditions sociales et économiques de l'appropriation de ces modifications par les producteurs. Les résultats des recherches dans le domaine des systèmes de production ont été essentiellement méthodologiques ; les méthodologies proposées étaient orientées par la perspective d'une politique agricole idéale » (TONNEAU *et al.*, 1990).

Cette remise en question, plus ou moins partagée, a conduit l'Embrapa à repenser ses objectifs et ses méthodes d'intervention pour le développement de la petite production.

26. La lecture cohérente, construite *a posteriori*, du cheminement complexe de ce dispositif met en évidence l'influence des demandes des partenaires de la recherche, parfois nouvellement intégrés à ce dispositif, et des questions que les chercheurs, confrontés aux réalités des terrains, sont amenés à (re)formuler. Mais remises en question et changements de cap ne se font pas toujours sans heurts. Ils engendrent parfois des tensions et des conflits entre partenaires, dont les logiques, les mandats et les pratiques sont différents, entre chercheurs aussi.

De la diffusion de technologies au développement local

A partir de 1987, l'expérimentation et la validation de méthodes et d'outils d'intervention en appui au développement de l'agriculture familiale, considérée plus juste socialement, deviennent le nouvel objectif de l'équipe de recherche sur les systèmes de production. Compte tenu de l'absence d'organisation de la petite production à l'échelle régionale et des demandes d'intervention à l'échelle de la communauté, le Cpatas, dans le cadre de sa coopération avec le Cirad, choisit de tester une démarche d'appui au développement rural à l'échelle de la communauté.

Cette démarche est mise en œuvre dans le district de Massaroca, du municipe de Juazeiro, à partir de 1987 (TONNEAU et POUDEVIGNE, 1988). Elle fait suite à une demande de coopération du bureau de l'Emater-Bahia de Juazeiro. Les agents de l'Emater, suivant la tradition brésilienne du développement communautaire (AMMAN, 1985), avaient participé à la création d'associations de producteurs liées à l'obtention de titres de propriété collective des terres de vaines pâtures. Il s'agissait pour eux de consolider des projets techniques productifs à l'échelle des exploitations grâce à la dynamique associative.

L'objectif principal de l'intervention à Massaroca est d'aider neuf communautés rurales, soit 250 familles, à élaborer un projet global de développement. Ce projet doit fédérer les initiatives et organiser l'intervention des différentes institutions : expérimentation de thèmes techniques, appui financier et crédit, aménagement hydraulique et appui des collectivités territoriales... La volonté d'agir sur les dynamiques sociales est explicite ainsi que la référence aux expériences, françaises, de développement local, conçu comme un processus qui « engage des acteurs vivant sur un territoire donné dans un projet, leur permet de traduire ce projet dans des plans et des programmes, s'efforce de créer les conditions pour que les acteurs locaux puissent négocier les appuis nécessaires à la réalisation de ces plans et programmes » (MERCOIRET, 1994).

Engagée auprès de la communauté de Lagoinha, la démarche est rapidement étendue à huit communautés voisines, déjà dotées d'associations de producteurs. En 1989, celles-ci se fédèrent et constituent le Caam, comité des associations agropastorales de Massaroca. Le projet global de développement est élaboré après une phase de diagnostic concerté. Il est au départ organisé selon quatre axes (TONNEAU, 1994) :

- conforter la dynamique d'enclosure (investissements hydrauliques, maîtrise du foncier, installation des jeunes, aides financières, techniques de clôture) ;
- augmenter la productivité des systèmes techniques (espèces et variétés végétales, itinéraires techniques en culture pluviale, petite irrigation, production fourragère, amélioration génétique des troupeaux) ;
- diversifier le champ des activités (transformation et commercialisation directe des produits, productions complémentaires) ;

– maîtriser et gérer un projet collectif (organisation, circulation et socialisation de l'information, création d'instances de décision, négociations).

Grâce au système de crédit mis en place en 1989 pour lever les contraintes observées en matière de diffusion d'innovations techniques, une centaine de familles a bénéficié d'aides financières. Le système de crédit décentralisé, géré par le Caam, a évolué ; il s'est adapté aux demandes de financement et a diversifié ses opérations (voir le chapitre suivant ; SILVA, 1994).

