UNIVERSITÉ FRANÇOIS - RABELAIS DE TOURS

ÉCOLE DOCTORALE SHS

Laboratoire CITERES, UMR CNRS 6173, équipe IPA-PE

THÈSE présentée par :

KÁTIA GONÇALVES DE FREITAS

soutenue le : **18 DECEMBRE 2008**

pour obtenir le grade de : **Docteur de l'université François - Rabelais**

Discipline/ Spécialité : AMÉNAGEMENT

L'ÉVOLUTION DE LA POLITIQUE BRÉSILIENNE D'AIDE TECHNIQUE ET DE VULGARISATION AGRICOLE (P.N.A.T.E.R.) VERS LE RÉFÉRENTIEL AGROÉCOLOGIQUE

THÈSE dirigée par :

M. CARRIÈRE Jean-Paul	Professeur, Université François - Rabelais

RAPPORTEURS :

M. TEIXEIRA Olivio	Professeur, Universidade Federal de Sergipe (Brésil)
M. GOZE Maurice	Professeur, Université de Bordeaux III

JURY :

M. BOINON Jean-Pierre	Professeur, Etablissement d'Enseignement Supérieur Agronomique de Dijon
M. CARRIÈRE Jean-Paul	Professeur, Université François – Rabelais
M. GOZE Maurice	Professeur, Université de Bordeaux III
M. ROUX Bernard	Chargé de Recherches, Institut National de la Recherche Agronomique de Paris
M. SERRANO José	Maître de Conférences, Université François Rabelais

Je dédie ce travail à ma fille, Beatriz, à ma mère, Diná, à ma sœur, Aíssa, à mes frères, Wladimir, Orlando Carlos et Chateaubriand, et à mon directeur de recherche, le Professeur Jean-Paul CARRIÈRE.

Remerciements

J'aimerais exprimer ma gratitude envers tous ceux qui, d'une manière ou d'une autre, ont rendu possible la réalisation de ce travail, y compris ceux dont le nom n'apparaît pas dans cette page de remerciements.

A Jean-Paul CARRIERE, mon directeur de recherche, dont l'engagement, les encouragements et notamment les démonstrations d'intérêt pour mon travail et d'amitié ont été fondamentaux au bon aboutissement de cette thèse. Je crains d'ailleurs n'arriver jamais à être en mesure de remercier suffisamment le soutien et la confiance sans cesse renouvelée dont il a fait preuve en mon égard.

A Gustave et Marie-Annick VERGNEAU, pour leur accueil, solidarité et amitié, qui ont rendu mon séjour à Tours bien plus confortable et chaleureux.

A Cláudia et Rodrigo SAA GERBIER, en qui, plus que des voisins, je crois avoir trouvé non seulement des amis mais une famille, qui m'a aidé énormément dans la vie lorsque j'en ai eu besoin.

Merci à Laura VERDELLI et à Virgínia MARQUES, pour l'appui très chaleureux dans les moments les plus difficiles, pour les merveilleuses « rencontres lusophones » que l'on a vécues ensemble et pour l'amitié toujours renouvelée.

Merci aussi aux professeurs (Corrine LARRUE, Serge THIBAULT, Philipe MATHIS, José SERRANO, ...) et personnels du ex-CESA (Lydia, Martine, Anne, Marie-Hélène, ...), pour leur accueil si sympathique et chaleureux et pour leur aide lorsque le besoin s'en faisait sentir.

A João Francisco de OLIVEIRA, pour l'élaboration de l'abstract et pour l'amitié sans cesse renouvelée.

Merci Olívio TEIXEIRA, de m'avoir encouragé à suivre mes études doctorales en France et de m'avoir fait l'honneur d'être rapporteur de cette thèse.

A la Coordination de Perfectionnement de Personnel de Niveau Supérieur (CAPES), pour la bourse d'études qui m'a été octroyé et pour la compréhension et patience .

Aux collègues de l'Institut National de Colonisation et Réforme Agraire (INCRA), sans l'appui desquels, notamment le congé qui m'a été octroyé dans la phase finale du travail de thèse, je n'aurais certainement pas pu arriver à la fin. Merci Luiz GONZAGA, Inez MARINHO, Marisa BATISTA, Kalyandra VAZ, Liana ROCHA, Lígia MEDEIROS, Audísio COSTA, Antônio RIBEIRO, Abdon BANDEIRA, Ronaldo ALVES, Sessuana PAESE, Rolf RACKBART, Guilherme CASSEL...

A Magnólia GIBSON et Ghislaine DUQUÉ, professeurs à l'Universidade Federal de Campina Grande, Paraíba.

Pour les informations et documents gentiment fournis, je remercie aussi les personnels de l'EMATER-PB, du DNOCS-PB, de la SEMARH, de la SAIA, de la Prefeitura de Sousa-PB, de l'AS-PTA, de l'ANA, ainsi qu'à Joaquim OSTERNE CARNEIRO, du SENAR-PB, à Ivanildo et Jeanne, de la FETAG-PB, et au Professeur Marcelo Dias MINÁ, de l'Universidade de Viçosa, Minas Gerais.

Enfin, cela va de soi, je tiens évidemment à remercier ma famille, en particulier à Beatriz, ma fille chérie, qui a su vivre toutes ces années de thèse et, donc, de sacrifice de notre vie familiale, avec sagesse, tranquillité et, surtout, beaucoup de joie, sans laquelle j'aurais sans doute eu du mal à garder l'équilibre.

Résumé

La Politique Brésilienne d'Aide Technique et de Vulgarisation Agricole – PNATER, dont l'histoire remonte à la fin des années 1940, a eu à ses origines un référentiel de nature humaniste et assistentialiste, d'inspiration nord-américaine. A partir des années 1960, cette politique a changé dans le sens d'une intégration profonde, dans son référentiel, des idées diffusionnistes et productivistes à la base de la Révolution Verte. Dans ce cadre, les producteurs agricoles plus favorisés économiquement, perçus comme les plus aptes à l'adoption des technologies agricoles modernes, ont été les grands bénéficiaires des services publics d'Aide Technique et de Vulgarisation Agricole (ATER). Associée au crédit rural subsidié, à la recherche agricole et à l'enseignement en sciences agraires, en vue de constituer un système cohérent en faveur de la modernisation agricole, l'ATER conventionnelle a bien atteint son objectif de diffusion des paquets technologiques modernes auprès de son public prioritaire. Mais, à partir du milieu des années 1980, cette politique a connu une grande crise, qui trouve son origine dans plusieurs facteurs, notamment : 1) la crise budgétaire et de légitimité de l'État brésilien ; 2) la remise en cause du paradigme de la modernisation, en raison de la crise socio-environnentale qui lui est liée ; 3) la vague néo-libérale ; et 4) la montée en force du paradigme de la durabilité.
D'où la réouverture officielle du débat sur la PNATER, devenu de plus en plus vif en raison de deux processus contradictoires : 1) le démantèlement progressif de l'appareil public d'ATER ; et 2) la reconnaissance, par l'Etat brésilien, du rôle crucial de l'agriculture familiale dans la construction du développement rural durable et, donc, du besoin de politiques d'appui à ce segment social.
Ce débat a débouché, en 2004, sur l'institution de la « Nouvelle PNATER », dont le texte officiel indique un changement radical de l'ATER brésilienne vers la durabilité. Le caractère radical de ce changement réside notamment dans l'adoption de l'Agroécologie en tant que référent des services publics d'ATER. En effet, parmi les différentes approches présentes dans le débat sur l'agriculture durable, l'Agroécologie est celle qui propose la rupture plus radicale avec l'agriculture moderne. Elle est au demeurant loin d'être acceptée et reconnue par l'ensemble des protagonistes de ce débat. Dès lors, comment expliquer la victoire des défenseurs de l'Agroécologie dans le processus d'élaboration de la Nouvelle PNATER ? Telle est la question centrale à laquelle nous avons essayé d'apporter quelques éléments de réponse. Le processus de changement de la PNATER vers le référentiel agroécologique a été donc notre sujet de recherche, que nous avons étudié à partir d'une approche cognitive de l'Analyse de Politiques Publiques.
Notre étude a montré que le débat général sur l'ATER est marqué par la présence de deux tendances principales, l'écotechnocratique et l'agroécologique, et que la première, dont les défenseurs sont également partisans de l'Intensification Verte, est prédominante. Mais, au Brésil, le courant agroécologique s'est renforcé à partir d'une l'alliance nouée entre des groupes aux intérêts majeurs divers, autour du projet d'une nouvelle ATER publique centrée sur l'agriculture familiale, d'abord dans une perspective générique de développement rural durable et, plus tardivement, agroécologique. Nous avons pu montrer également que la victoire de la coalition agroécologique n'a été possible que dans la mesure où, d'une part, le Ministère du Développement Agraire (MDA), étant chargé des politiques de soutien à l'agriculture familiale, s'est vu confier aussi la compétence de l'ATER. D'autre part, les postes clefs du MDA ont été occupés par des membres de ladite coalition, dans la mesure où cette dernière intègre le front politique qui a porté le Président Lula au pouvoir. L'appui de la FAO au projet porté par cette coalition, en cohérence avec la recette d'une « agriculture à deux vitesses », a également été décisif. Enfin, l'agriculture patronale étant a priori consensuellement exclue du public bénéficiaire de cette politique, ses représentants n'ont pas participé à son élaboration. Ceci a eu pour conséquence l'absence des défenseurs les plus puissants de l'approche écotechnocratique dans le processus de construction de la nouvelle politique. Quant à ceux qui ont participé à ce processus, ils ne disposaient que d'un pouvoir marginal de remise en question de l'hégémonie du courant agroécologique. De plus, nous avons vu qu'ils avaient des intérêts à souscrire à la perspective agroécologique de changement de la PNATER. Dès lors, on comprend bien que le nouveau référentiel de l'ATER publique brésilienne soit fortement marqué par les principes de l'Agroécologie.

Mots-clés : changement de politique publique, aide technique, vulgarisation agricole, développement rural durable, agroécologie, agriculture familiale, Brésil.

Résumé en anglais

The Technical Assistance and Rural Extension Brazilian Policy - PNATER, implemented from the end of the 1940`s, had in its origin an humanistic and assistancialistic referential, inspired by North America. From the years 1960´s, this policy had evolved to a deep integration, in its referential, of the diffusionists and productivists ideas inherent to the Green Revolution. In this context, the agricultural producers economically better situated, perceived as the most capable in applying the modern agricultural technologies, were the great beneficiaries of the Technical Assistance and Rural Extension (ATER) public services. Associated with the sponsored rural credit, the agricultural research and also the agrarian sciences teaching, creating a coherent system concerning the agricultural modernization, the conventional ATER accomplished its modern technological packages diffusion mission next to its priority public. However, from the middle of the years 1980´s, the PNATER was in a great crisis caused by several factors, mainly: 1) the budgetary and Brazilian State legitimacy crises; 2) the questioning about the paradigm of modernization, considering the social-environmental crisis related to it; 3) the neo-liberal wave; and 4) the sustainability paradigm ascension.

In this context, the debate on PNATER officially started over, becoming even more sharp, due to two contradictory processes: 1) the progressive deterioration of the public apparatus of ATER; and 2) the acknowledgment, by the Brazilian State, of the crucial role of the family agriculture in the construction of the sustainable rural development and, therefore, of the necessity of public policies aimed to supporting this social segment.

This debate has leaded up, in 2004, to the institution of "New PNATER", whose official text indicates a radical change of the brazilian public ATER towards the sustainability. The radical character of this change is especially in the adoption of Agroecology while referential frame for the public services of ATER. Effectively, among the different approaches present in the debate on sustainable agriculture, the Agroecology is the one which proposes the most radical rupture with the modern agriculture. Besides, it is not accepted neither recognized by the protagonist members of this debate up to now. In this context, how to explain the Agroecology defenders victory in the process of elaboration of the New PNATER? This is the central question to which we searched for identify some answer elements. The process of changing of the PNATER leading up to the agroecological referential was, then, our object of research, which we studied from a cognitive approach of the Public Policies Analysis.

Our analysis showed that the general debate on ATER is marked by the presence of two main tendencies, the ecotechnocratical and the agroecological, and that the first, whose defenders are equally supporters of the Green Intensification, is predominant. But, in Brazil, the agroecological current strengthened from an alliance among groups having different interests, on the project of a new public ATER focused in the family agriculture, first in a generic perspective of sustainable rural development and, latter, in a agroecological perspective. We could also show that the victory of the agroecological coalition was only possible once that, on the one hand, the competence for ATER was attributed to the Agrarian Development Government Department (MDA), which was already responsible for the policies supporting the family agriculture. On the other hand, the key positions of MDA were occupied by the members of the aforesaid coalition, once that it integrates the political front that raised President Lula to the power. The support of FAO to the defended project by this coalition, according with the recipe of a "two-speed agriculture", was also decisive.

Finally, the managerial agriculture being a priori consensually excluded from the beneficiary public of the New PNATER, its representatives didn't participate in the elaboration of it. Consequently, the most powerful defenders of the ecotechnocratical approach were absents in the process of construction of the new policy. As for those that participated in this process, they had just a marginal power to question the hegemony of the agroecological current. Besides, we showed that they were interested in accepting the agroecological perspective of changing of the PNATER. So, it is comprehensible why the new referential of the public brazilian ATER is strongly marked by the principles of Agroecology.

Table des matières

Remerciements....3
Résumé....4
Résumé en anglais....5
Table des matières....6
Liste des tableaux....9
Liste des encarts....9
Liste des annexes....9
Liste des sigles....10
Introduction....12
Les Politiques Publiques et leur changement : une approche cognitive d'analyse....29
La dimension cognitive de la construction des politiques publiques....31
Les facteurs non cognitifs de la construction des politiques publiques....38
Le référentiel d'une politique publique : un ensemble organisé d'idées institutionnalisées 41
La production des idées : un enjeu de pouvoir dans des forums divers....44
Les forums de production des idées....45
L'institutionnalisation des idées : un produit de l' échange et du compromis politiques dans le forum/arène des communautés de politique publique....50
Echanges politiques, alimentation du débat en idées et stratégies de légitimation dans les processus de décision 54
Les idées et leurs chances d'institutionnalisation : une fonction du compromis politique 57
L'évolution des politiques publiques entre inertie et changement 61
L'inertie des politiques publiques....66
Apprentissage et compromis politique dans le changement des politiques publiques.....71
Le développement et le développement agricole : l'approche conventionnelle....80
L'approche conventionnelle du développement....83
Le développement selon la tradition progressiste : un processus spontané et unilinéaire 85
L'intervention coloniale comme œuvre civilisatrice 88
La pensée volontariste sur le développement 92

La modernisation à la Rostow : un cadre de référence à l'influence durable sur l'action publique en matière de développement....98
Le paradigme de la modernisation remis en cause....103
L'agriculture « moderne »....109
Fondements et contenu de l'agriculture moderne....115
De la mise en évidence de ses limites socio-environnementales à la remise en cause de l'agriculture moderne....127
Le développement selon le paradigme de la durabilité....150
Le mouvement écologiste et l'institutionnalisation du champ politique de l'environnement 151
De l'écodéveloppement au développement durable....158
La vision économiciste du développement durable....165
La vision conservationniste du développement durable....173
La vision socio-environnementale du développement durable 181
De l'agriculture « moderne » à l'agriculture durable : une transition multilinéaire....196
L'agriculture durable....198
L'agriculture durable selon la perspective de l'intensification verte....203
Les techniques de précision....204
Les plantes génétiquement modifiées (PGM) 210
La perspective de l'agriculture écologique....226
La base scientifique et technologique de l'agriculture écologique....232
De l'agriculture écologique marchande à l'agroécologie....238
Des origines à la crise de la PNATER....252
La PNATER : un instrument de politique agricole face au « retard » de l'agriculture brésilienne....253
Les Services d'aide technique et de vulgarisation agricole....267
La PNATER originelle : de l'humanisme « assistancialiste » au diffusionnisme productivisme....272
La PNATER au service de l'humanisme « assistancialiste » 275
La PNATER comme instrument du diffusionnisme productiviste....283
Apogée et crise de la PNATER....290
De la crise à la reconstruction de la PNATER....305
La Nouvelle PNATER entre les approches écotechnocratique et agroécologique....309
La perspective écotechnocratique de l'ATER....310

L’approche agroécologique de l’ATER.....317
La Nouvelle PNATER : un instrument de politique agricole d’inspiration agroécologique 323
Réouverture et évolution du débat sur la PNATER.....331
Pour une nouvelle PNATER centrée sur l’agriculture familiale.....335
La « nouvelle PNATER de 2001 » : un projet politiquement verrouillé 356
La montée en force du courant agroécologique au Brésil.....363
La configuration politique du processus d’élaboration de la Nouvelle PNATER : une « fenêtre politique » favorable à l’approche agroécologique.....371
Conclusion.....383
Résumé.....438
Résumé en anglais.....438

Liste des tableaux

Tableau 1 - Surface par tracteur et % d'établissements agricoles usagers d'engrais au Brésil 263
Tableau 2 - Consommation apparente de NPK au Brésil, 1960-1995 (1000 tonnes de nutriments).....263
Tableau 3 - Expansion du Système ABCAR – 1960-1969.....290
Tableau 4 - Agriculteurs familiaux – Accès à la technologie et à l'aide technique.....343
Tableau 5 - Profil professionnel des membres du GT/SAF chargé d'élaborer la Nouvelle PNATER.....374

