

Les politiques publiques relèvent-elles le défi de dynamiser le monde rural du Nordeste?

Auteur : COLLARD Anne-Laure

Doctorante en sociologie, CIRAD, UMR G-eau, Avenue Agropolis, 34 398 Montpellier, France / ABIES-AgroParisTech, 5 rue Claude Bernard, 75005 Paris, France/ Procam- USP, Avenida Prof. Luciano Gualberto, 1289 São Paulo, Brésil. collard.annelaure@gmail.com

Résumé :

Au Brésil, dans les années 90, l'agriculture familiale est devenue un objet de politique sociale, après avoir été perçue comme « retardée » face à l'agrobusiness. Le discours tenu par les différents gouvernements et les ONG reprend des idées de participation au service de la durabilité des projets d'appui à l'agriculture familiale.

Cette étude montre que ces programmes ne rendent pas attrayant le monde rural pour les populations locales. Leur faible appropriation par ces populations révèle le poids du clientélisme dans leurs comportements d'acceptation des projets. De plus, malgré un discours séduisant, les logiques descendantes continuent. Enfin, bien qu'un effort soit fait par les ONG pour rompre une hiérarchie épistémologique entre savoirs « savants » et « profanes », un manque de rigueur méthodologique révèle sa pérennité. Néanmoins, bien que les décalages entre discours et réalité soient nombreux, le schéma d'intervention évolue.

Mots-clés : Action publique, inégalités, agriculture familiale, développement, Brésil

Proposition pour les 5èmes Journées en Sciences Sociales INRA-SFER-CIRAD
--

Introduction : l'agriculture familiale au Brésil

La logique de la révolution verte adoptée par le gouvernement brésilien a renforcé une agriculture capitaliste vouée aux exportations. La participation de l'agriculture familiale dans l'économie nationale a été considérée comme « attardée ». Cette participation a été occultée alors qu'en 2006, le Ministère du Développement Agraire (MDA, 2006) révèle que la production familiale correspond à 38% de la valeur brute de la production agricole nationale et occupe 77% de la main d'œuvre du milieu rural. A partir des années 90, l'agriculture familiale devient un objet des politiques publiques. D'un côté, les mouvements sociaux s'emparent de l'expression « agriculture familiale » pour réagir face à l'ouverture des marchés, l'absence des crédits et la chute des prix des produits d'exportation (Schneider, 2003). De l'autre côté, le gouvernement légitime cette expression en la considérant comme un objet de politique publique, afin de dynamiser le milieu rural et de réduire l'exode des campagnes vers les villes, facteur de précarité (chômage, violence, pauvreté). En 1996, il est lancé le programme National d'Appui à l'Agriculture Familiale – le PRONAF. En 1998, le Brésil adopte une vision dualiste de l'agriculture, entre l'agrobusiness et l'agriculture familiale, appuyée par le Ministère du Développement Agraire (MDA).

Les analyses de ces politiques publiques révèlent deux aspects en particulier, d'une part, l'absence d'accès aux réseaux de commercialisation pour les producteurs (Turpin, 2009), d'autre part, un décalage avec la réalité locale car elles sont pensées dans une perspective capitaliste (Sabourin, 2007). Cela engendre une difficile insertion de l'agriculture familiale dans le marché.

Le Nordeste est la région à « problème » du Brésil (Théry, 1995). C'est d'abord l'une des régions les plus pauvres du pays¹. Puis, l'insertion de l'agriculture familiale est complexe car les politiques de modernisation d'agriculture ont peu fonctionné, du fait des conditions climatiques semi-arides, des difficultés économiques suite au déclin du cycle cotonnier (Tonneau, *et al.*, 2005), et de l'héritage sociohistorique marqué par le contrôle de l'oligarchie rurale sur l'accès aux ressources et par les mécanismes clientélistes (Duque, 2008; De Castro, 1946). De plus, la région n'est pas la cible privilégiée des programmes de politiques publiques, seuls 15-20% des crédits y sont destinés (Sabourin, 2007). Enfin, les héritages ont fragmenté les terres en petites parcelles, les pratiques de rotation des cultures ont été

¹ En 2003, environ 77% des municipes de la région a un indice de pauvreté supérieur à 50% (IBGE, 2003).

abandonnées, le déboisement et la perte de fertilité des sols se sont accélérés (Tonneau et Sabourin, 2009).

Aujourd'hui, les programmes publics pour l'agriculture familiale du Nordeste sont nombreux. La principale stratégie du PRONAF est l'accès au crédit rural pour l'ensemble des agriculteurs familiaux afin de favoriser un revenu fixe et de créer de l'emploi. Il est souvent critiqué la sélection d'un certain profil d'agriculteurs - moyens propriétaires doté d'un capital économique - et le détournement par les agriculteurs patronaux qui monopolisent les financements. De plus, l'accès aux crédits n'est pas accompagné de la création de marchés locaux pour l'agriculture familiale (Sabourin, 2007). Tout cela renforce la concentration des pouvoirs aux mains des grands propriétaires (Duque, 2008).