Le Caam propose de nouveaux services. En 1993, par exemple, à l'occasion d'une terrible sécheresse, il achète un camion équipé d'une citerne pour approvisionner les communautés en eau potable. Il cherche alors à réduire la dépendance entretenue par le pouvoir municipal par l'intermédiaire de l'approvisionnement en eau. De nouvelles exigences apparaissent et se traduisent en termes de capacité de gestion de biens collectifs (vaines pâtures, camion, tracteur, citernes, barrages) et de contractualisation avec l'administration publique (expérimentation en milieu réel, école rurale, transport scolaire, adduction d'eau).

A partir de 1993, un projet de centre de formation en zone rurale voit le jour, grâce à la participation et à l'appui de diverses autres institutions brésiliennes et françaises. Reconnu par l'administration, un programme pédagogique adapté aux besoins des jeunes ruraux est expérimenté. Il comprend des sessions de réflexion et de formation pour la mise en œuvre de nouvelles activités, programmées dès le commencement du projet mais peu concrétisées jusqu'alors.

Durant le projet, les structures de production se sont consolidées. En comparant les structures agricoles de 1987 à celles de 1992, CHOUDENS (1992) a identifié cinq trajectoires d'évolution des exploitations : les grands colonisateurs de terres, les petits à progression lente, les intermédiaires à progression rapide, les réfractaires en régression, les vieux en diminution d'activités. La stratégie d'appropriation des ressources naturelles a pu s'exprimer pleinement. La clôture joue un rôle majeur dans la vie de l'exploitation (CARON *et al.*, 1994). Les aides perçues dans le cadre du projet, crédits ou subventions, contribuent à ces évolutions. Cependant, tous ne cherchent pas ou ne parviennent pas à s'engager dans ce processus d'extension foncière. Des phénomènes de différenciation apparaissent. L'aide est diversement valorisée par les exploitants, qui ne sont pas tous dans la même situation, ne développent pas tous la même capacité d'apprentissage et ne gèrent pas le risque de la même manière. Une nouvelle catégorie d'exploitants apparaît, ceux qui ont appris à capter ces aides et à les valoriser. Le risque de rupture sociale pointe, d'autant plus que la clôture et l'appropriation de parcours auparavant collectifs affectent les exploitations qui restent à la marge de cette évolution (SABOURIN *et al.*, 1997c). Face au processus de différenciation engendré par l'assistance technique et financière, les communautés réagissent en renouvelant leurs demandes dans le domaine de l'éducation, de la formation et de la santé. Les investissements

éducatifs, sociaux et culturels se multiplient. Ils permettront de tester d'autres activités économiques durant la période de succession de fortes sécheresses, essentiellement l'artisanat féminin, la construction de citernes, le travail du cuir et la transformation de la viande caprine et ovine.

Les dirigeants des communautés ont également expérimenté le dialogue avec les institutions publiques et privées extérieures, ils ont pris connaissance des logiques, des stratégies et des règles d'action de l'administration ou des tutelles traditionnelles (mairie, élus locaux, Eglise, services de vulgarisation). Ces institutions, qui se sont multipliées et diversifiées tout au long du projet, ont, elles aussi, appris à coopérer, non sans conflits parfois (voir le chapitre « Changements sociaux, organisation des producteurs et intervention externe » ; SABOURIN *et al.*, 1996a).

Mais l'enjeu politique et institutionnel du projet de Massaroca dépassait le cadre local : démontrer la viabilité de la petite production et construire un référentiel méthodologique pour les institutions de recherche et de développement. La diffusion nationale d'une série de reportages de la chaîne de télévision Globo sur le projet a eu un impact considérable : « Que des petits producteurs, au cœur du *sertão*, la zone à problèmes du Brésil, puissent avoir des projets, se poser en interlocuteurs responsables, s'organiser pour revendiquer ou tout simplement produire a été une découverte pour beaucoup » (TONNEAU, 1994). Massaroca est devenu le symbole médiatisé d'une petite production possible.