Liste des encarts

Encart 1 - Les idées de Paulo Freire sur la Vulgarisation Agricole.....333
Encart 2 - Le forum professionnel des agriculteurs familiaux.....336
Encart 3 - Le forum professionnel de la Vulgarisation Agricole.....338
Encart 4 - L'ATER selon les organismes internationaux de coopération pour le développement.....340
Encart 5 - Le Forum Environnemental ou Agroécologiste.....348

Liste des annexes

La Nouvelle PNATER.....415

Liste des sigles

AACC – Association d'Appui aux Communautés des la Campagne
ABCAR – Association Brésilienne de Crédit et Assistance Rurale
ACAR – Association de Crédit et Assistance Rurale
AIA – American International Association for Economic and Social Development
ANA – Articulation Nationale d'Agroécologie
ANCAR – Association Nordestina de Crédit et Assistance Rurale
ASBRAER – Association Brésilienne des Entités d'ATER
AS-PTA – Assessorat et Services en Projets d'Agriculture Alternative
ATER – Aide Technique et Vulgarisation Agricole
BB – Banque du Brésil
BNB – Banque du Nordeste du Brésil
CBAR – Commission Brésilienne-Américaine d'Education des Populations Rurales
CEDRS – Conseil du Développement Rural Durable de l'Etat Fédéré
CIMMYT – Centro International de Mejoramiento de Maiz et Trigo
CMDRS – Conseil Municipal du Développement Rural Durable
CNDRS – Conseil National du Développement Rural Durable
COIAB – Coordination des Organisations Indigènes de l'Amazonie Brésilienne
COMPATER – Commission Nationale de la Recherche et de l'ATER
CONAB – Compagnie Brésilienne de l'Approvisionnement
CONDRAF – Conseil National du Développement Rural Durable
CONTAG – Confédération Nationale des Travailleurs dans l'Agriculture
CTA-ZM – Centre de Technologies Alternatives de la Zona da Mata
DATER – Département d'Aide Technique et Vulgarisation Agricole
DRS – Développement Rural Durable
EMATERs – Entreprises d'Aide Technique et Vulgarisation Agricole des Etats fédérés
EMBRAPA – Entreprise Brésilienne de Recherche Agricole
EMBRATER – Entreprise Brésilienne d'Aide Technique et Vulgarisation Agricole
ENA – Rencontre Nationale d'Agroécologie
ETA – Atélier Technique d'Agriculture Brésil – Etats Unis
FASER – Fédération des Associations et Syndicats des Travailleurs de la Vulgarisation Agricole
FETAG – Fédération des Travailleurs dans l'Agriculture de l'Etat Fédéré
FETRAF – Fédération des Travailleurs de l'Agriculture Familiale
GTB – Cri de la Terre Brésil
IBAMA – Institut Brésilien de l'Environnemen
IIAA – Institut of Inter-Americain Affairs
ISAAA - International Service for the Acquisition of Agri-biotech Applications
ICA – International Cooperation Administration
INCRA – Institut National de Colonisation et Réforme Agraire

IRRI – International Rice Research Institut
MA – Ministère de l'Agriculture
MAPA – Ministère de l'Agriculture de l'Elevage et de l'Approvisionnement
MDA – Ministère du Développement Agraire
MG – Etat fédéré de Minas Gerais
MMA – Ministère de l'Environnement
MPA – Mouvement des Petits Agriculteurs
MST – Mouvement des Travailleurs Sans Terre
MSTTR – Mouvement Syndical des Travailleurs Ruraux
OGM – Organisme génétiquement modifié
ONU – Organisation des Nations Unies
PB – Etat fédéré de la Paraíba
PDRI – Plan de Développement Rural Intégré
PGM – Plante Génétiquement Modifiée
PNATER – Politique Nationale d'Aide Technique et Vulgarisation Agricole
PNUD – Programme des Nations Unies pour le Développement
PRONAF – Programme Nacional d'Appui à l'Agriculture Familiale
PT – Parti des Travailleurs
RJ – Etat fédéré du Rio de Janeiro
RS – Etat fédéré du Rio Grande do Sul
SAF – Secrétariat de l'Agriculture Familiale
SC – Etat fédéré de Santa Catarina
SIBRATER – Système Brésilien d'Aide Technique et Vulgarisation Agricole
STR – Syndicat des Travailleurs Ruraux
UNEFAB – Union Nationale des Ecoles Familles Agricoles du Brésil

Introduction

Au Brésil, les années 1980-1990 ont été marquées par un ensemble de crises liées. Parlons d'abord de la crise budgétaire et de légitimité de l'Etat qui, associée à la récession de l'économie nationale, a justifiée l'adoption d'une série de mesures d'inspiration néo-libérale. Plus précisément, ces mesures ont pris la forme d'une réduction du périmètre de l'Etat et de son intervention sur l'économie, au moyen de mécanismes de rationalisation de l'administration et des finances publiques.

Tout cela a entraîné une crise de l'action publique brésilienne, avec la réduction de l'offre en services historiquement offerts par l'Etat fédéral, pénalisant surtout les segments sociaux qui en avaient le plus besoin, soit ceux qui ont été non seulement exclus de l'accès aux bénéfices du processus de modernisation et de croissance économique des décennies précédentes, mais aussi les victimes majeures de ses effets pervers.

Ceci nous renvoie à deux autres crises enchevêtrées, à savoir la crise socioécologique d'ampleur globale engendrée par le modèle conventionnel de développement, dont la mise en évidence est à l'origine de la crise paradigmatique qui marque le champ du développement depuis une trentaine d'années. Cette dernière crise se caractérise, d'un côté, par la remise en question du paradigme de la modernisation, qui fonde le modèle conventionnel de développement ; et, de l'autre côté, par l'émergence et imposition progressive du paradigme de la durabilité, dans le cadre duquel plusieurs approches nouvelles du développement revendiquent leur inscription.

Par ailleurs, cette conjoncture critique s'est instaurée dans un moment de redéfinition du système politique brésilien, marqué par la fin du régime dictatorial et le processus de redémocratisation du Pays. Ceci a favorisé l'émergence et montée en force de mouvements sociaux et écologiques, à travers lesquels les demandes sociétales anciennes et nouvelles ont pu s'exprimer. D'un côté, on exige un plus haut degré d'équité sociale et de participation populaire dans la construction, mise en oeuvre et contrôle des politiques publiques. De l'autre côté, c'est l'impératif de respect de l'environnement qui s'impose aux stratégies de développement. Bref, désormais on ne peut plus penser à des politiques publiques de développement dissociées d'un référent conceptuel et stratégique orienté vers la durabilité, notamment en ce qui concerne les dimensions socioéconomique et écologique.

Ce besoin de prise en compte, dans l'action publique, des principes de la durabilité a d'ailleurs déterminé une redéfinition du rôle de l'Etat, auquel est attribuée la responsabilité de

l'offre sélective de services publics aux segments sociaux marginalisés et pour le traitement des problèmes publics, tels que la plupart des problèmes écologiques, qui ne suscitent pas l'intérêt du secteur privé. Cela signifie la reconnaissance du statut de biens publics de nombre de technologies et services de nature éducative et environnementale essentiels au traitement des problèmes sociaux et environnementaux et, donc, du caractère nécessaire de l'intervention de l'Etat. En admettant l'existence de « défaillances du marché », dont les mécanismes ne sont guère appropriés au traitement de la problématique socioenvironnementale, les partisans du néo-libéralisme encore prédominant sont eux-mêmes d'accord avec une telle redéfinition du rôle de l'Etat.

C'est dans ce contexte général, qui suscite nombreuses questions intéressantes, que notre recherche s'inscrit. Parmi ces questions, nous avons centré notre attention sur celle de l'influence du paradigme de la durabilité sur l'action publique brésilienne, dans le domaine du développement.

C'est pourquoi nous avons choisi, en tant qu'objet de recherche, la Politique Nationale d'Aide Technique et Vulgarisation Agricole (PNATER)[1], à travers laquelle différentes recettes de politique de développement rural et agricole ont été appliquées au Brésil et dont la trajectoire historique constitue un cas de figure très intéressant pour étudier la question en cause. En effet, étant à ses origines nettement marquée par l'influence du paradigme de la modernisation, cette politique a connu, depuis le milieu des années 1980, une crise grave et prolongée dont la fin a été décrétée par l'institution, en 2004, d'une nouvelle PNATER fondée sur l'approche agroécologique du développement rural durable. En conséquence, l'objet de notre recherche est plus précisémment le processus de changement de la PNATER vers un référentiel d'inspiration agroécologique.

Le choix de cet objet est dû également à l'intérêt scientifique que nous portons à la problématique environnementale liée à l'agriculture moderne, et ce depuis le début de notre trajectoire académique à l'Université Fédérale de l'Etat de la Paraíba, d'abord dans le cadre d'une formation d'ingénieur agricole et, ensuite, dans un mestrado (DEA) en économie rurale. Les conclusions auxquelles nos études ont alors abouti, surtout en ce qui concerne les limites de l'agriculture moderne en termes de promotion de la durabilité du développement rural, dans ses multiples dimensions, ont suscité notre intérêt pour les nouvelles perspectives de

[1] Le sigle PNATER vient de la dénomination en portugais de cette politique, à savoir *Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural*.

construction de styles durables d'agriculture et de développement rural, bien qu'il y ait peu de raisons objectives d'être optimiste à ce sujet. D'où notre surprise et curiosité face à la Nouvelle PNATER, qui apparaît comme un exemple concret d'effort étatique visant à promouvoir une rupture radicale avec les modèles conventionnels de développement rural et agricole. Curiosité à laquelle se sont ajoutés le besoin et le devoir de mieux connaître cette politique, dans la mesure où nous jouons nous-même, depuis 2006, le rôle d'agent de la mise en œuvre de cette politique, en tant qu'Analyste en Réforme et Développement Agraire, à l'Institut National de Colonisation et Réforme Agraire – INCRA/PB.

Finalement, si la Nouvelle PNATER a suscité et continue à susciter l'intérêt scientifique de plusieurs chercheurs, très peu nombreux sont ceux qui l'ont abordée à partir de l'approche cognitive de l'Analyse de Politiques Publiques (APP), branche de la Science Politique. De fait, comme l'informe Faria (2003, p. 22), au Brésil, *« les approches qui mettent l'accent sur le rôle des idées et de la connaissance dans le processus des politiques publiques sont pratiquement ignorées ».* Notre recherche vient, donc, contribuer au développement de l'APP brésilienne.

La décision d'aborder notre objet de recherche à partir d'une telle approche s'est imposée face à notre choix de mettre, au centre de notre analyse, la question de l'influence du paradigme de la durabilité sur l'action publique brésilienne. Et dans la mesure où, dans le cadre de cette approche, on attribue au changement des idées un rôle crucial dans les processus de changement des politiques publiques, l'hypothèse centrale qui a guidé notre recherche a consisté à voir dans le changement récent de la PNATER le résultat de l'influence du changement paradigmatique dans le champ du développement rural. A son tour, vu que ce changement paradigmatique n'est pas encore achevé, plusieurs approches différentes du développement rural durable luttant pour obtenir le statut de nouveau paradigme dominant, cette hypothèse nous a amené à nous interroger sur les mécanismes institutionnels et politiques responsables de l'influence prédominante de l'approche agroécologique sur la détermination du nouveau référentiel de la politique étudiée. Nous y reviendrons dans les pages qui suivent.

Dans cette introduction, nous commencerons par présenter les grandes lignes de l'évolution de la PNATER, puis nous exposerons la problématique générale de la recherche et les

perspectives méthodologiques adoptées pour y répondre. Cette partie introductive se termine par une présentation de la structure générale de la thèse.

La PNATER et son changement vers un référentiel agroécologique

Les services d'aide technique et de vulgarisation agricole – ATER constituent un instrument clef de la politique agricole mise en œuvre au Brésil à partir des années 1950. A leurs débuts, les services brésiliens d'ATER, en conformité avec le modèle nord-américain qui les a inspiré, avaient un caractère tutélaire et assistancialiste, le souci d'amélioration des conditions de vie de la paysannerie étant leur caractéristique majeure.

A partir du milieu des années 1960, dans le cadre de la Révolution Verte, ces services ont acquis une importance encore plus grande en tant qu'instrument de politique agricole, aussi bien au Brésil qu'ailleurs. On argumentait alors que le succès de la modernisation de l'« arriérée » agriculture brésilienne dépendait de l'articulation entre l'ATER, le crédit rural et la recherche agricole, en tant qu'instruments de l'introduction, dans le secteur, des technologies agricoles modernes. L'ATER était alors conçue comme un travail d'éducation informelle, mené dans le but de rendre les agriculteurs moins résistants à la nécessaire adoption de nouvelles connaissances et technologies jugées capables de promouvoir l'augmentation de la productivité et de la production et, donc, la baisse des coûts de production et l'amélioration des revenus et des conditions de vie dans le milieu rural.

Du fait de l'importance qui leur était alors attribuée, les services d'ATER sont dès lors devenus l'objet d'une politique publique spécifique, à savoir la Politique Nationale d'Aide Technique et Vulgarisation Agricole (PNATER). Mais, plutôt qu'une politique publique à proprement parler, la PNATER constitue l'un des instruments de la politique agricole brésilienne. Dans cette perspective, le processus de changement dont la PNATER a récemment fait l'objet, et que nous analysons et essayons d'expliquer dans le cadre de ce travail, est ici compris comme le changement d'un instrument de politique publique, c'est-à-dire comme le processus à travers lequel cet instrument passe de sa forme originelle à une forme nouvelle. Il s'agit d'un instrument de nature éducationnelle, qui prend la forme d'un processus communicationnel et peut varier selon l'objectif poursuivi (persuasion ou émancipation), le contenu des messages transmis/échangés et les modèles pédagogique

(traditionnel ou constructiviste) et de communication (transférentielle ou dialogique) adoptés, soit le type de relation établie entre éducateur et apprenti (descendante ou horizontale).

La PNATER originelle se caractérise notamment par son référentiel fort influencé par le paradigme de la modernisation, avec le technicisme et le productivisme qui lui sont inhérents, et par l'adoption de la Théorie de la Diffusion de Technologies en tant qu'approche méthodologique fondant l'action vulgarisatrice. Et s'il est vrai que cette politique, qui a connu son apogée dans les années 1970, a en grande mesure réussi en ce qui concerne l'accomplissement de la mission diffusionniste et productiviste qui lui a été attribuée, il n'est pas moins vrai que ses résultats n'ont pas tous été bénéfiques à la société brésilienne, notamment en ce qui concerne les dimensions sociale et environnementale.

D'où la montée en force, à partir du milieu des années 1980, de voix dissidentes dans le débat politique concernant l'ATER publique, tant au sein de l'Etat et de la société civile que sur la scène internationale. Ces voix dissidentes ont mis en évidence et tenté d'expliquer les nombreux dysfonctionnements de la PNATER, notamment ses effets sociaux et environnementaux pervers et son inadéquation croissante à la réalité environnante, alors marquée par des changements divers, surtout d'ordre paradigmatique. En tant qu'objet d'un débat fort controversé, l'ATER publique est devenue, un peu partout dans le monde, de plus en plus vulnérable aux pressions de la vague néo-libérale, dont le passage au Brésil a laissé parmi ses traces le démantèlement presque total du SIBRATER[2] et l'abandon, de la part de l'Etat Fédéral, de l'action publique dans ce domaine.

La crise longue et profonde que la PNATER a connu depuis lors s'explique donc en partie par la crise budgétaire et de légitimité de l'Etat, ainsi que par les mesures néo-libérales adoptées en vue d'assainir l'économie nationale alors en récession. Mais la crise de paradigme qui marque le champ du développement depuis une trentaine d'années, à l'origine de laquelle se trouve la mise en évidence des effets pervers de la modernisation agricole que cette politique a contribué à promouvoir, a sans doute été l'un des facteurs déterminants majeurs de sa remise en cause et du renouvellement du débat la concernant.

De fait, cette crise paradigmatique se caractérise, d'un côté, par la remise en question du paradigme de la modernisation et, évidemment, des concepts et modèles de développement, d'agriculture et d'ATER qui en découlent et qui sont à la base du référentiel originel de la

[2] Système Brésilien d'ATER.

PNATER. De l'autre côté, on a l'émergence et montée en puissance du paradigme de la durabilité, dans le cadre duquel plusieurs approches nouvelles du développement et de l'agriculture revendiquent leur inscription.

Comme nous avons annoncé plus haut, la fin de la crise de la PNATER a été décrétée par l'institution, en mai 2004, de la Nouvelle PNATER, annonçant des innovations qui, à en juger par le discours officiel, sont de nature très radicale. En effet, le texte officiel de cette nouvelle politique se caractérise notamment par l'adoption, sans équivoque, de l'une des approches du développement rural durable, à savoir l'approche agroécologique, en tant que nouveau référent théorique, méthodologique et technologique de l'ATER publique brésilienne.

Ce processus de changement de la PNATER vers l'adoption d'un référentiel d'inspiration agroécologique constitue le sujet central de notre recherche, dont la problématisation est opérée dans les sections qui suivent, où sont également exposés les hypothèses initiales et les objectifs de la recherche, ainsi que ses aspects méthodologiques.