Suite à l'échec des projets *top down*, l'appui à l'agriculture familiale devient un objet pour lutter contre la pauvreté dans lequel la participation des populations locales est socialement acceptée par les décideurs (Pinton, 2007). Cette approche se retrouve dans plusieurs projets. Les projets São José, dans l'Etat du Ceará, ont pour objectif de créer des opportunités économiques (Vieira, 2008) à travers l'introduction d'infrastructures (énergie, eau, mécanisation) construites de manière participative (10% pour la population locale en main d'œuvre ou financièrement). En 2003, à travers le programme *Garantia Safra*, le gouvernement veut réduire les effets des aléas climatiques en fournissant une prime aux agriculteurs qui ont perdu leur récolte (Ferreira, *et al.*, 2006). En 2005, le MDA met en place le programme « Alimentation Scolaire » qui lie des préoccupations de développement du milieu rural et celles d'améliorer l'alimentation de base des enfants : 30% des aliments consommés dans les écoles doivent être des produits de l'agriculture familiale (Turpin, 2009). Ce programme est innovant car il crée des possibilités de commercialisation directe et met en interaction des organes publics, souvent cloisonnés, ce qui est indispensable pour rompre une politique sectorielle (Sabourin, 2007).

Parallèlement aux politiques agricoles, le modèle des politiques de l'eau correspond à une nouvelle logique de gestion concertée de l'eau – introduction de petites infrastructures en eau, comité de micro-bassin - se substituant ainsi à celle d'implantation d'infrastructures de grande hydraulique : barrage, transfert d'eau d'un bassin versant à l'autre. C'est pourquoi, les

populations locales sont actuellement la cible de nombreux projets participatifs, attenants à plusieurs secteurs.

Depuis le début des années 2000, les ONGs sont une nouvelle figure dans les actions d'appui à l'agriculture familiale. Leurs actions conjuguent des orientations environnementales et techniques telles que l'apiculture ou la pisciculture, et des considérations sociales comme les échanges de savoirs, la valorisation des identités des femmes et des jeunes. Dans la région semi-aride du Nordeste, il existe plus d'une cinquantaine d'ONG active. La majorité est liée à un programme d'action, financé par le gouvernement fédéral à travers le Secrétariat du Développement Territorial - SDT. C'est le cas pour l'ONG, appelée Centre d'Etudes du Travail et de Conseils aux Agriculteurs – CETRA, qui agit dans la zone sur laquelle s'appuie notre réflexion. Elle subventionne des projets, autrement dit, les agriculteurs ne contractent pas de prêts, n'ont pas de remboursement à verser. L'objectif affiché du CETRA est de « faire valoir les droits des agriculteurs/des familles, de promouvoir le développement économique et social, l'auto-organisation communautaire, la production de rente, la citoyenneté, la solidarité et l'inclusion des femmes et des jeunes » (CETRA, 2011).

Face à ces objectifs ambitieux, cet article se propose d'analyser les conséquences sur le dynamisme réel du milieu rural (économique et social) de ce type de projet. Nous analyserons les discours des membres de l'ONG et ceux des populations locales afin de traiter cette question.

I. Le développement : échanges et inégalités

La posture de ce travail est de considérer que les rapports sociaux vécus localement s'insèrent dans des dynamiques dites « englobantes » (Jollivet, 2009), afin de dépasser l'approche locale de la communauté et de saisir sa spécificité par référence à des logiques plus globales (Pinton, 2009). Notre hypothèse est que les acteurs, décideurs et populations locales, se réapproprient les projets d'appui à l'agriculture familiale selon les cadres sociaux locaux. Selon Elias (1970), les pressions auxquelles sont soumis les acteurs sont construites par eux-mêmes, mais aussi par des déterminations sociales externes. Goffman (1973) considère que cette interaction se passe essentiellement entre des individus dont le comportement dépend des apparences et de leur position au moment d'un échange physique. A cela, on peut ajouter

que l'interaction peut aussi être centrée sur les échanges entre individus et institutions sans qu'un rapport physique soit nécessaire (Becker, 1963). C'est pourquoi, on adopte la vision de Lascoumes et Le Galès (Lascoumes et Le Galès, 2004) qui définissent un projet de développement comme une « infrastructure » de l'action publique, construite à partir d'un réseau sociotechnique, ce qui permet de s'intéresser à l'ensemble des acteurs concernés par les projets.

Dans cet article, le développement est défini selon Sen (2000a), comme un processus qui ne comprend pas uniquement une croissance économique, mais aussi le développement des capacités sociales. La pauvreté n'est pas vue seulement par rapport au niveau des revenus, mais aussi de la privation des capacités basiques : association, accès à la santé... Le développement repose sur le renforcement des capacités et de l'étendu des libertés des populations locales, pour leur donner les possibilités de gérer les nouvelles situations qu'ils vivent (De Munck, 2008).

La nouvelle orientation des politiques publiques renvoie à un renouveau de l'imposition de projets purement technico-économiques pour favoriser des approches sociales. Au-delà d'une supériorité du technique sur le social, Darré (1996) met l'accent sur les questions épistémologiques entre savoirs « savants » et savoirs « profanes » qu'elle sous-tend. Dans le cadre des projets d'appui à l'agriculture familiale, l'interaction entre techniciens et populations locales est primordiale dans l'idée de rompre avec la hiérarchie épistémologique qui reproduit une logique descendante d'intervention, souvent inadaptée aux réalités locales. Cela passe par la création de dialogue entre acteurs engagés dans les projets selon l'idée d'échanger des savoirs pour la création de nouvelles connaissances et le renforcement des capacités.