L'intervention de Massaroca a donc atteint certains de ses objectifs, mais elle a aussi montré ses limites : l'expérience n'est pas reproductible et son impact à l'échelle du Nordeste est insuffisant. En effet, le problème majeur du Nordeste brésilien qu'est l'accès à la terre ne se posait pas dans ce cas précis et n'a donc pas été abordé. L'expérience était possible à l'échelle locale, dans une zone marginalisée où peu d'intérêts étaient en jeu grâce, entre autres, à la concentration de moyens humains et financiers non reproductibles. Si Massaroca est devenu une référence, un exemple de ce qui peut être fait, ses enseignements ne peuvent être extrapolés. La situation foncière, la présence de leaders, les dynamiques sociales, la localisation périurbaine, tout à Massaroca est spécifique. Ailleurs ou à une autre échelle, la structure latifundiaire constituera le principal problème, les ressources humaines ou financières seront limitées, les enjeux géographiques, économiques et sociaux seront d'une autre nature.

Par ailleurs, certaines actions imaginées à Massaroca n'ont pu voir le jour ou ont tout simplement échoué. En effet, même si l'échelle locale reste un lieu privilégié pour dialoguer, identifier la demande sociale, concevoir et expérimenter l'innovation, nombre de décisions qui déterminent en partie le comportement des acteurs sont prises à d'autres échelles ou en d'autres endroits : législation, politiques agricoles, organisation des marchés, etc. (CARON *et al.*, 1996). Le projet, limité à l'intervention locale, ne pouvait guère faire autrement que de considérer ces facteurs comme un ensemble de contraintes sur

lesquelles il n'avait pas prise. Il était alors facile, confortable et rassurant de justifier l'échec de telle ou telle opération.

A l'échelle de la région, les acquis ne répondent que partiellement à l'attente des responsables politiques, des bailleurs de fonds et des cadres du développement, qui souhaitent que les politiques de développement se mettent en place à une échelle significative. Une expérience de développement local impliquant 250 familles est certes sympathique, mais ne permet pas de répondre aux problèmes et aux enjeux politiques et sociaux.

Du développement local au développement régional

Poussée par ses partenaires, l'équipe du projet s'engage sur la voie du changement d'échelle au début des années 90. L'expérience acquise à Massaroca contribue à en poser les principes de base. L'élaboration, la formalisation et la socialisation d'informations susceptibles d'alimenter les processus décisionnels constituent le cadre théorique de référence pour la programmation des activités. Ainsi, le dispositif de recherche est organisé afin de combiner de manière explicite trois fonctions :

- une fonction d'observatoire pour analyser les logiques de gestion de l'espace et les changements techniques, économiques et sociaux ; il s'agit d'élaborer des connaissances pour l'action, que ce soit pour définir des politiques agricoles, pour restructurer les institutions, pour mettre en place des projets de développement local, etc. ;
- une fonction d'expérimentation portant sur le développement local, l'adaptation des systèmes techniques, l'organisation des filières, les innovations sociales ;
- une fonction de planification, qui vise à favoriser les rapports contractuels entre producteurs, agents économiques et pouvoirs publics et à renforcer les initiatives de développement local. Pour promouvoir le développement de l'agriculture familiale, cette fonction suppose une modification des rapports de pouvoir et des flux d'informations entre les divers acteurs du développement.

L'analyse des transformations du monde rural prend en compte trois niveaux d'organisation, géographique, politique et social :

- le contexte régional (par extension, national et international), qui permet d'interpréter les phénomènes globaux (prix, marchés, politiques agricoles, risques climatiques, migrations) et les décisions qui affectent le développement rural et les situations locales ;
- les situations municipales, le municiple représentant depuis la constitution de 1988 un niveau de prise de décision privilégié pour la planification (présence

des différents services de développement, proximité et participation des acteurs locaux) ;

– les dynamiques microlocales (exploitation des ressources, innovations, actions de développement, organisation des producteurs, entre autres).

La réflexion a conduit l'équipe à modifier l'organisation de la recherche et à imaginer plusieurs dispositifs fonctionnant de manière complémentaire : réseau de projets de développement local, appui à la planification municipale et régionale. Chaque dispositif mobilise des moyens, des compétences, des méthodes et des instruments spécifiques. Il s'appuie sur des partenariats particuliers (GUIMARÃES *et al.*, 1994).