La problématique générale de la recherche

Comme il sera montré plus exhaustivement au cours de ce travail, de même que dans le débat général sur le développement durable, diverses approches nouvelles du développement rural et de l'agriculture s'inscrivent dans le cadre du paradigme de la durabilité. En ce qui concerne plus spécifiquement l'agriculture, plusieurs auteurs affirment, à l'instar de Caporal (1998, p. 426-427), que les perspectives de l'Agroécologie et de l'Intensification Verte constituent les deux pôles *« extrêmes d'un processus d'écologisation agricole ».* Cet auteur affirme également que, du fait des divergences existant entre ces deux perspectives, *« il n'y a pas de consensus sur les stratégies opérationnelles »* à travers lesquelles arriver à la durabilité de l'agriculture. Autrement dit, de chacune de ces deux perspectives découlent des projets politiques spécifiques pour rendre durable le développement rural et agricole, et, donc, pour l'ATER. D'autant plus que, selon Fouilleux (2003, p.194), il y a un lien direct *« entre la nature du cadre paradigmatique mobilisé et la nature du projet politique formulé ».*

De façon schématique, la perspective de l'« Intensification Verte » correspond au perfectionnement du modèle de l'agriculture moderne, à travers la mise en œuvre de mesures

partielles de protection de l'environnement et l'adoption d'un ensemble d'innovations technologiques censées être capables à la fois de réduire les coûts environnementaux et d'améliorer l'efficacité économique des exploitations agricoles. Évidemment, cette perspective s'érige, depuis les années 1990, au Brésil comme ailleurs, en tendance dominante de transition de l'agriculture vers la « durabilité ». D'autant plus qu'elle s'inscrit dans le cadre du paradigme néoclassique, sur lequel se fonde la vision hégémonique du développement durable, soit la perspective écotechnocratique (cf. chapitre 3).

Quant à la perspective agroécologique, elle s'inscrit dans le cadre de l'agriculture écologique, notion qui recouvre une multitude de types d'agriculture dont les traits caractéristiques communs sont, d'une part, la rupture avec l'agriculture moderne ; et, d'autre part, la reconfiguration des systèmes de production selon un modèle d'agriculture moins intensif, fondé sur une mobilisation accrue du capital naturel et du travail, au détriment des inputs et techniques potentiellement nuisibles à l'environnement, dans le souci de préservation de la nature et de la vie humaine. Dans ce cadre, le mouvement agroécologique, qui regroupe les défenseurs des principes de l'Agroécologie, en tant qu'approche scientifique, méthodologique et technologique, apparaît comme la tendance minoritaire et la plus radicalement opposée à l'agriculture moderne. Ce mouvement se fonde sur l'idée que l'opportunité d'une rupture avec celle-là réside dans son potentiel en tant que voie vers la durabilité du développement rural non seulement dans ses dimensions économique et/ou écologique, mais aussi sociale, éthique, culturelle, politique et territoriale. Il s'agit en outre d'une réponse à la crise socioenvironnementale à partir de la fusion de mouvements sociaux et écologiques.

Or, la position minoritaire de l'approche agroécologique dans le débat général sur la durabilité du développement rural et de l'agriculture s'affirme également au sein de l'État brésilien, même dans le gouvernement actuel, qui se présente comme démocratique et populaire. Dès

lors, l'inspiration fortement agroécologique de la Nouvelle PNATER représente un changement de l'action publique brésilienne qui ne cesse d'intriguer tout observateur. En effet, dans la mesure où la vision dominante du développement rural et de l'agriculture durables se fonde clairement sur la perspective de l'Intensification Verte, on est en droit d'imaginer que le projet politique d'une nouvelle ATER fondé sur cette perspective aurait dû, en toute logique, être privilégié dans le processus de décision concernant le changement de la PNATER.

Or, au-delà du fait d'être intrigant, le changement de l'ATER publique proposé dans le cadre de la Nouvelle PNATER a un caractère très radical, car, comme nous l'avons indiqué ci-dessus, l'Agroécologie constitue l'approche de l'agriculture durable qui propose la rupture la plus radicale avec les schèmes de « l'agriculture moderne », soit avec le paradigme technologique qui était au cœur de l'ancienne PNATER.

Comment expliquer le paradoxe d'un tel radicalisme, surtout dans un contexte si adverse et a priori peu favorable à l'adoption des principes de l'Agroécologie ?

Pour essayer de répondre à cette question, nous avons suivi les pistes indiquées par Fouilleux (2000 ; 2003), selon qui la forme et l'ampleur du changement d'une politique publique sont conditionnées par la conjonction de deux facteurs : 1) l'éventail des idées à son propos, nouvelles et anciennes, c'est-à-dire l'ensemble d'alternatives envisageables présentes dans le débat sur la politique concernée ; et 2) le type de configuration politique qui s'exprime dans le processus de décision concernant son changement.

Pour arriver à ces conclusions théoriques, cet auteur part de la prémisse, posée par Jobert (1994), selon laquelle l'action publique est orientée par des recettes qui traduisent les idées

mobilisées par les acteurs engagés dans les processus de qualification des problèmes sociaux et de formulation de propositions pour leur traitement. Alors, une politique publique peut être considérée comme une *« agrégation d'idées institutionnalisées »* sous la forme de ses objectifs et instruments, l'ensemble organisé de ces idées étant associé à la notion de référentiel (Fouilleux, 2000; 2003, p. 28).

Mais, différemment de ce qu'évoque la définition originelle de cette notion, proposée par Jobert et Muller (1987), le référentiel d'une politique publique n'est pas conçu par Fouilleux comme un ensemble homogène et cohérent d'idées, produites par un groupe d'acteurs qui partagent la même vision du monde et les mêmes intérêts et sont en position d'hégémonie face à l'ensemble des acteurs concernés par la construction de la politique en cause. De fait, Fouilleux attire l'attention sur le caractère hybride et presque toujours contradictoire du référentiel, en raison de sa « diversité génétique » et du caractère politique du processus de sa construction : d'un côté, les idées qui le composent sont le produit de débats et controverses qui se déroulent en des réseaux divers d'acteurs et sont encadrés par des références de natures diverses, la nature et le contenu de ces idées étant marqués par la pluralité ; de l'autre côté, la conjonction de ces idées résulte d'un compromis politique entre les représentants de ces différents réseaux, dont les intérêts et visions du monde sont différentes et parfois même antagoniques [3].

Ces définitions et conclusions théoriques suscitent une question intéressante sur le processus de construction de la Nouvelle PNATER, dans la mesure où elles attirent l'attention sur l'apparente homogénéité et cohérence des idées qui composent son référentiel. D'autant plus que, en conformité avec le discours officiel, cette politique

> *« a été construite de façon participative, en articulation avec les diverses sphères du gouvernement fédéral, en consultant les gouvernement des unités*

[3]Pour Muller (1995, p. 160), la notion de référentiel *« n'exclut pas l'idée de conflit, au contraire. Cette vision du monde produite dans le cadre d'une politique publique n'est pas un consensus (les gens en général divergent quant à l'avenir de l'agriculture, de l'environnement etc.), mais un espace sémantique où se cristallisent les conflits »*.

> *fédératives et leurs institutions, ainsi que les segments de la société civile, leaders des organisations de représentation des agriculteurs familiaux et des mouvements sociaux concernés par cette question »* (BRASIL, 2004, p. 3).

S'il en a été ainsi, la pluralité des intérêts et visions du monde qui certainement marque cet univers d'acteurs n'aurait-elle pas dû, si l'on suit Fouilleux, imprimer au référentiel de la Nouvelle PNATER un caractère plutôt hétérogène et, à tout le moins dans certains de ses aspects, voire même contradictoire ?

Cette question nous a conduit à poser l'hypothèse selon laquelle le processus de construction de cette politique n'a pas été aussi démocratique et participatif que le discours officiel nous conduit à le croire[4]. En d'autres termes, cette hypothèse consiste à voir dans l'homogénéité et la cohérence du référentiel de la Nouvelle PNATER le résultat de l'imposition de l'approche agroécologique par les nouvelles élites administratives du Ministère du Développement Agraire, parmi lesquelles se trouvent plusieurs partisans de l'Agroécologie. Cette hypothèse correspond d'ailleurs à celle sous-jacente à la définition originelle de la notion de référentiel d'une politique publique, à savoir que celui-ci est produit par un groupe d'acteurs qui partagent la même vision du monde et les mêmes intérêts et sont en position d'hégémonie face à l'ensemble d'acteurs concernés par la politique.

L'observation participante que nous avons pu faire de la mise en œuvre de la politique en cause[5], depuis 2006, dans le cadre de notre travail à l'INCRA, a renforcé cette hypothèse. Il en est de même pour ce qui est de notre recherche bibliographique. C'est le cas de Dias (2007, p.17), par exemple, qui pose implicitement ladite hypothèse, à travers l'affirmation suivante:

> *« Quoique la nouvelle politique nationale d'aide technique et vulgarisation agricole (...) soit le fruit d'un ample processus de consultation des*

---

[4] Par exemple, on peut lire dans l'introduction du texte officiel que cette politique a été construite au « *moment de la consolidation d'un gouvernement démocratique et populaire qui ouvre le chemin à la participation et au contrôle social sur les politiques publiques »* (BRASIL, 2004, p.3).

[5] De fait, en tant que représentante de l'INCRA, j'ai pu participer à plusieurs débats au sein de divers forums liés à la mise en œuvre et évaluation de cette politique, à savoir : le Groupe d'Exécution de la Politique Agricole pour la Réforme Agraire de l'Etat de la Paraíba – GERA/PB ; les Chambres techniques d'ATER et de Crédit Rural du Conseil de Développement Rural Durable de l'Etat de la Paraíba – CEDRS/PB ; les Séminaires sur l'ATER réalisés au premier semestre de 2008, d'abord à l'échelle de la Paraíba et puis à l'échelle nationale ; nombre de réunions avec les *assentados* de la réforme agraire.

vulgarisateurs, des organisations d'agriculteurs et d'autres acteurs concernés, l'accent mis sur la promotion de la transition agroécologique a prévalu dans le texte final ».

Dans le cadre de l'approche théorique que nous avons adoptée, le changement d'une politique publique est conçu, tout d'abord, comme un processus de réorientation de l'action publique dans le domaine concerné, en vue de l'adapter à une nouvelle réalité environnante ou à faire face aux effets inattendus et/ou indésirables de la politique originelle. La perception du besoin de changement résulterait, donc, d'un processus d'apprentissage social qui, à son tour, découlerait de l'appréciation de la non pertinence et/ou des erreurs de l'action publique mise en œuvre, de ses disfonctionnements, de son appréhension inadéquate des problèmes et/ou de la réalité environnante[6]. Ceci conduirait à la reconsidération des idées institutionnalisées et à l'émergence de nouvelles idées sur la politique publique concernée, c'est-à-dire, à la réouverture du débat sur celle-ci (Muller et Surel, 1998).

A partir de cette compréhension, Fouilleux définit le changement d'une politique publique comme un processus d'incorporation de nouvelles idées dans la reformulation de ses objectifs et/ou instruments. Alors, le renouvellement du cadre cognitif d'une politique publique constitue une condition sine qua non, quoique non suffisante, de son changement. D'autres facteurs, notamment d'ordre institutionnel et politique, sont considérés également importants en tant que déterminants du processus d'évolution des politiques publiques, soit en favorisant, soit en entravant leur changement. Ainsi, pour qu'un changement s'opère, il faut, surtout, que l'incorporation de nouvelles idées dans le cadre de la politique en question soit politiquement faisable. En d'autres mots, il faut que la configuration politique régnante dans le processus de décision soit favorable au changement.

Et, toujours selon Fouilleux, la faisabilité du changement devient plus grande lors de l'ouverture d'une « fenêtre politique », provoquée par une « conjoncture critique » qui oblige le « décideur public » à faire, au nom du maintien de l'intégrité et de la « stabilité globale » du système politique, certains arbitrages politiques qui peuvent donner origine tant aux changements comme aux permanences observables dans le contenu d'une politique publique après sa réforme. Cet auteur montre ainsi que le changement, tout comme la permanence, ne sont pas des phénomènes exclusifs et que, nécessairement, dans la réforme d'une politique

[6] A propos, selon le discours officiel sur la Nouvelle PNATER, sa construction est le résultat de l'« *analyse critique des effets négatifs de la Révolution Verte et des problèmes déjà mis en évidence par les études des modèles conventionnels d'ATER basés sur le diffusionnisme »* (BRASIL, 2004, p. 3).

publique, même dans les réformes au caractère le plus radical, s'opère une hybridation systématique entre inertie (permanences) et changement (innovations).

Alors, en conformité avec les prévisions théoriques offertes par cette approche du changement de politique publique, la remise en cause de la PNATER, le renouvellement de son cadre cognitif au sein d'un processus de changement paradigmatique dans le domaine concerné et l'arrivée au pouvoir d'une coalition d'acteurs partisane de l'Agroécologie, l'une des approches candidates au statut de nouveau paradigme dominant, constituent autant d'éléments qui semblent avoir contribué à l'ouverture d'une « fenêtre politique », rendant le changement de la PNATER dans une perspective agroécologique politiquement faisable.

Objectifs de la recherche

- ✓ Analyser le processus d'évolution de la Politique Brésilienne d'Aide Technique et Vulgarisation Agricole – PNATER, en vue d'identifier et d'expliquer son changement récent vers l'adoption d'un référentiel d'inspiration agroécologique ;
- ✓ Retracer le processus de changement paradigmatique dans le domaine du développement et du développement agricole, afin d'avoir une vision d'ensemble des différentes approches qui ont pu influencer l'action publique brésilienne dans le domaine de l'ATER ;
- ✓ Identifier les différentes idées sur l'ATER présentes dans le débat qui s'est déroulé en amont et au cours du processus d'élaboration de la Nouvelle PNATER;
- ✓ Décrire et analyser la configuration politique de ce dernier processus, c'est-à-dire, les relations de pouvoir entre les divers groupes d'acteurs en jeu, identifiant les idées défendues par chacun de ces groupes, ainsi que leurs intérêts et ressources.

Aspects méthodologiques

Trois méthodes ont été employées dans la collecte des données empiriques qui ont nourri notre recherche. La première a été un travail de recherche bibliographique et documentaire, en vue de l'obtention de données de seconde main sur le processus d'évolution de la politique

étudiée. Nous avons alors consulté des livres, mémoires de recherche et thèses, des textes et documents officiels, la presse généraliste et spécialisée, les programmes de gouvernement des partis politiques, des documents de communication émis par les représentations des différents groupes d'acteurs concernés par la PNATER (agriculteurs, agents vulgarisateurs, scientifiques, ONGs, organismes internationaux de coopération pour le développement).

La deuxième méthode a été une observation non systématique de la PNATER, dans sa forme originelle, telle que Nous l'avons découverte au cours de notre formation d'ingénieur agricole et, ensuite, de notre Mestrado (DEA) en économie rurale. Ces formations Nous ont en effet permis d'appréhender, à partir d'un point de vue technique et économique, les effets concrets de cette politique, notamment ceux d'ordre agronomique, socioéconomique et environnemental. Ce fut le cas surtout de notre recherche sur les effets socioenvironnementaux de l'agriculture irriguée dans la région semi-aride de l'Etat de la Paraíba, menée dans le cadre du Mestrado. Par ailleurs, des cours, voyages d'étude, stages, congrès et séminaires, entretiens et questionnaires, ainsi que des séjours divers à la campagne, ont été l'occasion de nombreux échanges avec des agriculteurs, scientifiques, agents vulgarisateurs, technobureaucrates et hommes politiques, à partir desquelles Nous avons pu appréhender plusieurs éléments de leurs pratiques et idées liées au développement rural, à l'agriculture et à l'environnement.

La troisième méthode a été l'observation participante de la mise en œuvre de la Nouvelle PNATER dans les assentamentos de la Réforme Agraire de l'Etat de la Paraíba, qui s'est accomplie à partir d'avril 2006, dans le cadre de notre activité professionnelle comme fonctionnaire de l'INCRA, où Nous jouons le rôle d'agent de cette mise en œuvre. De fait, en tant que tel, Nous avons été partie prenante de divers forums liés à la politique étudiée, à savoir : le Groupe d'Exécution de la Politique Agricole pour la Réforme Agraire de l'Etat de la Paraíba – GERA/PB, les Chambres Techniques d'ATER et de Crédit Rural du Conseil de Développement Rural Durable de l'Etat de la Paraíba – CEDRS/PB, les Séminaires sur l'ATER réalisés au premier semestre de 2008, d'abord à l'échelle de la Paraíba et puis à l'échelle nationale, nombre de réunions avec les *assentados* de la réforme agraire. Et dans ces occasions, Nous avons pu mener nombreuses discussions informelles avec plusieurs acteurs qui ont participé au processus de construction de la Nouvelle PNATER. Nous avons pu également observer la compétition entre des modèles concurrents d'agriculture et d'ATER

qui, encore aujourd'hui, se révèle à travers les conflits entre les divers acteurs engagés dans la mise en œuvre de cette politique.

Structure de la thèse

Dans le premier chapitre, Nous commençons par une interrogation sur le rôle des facteurs cognitifs – idées, représentations, valeurs – dans les processus de construction des politiques publiques. A partir d'une approche cognitive de l'analyse de politiques publiques, sont définies ensuite les notions de politique publique, d'idées sur une politique publique, et, de référentiel d'une politique publique. Dans un troisième temps, nous présentons les mécanismes à travers lesquels sont produites les idées relatives à une politique publique, et comment elles circulent entre les différents forums où se déroule le débat, et, enfin, la façon dont elles sont écartées ou prises en compte dans les processus de décision concernés. Les deux dernières sections du chapitre sont consacrées à la présentation des notions d'inertie et de changement des politiques publiques et à une interrogation sur le poids du renouvellement du débat sur une politique publique dans l'explication de son changement.