Un autre point de la théorie de Sen (2000b) est de considérer que la réduction des inégalités n'est pas préjudiciable à une croissance économique. Dans le *Sertão*², il existe une opposition classique entre grands et petits producteurs. Réduire les inégalités est un axe d'intervention privilégié pour lutter contre la pauvreté car les mécanismes clientélistes dont il en résulte en sont un facteur structurel. Dans le cas des programmes d'appui à l'agriculture

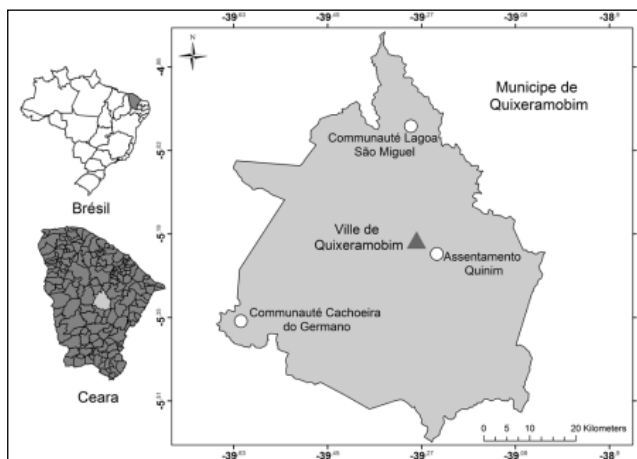
² Zone semi-aride située dans la région Nordeste du Brésil

familiale, la cible sont les petits producteurs, définis comme une entité homogène face aux gros producteurs. On considère que le choix d'égalité dans un « espace » signifie des inégalités dans un autre dont sa mise en œuvre nécessite de ne pas intégrer ce qui semble futile selon la justification que « *l'égalité choisie est supérieure aux inégalités résultantes* ».

L'intérêt d'étudier des projets d'appui à l'agriculture familiale est double. D'une part, car ils sont menés par un nouvel acteur – ONG - dans une région historiquement contrôlée par les élus locaux et les grands propriétaires. D'autre part, car l'interaction entre ces projets et ceux d'introduction d'infrastructures en eau (citernes, réseau d'eau, puits profond), est indispensable pour le développement de l'agriculture familiale dans une région où l'accès à l'eau est difficile.

A partir d'une étude de cas, nous analyserons le discours des porteurs de projets de l'ONG et les termes du programme d'action, que nous mettrons ensuite en rapport avec le vécu des populations bénéficiaires.

L'échelle d'intervention des projets est le territoire de la communauté, c'est pourquoi nous l'avons choisi comme échelle d'analyse. Un échantillon de trois communautés, situées dans le Municiple de Quixeramobim, a été retenu : Lagoa São Miguel (LSM), Quinin et Cachoeira do



Germano (CG) (fig. I). Bien que LSM et CG soient toutes deux isolées de la ville de Quixeramobim, leurs situations sont différentes. D'abord en termes d'accès aux ressources naturelles : eau, fertilité des sols, superficies des terres, qui est très difficile pour les habitants de CG et moins pour ceux de LSM. Puis en termes de représentation politique vis-à-vis de

l'extérieur de la communauté, plus importante à LSM, où les habitants sont mieux insérés dans les réseaux actifs,

Figure I: Localisation des trois communautés étudiées

contrairement à ceux de CG, marginalisés. Le Quinin est un *assentamento* (habitats installés sur des terres publiques ou expropriées) situé proche de la ville, ce qui donne aux habitants un accès privilégié aux projets. Les populations de Quinin et celles de LSM vivent de

l'agriculture pluviale et de l'élevage laitier. A CG, les revenus des foyers proviennent de l'agriculture pluviale, peu de l'élevage et surtout d'emplois salariés obtenus en-dehors de l'Etat et des allocations familiales. Dans les communautés de Quinin et de LSM de nombreux ruraux vont travailler en ville pour compléter ou assurer leur revenu mensuel. Ceci est représentatif du manque d'opportunités économiques dans le monde rural du *Sertão*. Depuis 2010, LSM a bénéficié de trois subventions du CETRA pour développer l'élevage de poules individuel et collective, l'apiculture et des cultures maraîchères. En 2011, Quinin a reçu une proposition de subvention pour développer des jardins productifs (horticulture, élevage dans les arrière-cours des maisons). La population de CG n'a reçu aucun projet. Pour développer ses activités, elle contracte des microcrédits auprès des banques (pratique également connue à LSM et au Quinin). La logique est différente de celle de l'ONG car les populations locales ont la possibilité de formuler leurs projets et doivent aller à la recherche des financements.

L'observation participante et des récits de vie ont permis d'étudier, durant plus d'une année, l'évolution des projets et des perceptions des habitants sur ces derniers. Des entretiens semi-directifs ont été réalisés avec le coordinateur du programme d'action et avec plusieurs techniciens de l'ONG que nous avons suivi dans leur travail, afin de comprendre la posture de ces acteurs engagés dans le réseau sociotechnique que nous définirons dans la suite de l'article.

II. Résultats

Discours et méthodologie des membres de l'ONG

Lors des entretiens, les porteurs de projet - coordinateur et techniciens - ont mis l'accent sur l'importance d'une rupture avec une logique *top down* pour la mise en œuvre de projets durables. De notre part, les dénommer « porteurs de projet » à ce stade de l'article révèle l'analyse qui va suivre, celle d'une continuité de la logique descendante sur les populations locales. Néanmoins, ces discours sont séduisants du point de vue idéologique et méthodologique, nous nous intéressons aux avancées qu'ils peuvent présenter.