Rapidement, le terme de changement d'échelle est considéré comme impropre. La notion d'intégration entre échelles interactives lui est préférée pour rendre compte de la volonté explicite d'articuler les analyses réalisées à différentes échelles, ainsi que les formes de l'action individuelle, collective et publique.

Un réseau de projets de développement local

Peu à peu, les méthodes expérimentées à Massaroca ont essaimé. L'implication de l'équipe sur de nouveaux terrains, en réponse aux demandes d'institutions publiques et privées de développement ou d'organisations de producteurs, a permis de les adapter en fonction de la diversité des situations et des partenaires.

Ce sont aussi de nouvelles questions et de nouveaux thèmes qui sont pris en compte. En s'intéressant à la diffusion d'innovations techniques, les chercheurs engagés dans des opérations de recherche-action ont rencontré de nombreuses limites. Elles étaient essentiellement liées au fait technique lui-même et à la nécessité de prendre en compte ses dimensions économique et sociale. Elles ont conduit l'équipe d'agronomes et de zootechniciens à élargir le champ de ses recherches et à mobiliser, pour cela, de nouvelles compétences et disciplines, l'économie, la sociologie et la géographie, essentiellement. Ainsi, outre l'analyse des systèmes techniques, l'étude des circuits économiques, la valorisation des produits de l'agriculture familiale, les changements sociaux, l'influence des interventions externes et la gestion de l'espace rural font l'objet de nouvelles recherches.

Parallèlement, la localisation au Cpsata de l'Urca-Ne, unité régionale de formation et d'appui au développement rural du Nordeste, favorise les synergies entre les équipes des institutions de recherche et de vulgarisation. Un réseau régional de coopération technique en recherche-développement est créé entre l'Embrapa, certains centres de recherche des Etats, les instituts de vulgarisation et diverses organisations non gouvernementales. Ce réseau s'appuie sur les opérations de développement local. Un suivi des projets est réalisé. Les expé-

riences de terrain donnent lieu à la production collective de références méthodologiques (documents de travail, textes d'appui, études de cas) et d'outils pédagogiques (fiches techniques). Les références sont utilisées pour l'information et la formation continue des agents de développement. Au-delà de la dimension institutionnelle de l'opération, un triple réseau se constitue : réseau d'acteurs produisant et échangeant de l'information, réseau de compétences favorisant synergies et complémentarités, réseau de sites expérimentaux alimentant la réflexion.

Les chercheurs jugent indispensable de s'impliquer dans des dispositifs locaux de recherche-action pour limiter les risques de dérive technocratique, qui augmentent avec la collaboration de l'équipe aux opérations d'appui à la planification municipale et régionale. La diversité des sites d'intervention permet également d'entreprendre des analyses comparatives et des synthèses thématiques.

L'appui à la planification du développement rural à l'échelle du municípe

La décentralisation, la « municipalisation » des décisions, des moyens et des services ne va pas sans quelques confusions, illusions ou mystifications. Il n'existe aucune tradition de participation populaire aux processus d'administration municipale dans les zones rurales du Nordeste. De plus, il est difficile, au moment du désengagement de l'Etat fédéral, de prétendre transférer aux administrations municipales, sans nouvelles ressources budgétaires, la responsabilité d'institutions comme les services de vulgarisation, les Emater, déjà en crise.

L'équipe estime pourtant que c'est à l'échelon du municípe que peuvent s'organiser la confrontation et la mise en cohérence de l'action publique et des actions collectives, que peut être mise en œuvre une programmation hybride entre une démarche classique de planification (prévoir, programmer des équipements) et une approche d'animation pour le développement (nouer de nouvelles solidarités, mobiliser et appuyer les dynamiques de développement, constituer des médiations). C'est à ce niveau que l'on peut adapter les politiques générales aux spécificités locales.