Dans les trois chapitres suivants, qui traitent de l'évolution des idées sur le développement et l'agriculture, nous avons voulu présenter une vision d'ensemble sur les différentes approches qui ont pu influencer l'action publique brésilienne dans ces domaines et, donc, dans le domaine de l'ATER.

Le chapitre 2 est-il dédié à l'étude du paradigme de la modernisation, en tant que paradigme dominant dans le champ du développement, et à sa déclinaison sectorielle dans le domaine de l'agriculture, à savoir le modèle de l'agriculture moderne. En ce sens, nous avons adopté une perspective historique, au moyen de laquelle nous avons cherché à mettre en lumière les mécanismes au moyen desquels ce paradigme a conquis le statut de référent central dans la formulation des politiques de développement, y compris le développement rural et agricole et l'ATER, mises en œuvre un peu partout dans le monde, à partir du milieu du XXème siècle.

Dans le chapitre 3, nous décrivons le processus de construction du paradigme de la durabilité du développement. Il est alors montré que ce paradigme se trouve encore en construction et qu'il n'y a donc pas une interprétation universelle du concept de développement durable, mais des interprétations multiples, parfois même contradictoires, parmi lesquelles il est possible de

distinguer trois perspectives principales, présentées au cours du chapitre, à savoir : l'approche économiciste, l'approche conservationniste et l'approche socio-environnementale du développement durable.

Le chapitre 4 montre qu'à l'instar du débat sur le développement durable, celui qui se déroule autour de l'idée d'une agriculture durable est marqué par une multitude d'approches différentes et que, derrière le consensus apparent autour de l'objectif d'une agriculture durable, se développe une controverse autour de la définition même du concept et des moyens à travers lesquels atteindre un tel objectif. D'où l'intérêt de décrire et analyser, sinon l'ensemble des différentes approches de l'agriculture « durable », en identifiant les visions du monde et les intérêts qui les sous-tendent, du moins les perspectives principales qui ressortent du débat sur cette notion, à savoir l'Intensification Verte et l'Agroécologie.

Dans le chapitre 5, nous faisons une description et analyse du processus d'évolution de l'ATER conventionnelle, tel qu'elle a été mise en œuvre au Brésil, en tant qu'instrument des politiques publiques de développement rural. Dans ce sens, nous avons d'abord essayé de rendre compte du contexte socio-économique, politique et idéologique, notamment en ce qui concerne l'agriculture, dans lequel l'ATER publique a été proposée et institutionnalisée au Brésil. Ensuite, nous proposons une discussion autour de la définition des services d'ATER, suivie d'une présentation du modèle classique d'ATER, soit le modèle nord-américain. Dans un troisième temps, le processus d'évolution de la PNATER originelle, dans ses différentes phases, de sa naissance à son apogée, est décrit et analysé. Enfin, nous présentons quelques éléments descriptifs et explicatifs de la grande crise que la PNATER a connu à partir du milieu des années 1980.

Finalement, le chapitre 6 est consacré à l'analyse du processus de changement dont la PNATER a récemment fait l'objet. Dans cette perspective, nous commençons par décrire les projets politiques d'une nouvelle ATER publique dérivés des perspectives de l'Intensification Verte et de l'Agroécologie. Ensuite, nous proposons une description et une analyse du contenu du texte officiel de la Nouvelle PNATER. Puis, nous retraçons l'évolution du débat sur la PNATER qui s'est déroulé depuis son entrée en crise jusqu'à la veille de la mise en route, en 2003, du processus d'élaboration de cette politique, instituée en 2004. Il s'agira alors de décrire la généalogie de ce débat et d'en analyser la dynamique, ainsi que les différentes idées qui s'y sont exprimées, notamment en termes de contenu et de provenance. Enfin, nous essayons, à partir de l'analyse de la configuration politique existante au sein du processus de

formulation de la politique étudiée, d'expliquer pourquoi le groupe défenseur de l'approche agroécologique, malgré son statut de courant minoritaire dans le débat général sur l'agriculture durable, s'est imposé dans le jeu politique auquel a donné lieu la construction de la Nouvelle PNATER.

Les Politiques Publiques et leur changement : une approche cognitive d'analyse

> *« L'étude de tout sujet requiert une conceptualisation préalable qui délimite l'objet à comprendre, ainsi qu'une méthodologie qui permet de rassembler l'information utile. Logiquement, la conceptualisation précède et détermine le choix des méthodes : ce n'est qu'après avoir défini un sujet que l'on peut délimiter avec précision le champ des recherches, et donc choisir les méthodes les mieux adaptées pour la collecte de données pertinentes »* (Schonfeld, 1991, p. 267).

Introduction

Comme nous l'avons déjà annoncé dans l'introduction, dans le cadre de notre recherche il s'agit de décrire et analyser le processus d'évolution de la PNATER – Politique Nationale d'Aide Technique et Vulgarisation Agricole du Brésil, dès le début de sa construction, dans l'après-guerre, jusqu'au changement dont elle a récemment fait l'objet et qui a débouché sur l'institution, en 2004, de la Nouvelle PNATER. Avec cette étude, notre but majeur consiste à apporter des éléments d'explication de ce changement, notamment en ce qui concerne sa dimension cognitive, marquée par la prise en compte de l'approche agroécologique, en substitution du diffusionnisme productiviste, et son intégration dans le référentiel de l'action publique brésilienne concernant l'ATER.

L'intérêt d'une telle étude réside notamment dans le fait que ce processus de changement s'est déroulé dans un contexte marqué par une crise paradigmatique dans le domaine du développement, où l'approche agroécologique apparaît comme courant minoritaire au sein du débat sur le développement rural et l'agriculture durable. La surprise aurait été moins forte si le courant dominant dans ce débat, à savoir la perspective de l'intensification verte, était sorti vainqueur du processus d'élaboration de la Nouvelle PNATER. Cette crise paradigmatique est décrite et analysée, d'une façon assez exhaustive, dans les trois chapitres qui suivent.

Notre étude suppose donc la définition d'un cadre analytique capable de rendre compte du rôle des idées dans les processus de construction et changement des politiques publiques, en

explicitant les mécanismes à travers lesquels des idées nouvelles sont prises en compte dans la (re)formulation de celles-ci et les facteurs qui favorisent ou qui fonctionnent comme des obstacles à cette prise en compte.

En quoi consiste le changement d'une politique publique ? Pourquoi une politique publique change-t-elle ? Comment évaluer l'ampleur du changement d'une politique publique ? Autrement dit, quels critères utiliser pour mesurer ce changement ? D'autre part, comment l'émergence d'un nouveau paradigme scientifique dans un domaine donné peut-elle influencer l'action publique qui y est menée ? Quels sont les facteurs qui favorisent ou qui, au contraire, fonctionnent comme des obstacles à la prise en compte d'idées nouvelles à propos d'une politique publique dans les processus de décision concernés ? Pourquoi certaines idées présentes dans le débat sur la réforme d'une politique publique sont prises en compte lors de la décision, tandis que d'autres ne le sont pas ? Bref, comment expliquer la trajectoire d'évolution concrètement empruntée par la politique étudiée dans un contexte marqué par un débat fort controversé ?

Voilà quelques questions que nous jugeons essentielles à la lecture du processus d'évolution de la politique objet de notre recherche et dont les réponses supposent la définition d'un cadre théorique et méthodologique pertinent.

Dans cette perspective, il nous semble nécessaire de mener, d'abord, une interrogation sur le rôle des facteurs cognitifs – idées, représentations, valeurs – dans les processus de construction des politiques publiques. Cela nous amène à nous interroger sur les mécanismes à travers lesquels les idées à propos d'une politique publique sont prises en compte dans les processus de décision concernés. Ensuite, il s'agit de définir, à partir d'une approche cognitive, les notions de politique publique et idées sur une politique publique, ainsi que celles de changement et inertie des politiques publiques. Enfin, il faut s'interroger sur le poids du renouvellement du débat sur une politique publique dans l'explication de son changement.

Pour cela, nous nous appuyons sur une approche cognitive de l'analyse de politiques publiques, dont la caractéristique principale est celle d'attribuer aux idées un rôle crucial dans les processus de construction et de changement de ces politiques. De fait, selon cette approche, l'action publique est orientée par des recettes traduisant les idées mobilisées par les

acteurs concernés dans les processus de qualification des problèmes sociaux et de formulation de propositions pour leur traitement. Ainsi, une politique publique peut être considérée comme une *« agrégation d'idées institutionnalisées »* sous la forme de ses objectifs et instruments. Dans ce cadre, on considère que l'émergence d'idées nouvelles à propos d'une politique publique, au cours de sa mise en œuvre, constitue une condition nécessaire à son changement. Changement qui est alors défini comme un processus de prise en compte d'idées nouvelles dans la reformulation des objectifs et/ou des instruments de la politique concernée.

Mais, comme l'on verra au cours de ce chapitre, si le renouvellement du débat sur une politique publique constitue une condition nécessaire à son changement, elle n'est pas pour autant une condition suffisante, puisque d'autres facteurs, d'ordre non cognitif, jouent également un rôle important dans son processus d'évolution, soit en favorisant soit en entravant son changement.

La dimension cognitive de la construction des politiques publiques

Les politiques publiques ont été pendant longtemps appréhendées selon un schéma hiérarchique et linéaire qui les présentait comme des simples outputs du système politique en réponse aux demandes sociales concernant des problèmes collectifs. Les conceptions de Pouvoir et d'Etat sur lesquelles ce type d'analyse est fondée sont assez « technocratiques », ce dernier étant *« vu comme un acteur indépendant, à côté ou au-dessus de la société, procédant après identification des problèmes à des choix rationnels en vue d'atteindre des objectifs dits d''intérêt général' »* (Pollet, 1995, p.28).

Ce mode d'appréhension a conduit nombre de chercheurs, aussi bien des politologues que des économistes, à mettre l'accent sur la question des variables explicatives du contenu des

politiques publiques. Les uns insistaient sur le poids des facteurs politiques – caractéristiques du système politique, idéologies, distorsions dans la représentation, degré de compétition partisane et niveau de participation électorale –, tandis que les autres s'intéressaient exclusivement aux variables économiques – ressources, croissance, population, etc. Dans un cas comme dans l'autre, la politique publique était toujours appréhendée en tant que variable dépendante (Meny et Thoenig, 1989).

Loin d'être stérile, cette controverse a suscité un enrichissement à la fois empirique et théorique du champ de l'analyse des politiques publiques, enrichissement qui a débouché sur un renversement radical de perspective : la politique publique devient elle-même variable indépendante. C'est ainsi que l'hypothèse de la détermination du politics par la policy devient plausible et qu'une *« 'reconstitution' de ce que l'on dénomme, par facilité, l'Etat, les institutions, l'administration, les décideurs, etc. »* devient possible (Meny et Thoenig, 1989, p. 21).

L'attention des analystes s'est alors progressivement tournée vers les aspects dynamiques du processus politique post-décision, c'est-à-dire vers les phases de mise en œuvre et d'évaluation des politiques publiques, ainsi que vers les interactions entre les différents acteurs concernés, publics et privés, dont la configuration *« donne de l'Etat ou de telle ou telle institution une image spécifique, particulière »* (Mény et Thoenig, 1989, p. 21).

Dans les dernières décennies, plusieurs études empiriques et théoriques concernant ces interactions ont contribué à la mise en évidence d'une diversification et complexification

croissantes des processus de formulation et de mise en œuvre des politiques publiques, notamment en ce qui concerne les constructions intellectuelles qui les président. Un des signes les plus visibles de cette croissante complexité consiste en le caractère souvent non hiérarchique des interactions entre les acteurs en jeu, la diversification de plus en plus grande de ces derniers et l'affaiblissement du degré de formalisation dans leurs échanges en termes de ressources et d'informations. Des transformations qui se font *« dans un monde de plus en plus caractérisé par l'interdépendance asymétrique, par l'incertitude et par la complexité des questions qui demandent régulation »* (Faria, 2003, p.22).

Comme le souligne Lascoumes (1996, p.329), cette complexité réside notamment dans le caractère transversal des enjeux en jeu, ce qui exige la mise en relation « des ressources intellectuelles et pratiques, des catégories de savoir et d'action appartenant à des secteurs différents ». L'action publique elle-même devient de plus en plus hétérogène, dans la mesure où les nouveaux domaines d'action engendrés par ces enjeux suscitent la mise en œuvre non d'une politique au singulier, mais d'un ensemble de programmes plus ou moins bien coordonnés. Bref, *« ces nouveaux domaines de l'action se caractérisent par une triple hétérogénéité : celle des leurs enjeux, celle de leurs programmes, celle de leurs réseaux d'acteurs ».* Mais ces transformations contemporaines de l'action publique ne concernent pas seulement les domaines émergents, mais également les politiques sectorielles classiques. En effet, ces dernières sont de plus en plus marquées par l'enchevêtrement des enjeux,

l'intersectorialité des programmes, la transversalité des actions publiques, l'hétérogénéité des acteurs mobilisés.

En montrant les limites des approches traditionnelles à rendre compte de ces transformations de l'action publique, ces études ont donné origine à l'émergence de plusieurs nouvelles approches, au sein desquelles les facteurs cognitifs sont introduits en tant que variable explicative des politiques publiques. Cette tendance marque une rupture par rapport au contexte précédent du champ de l'analyse des politiques publiques, où ces facteurs étaient très souvent négligés ou, dans les meilleurs des cas, pris en compte comme des simples arguments dans le jeu des intérêts, leur rôle n'ayant qu'un caractère secondaire et/ou justificatif. Néanmoins, l'approche cognitive des politiques publiques ne se constitue pas en tant qu'un tout homogène, les différents analystes concevant l'influence des facteurs cognitifs sur l'action publique selon des modes[7] et des degrés divers (Faria, 2003).

Ce constat a été également fait par Sabatier et Schlager (2000), qui ont évalué plusieurs approches de l'analyse des politiques publiques en fonction notamment de l'importance

[7] D'après Faria (2003), les différents auteurs font normalement référence à des processus cognitifs divers lorsqu'ils mobilisent la notion d'idées. Derrière cette notion on peut trouver, par exemple : l'affirmation de valeurs ; des solutions pour des problèmes publics ; des symboles et images qui expriment des identités publiques et privées ; des idéologies ; et des visions du monde.

attribuée au pouvoir explicatif des variables cognitives relativement à celles de nature non cognitive. Dans le cadre général de ces approches, les facteurs non cognitifs présentés sont notamment les intérêts et les institutions, notions dont les définitions varient selon les différents auteurs, ainsi que les conditions socio-économiques et naturelles. Quant aux facteurs cognitifs, ils sont représentés par des notions multiples, telles que « représentations », « croyances », « culture », « valeurs » et, notamment « idées », avec des définitions également diverses. Ces différentes notions ont néanmoins en commun le fait qu'elles renvoient à des prismes cognitifs à travers lesquels les individus perçoivent la réalité qui les entoure. Ces prismes ayant des effets de filtrage et/ou déformation des informations, les individus perçoivent la réalité de façon souvent divergente, voire contradictoire.

Dans le cadre hétérogène qui est celui de l'approche cognitive des politiques publiques, les idées sont considérées soit comme des inputs soit comme des outputs des processus de décision, les politiques publiques étant considérées respectivement comme « façonnées par les

idées » ou alors comme *« des sources d'information et de sens »* (Pierson, 1993 ; cité par Fouilleux, 2000, p. 277). La mise en évidence du rôle des idées dans les politiques publiques a ainsi, d'après Muller (2000), conduit les chercheurs à reformuler la question de l'action publique, notamment en ce qui concerne l'objet des politiques publiques. De fait, celles-ci sont désormais considérées comme ayant un double objet, à savoir la résolution des problèmes publics et également la construction de grilles d'interprétation du réel.

Une politique publique peut en effet être conçue comme *« un programme d'action gouvernementale dans un secteur de la société ou un espace géographique »* (Mény et Thoenig, 1989, p. 12), l'élaboration et la mise en œuvre de ce programme ayant comme but la résolution de problèmes collectifs. Thoenig (1998, p. 47) défini d'ailleurs l'action publique comme des processus à travers lesquels une société construit et qualifie des problèmes sociaux, les déléguant dans une plus ou moins grande mesure à l'Etat, et formule des réponses, des contenus et des processus en vue de leur traitement[8]. En d'autres mots, l'objectif de toute politique publique est la transformation d'une situation vécue comme problématique de façon à atteindre, à travers la mise en place des solutions retenues, une situation censée être satisfaisante (Larrue, 2000). Ainsi, dans le programme d'action sont définies *« les solutions envisagées pour résoudre le problème et par qui elles vont être mises en œuvre, avec quels instruments, selon quelles procédures »* [9] (Larrue, 2000, p. 72).

Dans le cas de la PNATER, le problème social que la société brésilienne de l'après-guerre entendait résoudre, à travers la mise en œuvre de cette politique, était le « retard » de l'agriculture nationale. Problème dont la résolution était considérée d'autant plus urgente qu'il était en général perçu comme l'une des causes majeures du « retard » de l'économie brésilienne dans son ensemble, c'est-à-dire du sous-développement du Pays. D'autres politiques publiques, comme par exemple la Politique Nationale de Crédit Rural, ont été mises en œuvre au Brésil dans le même but. On y reviendra, de façon plus exhaustive, dans le cinquième chapitre de cette thèse.