Historiquement, les procédures d'intervention dans le milieu rural correspondaient à une logique descendante d'imposition de « paquets technologiques » contre laquelle les porteurs de projets se défendent « [le programme] *ne veut rien qui vient d'en haut vers le bas*,

c'est ascendant, c'est d'en bas vers le haut [...] lui [le technicien] ne va pas dire : il y a ceci ou cela, vous en voulez ? ». La population est perçue comme un actant dans l'élaboration des projets, comme l'explique le coordinateur « *tous les plans de travail sont approuvés par un collégial [...], mais avant ça, il faut que le plan soit discuté avec les communautés, parce que tout est discuté, pour que ce plan soit mis en œuvre, il faut qu'elles soient [présentes] constamment, c'est le cas de la mobilisation sociale que tu me demandais* ». Selon le coordinateur, les familles sont définies comme conceptrices et porteuses des projets et non plus comme réceptrices des propositions.

En pratique, la mobilisation passe par la formation de jeunes, vivant dans les communautés, appelés « mobilisateurs »³. Ils sont considérés par le coordinateur comme un « pont » entre les ONG et les communautés, comme un acteur clé dans cette interaction. « *Chaque communauté présente deux ou trois noms à travers le rapport de l'association [...]. La Fetraece [fédération des travailleurs et travailleuses agricoles de l'Etat du Ceará] procède alors à une sélection : un entretien, un processus de sélection, une discussion avec eux [...]. Ensuite, ces jeunes sont validés par un Conseil de Gestion Territoriale* ». Le programme met l'accent sur la création d'espace de dialogue et d'interaction entre les actions publiques (Etat, Municipale) et collectives (organisations locales). Les conseils de gestion territoriale sont composés d'un représentant de chaque communauté, du pouvoir public municipal, étatique et fédéral, des banques et des mouvements sociaux. Les préoccupations d'échelle d'intervention sont claires, dans une région où « l'Etat est trop vaste pour considérer les singularités locales et les Municipales trop étroits pour planifier des projets » (Sabourin, 2007).

Pour traiter de l'insertion du « global » sur le « local », le choix de l'échelle d'intervention du CETRA est celui de ne pas travailler avec l'ensemble des individus vivant sur un même territoire, mais avec des « groupes d'intérêts » : « *parce qu'il doit y avoir un groupe d'intérêt, nous travaillons dans la communauté, elle peut compter trente personnes mais il y a des gens, par exemple cinq, qui adorent travailler avec les abeilles, et il y en a d'autres qui détestent. Alors nous ne travaillons pas avec tout le monde la même chose, c'est pour ça que je dis que tout vient de la communauté [...]* ». Cette initiative est intéressante car elle rompt avec la vision classique d'une communauté perçue dans sa totalité. Elle intègre les singularités des individus vivant dans un même espace. La « communauté », définie par l'ONG, rejoint la notion de « localité » où est établi le lien entre l'idée de totalité présente

³ Traduction du portugais « mobilizadores »

dans celle de « communauté » et celle d'insertion dans des réseaux extérieurs (Billaud, 2009). Cette approche est cohérente avec la volonté de ne pas imposer un modèle de développement qui ne prendrait pas en compte la réalité locale. Ceci est défendu par le coordinateur comme un facteur de participation de la population locale et de rupture d'une logique descendante.

Les outils méthodologiques mobilisés par l'ONG permettent de mettre en œuvre le tournant idéologique qui nous a été présenté. Ils s'attachent notamment à valoriser les capacités des populations. Pour analyser cette méthodologie, nous allons nous intéresser aux discours des techniciens du CETRA qui agit dans deux des communautés choisies dans notre étude (LSM et Quinin). Les membres de l'ONG sont répartis entre techniciens qui supervisent l'accompagnement technique et techniciens dits « sociaux » qui interviennent sur des « questions sociales » qui englobent l'« *organisation interne, travail avec les femmes comme leur introduction dans les activités* », comme nous l'explique la technicienne sociale de l'ONG. Les techniciens peuvent s'occuper également des « questions sociales ».

Les techniciens dits « sociaux » utilisent des outils méthodologiques participatifs. Lors des réunions, l'ardoise et les dessins sont mobilisés afin de faire de ce moment « *quelque chose de plus interactif* ». D'ailleurs, lors de son intervention, la technicienne sociale insiste pour parler de « ronde de discussion » et non de « réunion » qui comporte la connotation d'un espace monopolisé par un orateur écouté par les personnes présentes. La carte parlée est également utilisée. Il s'agit de demander aux populations locales de dessiner les éléments qui structurent leur territoire : « *Dessinez vos rêves, vous avez un type d'objectif ? ... quelle est votre base familiale ? Aujourd'hui, si vous deviez parler de quelque chose qui vous serve de base...* ». En théorie, cet outil a pour objectif de modifier le statut des acteurs, en les faisant participer à l'élaboration du projet en favorisant notamment l'interaction entre les acteurs. C'est ce que la technicienne sociale exprime lorsqu'elle justifie cette pratique qui permet de « *réaliser un diagnostic des besoins* » de la population locale pour ensuite adapter les projets. L'effort est fait pour placer les acteurs comme des individus capables.

Un autre outil est mobilisé, à savoir la formation des bénéficiaires des projets. Ceci est différent de la formation des « mobilisateurs » qui sont formés pour devenir des leaders communautaires. La formation auprès des producteurs porte sur des savoirs techniques liés aux projets. L'objectif est de les rendre autonomes en leur fournissant les connaissances nécessaires pour pratiquer leur nouvelle activité sans l'intervention d'un technicien. Ainsi, les

moments de formation sont présentés par les techniciens aux populations comme des espaces de discussion et d'« échange de savoirs ». Cela valorise l'auto-estime des producteurs car leurs propres observations sont considérées. Il s'agit bien, pour l'ONG, d'agir sur une hiérarchie épistémologique entre savoirs « savants » et savoirs « profanes ».