Créée en 1990 afin de mieux adapter les projets et les investissements aux réalités, l'Upagro, unité de planification agricole du municípe de Juazeiro, a été conçue comme un forum de discussion en matière de développement rural municípal. Elle réunit les élus locaux, les services techniques publics et les organisations civiles afin d'élaborer un plan directeur municípal pour l'agriculture et l'élevage et proposer et coordonner un appui technique et financier à l'agriculture familiale du municípe. L'équipe de recherche s'est fortement impliquée dans cette expérience, cherchant à stimuler le dialogue social dans une perspective de planification et à en analyser les conditions et les conséquences (voir le chapitre « Trois expériences de planification municípal »).

L'appui à la planification du développement rural

Une équipe de l'Embrapa avec la participation de l'Ird, Institut de recherche pour le développement, et du Cirad a réalisé un zonage agroécologique du Nordeste en s'appuyant sur le concept d'unité géoambientale, utilisé à Ouricuri et à Massaroca, et sur un ensemble de données secondaires disponibles (SILVA *et al.*, 1994a ; RICHE et TONNEAU, 1989).

Sur la base de ce zonage, un modèle d'organisation de l'espace rural du Nordeste a été élaboré (voir le chapitre « Organisation de l'espace régional »). Il met en évidence les relations étroites entre l'organisation des marchés, les caractéristiques physiques du milieu et les modes de production. Il identifie les espaces de l'agriculture familiale. Le contrôle de l'usage des résultats de la recherche a cependant échappé aux chercheurs de l'Embrapa. Certains ont cherché à exploiter le modèle pour l'aide à la décision à l'échelle régionale, par exemple pour fournir à la Banque du Nordeste une carte indiquant les aires d'exclusion ou celles favorables à l'implantation de *buffel grass* (*Cenchrus ciliaris*). Le fait est qu'un modèle agroécologique régional, représenté sur une carte au 1/2 000 000, ne peut être opérationnel pour décider du succès de la plantation de pâturages à l'échelle de quelques hectares.

Le modèle régional fournit ainsi un cadre général qui facilite le diagnostic et la planification, en prenant en compte l'évolution des systèmes agraires, des bassins de production et des principaux marchés. Mais c'est en fait le dialogue social qui, chaque fois, apparaît comme l'élément clé de l'utilisation de ce type de produit. Celui-ci permet de vérifier la pertinence des représentations proposées et d'amener les différents acteurs à confronter leurs perceptions, à élaborer de nouveaux projets, en particulier à l'échelle locale ou municipale, et à modifier leurs comportements.

Conclusion

Les objectifs de recherche ont toujours mis en avant un souci d'opérationnalité. Ils ont en permanence évolué de manière importante et rapide. Nous sommes passés en quinze ans des premières expérimentations à des recherches sur le développement régional. Ce n'est pas tout à fait un hasard si le secrétariat exécutif du programme national de recherche sur les systèmes de production de l'agriculture familiale, créé en 1993 par l'Embrapa dans le cadre de sa restructuration, a été localisé à Petrolina, au Cpatas (CARON et SABOURIN, 1995). C'est dans le Nordeste que se rencontre la grande majorité des producteurs familiaux, mais c'est aussi l'expérience du Cpatas dans ce domaine de recherche qui a conduit à ce choix.

Le principal objet de recherche n'est plus la technologie ou même le système technique de production, mais le processus de changement social, économique, technique et spatial. Les thèmes ont évolué. Ils incluent désormais :

- la caractérisation des dynamiques agraires et l'identification d'espaces économiques pour l'agriculture familiale ;
- les conditions et les modalités de l'émergence ou du renforcement des partenaires (organisations de producteurs, prestataires de services, espaces ou structures de concertation), capables de définir des projets et de négocier avec l'Etat les moyens de leur mise en œuvre ;
- l'élaboration de méthodes et d'outils d'analyse des dynamiques agraires, d'intervention et de formation à l'usage des techniciens et des décideurs, pour remplacer les méthodes de planification descendante ou diffusionnistes.

Le dispositif de recherche a ainsi évolué en élargissant le champ géographique et thématique de son intervention, en diversifiant les échelles et les niveaux d'organisation sociale et spatiale pris en compte, en participant à la construction de nouveaux cadres institutionnels.