---

[8] L'efficacité de l'action publique en ce qui concerne la résolution des problèmes sociaux reste pourtant à prouver. Selon Duran (1992), un écart se révèle souvent entre les intentions de départ et la situation d'arrivée, les finalités choisies et celles vécues, en vertu de la complexité et de l'incertitude inhérentes à l'action publique, qui est ainsi marquée par « *un enchaînement peu prévisible des actes les uns sur les autres, ainsi que de leurs conséquences »* (Duran, 1992, p. 228). Autrement dit, la rationalité de l'action publique se trouve limitée par les difficultés de la connaissance et de l'action, ce qui fait que ses conséquences soient imprévisibles. Cela se traduit dans le fait que l'émergence de nombreux problèmes sociaux constitue le résultat de la mise en œuvre des politiques publiques elles-mêmes.

[9] Dans l'approche utilisée par Larrue (2000), *« toute politique publique vise à orienter le comportement des groupes cibles »*, comportement qui est censé être à l'origine du problème collectif à résoudre.

On peut donc considérer que les politiques publiques correspondent à des recettes à travers l'application desquelles l'autorité publique cherche à résoudre des problèmes sociaux. Des recettes qui renvoient aux idées que les acteurs participant à leur formulation se font des problèmes affrontés, c'est-à-dire à la façon selon laquelle ils qualifient ces problèmes et aux projets d'intervention qui en découlent. En effet, selon Jobert (1994), l'action publique est orientée par des recettes traduisant les idées mobilisées par les acteurs dans les processus de qualification des problèmes sociaux et de formulation de propositions pour leur traitement.

Cela signifie qu'à l'arrière plan de toute politique publique se trouve une matrice cognitive et normative, c'est-à-dire un cadre d'interprétation du réel qui fonctionne comme un prisme à travers lequel les problèmes à traiter sont perçus par les acteurs concernés. Ce cadre d'interprétation est désignée par Jobert et Muller (1987) par la notion de référentiel sectoriel[10], que Muller (2000a, p. 43) définit comme *« un ensemble de normes prescriptives qui donnent un sens à un programme politique en définissant des critères de choix et des modes de désignation des objectifs ».* Selon ces auteurs, le référentiel sectoriel renvoie aux idées que les acteurs se font non seulement à propos des problèmes à traiter, mais aussi du secteur d'intervention comme un tout, y compris la place occupée et le rôle joué par celui-ci au sein de la société[11]. Ainsi, c'est le référentiel sectoriel qui structure le sens d'une politique particulière et celui de l'action des acteurs concernés et, en tant qu' *« image sociale du secteur »,* il est un construit social. Une politique publique se présente alors comme *« une image sociale, c'est-à-dire une représentation du système sur lequel on veut intervenir »* (Jobert et Muller, 1987, p. 51).

Le référentiel sectoriel serait une sorte de déclinaison sectorielle du référentiel global, c'est-à-dire de *« l'image de la réalité »* qui domine à l'échelle globale d'une société. Le référentiel global peut être défini comme un système hiérarchisé formé par les valeurs et normes qui constituent les croyances fondamentales d'une société (Muller, 2000a). Dans cette perspective, l'élaboration des politiques publiques sectorielles est commandée par une dynamique de mise en conformité du sectoriel avec le global, le moteur de cette dynamique étant l'impératif de cohésion de l'action publique au niveau global des sociétés sectorielles.

---

[10]Dans la littérature sur les politiques publiques, d'autres notions ont été proposées pour désigner les matrices cognitives et normatives sous-tendant l'action publique. Jenkins-Smith et Sabatier (1993) , par exemple, utilisent la notion de « systèmes de croyances », tandis que Hall (1993) a proposé la notion kuhnienne de « paradigme ».

[11] Le rôle d'un secteur dans la société varie en fonction de la position hiérarchique qu'il occupe, de la population active concernée, de son image dans le public, etc. (Jobert et Muller, 1987).

On peut observer cette dynamique lors du processus d'institutionnalisation de la PNATER originelle, au milieu des années 1960, où l'on a clairement pu vérifier un processus d'ajustement des idées sur la vulgarisation agricole aux *« objectifs de modernisation assignés à l'ensemble de l'économie »* brésilienne, c'est-à-dire au modèle de développement global adopté au Brésil. En d'autres mots, les idées sur la vulgarisation agricole, jusqu'alors fondées sur la perspective de l'humanisme « assistancialiste », ont désormais changé dans le sens d'une meilleure adéquation aux termes de l'ample débat suscité par le modèle fondé sur l'industrialisation et l'urbanisation, modèle alors prévalent dans les grands choix stratégiques nationaux (Jobert et Muller, 1987).

Le caractère à la fois cognitif et normatif du référentiel permet aux acteurs tant la production d'explications causales des problèmes traités que la prescription de règles et recettes visant leur traitement (Muller, 2000). Pour cet auteur, ces deux dimensions se trouvent *« irréductiblement liées dans un processus de mise en sens du réel: les politiques publiques servent à la fois à construire des interprétations du réel (...) et à définir des modèles normatifs d'action »* [12] (Muller, 2000, p. 195). On y retrouve les idées jouant le rôle d'outputs des politiques publiques qui, une fois élaborées et mises en œuvre, en fournissant aux acteurs des modèles d'interprétation du réel, vont conditionner leur façon de qualifier et traiter les problèmes nouveaux qu'ils devront désormais affronter. Autrement dit, les politiques publiques influencent les perceptions que les acteurs concernés et le grand public ont de la réalité qui les entoure, y compris leurs propres intérêts, dans la mesure où elles fonctionnent comme des *« sources d'information et de sens »* (Pierson, 1993, d'après Fouilleux, 2003).

Les facteurs non cognitifs de la construction des politiques publiques

Comme le soulignent Sabatier et Schlager (2000), accorder une place importante aux idées en tant que variables explicatives de l'action publique ne doit pas amener l'analyste à négliger le rôle y joué par des facteurs non cognitifs. Dans le cadre de leur approche du changement des politiques publiques, Sabatier et Jenkins-Smith (1993) mettent l'accent, parmi ces facteurs, sur les conditions socio-économiques et naturelles; les coalitions du système global de

[12] On rejoint là les approches néo-institutionnalistes, dans le cadre desquelles les institutions sont souvent saisies en tant que cadres d'interprétation du monde. Pour March et Olsen, p. ex., les institutions sont vues à la fois comme un facteur d'ordre (fixation de règles, routines et modes opératoires de l'action publique) et un espace de mise en sens ou de codification de l'action publique (Muller, 2000).

gouvernement ; les outputs d'autres sous-systèmes de politique publique ; et les impacts des paramètres du « système stable » – principalement la structure sociale, les lois constitutionnelles et les caractéristiques spécifiques des problèmes – sur les contraintes et les ressources des acteurs du sous-système. Nous reviendrons sur le rôle de ces facteurs dans la détermination des politiques publiques dans la dernière section de ce chapitre, consacrée à l'analyse du changement de ces dernières.

D'autres facteurs à ne pas négliger en tant que ressorts de l'action publique sont les institutions et les intérêts des acteurs en jeu. Mais, d'après Hall (1996), le champ de l'analyse des politiques publiques est marqué par une tendance à privilégier soit les idées, soit les intérêts, soit les institutions comme variables explicatives, ce qui est d'ailleurs à l'origine de trois corpus théoriques divergents dans ce champ[13]. Les idées, les institutions et les intérêts sont ainsi souvent considérées comme des variables indépendantes les unes des autres. Par ailleurs, dans le débat suscité par l'existence de ces différents points de vue, il y a une tendance entre les chercheurs à opposer les approches centrées sur les idées à celles fondées sur les intérêts (Muller, 2000).

D'après Muller (2000, p. 193), il s'agit là d'un débat stérile, puisque *« les intérêts mis en jeu dans les politiques publiques ne s'expriment qu'à travers la production des cadres*

[13] Un premier courant s'est développé autour des problématiques relatives aux rapports de pouvoir entre les acteurs concernés par l'action publique, le poids des intérêts économiques ou politiques y étant souligné comme décisif dans la détermination des politiques publiques. Pour le deuxième courant, ce sont les questions autour des structures organisationnelles qui intéressent principalement les chercheurs, qui insistent sur le rôle des institutions dans l'orientation de l'action publique. Quant au troisième, l'accent est mis sur les idées, dont le rôle en tant que facteurs déterminants des politiques publiques est jugé plus ou moins important selon les différentes approches qui composent ce courant (Fouilleux, 2003).

d'interprétation du monde », c'est-à-dire à travers la production d'idées sur ces politiques. Ce point de vue semble être partagé par Fouilleux (2003, p. 31), qui comprend les idées *« comme englobant les 'intérêts' des acteurs qui les portent ».* Cet auteur justifie cette compréhension en postulant que la défense d'intérêts, ainsi que la mise en œuvre d'une action et la production d'institutions, suppose la réalisation par les acteurs d' *« opérations intellectuelles de décodage et recodage de la réalité, qui mettent en œuvre des idées et des systèmes de cognition »* (Fouilleux, 2003, p. 31). En outre, en rappelant que les idées, les intérêts et les institutions n'existent qu'en tant qu'aspects de la réalité humaine, individuelle et sociale, à travers *« leur incarnation commune par des acteurs »,* Fouilleux (2003, p. 28) met en évidence les rapports d'interdépendance liant ces trois variables dans les processus de production de l'action publique. Autrement dit, dans ces processus s'établissent des liens de causalité d'ordre systémique entre ces trois variables, ce qui complexifie l'analyse de l'action publique, puisqu'il y devient difficile une prise en compte d'une d'entre elles de façon isolée. Fouilleux défend donc l'argument selon lequel accorder un rôle important aux idées dans la détermination des politiques publiques n'exclut pas des explications centrées sur les intérêts et les institutions.

Pour rendre compte de cette complexité, l'auteur en question propose une approche de l'action publique fondée sur une sociologie politique des acteurs en jeu, en tant que « dépositaires » d'idées et d'intérêts et producteurs d'institutions, et sur une définition institutionnelle des politiques publiques. Cet auteur part alors d'une compréhension des instruments de politique publique en tant qu'institutions, tel que celles-ci sont définies par North (1991), c'est-à-dire comme des règles du jeu construites par les acteurs afin d'encadrer leurs interactions[14]. En effet, puisque leur formulation et mise en œuvre vise la régulation des échanges entre les acteurs concernés par la politique publique qui leur est afférente, les instruments de celle-ci constituent des règles du jeu des interactions entre ces acteurs.

Ainsi, du fait qu'une politique publique est composée par *« un ensemble d'instruments organisant des transactions entre les acteurs »,* elle peut être considérée comme un ensemble d'institutions (Fouilleux, 2000, p. 277). Dans le même sens, l'élaboration d'une politique publique peut être comprise comme un processus de production institutionnelle, dont le moteur est le jeu des interactions entre les acteurs, tandis que le processus de changement de

[14] Deux types d'institutions sont distingués par North : les institutions formelles (constitutions, lois, règlements), auxquelles correspondent les instruments d'une politique publique, ainsi que la politique elle-même ; et les institutions informelles (normes, coutumes, conventions, croyances, idéologies) (Fouilleux, 2003, p. 29).

la politique en question peut être conçu comme un processus de changement institutionnel. Et puisque dans ces processus les acteurs forcément mobilisent les idées et défendent les intérêts dont ils sont porteurs, les institutions composant les politiques publiques constituent un produit d'un jeu intriqué entre les intérêts et les idées[15]. Comme le souligne Fouilleux (2003, p. 52), *« les idées ne sont […] pas défendues seulement par elles mêmes, étant dépendantes des intérêts, alliances et stratégies de pouvoir des acteurs qui les portent ».*

Le référentiel d'une politique publique : un ensemble organisé d'idées institutionnalisées

L'influence des idées dans l'orientation de l'action publique prend, selon Fouilleux (2003, p. 28), la forme de processus sélectifs multiples et complexes au terme desquels ces dernières sont institutionnalisées, à travers leur prise en compte dans l'élaboration des instruments de politique publique, si l'on comprend ceux-ci comme des institutions tel qu'il a été proposé ci-dessus. Cela dit, une politique publique peut être considérée comme une *« agrégation d'idées institutionnalisées »* sous la forme de ses instruments.

Cette conception institutionnelle du processus de (re)élaboration d'une politique publique exige néanmoins une différentiation entre, d'une part, les institutions endogènes à l'espace

[15] Fouilleux (2003) rejoint ainsi Hall (1996), en ce que ce dernier considère que les idées et les intérêts jouent un rôle majeur dans l'orientation de l'action publique et attribue aux institutions un rôle de variables de médiation entre les acteurs en jeu.

politique de la décision, c'est-à-dire les instruments de la politique publique en question ; et, d'autre part, les institutions exogènes à cet espace, à savoir celles qui, en définissant les attributions et compétences des différents acteurs, composent le cadre général de l'interaction spécifique à chaque système politique et qui, donc, encadrent le processus de production institutionnelle dudit espace politique lui-même (Fouilleux, 2003).

Cette définition implique également que les politiques publiques ont des impacts en retour ou des *« effets de feed-back institutionnel »* à la fois sur les idées et sur les intérêts. De fait, d'une part, en leur procurant des ressources nouvelles et/ou en les incitant à agir d'une certaine manière, les politiques publiques peuvent avoir des impacts sur les ressources des acteurs

et/ou sur leur capacité d'utilisation de ces ressources, ainsi que sur leurs possibilités d'accéder au pouvoir. De ce fait, elles peuvent entraîner une transformation des structures organisationnelles et des objectifs des groupes d'intérêt, des élites gouvernementales et des acteurs sociaux individuels et, donc, de leurs intérêts mêmes. D'autre part, comme on a évoqué plus haut, les politiques publiques influencent les perceptions que les acteurs concernés et le grand public ont de la réalité qui les entoure, y compris leurs propres intérêts, dans la mesure où elles fonctionnent comme des *« sources d'information et de sens »* (Pierson, 1993, d'après Fouilleux, 2003).

A l'ensemble organisé d'idées institutionnalisées sous la forme des instruments d'une politique publique Fouilleux (2000) associe la notion de référentiel. En d'autres mots, il s'agit de l'ensemble d'idées prises en compte dans la formulation des dits instruments. Comme on l'a vu plus haut, cette notion a été initialement proposée par Muller et Jobert (1987), pour désigner la matrice cognitive et normative sous-jacente à toute politique publique. Mais, différemment de ce que la définition originelle de cette notion évoque, le référentiel d'une politique publique n'est pas conçu par Fouilleux comme un ensemble homogène et cohérent d'idées, produites par un groupe d'acteurs partageant les mêmes intérêts et vision du monde et exerçant l'hégémonie face à l'ensemble d'acteurs concernés par la politique en question. Fouilleux souligne, au contraire, le caractère hybride et souvent contradictoire du référentiel, en raison de sa « diversité génétique » et du caractère politique de son processus de construction[16] : d'une part, les idées qui le composent sont le produit de débats et controverses se déroulant au sein de réseaux divers d'acteurs et encadrés par des référents de nature différente, leur nature étant donc multiple, ainsi que leur contenu ; d'autre part, leur assemblage résulte d'un compromis politique entre des représentants de ces différents réseaux, dont les intérêts et les visions du monde sont souvent différents et même antagoniques.

Mais, pour Muller et Surel (1998, p. 142), en ce qui concerne la genèse et la forme du référentiel d'une politique publique, certaines questions restent encore sans réponse. Par exemple : *« La matrice cognitive et normative qui détermine l'action publique à un instant*

[16] Jobert (1994, p. 104) lui-même souligne que les modèles pratiques de référence des politiques publiques « *renvoient à la nature même du fait qu'une action publique est une action politique, par nature composite et ambiguë »*. Dans la même lignée, Muller (1995, p. 160) affirme que *« le référentiel n'exclut pas l'idée de conflit, au contraire. Cette vision du monde produite dans le cadre d'une politique publique n'est pas un consensus (tout le monde n'est pas d'accord sur l'avenir de l'agriculture, l'avenir de l'environnement, etc…), mais un espace de sens où vont se cristalliser les conflits ».*

précis est-elle ainsi un compromis trouvé entre matrices concurrentes ou l'une d'entre elles devient-elle dominante, et avec elle, la coalition d'acteurs qui la porte et la défend ? ».

La production des idées : un enjeu de pouvoir dans des forums divers

A la suite de Jobert (1994), Fouilleux (2000, p. 278) appelle les réseaux d'acteurs mentionnés ci-dessus de « forums » et les définit comme *« des scènes plus ou moins institutionnalisées, régies par des règles et des dynamiques spécifiques, au sein desquelles des acteurs ont des débats touchant de près ou de loin à la politique que l'on étudie ».* Cet auteur différencie les forums selon deux catégories, lesquelles correspondent aux deux « lieux » où se déroulent les moments clefs de la dynamique des idées, à savoir leur production et leur institutionnalisation.

La première de ces catégories est donc celle des Forums de Production des Idées, au sein desquels, à travers les interactions entre les acteurs qui y participent, sont produites des représentations, des idées à propos d'une politique publique. Dans cette catégorie se trouvent deux des composants de la typologie des forums proposée par Jobert (1994) : le forum scientifique et celui de la communication ou rhétorique politique. Deux autres types de forum identifiés par Fouilleux, le forum professionnel ou sectoriel et le forum environnemental, sont également classés dans cette catégorie.

La deuxième catégorie est représentée par un seul forum, le Forum des Communautés de Politique Publique, qui constitue l'espace politique sur lequel les idées produites dans les forums appartenant à la catégorie précédente sont importées, sélectionnées, transformées et réutilisées dans la formulation d'instruments et normes de politique publique. Deux configurations de ce forum sont possibles : une configuration forum, qui correspond à un espace de débat, de réflexions autour d'une politique publique ; et une configuration arène, correspondant à un espace de négociation et de prise de décisions concernant la politique en question.