L'autre point est de les rendre autonomes financièrement, c'est-à-dire de ne pas favoriser une logique d'assistanat. Seuls les premiers investissements sont réalisés par l'ONG, la durabilité des projets repose sur les capacités des producteurs à investir seuls pour les suivants. Il est donc primordial pour l'ONG d'inculquer cette idée d'autonomie. Pour cela, les bénéficiaires des projets sont contraints de tenir un bilan des activités réalisées, des priorités annuelles et de celles de l'année prochaine. Cela a pour objectif de stimuler une vision sur le long terme des populations, mais aussi de faire accepter l'idée d'une future autonomie financière.

De plus, on observe chez les jeunes techniciens, une volonté de se différencier des techniciens perçus par tous comme distants et autoritaires. Leur position sur des pratiques agroécologiques est ce qui les différencie de l'ancienne génération qui avait « *un autre point de vue* ». Les principes d'agroécologie sont perçus par les plus jeunes comme des pratiques techniques respectueuses de l'environnement, mais aussi pour une agriculture alternative (Brandenburg, 2008). Il existe une réflexivité de la part des jeunes techniciens sur leurs pratiques et leurs interactions avec les populations locales.

Puis, quelques foires artisanales ont été créées, afin de donner aux consommateurs des modalités d'accès aux produits de l'agriculture familiale.

Le discours des porteurs de projet s'appuie sur plusieurs idéologies attrayantes : participation, rupture de la frontière experts/profanes. La méthodologie d'action correspond à ce discours : nouvelles échelles d'intervention, formation des leaders communautaires, formations. Tout cela a pour fin affichée de rompre avec une logique historique d'imposition par les techniciens de solutions techniques pour le développement et de lutter contre les inégalités. Comment cette approche est-elle reçue par les populations locales ?

S'appropriation des projets

Au début, les projets du programme d'action étaient réservés aux *assentamentos*. En 2004, ils se sont élargis aux communautés. Dans le municípe de Quixeramobim, trois communautés en sont bénéficiaires. Les deux critères pour que soit choisie une communauté

sont 1) que les habitants vivent de l'agriculture familiale et 2) qu'ils développent une action collective. « - *Comment évaluez-vous l'action collective ?* [Comment choisissez-vous les communautés bénéficiaires ?] – *On va voir les membres du mouvement syndical et on demande quelles communautés ont une activité [...] ils savent* [répondre]. [Pour l'ensemble des communautés] *du municipe* [cela se] *sait*, [se] *connaît*. *Surtout* [les gens du] *mouvement syndical car ils agissent directement avec les travailleurs [...] ruraux*. *Et* [les gens de] *l'Eglise* [savent] *aussi, j'ai oublié de parler de la CPT* [Commission Pastoral de la Terre] ». En réalité, il n'existe pas réellement de critères pour devenir bénéficiaires. C'est l'appartenance des habitants de la communauté, porteurs du projet, au réseau - composé du Mouvement catholique, des syndicats et des banques, acteurs locaux qui recommandent une communauté auprès de l'ONG - qui lui permet d'intégrer le réseau sociotechnique des ONG, qui se définissent comme exécutifs des projets d'appui à l'agriculture familiale. CG ne bénéficie pas des projets car son intégration dans ces réseaux est nulle. Quant au Quinin, un endettement collectif et des dettes individuelles, placent les habitants dans une situation inconfortable vis-à-vis des banques qui ne fournissent pas leur recommandation au programme d'action pour l'intégrer dans les projets.

A LSM, au cours d'une année, quatre projets ont été mis en place : des citernes productives⁴, l'élevage de poules collectif, puis individuel et l'apiculture. Sur ces quatre projets, entre cinq et sept familles en ont bénéficié, sur la trentaine que compose la communauté. A LSM, il existe plusieurs noyaux familiaux (familles étendues), celui du centre est le plus ancien et le plus impliqué dans la dynamique de la communauté. Ses membres sont aussi les plus aisés. Sur les sept familles bénéficiaires, six appartiennent à ce noyau familial. Malgré le discours, d'offrir à l'ensemble des individus les opportunités d'accéder à des projets, il existe en réalité une sélection des producteurs selon un certain profil : un capital foncier important et un fort capital social, entendu comme l'intégration des individus dans des réseaux extérieurs à la communauté. La sélection faite par l'ONG rejoint une logique d'investissement, similaire à celle déjà observée dans le cadre des microcrédits du PRONAF dans lequel le profil des agriculteurs sélectionnés est similaire à celui défini par l'ONG (Tonneau, *et al.*, 2005).

⁴ citernes de 52000L dont l'usage de l'eau est réservé à des cultures maraîchères afin de les pérenniser en saison sèche. La production est destinée à l'autoconsommation et à la vente locale.