Quant au transfert ou « circulation » des idées des forums de leur production à celui de leur institutionnalisation, Fouilleux (2003) formule l'hypothèse qu'il se concrétise à travers un processus de sélection par étapes des alternatives de politique publique. Processus dont la dynamique et mécanismes seront décrits en détail dans la suite de cette section, ainsi que dans

la section suivante, au cours lesquelles nous allons nous consacrer : d'une part, à une caractérisation des divers Forums de Production des Idées et du Forum des Communautés de Politique Publique, en termes de composition, structure et dynamique ; et, d'autre part, au processus d'institutionnalisation des idées.

Les forums de production des idées

Selon Jobert (1994) et Muller (2000), les acteurs participant aux divers forums de production des idées sont chaque fois spécifiques, ainsi que les enjeux et les règles d'argumentation selon lesquels les débats y ayant lieu se déroulent. La dynamique cognitive à l'œuvre dans chaque forum, qui est à l'origine de l'émergence d'idées et recettes spécifiques à propos d'une politique publique donnée, varie donc d'un forum à l'autre. Cette diversité engendre des décalages dans le temps entre les différents forums en ce qui concerne leur mobilisation dans la régulation, puisque les débats y ayant lieu ne se déroulent pas de façon simultanée ni selon la même cadence. Elle est aussi à l'origine des différences concernant la nature des « référents centraux » qui, en tant qu'institutions[17] fondamentales des forums, encadrent et orientent l'activité de production d'idées y ayant lieu, la nature de ces dernières étant par conséquent également diverse.

Dans le forum scientifique, le jeu des acteurs est régi par *« la recherche de l'excellence à l'intérieur du paradigme dominant »* (Jobert, 1994, p. 12), ainsi que par *« le jeu de l'innovation intellectuelle et la rupture »* (Muller, 2000, p. 199). L'activité de production et transformation d'idées sur une politique publique donnée y est permanente et sur le long terme. Pourtant, elle n'engage qu'un groupe particulier d'acteurs participant à ce forum, celui des spécialistes sectoriels, qui restent toutefois soumis à la *« dynamique paradigmatique plus générale du forum »* (Fouilleux, 2003, p. 39). Le référent central du forum scientifique est de nature « paradigmatique », dans l'acception donnée originellement par Kuhn à la notion de paradigme scientifique, dont la cohérence et la rationalité sont des caractéristiques intrinsèques. Enfin, l'internationalisation de ce forum le conduit à évoluer selon un rythme qui est souvent en décalage avec celui des évolutions internes de la société au sein de laquelle se déroulent ses activités (Jobert, 1995).

[17] On peut en effet considérer le référent central d'un forum comme appartenant à la catégorie des institutions informelles, dans laquelle North (1991) inclut les normes, coutumes, conventions, croyances et idéologies, car en s'imposant à tous les acteurs d'un forum, il conditionne et encadre à la fois leurs interactions et la production d'idées qui en découle.

Dans le cas de la PNATER, les domaines scientifiques concernés sont multiples et s'articulent autour de la problématique du développement rural et agricole. Parmi ces domaines, on trouve : les Sciences Agraires (Agronomie, Génie Agricole, Médecine Vétérinaire, Zootechnie, Génie des Forêts etc.), la Sociologie et l'Économie Rurales, le Service Social, l'Écologie, la Géographie etc. Le forum scientifique lié à la PNATER est donc par nature interdisciplinaire, les acteurs engagés dans les débats y ayant lieu n'étant bien sûr que les professionnels, de ces diverses formations, qui se sont spécialisés dans l'étude des questions liées à l'ATER.

En ce qui concerne le forum professionnel, l'affrontement entre les groupes d'acteurs – représentés par des associations ou syndicats – a comme enjeu l'imposition, tant à l'intérieur du forum qu'auprès des pouvoirs publics, d'un modèle particulier de l'activité professionnelle concernée. Chacun de ces groupes d'acteurs est le « dépositaire » d'une identité professionnelle qui lui est propre et qui définit un intérêt professionnel particulier à défendre. La production d'idées sur la politique sectorielle y est également continue (Fouilleux, 2000). Le référent central de ce forum prend la forme d'un « modèle » d'activité, dont la définition comprend des dimensions comme celles relatives à la technique, à l'identité et aux rapports à la nature de la profession concernée (Fouilleux, 2000).

Dans le débat autour de la PNATER, on peut dire qu'il y a en fait deux forums professionnels engagés. Le premier est constitué par les travailleurs de l'ATER, dont l'entité représentative principale est la Fédération des Associations et Syndicats des Travailleurs de la Vulgarisation Agricole – FASER [18]. Certains acteurs de ce forum font d'ailleurs également partie du forum scientifique[19], dans la mesure où ils ont suivi des études de post-graduation, dans le cadre desquelles ils ont normalement réalisé des recherches diverses sur la thématique de l'ATER. Ils sont également les auteurs d'une littérature scientifique considérable sur cette thématique.

Quant au deuxième groupe, il s'agit de celui composé par les bénéficiaires de la politique, soit les agriculteurs et les travailleurs agricoles. Ce deuxième forum professionnel est marqué par l'énorme diversité de ses acteurs. En effet, on y trouve non seulement des acteurs liés au syndicalisme agricole proprement dit, mais aussi à des mouvements sociaux paysans divers, tels que : le Mouvement des Travailleurs sans Terre – MST ; le Mouvement des Petits

---

[18] Du portugais *Federação das Associações e Sindicatos dos Trabalhadores da Extensão Rural*.

[19] C'est le cas notamment de Francisco CAPORAL et Eros MUSSOI, des agents vulgarisateurs des entités publiques d'ATER des Etats fédérés du Rio Grande do Sul et de Santa Catarina, respectivement, dont les travaux scientifiques sur l'ATER brésilienne, notamment leurs thèses de doctorat, ont été utilisés en tant que références bibliographiques, dans le cadre de notre recherche.

Agriculteurs – MPA ; le Mouvement des Femmes Paysannes[20] – MMC ; la Coordination Nationale de l'Articulation des Quilombolas – CONAQ[21]. Le syndicalisme agricole brésilien lui-même est constitué d'un ensemble très diversifié d'acteurs. Du côté des gros et moyens producteurs, on a les syndicats patronaux, au niveau des municipes ou régions ; les fédérations patronales, au niveau des Etats fédérés, à l'exemple de la Féderation de l'Agriculture de l'Etat de la Paraíba – FAEPA ; et de la Confédération Nationale de l'Agriculture du Brésil – CNA. On y trouve aussi des associations diverses. Du côté des travailleurs agricoles et des agriculteurs familiaux, on a les Syndicats des Travailleurs Ruraux – STRs, au niveau municipal ou territorial ; les Fédérations des Travailleurs dans l'Agriculture – FETAGs, au niveau des Etats fédérés ; et, au niveau national, la Confédération Nationale des Travailleurs dans l'Agriculture – CONTAG. Historiquement, ces entités ont représenté non seulement les travailleurs agricoles, mais aussi les agriculteurs familiaux, notamment ceux moins capitalisés. Néanmoins, dans les dernières années, on assiste à l'émergence de nouvelles organisations de représentation de l'agriculture familiale, à l'exemple des Syndicats des Travailleurs de l'Agriculture Familiale – SINTRAFs, au niveau des municipes ; des Fédérations de l'Agriculture Familiale – FETRAFs, au niveau des Etats fédérés ou Régions ; et la Fédération Nationale de l'Agriculture Familiale – FETRAF/Brésil.

Le forum environnemental rassemble des organisations non gouvernementales et des associations liées à la défense de l'environnement. L'enjeu majeur y est l'imposition d'une conception de l'écologie politique en tant que fondement d'un modèle de société susceptible de répondre à l'impératif de prise en compte de l'environnement. Les ressources politiques des acteurs de ce forum sont donc *«essentiellement basées sur leur capacité d'intéressement et de mobilisation d'un grand nombre de personnes »* (Fouilleux, 2003, p. 357). La transversalité étant une caractéristique inhérente au domaine de l'environnement, la construction de cette conception vise à orienter l'ensemble des activités sociales et de l'action publique, les recettes de politique publique qu'il inspire prenant néanmoins des formes particulières selon le secteur d'intervention concerné. D'autre part, le caractère global de la question environnementale fait que ce forum est lui aussi internationalisé et que son évolution n'est pas toujours en phase avec son environnement social[22]. Dans le cas de la PNATER, ce

[20]Movimento das Mulheres Camponesas.

[21] Les quilombolas sont des agriculteurs noirs qui, organisés en associations créées autour de la lutte pour les droits sociaux et territoriaux des communautés d'afrodescendantes du milieu rural brésilien, forment ce qu'aujourd'hui est connu au Brésil comme les communautés ou territoires quilombolas.

[22] Ce forum est à peine mentionné par Fouilleux (2003), qui ne l'a pas étudié de façon approfondie. Mais son étude est essentielle dans le cadre de notre recherche, dans la mesure où la prise en compte de la question

forum est composé par un ensemble d'ONGs et associations engagées dans la défense de l'agriculture de base écologique, dans ses divers styles, et dont la plupart offre d'ailleurs des services d'ATER à des organisations d'agriculteurs familiaux.

Quant au forum de la rhétorique politique, c'est la conquête et/ou le maintien du pouvoir politique qui régule le débat à travers lequel des discours, en tant que support à la communication politique, sont construits et transformés. L'activité de production d'idées autour d'une politique donnée y est conjoncturelle, puisqu'elle ne se met à l'œuvre qu'en fonction des enjeux posés par des crises éventuelles de la politique en question et notamment par la compétition électorale[23]. Celle-ci entraîne les acteurs dans la *« construction de coalitions politiques partisanes susceptibles d'accéder au pouvoir »* (Muller, 2000, p. 199). Quant au référent central, il est ici de type « doctrinaire » ou « idéologique ».

La définition d'un référent central au sein d'un forum de production des idées[24] donné découle d'un processus marqué par le conflit entre plusieurs référents de même nature, mais divergents et parfois contradictoires en termes de contenu, dont les porteurs aspirent chacun à imposer son propre référent à l'ensemble du forum. La dynamique de chaque forum de production des idées implique alors qu'un référent cognitif ou une représentation du monde parmi tous ceux qu'il produit s'imposera comme référent central ou dominant, caractérisé par des conceptions et des arguments normatifs spécifiques. En même temps, le groupe d'acteurs porteurs du référent reconnu en tant que référent central est désigné comme le porte-parole légitime du forum[25]. Une fois défini, le référent central devient l'institution centrale du forum et, en tant que telle, il encadre les débats y ayant lieu, conditionnant ainsi désormais l'activité de production cognitive qui s'y déroule. La dynamique des forums est ainsi marquée par des effets de rétroaction cognitive à l'œuvre en leur sein, puisqu'en même temps qu'elle constitue

---

environnementale dans le débat concernant l'agriculture y est centrale.

[23] En s'interrogeant sur l'origine des idées qui nourrissent la rhétorique politique française dans le domaine de l'agriculture, Fouilleux (2003) a fait le constat qu'il n'y a pas de production cognitive endogène, ni à droite ni à gauche, dont les volets agricoles des programmes électoraux sont directement nourris par les idées issues du forum scientifique et, notamment, par celles du forum professionnel.

[24] En ce qui concerne la dynamique des idées au sein des forums, notamment la définition de leur référent central et porte-parole, Fouilleux s'inspire explicitement de CALLON (1986).

[25] Dans le cadre de notre recherche, nous n'avons pas eu le but d'analyser et expliquer la dynamique de chacun des forums engagés dans le débat sur la PNATER, surtout en ce qui concerne le processus de définition de leur référent central et porte-parole. Et cela parce que, pour atteindre notre objectif majeur, il nous suffisait de connaître ces référents et porte-parole. Mais nous avons jugé important de faire ici une description théorique de ce processus, d'autant plus qu'elle nous semble très prometteuse en tant que source d'éléments d'explication de certains phénomènes qui seront nécessairement mis en évidence par notre analyse.

le moteur de la construction de leurs « référents centraux » respectifs, elle est en retour conditionnée par ceux-ci.

Le référent central fonctionne également comme une sorte de balise par rapport à laquelle se définit l'identité des acteurs du forum, que ce soit à travers son acceptation ou son refus par ceux-ci. L'existence d'un référent central ne signifie donc pas l'inexistence de dissidences au sein du forum concerné. En fait, la controverse y est toujours à l'œuvre, car sur chaque forum la compétition entre référents divers de même nature pour accéder au statut de référent central est permanente. Cela fait que l'hégémonie d'un référent est toujours marquée par un équilibre fragile, le degré de cette instabilité étant fonction des ressources politiques dont disposent les acteurs dissidents. Ainsi, dans les cas où ceux-ci n'ont qu'un pouvoir marginal de remise en question de cette hégémonie, en raison de l'insuffisance de leurs ressources politiques, la controverse peut être considérée comme close.

La légitimité du porte-parole est ainsi en permanence susceptible d'être remise en question par l'émergence d'une dissidence significative au sein du forum[26], ce qui peut inaugurer une « nouvelle » controverse, laquelle peut s'achever par la mise en place d'un nouveau porte-parole incontesté. Ainsi, pour assurer le maintien de leur statut de porte-parole, ceux qui y sont arrivés cherchent continuellement à consolider leur position au moyen de la mise en œuvre permanente de leurs stratégies d'intéressement et d'enrôlement, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de leur propre forum. En effet, les relations avec des acteurs externes apparaissent comme des sources de ressources politiques à mobiliser à l'intérieur du forum tant pour les porte-parole déjà constitués que pour des acteurs aspirant à le devenir. On cherche alors, par exemple, à obtenir le soutien de certaines organisations de la société civile, à avoir des rapports privilégiés avec des représentants de l'appareil politico-administratif, à devenir populaire et reconnu au sein de l'opinion publique. Ces acteurs externes, qui appartiennent souvent à d'autres forums, constituent ainsi des « alliés » potentiels qu'il faut intéresser et enrôler dans la lutte pour l'obtention ou le maintien du rôle de porte-parole. Des interfaces s'établissent ainsi entre les différents forums, constituant *« des éléments clés de leur structuration et de leur fonctionnement propre »,* à travers lesquelles les idées circulent d'un forum à l'autre.

[26] Une telle situation peut émerger, par exemple, lors d'un processus électoral sur le forum de la communication politique ou sur le forum professionnel. Il est de même, sur le forum scientifique, dans le cas d'une révolution scientifique kuhnienne.

Cette circulation des idées se concrétise également à travers la forte visibilité externe acquise par le porte-parole à travers l'exercice du pouvoir, qui lui est conféré par ce statut, d'*« émettre sa propre vision du monde à l'extérieur du forum, au nom du forum tout entier »* (Fouilleux, 2003, p. 51). Il devient, par-là, l'interlocuteur privilégié de son forum d'origine avec les autres forums de production des idées et, notamment, avec les décideurs publics qui habitent le forum des communautés de politique publique. Il se constitue par conséquent en l'intermédiaire principal du passage des idées entre les différents forums producteurs d'idées, d'un côté, et entre ceux-ci et le forum des communautés de politique publique, de l'autre coté.

Et du fait que le porte-parole constitue le défenseur majeur du référent central de son forum d'origine, les idées à propos d'une politique publique donnée qu'il fera circuler vers les autres forums auront forcément la marque de ce référent. La définition d'un référent central sur chaque forum de production des idées correspond ainsi à l'étape initiale du processus de sélection des alternatives de politique publique. En d'autres mots, le tri des idées susceptibles de guider les décideurs publics dans l'élaboration d'une politique publique donnée commence bien en amont du processus décisionnel proprement dit, c'est-à-dire sur les lieux mêmes de leur production (Fouilleux, 2000).

Comme l'on montrera dans la partie suivante, cela ne signifie pas pour autant que toutes les idées « incarnées » par les porte-parole soient importées sur le débat concernant une politique publique donnée qui se déroule dans le forum des communautés de politique publique. Elles feront en effet l'objet d'une deuxième sélection avant d'accéder à ce débat. Ensuite, au cours du processus décisionnel qui aboutira à la définition de la politique en débat, une troisième et dernière étape de sélection aura lieu, au bout de laquelle certaines idées importées dans le débat seront institutionnalisées, tandis que d'autres ne le seront pas. En outre, au long du parcours qui va de leur importation dans le débat jusqu'à leur institutionnalisation sous la forme d'instruments de politique publique, les idées feront l'objet d'opérations de déformation, d'hybridation.

L'institutionnalisation des idées : un produit de l' échange et du compromis politiques dans le forum/arène des communautés de politique publique

La deuxième catégorie de forums distinguée par Fouilleux a comme composant unique le « Forum des Communautés de Politiques Publiques », identifié initialement par Jobert (1994),

pour qui ce forum renvoie aux « experts » alimentant le débat en recettes de politiques publiques et à l'élite administrative qui les sélectionne. Au sein de ce forum, les idées produites dans les autres forums sont donc importées, sélectionnées et réutilisées dans la fabrication de recettes orientant l'action publique ou, selon la terminologie employée par Fouilleux, institutionnalisées sous la forme d'instruments de politique publique.

A l'intérieur du forum de communautés de politique publique existent plusieurs niveaux, qui correspondent aux divers niveaux d'action publique ou de gouvernement – local, national, régional, international. A ces niveaux correspondent des espaces de débat spécifiques, ce qui fait que la controverse qui se déroule au sein de ce forum ait un caractère « multi-niveaux » (Fouilleux, 2003, p. 68). Pour une politique publique donnée, il est alors possible que des débats distincts – local, régional, national, international – soient à l'œuvre au sein de ce forum. Certains de ces niveaux se trouvent impliqués de façon formelle dans les processus de décision concernant la politique, tandis que d'autres n'ont qu'une influence indirecte sur ces processus, ce qui ne veut pas dire que cette influence soit mineure[27].