Pour les familles bénéficiaires, les raisons d'accepter ces projets sont diverses. Pour certaines, une nouvelle citerne représente un moyen de stocker de l'eau de pluie surtout pour la consommation d'eau potable, de planter des légumes pour la consommation familiale et non pour la vente. L'arrivée d'un élevage de poussin permet de remplacer les anciens morts ou est bien accueilli par la femme qui a toujours voulu en posséder. Ces intérêts sont formulés. Ils sous-tendent des comportements ancrés dans des schèmes locaux comme le clientélisme et l'assistanat. A LSM, être choisi représente une fierté pour ses habitants et surtout l'intégration à de nouveaux réseaux sociaux, qui s'établissent parallèlement aux relations clientélistes. Ces relations restent indispensables pour accéder à des infrastructures en eau ou à un poste de santé. Ce qui induit, de la part de la population, la logique suivante : *« il ne faut pas les refuser, car ça met du temps après pour que ça revienne »*. On imagine que ce raisonnement s'applique aussi aux projets de l'ONG. Les habitants les acceptent, même si cela ne leur convient pas, afin de ne pas courir le risque de perdre le prochain, peut-être plus adapté à leurs besoins. Ainsi, la logique de recevoir des projets externes persiste dans les schèmes de pensée des habitants, ce ne sont pas eux qui l'élaborent, puis qui le soumettent à l'ONG. En termes de participation, le schéma des procédures des projets évoluent, mais la participation affichée par le CETRA ne se retrouve pas dans la réalité.

Cela se vérifie auprès des habitants qui n'ont pas accepté le premier projet des citernes productives. Certains ne souhaitent pas commercialiser leurs cultures maraîchères, traditionnellement réservées à l'autoconsommation. Un habitant se servait déjà du réseau en eau pour approvisionner ce type de culture qu'il commercialise. Actuellement, beaucoup d'entre eux auraient aimé participer aux suivants, tels que l'élevage de poules individuel ou l'apiculture. Désormais, il ne leur est plus possible de s'inscrire sur les listes du programme d'action, dont le budget limité ne permet pas d'atteindre plus de familles, comme l'explique le coordinateur. Du point de vue de ces habitants, l'intervention n'est pas différenciée des précédentes : *« les choses du gouvernement ne viennent jamais pour tout le monde »*. Ils ne considèrent pas avoir participé aux choix de leur non-participation au projet des citernes. Le mode d'intervention ne leur a pas laissé le temps d'hésiter, d'attendre ou d'observer les premières expériences.

La logique d'acceptation du projet s'observe auprès de plusieurs personnes. L'un des habitants déclare ne plus avoir le temps de faire toutes ses activités : *« si jamais il y a un projet qui vient, je veux seulement de l'argent, plus de travail ! »*. Les premiers projets ne

constituent pas des sources de revenus : les citernes productives ne permettent pas de produire en grande quantité, les quelques légumes sont consommés par les familles, et les élevages de poules sont encore trop récents, environ deux mois, pour être productifs. Outre cela, le producteur considère que le seul moyen de se développer est de bénéficier de l'aide de l'Etat. Cela révèle également que l'accumulation rapide des projets, quatre en moins d'un an à LSM, ne prend pas en compte les réalités d'une journée de travail des producteurs qui vivent principalement de l'élevage laitier. Ils consacrent leur temps à chercher des fourrages pour les bêtes, souvent éloignés des habitations, et à la traite.

Une habitante, pourtant très engagée dans l'association communautaire et dans ces nouvelles interventions, est en colère. Elle a refusé la proposition du CETRA d'un élevage de poules individuel. Elle participe à l'élevage de poules collectif, situé à plus d'un kilomètre de sa maison. Elle considère que cette activité, ajoutée aux responsabilités de trésorière de l'association et à ses obligations de femme au foyer, lui donne beaucoup de travail. Pour elle, elle n'assumerait plus correctement ses autres engagements si elle acceptait d'élever individuellement des poules dans son arrière-cour. C'est pourquoi, elle considère que « *ces projets arrivent pour ne pas naître* », car ils sont trop nombreux et qu'ils génèrent trop de responsabilités pour les participants - compte-rendu, comptabilité, résultats - qui doivent en plus gérer la bureaucratie de l'association communautaire via laquelle s'acquièrent d'autres projets.

LSM est souvent décrite comme une communauté où les habitants remboursent leurs dettes, où le collectif est dynamique et où les gens ne sont pas réticents aux innovations. Or, l'absence de planification des projets est ressentie par la population. L'ONG semble instrumentaliser le « bon comportement » des habitants de LSM comme une vitrine à succès de ses actions, y accumulant différents projets.

Les comportements de refus ou d'acceptation des subventions par les populations proviennent aussi de leur expérience des interventions passées. Les *assentamentos*, comme cibles privilégiées des politiques publiques, en connaissent beaucoup. C'est le cas au Quinin, où, en 2011, il est proposé aux habitants de développer l'élevage de poules et de l'horticulture dans les arrière-cours des maisons. La majorité des personnes a refusé d'y participer.

Il a été proposé lors d'une réunion, sans être discuté et sans qu'il ait été réalisé « un diagnostic des besoins de la population » de *l'assentamento*. De plus, les porteurs du projet n'ont laissé qu'une journée aux habitants pour prendre leur décision de s'inscrire sur la liste,

cela, sans que ces derniers aient connaissance des détails de la procédure, du matériel fourni ou encore du financement. La méthode participative de proposition du projet est donc éloignée du discours des techniciens.

Les entretiens révèlent que beaucoup de familles ont refusé d'intégrer le projet par absence d'informations sur les modalités de paiement. Au début des années 2000, l'ensemble des habitants du Quinin a contracté un crédit. La majorité a dépensé l'ensemble de la somme dans des activités non productives, ce qui a rendu la procédure de remboursement longue et laborieuse. Pour la plupart, cette dette vient d'être effacée par le gouvernement. Beaucoup, soulagés par cette nouvelle, ne souhaitent pas s'engager dans une nouvelle action, qui pourrait éventuellement générer des dettes. L'expérience passée et l'absence d'informations sur les projets à fonds perdus ont induit ces décisions. Dans ce cas, appliquer un projet selon un schéma type, c'est-à-dire sans intégrer les singularités locales, dans ce cas précis, sans considérer l'expérience de l'intervention que connaît la population, n'offre pas à celle-ci les opportunités pour risquer de s'approprier une innovation.

On constate que les perceptions des populations sur les projets de l'ONG ne diffèrent pas des autres types d'interventions réalisées par le gouvernement. Bien que leur appropriation réponde à des pressions extérieures historiques, provenant d'un système clientéliste, les comportements ne sont pas, encore, défaits d'une logique financière d'assistanat.

Quelques décalages entre pratique et discours

A travers les parties précédentes, on note déjà des décalages mais l'analyse permet d'en déceler d'autres. L'un des enjeux des projets d'appui à l'agriculture familiale est de maintenir la population rurale dans les campagnes en les rendant attractives. Les femmes et les jeunes sont les publics privilégiés. On observe que les participants sont souvent des retraités ou des hommes d'environ 40 ans. Très peu de jeunes et de femmes s'impliquent dans ces activités. Et l'ONG ne semble pas valoriser des initiatives locales intéressantes. A LSM, les femmes ont sollicité l'ONG pour recevoir des cours pour recycler leurs déchets. Une réunion a eu lieu, puis les membres du CETRA n'ont pas donné suite à cette requête, provenant pourtant d'une initiative locale collective. Alors que l'ONG défend un équilibre entre projets sociaux et techniques dans sa logique de développement, elle investit surtout

dans des actions techniques. On retrouve la même logique de l'Etat dont ce type de projet représente 90% des financements (Sabourin, 2007).

Le volet social est parfois négligé. En effet, les techniciens donnent des cours aux producteurs, sans avoir reçu eux-mêmes de formation spécifique à leur nouvelle fonction. Un technicien, de sa propre initiative, utilise un support informatique pour enseigner l'apiculture. Les diapositives sont chargées en texte et des mots complexes sont mobilisés pour s'adresser à un public majoritairement analphabète. Le technicien ne remet pas en cause sa prestation et ne considère pas avoir besoin, lui, d'une formation pour se charger de ses responsabilités pédagogiques et sociales. En ce sens, les diagnostics sur les besoins des populations sont souvent approximatifs. Ce manque de rigueur peut entraîner des effets nuisibles sur l'organisation locale et le choix des projets introduits.

Bien qu'il existe un effort pour rompre une hiérarchie épistémologique entre population locale et techniciens, le renforcement des capacités ne concerne en fait que le premier acteur. Les seconds sont considérés comme suffisamment formés, suffisamment « savants », pour ne pas en avoir besoin. Cette considération vient de l'infrastructure ONG qui ne prévoit pas dans sa méthodologie des formations. Elle provient aussi des propres techniciens qui maintiennent une position de domination, car au cours des échanges de savoirs, les populations doivent intégrer les savoirs que, eux, ont (Pessanha Neves, 2001).

Enfin, les projets se situent dans une perspective de long terme et personne n'indique aux populations les intérêts sur le court terme, ce qui est nécessaire pour les captiver (Ruf, 2002). L'introduction des infrastructures ne stimule pas cet intérêt : les citernes productives ont été construites lors d'une année sèche, elles ne se sont remplies que l'année suivante. Puis les cours d'apiculture n'ont commencé qu'un mois après l'arrivée du matériel, pendant ce temps, les agriculteurs ont tenté de pratiquer par eux-mêmes, ce qui n'a pas toujours fonctionné et risque d'induire un rapide désintérêt de leur part.

III. Vers d'autres questionnements

En conclusion, les projets des ONG n'arrivent pas à rendre attrayant le monde rural. Les projets ne sont pas des sources de revenus, dont la base provient encore des retraites et des allocations familiales. De plus, ils n'intéressent pas les jeunes qui voient dans la ville des

opportunités d'emploi et ils n'intègrent pas les femmes, car les projets concernent surtout le développement technique, réservé aux hommes.

Bien que ces projets soient récents, il est étonnant de voir que leur planification ne s'intègre pas dans des problématiques de pluriactivité, alors que cette solution est mentionnée par de nombreux auteurs travaillant sur le développement du monde rural au Brésil (Veiga, 2001; Tonneau, *et al.*, 2005; Schneider, 2003; Abramovay, 2002)

Néanmoins, les initiatives du programme d'action sont intéressantes car il existe un réel effort en direction de la formation des leaders communautaires et des agriculteurs, démarche essentielle pour offrir des opportunités aux populations locales de s'adapter à la nouvelle situation du monde rural (De Munck, 2008).

Les conclusions de ce travail nous amène à deux autres questionnements. Le premier concerne l'articulation entre deux types d'approche du local par l'Etat et les ONG. L'intervention de l'Etat est importante dans les populations locales: 8 à LSM, 2 à CG et 7 au Quinin. Il est intéressant de constater que ONG et Etat adoptent deux formes de collectifs différents pour mettre en œuvre des processus participatifs: l'Etat intervient auprès des « associations communautaires » et les ONG auprès de « groupe d'intérêt ». La question de la création des inégalités qui en résulte est intéressante. Bien que le renforcement des capacités des populations locales soit essentiel pour leur permettre de devenir autonomes, cela peut contenir une dynamique de maximisation des intérêts individuels dont le principe a été adopté par les gouvernements, les ONGs pour légitimer leurs actions face aux logiques *top down* (Calves, 2009). Quelles peuvent être les conséquences de deux types d'intervention sur les dynamiques locales ?