Quant à la composition du forum en question, elle est très hétérogène, différemment de celle des autres forums qui sont marquées par l'homogénéité de leurs populations. Ainsi, à côté du « décideur public », on y retrouve un ensemble diversifié d'acteurs issus des forums de production des idées : des responsables d'associations et syndicats professionnels, médiateurs du forum sectoriel auprès des pouvoirs publics ; des scientifiques, en tant qu'experts ou conseillers des membres du gouvernement ; des représentants d'associations et organisations non gouvernementales de défense de l'environnement.

Le « décideur public » est en réalité un acteur pluriel dont les composants jouent de façon distincte le rôle de décideurs. Fouilleux les regroupe en deux classes différentes. La première est celle des hommes politiques élus, c'est-à-dire les membres du gouvernement, dont la responsabilité concernant les décisions est directe et juridiquement établie, leur rôle dans la gestion du compromis politique étant central. La deuxième catégorie est composée par les élites administratives de l'Etat[28], dont les critères de recrutement sont spécifiques, leur

[27] C'est le cas de certains organismes internationaux de coopération pour le développement des pays pauvres, tels que la Banque Mondiale et la FAO, qui ne participent pas directement des processus de décision concernant l'action publique brésilienne dans ce domaine, mais dont l'influence y a toujours été très importante. Comme l'on verra dans les deux derniers chapitres de cette thèse, le cas de la PNATER en est emblématique.

[28] Dans le cas des niveaux internationaux de gouvernance, comme l'Union Européenne, les fonctionnaires des organismes internationaux font également partie de la catégorie des élites administratives.

présence sur ce forum étant souvent durable[29]. Leurs liens avec les membres de la première catégorie de décideurs, en tant que conseillers directs de ceux-ci, sont souvent étroits. D'une façon générale, leur rôle est celui de garantir la continuité de l'action publique, à travers un travail de « suivi technique » de celle-ci. En ce qui concerne l'élaboration des recettes de politique publique, leur rôle de décodeurs-recodeurs du réel est crucial dans le processus qui va de l'importation des idées sur le forum à leur institutionnalisation sous la forme d'instruments de politique publique.

Chaque sous-système de l'appareil politico-administratif possédant un code, une grille de lecture qui lui est particulière et selon laquelle les problèmes sociaux sont interprétés, ceux-ci font l'objet d'une requalification, d'une (re-)codification plus ou moins importante de façon à *« satisfaire aux prismes cognitifs et normatifs caractéristiques des modes de fonctionnement de l'espace politique ».* En effet, les acteurs politico-administratifs sont caractérisés par des formes institutionnelles et des logiques de fonctionnement diverses dont l'influence sur la qualification des problèmes peut être substantielle. Les découpages institutionnels, les hiérarchies établies au sein de l'Etat, les mécanismes de contrôle d'ordre constitutionnel et réglementaire, les règles et les rythmes des processus juridiques constituent autant de facteurs qui pèsent sur l'inscription d'un problème sur l'agenda politique, déterminant sa traduction sous une forme qui soit intelligible aux acteurs publics (Muller et Surel , 1998, p. 71). C'est à cause de sa tendance à changer la substance même des problèmes lors de leur inscription sur l'agenda que le champ politique apparaît comme un *« transmutateur de problèmes »* (Favre, 1992).

Le cadre hétérogène du forum des communautés de politique publique est pourtant caractérisé par une inégalité structurelle dans la répartition des ressources politiques entre les acteurs en jeu, puisque le « décideur public », en tant que détenteur de la « violence légitime », y détient structurellement l'hégémonie et, donc, le rôle de porte-parole. Et pour assurer le maintien de son pouvoir sur l'ensemble du forum, le « décideur public » doit néanmoins en permanence mettre en place des stratégies de légitimation. Comme le signale Lagroye (1985, p.402),

> *« Si le pouvoir est considéré comme un rapport social conférant à un individu ou à un groupe la possibilité de contraindre d'autres individus ou d'autres*

[29] Quant à la PNATER, les élites administratives concernées sont notamment celles liées au Ministère du Développement Agraire – MDA, surtout les fonctionnaires du Secrétariat de l'Agriculture Familiale – SAF et du Département d'Aide Technique et Vulgarisation Agricole – DATER ; au Ministère de l'Agriculture et de l'Approvisionnement Alimentaire – MAPA ; et à l'appareil public d'ATER, représenté actuellement par l'Association Brésilienne des Entités Etatiques d'Aide Technique et Vulgarisation Agricole – ASBRAER.

groupes, et de les amener ainsi à faire ce qu'ils n'auraient pas fait sans l'intervention de cette contrainte, le problème général de l'acceptation de ce rapport est posé ; en ce sens, tout pouvoir, s'il s'exerce dans l'ordre économique, moral ou religieux, est conduit à affirmer sa légitimité pour bénéficier d'une acceptation durable. Dans le cas précis du pouvoir politique, on peut concevoir la légitimation comme un ensemble de processus qui rendent l'existence d'un pouvoir coercitif spécialisé tolérable sinon désirable, c'est-à-dire qui le fassent concevoir comme une nécessité sociale, voire comme un bienfait ».

Et cette légitimation dépend en bonne partie de la sanction électorale des membres du gouvernement, ainsi que de la position de l'Etat sur la scène internationale. Le rôle de la politique extérieure dans la *« définition des grandes orientations politiques nationales »* est d'ailleurs considérée comme essentiel par Fouilleux (2003). L'existence d'un niveau supplémentaire de gouvernement, par exemple, comme c'est le cas pour les pays d'Europe après l'avènement de L'Union Européenne, peut amener un Etat à faire des choix politiques au niveau national qui, face aux pressions des groupes d'intérêts internes, seraient impensables. Cela devient possible parce que le partage des responsabilités entre plusieurs Etats rend l'imputabilité des politiques publiques plus difficile. La politique extérieure peut également constituer un élément de transformation des rapports de forces internes à l'Etat, puisqu'elle est susceptible de procurer aux acteurs nationaux des *« leviers politiques et institutionnels supplémentaires »* et/ou favoriser la formation d'alliances *« trans-niveaux territoriaux ».*

Mais la légitimité du « décideur public » dépend surtout de sa capacité *« à orienter, arbitrer et maintenir le compromis et l'échange entre des parties prenantes, aux intérêts et aux conceptions hétérogènes (voire antagonistes) »* (Fouilleux, 2003, p. 55). C'est pourquoi la dynamique du forum des communautés de politique publique est en grande mesure orientée par l'objectif politique de viabilisation et de pérennisation du compromis, à travers l'échange, la négociation entre les différentes forces concurrentes en jeu[30]. Cette dynamique, malgré son

[30] D'après Sabatier et Jenkins-Smith (1993, cité par Fouilleux, 2000, p. 267), le décideur public se trouve *« soumis aux pressions de différentes coalitions d'acteurs (advocacy coalitions) en compétition les unes avec les autres pour influencer ses décisions»*. Selon Sabatier (1997), dans un sous-système donné, les coalitions d'acteurs pertinentes sont fondées sur le partage par les acteurs de systèmes de croyances. Ainsi, *« chaque espace de l'action publique est traversé par la compétition de différentes coalitions de cause attachées à différents systèmes de croyances »* (Muller et Surel, p. 141). Ces derniers auteurs citent comme exemple l'action publique en matière d'environnement, qui se caractérise par l'affrontement entre une coalition 'économique' et

caractère conflictuel, ne débouche donc pas sur la victoire d'un acteur qui arriverait ainsi à imposer son propre référent à l'ensemble du forum. Fouilleux propose alors le « modèle de l'échange politique »[31] comme cadre analytique à appliquer dans l'étude de la dynamique du Forum des Communautés de Politique Publique.

Echanges politiques, alimentation du débat en idées et stratégies de légitimation dans les processus de décision

Un avantage majeur de la notion d'échange politique, selon Fouilleux (2003), est son caractère dynamique, puisque cet échange est susceptible d'évolution tant dans ses formes que dans son contenu. Deux grandes catégories d'échanges autour d'une politique publique donnée sont alors distinguées. La première est celle des échanges établis, aux différents niveaux de gouvernement, entre le forum des communautés de politique publique et les forums de production des idées. Ces échanges mettent en scène des « médiateurs » représentant ces derniers forums, d'un côté, et le « décideur public », de l'autre côté. La deuxième catégorie concerne les échanges qui s'établissent tant entre les acteurs présents sur chacun des niveaux du forum des communautés de politique publique qu'entre ces niveaux eux-mêmes. Ces derniers échanges renvoient à la configuration politique existante, comprise comme *« la résultante des différents échanges politiques à l'œuvre entre les secteurs et les niveaux de gouvernance concernés »* (Fouilleux, 2002, p. 270).

Dans ces échanges interagissent des ressources, des capacités et notamment des stratégies de légitimation du « décideur public ». Ces stratégies y jouent en effet un rôle central, dans la mesure où elles conditionnent la nature de ces échanges elles-mêmes et des politiques publiques élaborées, ainsi que l'importation des idées sur les débats concernant ces politiques et leur institutionnalisation lors de l'élaboration de ces dernières.

La nature de ces stratégies varie d'une catégorie à l'autre des acteurs qui composent le « décideur public », puisque leurs intérêts respectifs ne sont pas coïncidents. Ainsi, en raison de la vulnérabilité de leur pouvoir aux aléas de la compétition électorale, le comportement des élus en tant que décideurs répond toujours aux enjeux du forum de la rhétorique politique. Leurs stratégies de légitimation tiennent donc de façon particulière à l'opinion publique et aux

une coalition 'environnementale', porteuses de valeurs différentes et de principes d'action publique concurrents.

[31] Pour plus de détails sur les débats théoriques autour de la notion d'échange politique, voir principalement Jobert (1996), Négrier (1997) et Marin et Maintze (1991).

positions des électeurs et, de ce fait, elles résident plutôt dans le domaine du discours dirigé au grand public. Quant aux élites administratives, qui sont souvent issues des forums de production des idées, notamment le forum scientifique[32], leur comportement a également toujours la marque de leur origine. Leurs stratégies de légitimation, du fait que c'est sur la qualité de leur expertise qui repose l'appréciation de leur action, résident principalement dans la manifestation de leur efficacité dans la résolution de questions techniques et administratives, l'identification d'idées prometteuses, le contact des personnes adéquates, l'arbitrage de conflits.

La centralité du rôle joué par les processus de légitimation dans les échanges se manifeste notamment dans le fait qu'ils conditionnent la nature même de ces derniers. En effet, le besoin de légitimité du « décideur public » le contraint, dans le choix de ses interlocuteurs, à privilégier les porte-parole légitimes des différents forums mobilisés dans la régulation, dans la mesure où ce choix doit apparaître également comme légitime aux yeux de l'opinion publique[33].

En outre, puisque la légitimité du « décideur public » dépend en quelque sorte de la réponse – en termes de récompense ou de punition – du grand public à la mise en œuvre des politiques publiques, la nature de celles-ci va également être affectée par les stratégies de légitimation. Selon Pierson (1993, cité par Fouilleux, 2003), cette réponse varie en fonction de la visibilité et de la traçabilité des politiques publiques, qui à leur tour dépendent à la fois des résultats concrets de ces dernières et du « contenu informationnel » de leurs instruments. La visibilité d'une politique publique renvoie à la perception, par les électeurs, d'un résultat de la politique qui les incite à s'interroger sur l'origine de ce dernier. Dans ce sens, une politique distribuant des bénéfices de façon concentrée dans le temps et en termes de public bénéficiaire sera plus visible que si cette distribution est intermittente et concerne un public élargi. Quant à la traçabilité d'une politique publique, elle concerne la capacité des électeurs à imputer un résultat de la politique en question à l'autorité publique. Elle sera d'autant moins satisfaisante que *« la 'chaîne causale' sera longue entre la décision politique et le résultat perçu »*

---

[32] C'est le cas de Francisco Caporal qui, comme nous l'avons déjà souligné, participe tant du forum des professionnels de l'ATER que du forum scientifique et qui occupe actuellement la fonction de Coordinateur Général d'ATER, dans le DATER/SAF/MDA.

[33] Certains médiateurs considérés comme illégitimes sur leurs forums d'origine peuvent toutefois être choisis. Mais, en agissant de la sorte, le décideur public met en risque sa propre légitimité, sauf si aux yeux de l'opinion publique ces médiateurs sont considérés comme légitimes (c'est le cas de José Bové, cité comme exemple par Fouilleux).

(Fouilleux, 2003, p. 58). La possibilité pour les électeurs d'établir un lien entre la politique et un membre spécifique du gouvernement constitue aussi un atout en termes de traçabilité[34].

Enfin, les stratégies de légitimation affectent aussi bien le processus d'importation des idées sur le forum des communautés de politique publique, laquelle trouve dans les échanges des « vecteurs potentiels », que le processus d'institutionnalisation des idées sous la forme d'instruments de politique publique.

Les échanges politiques spécifiques qui s'établissent entre le forum des communautés de politiques publiques et les forums de production des idées jouent en effet un rôle crucial dans l'alimentation du débat en idées. A chacun des niveaux du forum des communautés de politique publique correspond une voie par laquelle cette alimentation se concrétise, au moyen des interactions entre les acteurs qui, *« en se déplaçant d'un forum à l'autre, les transportent et les échangent »* (Fouilleux, 2003, p. 47). Les supports matériels dont disposent les différents forums (revues, publications diverses, discours, déclarations, communiqués de presse, etc.) constituent également des vecteurs d'alimentation du débat. Tels supports restent, néanmoins, toujours l'œuvre des acteurs en interaction.

Mais si certaines idées produites sur un forum donné et incorporées à son référent central entrent dans le débat à l'œuvre dans le forum des communautés de politiques publiques, d'autres n'y arrivent pas. Cette importation correspond alors au deuxième moment du *« flux sélectif des idées »* évoqué ci-avant. Et là, les ressources dont disposent les porteurs d'idées et qui définissent leurs rapports de force dans l'échange politique jouent un rôle essentiel dans l'explication de la domination du débat par une idée plutôt que par une autre.

Il est de même pour ce qui est des stratégies de légitimation des décideurs publics. Sur ce point, Fouilleux (2003) émet l'hypothèse selon laquelle les chances d'importation d'une idée donnée dépendent de son potentiel en tant que source de légitimation de la position ou de renforcement de l'influence des décideurs publics sur le forum. Ceux-ci apparaissent alors comme des « catalyseurs potentiels » pour l'importation des idées dans les débats y ayant lieu, laquelle peut être favorisée ou au contraire empêchée par leurs stratégies de légitimation

[34] L'imputabilité de l'action publique est pourtant très difficile, du fait de la complexité inhérente à cette dernière, de l'incertitude des liens entre intervention et résultat et de la multitude d'interventions. Le caractère problématique de cette imputabilité devient plus important encore dans les systèmes politiques marqués par le polycentrisme, c'est-à-dire par le partage des responsabilités entre plusieurs niveaux de gouvernement. Dans ce cadre, les stratégies mises en œuvre par les décideurs consistent soit à publiciser leurs responsabilités concernant une politique, soit à les cacher, conforme les résultats de celle-ci soient évalués comme négatifs ou positifs (Fouilleux, 2003).

(Fouilleux, 2002). Ainsi, pour les élus, leur engagement dans la défense d'une idée dépend de sa valeur en tant que ressource à « instrumentaliser » dans l'échange politique duquel dépend leur permanence au pouvoir, ce qui renvoie aux enjeux du forum de la rhétorique politique. Quant aux élites administratives, leur réceptivité aux idées dépend de leurs caractéristiques sociologiques et orientations cognitives, mais aussi du potentiel des idées en tant qu'éléments susceptibles de favoriser leur reconnaissance auprès des membres du gouvernement.

Pour avoir une chance d'être prise en compte lors de l'élaboration de la politique publique qui lui est afférente, une idée doit accéder préalablement au débat concernant cette politique qui a lieu sur le forum des communautés de politique publique. Mais, si l'importation d'une idée sur ce débat est une condition sine qua non de son institutionnalisation, elle n'en constitue pas pour autant une condition suffisante. En effet, les idées présentes sur ce débat font l'objet d'une dernière sélection ayant lieu lors de la phase de négociation entre les acteurs en jeu, laquelle débouche sur un compromis autour de la politique en question.

Les idées et leurs chances d'institutionnalisation : une fonction du compromis politique

Selon Lascoumes (1994, p. 18), *« toute politique publique peut être présentée comme un ajustement, plus ou moins stable, d'intérêts sociaux dissemblables sous l'arbitrage de l'autorité publique ».* La nature de ce compromis est en dernière instance définie par le « décideur public », en fonction de la forme selon laquelle il hiérarchise les échanges, ce qui dépend à son tour des contraintes auxquelles il est soumis et des objectifs qu'il poursuit (Fouilleux, 2002, p. 273).