Le second questionnement porte sur l'émergence des ONG dans le paysage social du *Sertão* comme innovation. Elle participe, doucement, à rompre avec un des facteurs structurants de la pauvreté, le clientélisme (De Castro, 1946). Les actions de l'Etat sont aussi orientées pour rendre autonomes les populations locales. Dans une région semi-aride, on ne peut pas s'intéresser au développement de l'agriculture familiale sans prendre en compte l'approvisionnement en eau. Les politiques de l'eau sont portées par l'Etat. Dans une région où les usages de l'eau sont multiples, l'intégration des politiques agricoles - portées par l'Etat et les ONG - et de l'eau est essentielle. Cela rejoint des questionnements liés au cloisonnement des entités actives qui favorise des politiques trop sectorielles (Sabourin, 2007)

qui ne dynamisent pas le monde rural. Ces deux questionnements feront l'objet d'un prochain article en cours.

Remerciements

Ces travaux ont bénéficié de l'appui de la FUNCAP (Fondation Cearense d'Appui à la Recherche), de la FUNCEME (Fondation du Ceará de Météorologie et Ressources Hydriques), du CIRAD - UMR G-eau de Montpellier, de l'USP (Université de São Paulo), de l'UFC (Université Fédérale du Ceará) et d'AgroParisTech.

Je remercie Jeanne Riaux et Jean-Yves Jamin pour avoir relu ce travail.

Bibliographie

- Abramovay, R., 2002. Crédit rural et politiques publiques dans le sertao brésilien, *Tiers-Monde*, 172, 761-782
- Becker, H., 1963. *Outsiders. Etudes de sociologie de la déviance*, Paris, Métailié.
- Billaud, J.-P., 2009. La sociologie rurale et la question territoriale : de l'évitement à la réhabilitation, *Etudes rurales*, 183, 113-128.
- Calves, A.E., 2009. "Empowerment": généalogie d'un concept clé du discours contemporain sur le développement *Tiers-Monde*, Vol. 200, 735-749.
- Darré, J.-P., 1996. *L'invention des pratiques dans l'agriculture*, Paris.
- De Castro, J., 1946. *Geografia da fome : a fome no Brasil*, Rio de Janeiro, O Cruzeiro.
- De Munck, J., 2008. Qu'est-ce qu'une capacité?, in De Munck, J., Zimmerman, B. (Eds), *La liberté au prisme des capacités*, Paris, EHESS, 21-49.
- Duque, G., 2008. "Conviver com a seca": contribuição da Articulação do Semi-Árido/ASA para o desenvolvimento sustentável, *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, 17, 133-140.
- Ferreira, V.S., Jales, J.V., Fernandes, L.M.P., De Oliveira Mayorga, M.I., 2006. A análise da importância do projeto garantia-safra na produção de grãos: o caso do Ceara, Fortaleza.
- Goffman, E., 1973. *La mise en scène de la vie quotidienne*, Paris.
- Jollivet, M., 2009. Un temps fort de la sociologie rurale française, *Etudes rurales*, 183, 67-82.
- Lascoumes, P., Le Galès, P., 2004. Introduction: l'action publique saisie par ses instruments, in Lascoumes, P., Le Galès, P. (Eds), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, Académique, 11-44.
- Pessanha Neves, D., 2001. Le développement d'une autre agriculture: le rôle des médiateurs sociaux, in L'harmattan (Ed.), *Agriculture et ruralité au Brésil*, Paris, 145-183.
- Pinton, F., 2007. Savoirs traditionnels, populations locales et ressources globalisées, in Éditions, I. (Ed.), *Les marchés de la biodiversité*, IRD éditions, 165-194.
- Pinton, F., 2009. De la paysannerie française aux peuples de la forêt amazonienne, *Etudes rurales*, 183, 201-218.
- Ruf, T., 2002. L'irrigation abordée sous l'angle de la gestion communautaire de biens communs, in Garin, P., Le Gal, P.-Y., Ruf, T. (Eds) *La gestion des périmètres irrigués collectifs*, Montpellier, Pcsi, Cemagref, Cirad, Ird, 11-24.
- Sabourin, E., 2007. Que politica publica para a agricultura familiar no segundo governo Lula?, *Sociedade e Estado*, 22, 3, 715-751.

- Schneider, S., 2003. Teoria social, agricultura familiar e pluriatividade, *Revista brasileira de ciências sociais*, 18, 51, 99-121.
- Sen, A., 2000a. Desenvolvimento como liberdade.
- Sen, A., 2000b. *Repenser l'inégalité*, Paris.
- Théry, H., 1995. *Le Brésil*, Paris.
- Tonneau, J.-P., Aquino, J.R., Teixeira, O.A., 2005. Modernisation de l'agriculture familiale et exclusion. Le dilemne des politiques agricoles., *Cahiers agricultures*, 14, 1, 30-35.
- Tonneau, J.-P., Sabourin, E., 2009. Agriculture familiale et politiques publiques de développement territorial: le cas du Brésil de Lula, *Confins*.
- Turpin, M.E., 2009. A alimentação escolar como fator de desenvolvimento local por meio do apoio dos agricultores familiares *Sociedade brasileira de economia, administração e sociologia rural*, Porto Alegre.
- Veiga, J.E., 2001. O Brasil rural ainda não encontrou seu eixo de desenvolvimento, *Estudos Avançados*, 15, 43, 101-119.
- Vieira, F.L.R., 2008. O banco mundial e o combate à pobreza no nordeste: o caso da Paraíba, *Caderno CRH*, 21, 52, 113-129.