Pour Jobert (1994, p. 14), le compromis suppose une qualification de la réalité sociale selon un « langage commun », qui renvoie à des normes, des savoir-faire et des recettes orientant l'échange et la négociation et qui délimite *« étroitement le champ des alternatives acceptables ».* Dans les termes de Fouilleux (2000, p. 287), c'est la *« recherche d'un mode de définition de la réalité sociale qui rend possible l'obtention d'un compromis entre les différentes parties prenantes sur la politique publique à mettre en œuvre ».* C'est en fonction de ce compromis, de ce « langage commun » que les idées sont sélectionnées ou non, transformées ou non en instruments de politique publique. En d'autres mots, les chances d'institutionnalisation des idées dépendent largement de leur capacité à rendre possible *« au décideur public d'éviter, d'apaiser ou de résoudre les conflits, c'est-à-dire de maintenir ou*

rétablir le compromis » (Fouilleux, 2003, p. 57), duquel dépend en grande mesure sa légitimité. Les communautés de politiques publiques dépendent d'ailleurs, de façon étroite, selon Jobert (1995, p. 21),

> *« des arrangements institutionnels antérieurs dans lesquels s'incarnent les compromis passés et le régime de régulation qu'ils incarnent. Elles auront donc tendance à écarter a priori les solutions et les interprétations nouvelles qui remettraient en cause les normes qui avaient permis de construire cette trame complexe de compromis tant que ceux-ci s'avèrent viables »*[35].

C'est pourquoi le nombre d'alternatives en présence dans la négociation est beaucoup réduit à l'égard de l'ensemble d'idées disponibles dans l'espace des débats sur la politique en question. La sélection des idées en débat en vue de leur institutionnalisation est ainsi elle aussi conditionnée par les stratégies de légitimation du « décideur public ».

Comme la légitimité de celui-ci dépend également de sa sanction électorale, même si en moindre mesure que son accès au pouvoir, l'audience dont une idée dispose auprès du grand public joue aussi un rôle dans la détermination des chances d'institutionnalisation de cette idée. Il est de même en ce qui concerne la scène internationale, où l'influence significative d'une idée peut amener l'Etat à l'adopter au niveau national de l'action publique, afin de mettre celle-ci en cohérence avec ses choix en termes de politique extérieure. Le cas des idées liées à la défense de l'environnement (développement et agriculture durables, respect à la diversité, participation populaire etc.), dont l'audience et influence sont grandissantes depuis une vingtaine d'années, tant au niveau national de nombreux pays que sur la scène internationale, en est emblématique. En effet, dans ce cadre, partout dans le monde, les gouvernements de tous les niveaux ont été amenés à prendre en compte ces idées dans l'élaboration de leurs politiques publiques, notamment dans le domaine du développement.

Comme l'on a montré tout au long de cette partie, la dynamique du forum des communautés de politiques publiques est conditionnée de façon directe par les interactions qui lient les décideurs publics aux acteurs des divers forums de production des idées. En effet, pour les décideurs publics, qui nécessitent légitimer et rendre performantes leurs actions en tant que

[35] Cela explique, par exemple, le fait que les *« positions idéologiques »* défendues par les responsables politiques au gouvernement lors de la compétition électorale, c'est-à-dire avant leur victoire sur le forum de la rhétorique politique, ne correspondent pas toujours aux idées mises en pratique par leur action en tant que décideurs publics.

tels pour garantir leur permanence au pouvoir, le soutien et les idées des acteurs des forums producteurs d'idées apparaissent comme fondamentaux. Ces rapports de dépendance sont en réalité réciproques, puisque pour obtenir le statut de porte-parole de leurs forums d'origine ces acteurs-ci doivent mettre en place des stratégies d'intéressement et d'enrôlement non seulement à l'intérieur de leurs forums d'origine, mais aussi à l'extérieur de ceux-ci, notamment auprès des décideurs publics. Les acteurs de ces différents types de forum se trouvent ainsi liés par des rapports d'interdépendance dont le degré d'institutionnalisation, l'importance et la durée sont variables. Comme le souligne Lascoumes (1994, p. 171), *« il n'y a de négociations possibles que sur la base d'échanges, de concessions réciproques ».*

Par exemple, dans l'échange politique établi entre le forum des communautés de politique publique et le forum professionnel, contre l'appui électoral du syndicat dominant à la coalition partisane à laquelle appartient le gouvernement, par exemple, celui-ci peut garantir à ce syndicat, à travers la sélection de ce dernier comme interlocuteur privilégié de l'Etat, la reconnaissance étatique de son statut de porte-parole sur son forum d'origine et la prise en compte de ses idées à propos de la politique sectorielle concernée. Des aides financières au secteur en question, à travers la mise en œuvre de politiques redistributives, peuvent également être utilisées par le gouvernement comme ressource dans cet échange. Quant aux échanges avec le forum scientifique, elles peuvent s'établir selon des modalités diverses : des contrats d'expertise; la désignation de scientifiques en tant que conseillers du gouvernement ; le recrutement des élites administratives, lesquelles sont souvent formées de façon plus ou moins directe au sein du forum scientifique. Dans les deux premiers cas, les scientifiques concernés reçoivent en retour des rétributions d'ordre financier et/ou symbolique, qui constituent souvent des atouts dans la compétition pour l'obtention du statut de porte-parole sur leur forum d'origine.

Un autre aspect important du processus d'institutionnalisation des idées consiste dans le fait qu'il n'y a pas des liens directs entre les idées promues dans les débats et celles qui finalement composeront le référentiel. En d'autres termes, les idées issues des forums divers n'arrivent pas intactes au moment de l'institutionnalisation de la politique publique. Leur prise en compte dans celle-ci se fait sous des formes et à des degrés divers, au moyen de déformations, de combinaisons et d'associations entre elles. Des formes et des degrés qui sont conditionnés par *« l'évolution des échanges de ressources, des mouvements d'acteurs et des rapports de forces entre les différents forums, plus particulièrement entre les représentants*

des forums de production des idées et les pouvoirs publics » (Fouilleux, 2003, p. 346). Des déformations subies au long de leurs parcours dès leur émergence en tant que composantes des référents centraux des divers forums dont elles sont originaires jusqu'à leur institutionnalisation, en passant par leur importation sur d'autres forums, et qui, toujours selon Fouilleux (2003), sont dues aux différences existantes entre les dynamiques et règles du jeu des divers forums. L'importation d'une idée sur le forum des communautés de politiques publiques exige donc une adaptation de celle-ci aux règles du jeu propres à ce forum, à travers des opérations de décodage et recodage qui impliquent sa transformation.

D'autre part, l'institutionnalisation d'une idée peut avoir un caractère purement marginal. Cela arrive lorsque les acteurs qui la portent ont une forte influence dans l'échange politique ou lorsqu'elle éveille de façon significative l'intérêt du grand public, mais sa prise en compte effective est susceptible de remettre en cause le compromis. Quant aux idées écartées au moment de la formulation de la politique publique, elles peuvent demeurer au niveau du débat comme alternatives envisageables pour la politique en question, c'est-à-dire en tant que candidates à l'institutionnalisation dans l'avenir. Parmi ces idées, celles qui disposent d'une forte audience auprès de l'opinion publique sont susceptibles de servir comme des fondements discursifs pour légitimer l'institutionnalisation d'autres idées avec lesquelles elles n'ont pas nécessairement une liaison directe[36].

Cet ensemble de facteurs qui conditionnent l'institutionnalisation des idées explique le caractère hétérogène, voire incohérent du référentiel d'une politique publique donnée, en tant que l'ensemble ordonné des idées institutionnalisées sous la forme des instruments de celle-ci, ainsi que sa susceptibilité au changement. D'une part, comme le compromis s'établit entre des acteurs représentant les différentes forces concurrentes en jeu et qui, donc, défendent des idées divergentes et parfois même antagoniques, le référentiel intègre forcément des points de vue divergents et parfois même opposés sur la politique en question. A propos de ce compromis, Lascoumes (1996, p. 333) considère qu' *« il importe de parler d'ajustement et*

[36] Au Brésil, selon Acselrad (2003), on a fait souvent mention à la notion de durabilité du développement pour légitimer la politique d'aménagement de l'infrastructure de transports prévue dans le PPA – *Plano Plurianual de Investimentos* – pour la période 1996-1999. Cette politique privilégiait les intérêts du marché, c'est-à-dire l'accélération du rythme de l'accumulation du capital à travers l'élimination des barrières physiques à l'articulation des « régions dynamiques » du Pays – désignées par la notion de « axes de développement » – à la fois au marché national et au « marché global ». Face aux risques d'émergence de pressions locales, dues à l'exclusion inévitable de certaines régions du Pays des bénéfices de cette politique, *« les priorités devraient être définies selon des critères apparemment non sujets à des intérêts locaux. D'où la mention répétée à l'holisme, au long terme, à la synergie et à la durabilité »* (Acselrad, 2003, p. 44).

non de conciliation, ou de production d'équilibre entre ces intérêts », puisque « les assemblages inégalitaires l'emportent le plus souvent sur les égalitaires ».

Le caractère hétérogène du référentiel est dû aussi au fait que sa définition est le point d'aboutissement *« d'une controverse qui emprunte et réutilise des idées issues de débats encadrés par des référents de nature différente »* (Fouilleux, 2000, p. 289), c'est-à-dire des débats qui se déroulent sur les divers forums de production des idées. Enfin, du fait que ce compromis est en construction permanente, son équilibre étant ainsi essentiellement fragile et, donc, constamment susceptible d'être remis en cause par les protagonistes de l'échange, le référentiel est plutôt *« la photographie de la politique à un moment donné »* (Fouilleux, 2003, p. 43), une intégration momentanée des intérêts en présence, ce qui veut dire qu'il est à tout moment susceptible d'être amendé, c'est-à-dire de faire l'objet d'un changement.

Et dans la mesure où notre recherche s'inscrit justement dans la perspective du changement de la PNATER, dans un contexte marqué par le changement des idées sur le développement rural et l'agriculture, et donc forcément sur l'ATER, la compréhension des mécanismes qui président la réouverture du débat sur une politique publique donnée nous apparaît comme essentielle. Dans ce sens, nous pensons que le concept d'apprentissage social autour d'une politique publique, que nous présentons dans la section 1.6.1, peut être fort utile. Il est de même pour ce qui est de l'identification des facteurs qui peuvent freiner ou favoriser la prise en compte d'idées nouvelles dans la réforme d'une politique publique. Ces facteurs font l'objet de l'exposé entrepris dans la suite de ce chapitre, où nous procédons également à un essai de définition des notions de changement et d'inertie d'une politique publique. Ces outils vont nous permettre à la fois de comprendre, décrire et expliquer le processus de changement de la politique publique objet de notre recherche, ainsi que les phénomènes d'inertie éventuellement mis en lumière par l'analyse de ce processus.

L'évolution des politiques publiques entre inertie et changement

D'après Larrue (2000, p. 32), la phase de mise en œuvre d'une politique publique *« consiste en une adaptation du programme de la politique aux situations concrètes rencontrées »,* dont la complexité est bien plus importante qu'elle ne laisse supposer aux analystes. Dans la même lignée, Duran (1992, p. 228) affirme que la mise en œuvre d'une politique publique est souvent marquée par *« un enchaînement peu prévisible des actes les uns sur les autres, ainsi*

que de leurs conséquences », ce qui fait qu'elle soit marquée par la complexité et l'incertitude qui, rendant la connaissance et l'action difficiles, limitent la rationalité des décideurs publics. Cela est vrai aussi pour Jobert et Muller (1987, p. 135), qui pensent que l'autonomie du politique se déploie dans *« un espace de complexité et d'incertitude ».* Le caractère complexe des processus de mise en œuvre des politiques publiques est également constaté par Mény et Thoenig (1989, pp. 267-268), pour qui cette complexité résulte de la pluralité *« d'activités éparpillées sur une période de temps assez longue, dont on distingue mal le début et la fin »* et d'*« acteurs, personnes ou organisations dont la mise en œuvre considérée n'est généralement pas la seule tâche ».*

Encore selon Duran (1992), la complexité propre à l'action publique est à la source de l'écart qui se révèle souvent, au cours des processus de mise en œuvre, entre les objectifs affichés au départ et les résultats concrets des politiques publiques. Ces résultats peuvent d'ailleurs s'avérer non seulement insatisfaisants, mais aussi prendre la forme de phénomènes ou processus d'ordres divers qui en plus d'être inattendus peuvent être indésirables. En d'autres mots, il s'agit là des effets pervers des politiques publiques, lesquels sont susceptibles de se constituer en problèmes collectifs appelant une intervention des pouvoirs publics. C'est le cas des problèmes environnementaux d'origine agricole (cf. chapitre 4), qui peuvent en grande mesure être attribués aux politiques agricoles ayant comme but la promotion de l'intensification de la production dans l'élevage et l'agriculture. On peut citer comme exemple la PNATER qui, associée au crédit rural subventionné, a induit les agriculteurs brésiliens à augmenter la productivité de leurs cultures au moyen d'un recours croissant aux intrants chimiques et à la mécanisation des activités agricoles (cf. chapitre 5).

On rejoint ici ce que Muller (2000a) appelle de « paradoxe de l'incertitude » inhérent à toute société sectorielle :

> *« L'incertitude maximum n'est pas générée aujourd'hui par des événements extérieurs mais par la mise en oeuvre des moyens destinés à maîtriser l'environnement (...). Cela signifie que de nombreuses politiques publiques n'auront d'autre objet que la gestion des désajustements produits par d'autres politiques sectorielles: la société sectorielle, en perpétuel déséquilibre, génère en permanence 'problèmes', 'dysfonctions' ou 'effets pervers' qui devront à leur tour faire l'objet de politiques publiques »* (Muller, 2000a, pp. 22-23).

La sectorisation des sociétés est ainsi considérée comme étant *« génératrice d'instabilité »,* en raison des *« décalages entre les différentes dynamiques sectorielles »,* c'est-à-dire des problèmes de changement que les secteurs divers, en tant que systèmes à part entière, se posent mutuellement en raison du caractère autonome de leur reproduction (Jobert et Muller, 1987, p. 124)[37]. Cette autonomie des secteurs n'étant que partielle, une politique sectorielle donnée peut être invitée à changer en réponse soit aux impacts que d'autres politiques sectorielles peuvent avoir sur elle-même, soit à ses propres impacts sur ces dernières.

Les dysfonctionnements susceptibles de se révéler au long du processus de mise en œuvre d'une politique publique peuvent donc être le fait de cette mise en œuvre elle-même, ainsi que d'une évolution de la réalité dans laquelle s'inscrit la politique. Comme l'on a évoqué dans le paragraphe précédent, cette évolution peut être provoquée par la mise en œuvre d'autres politiques publiques. Mais elle peut également être une fonction d'autres facteurs de nature socio-économique, technologique, politique, culturelle ou environnementale (Sabatier et Jenkins-Smith, 1993 ; Fouilleux , 2003). Dans tous ces cas de figure, l'évolution de la réalité environnante d'une politique publique pose normalement un problème de changement à cette dernière, en vue de son adaptation à la nouvelle réalité qui l'entoure.

A ce propos, le cas de la PNATER est encore une fois très illustratif, dans la mesure où, à partir des années 1980, tous les cas de figure que nous venons d'énumérer se sont présentés : la mise en évidence des effets pervers de la PNATER elle-même, notamment sociaux et environnementaux ; la crise paradigmatique dans le domaine du développement ; la mise en œuvre au Brésil de politiques environnementales ; la crise budgétaire et de légitimité de l'Etat ; la redémocratisation du Pays, avec la montée en force des mouvements sociaux et des ONGs, y compris environnementalistes et agroécologistes ; et la vague néo-libérale, avec le processus de minimisation de l'Etat.

Et l'invitation d'une politique publique au changement est d'autant plus consistante que le constat de ses dysfonctionnements provoque souvent une remise en cause des idées institutionnalisées au sein de la politique publique originelle et l'émergence d'idées réformistes, parfois radicalement nouvelles, à son propos. Des idées nouvelles qui

[37] Cela met en évidence le caractère limité du traitement sectoriel des problèmes sociaux et la nécessité d'un espace de mise en cohérence – un territoire – des politiques publiques. En effet, censée être capable d'améliorer l'efficacité de l'action publique dans un secteur donné, à travers la production d'une expertise sectorielle approfondie, l'approche sectorielle de l'action publique limite cette efficacité même, d'un point de vue des pratiques sociales globales, *« parce que les individus – qui sont l'objet des politiques – ne sont pas, eux, sectorisés »* (Jobert et Muller, 1987, p. 137).

correspondent à des recettes dont l'application est censée être capable soit de rendre les résultats de la politique plus satisfaisants, soit de neutraliser ou du moins minimiser ses effets pervers constatés, soit de la remettre en phase avec la réalité environnante.

Dans le cas de la PNATER, on a eu le célèbre « repenser de la vulgarisation agricole », issu d'un ample débat qui s'est déroulé à l'échelle mondiale, à partir du milieu des années 1980 jusqu'au début des années 2000. Comme l'on verra dans le dernier chapitre, au niveau international, ce débat a pu compter sur la participation très active de la FAO et de la Banque Mondiale. Quant au niveau national, on y trouve tous les acteurs concernés par la politique publique en question, tels que : le MAPA, le MDA, l'ASBRAER, l'INCRA, l'EMBRAPA, le FNSA[38] et les représentations des agents vulgarisateurs (FASER), des ONGs et associations liées à l'ATER et à l'agroécologie (AS-PTA, CAATINGA[39] ; ANA[40]), des agriculteurs familiaux (CONTAG, CUT, MST, MMC, MPA, ASSOCENE[41]) et des secteurs de l'Académie (DESER[42]).

Le renouvellement du cadre cognitif d'une politique publique est en effet considéré par plusieurs auteurs comme un facteur clé dans la détermination de son changement. Et pour formaliser ces processus de remise en cause des idées institutionnalisées et d'émergence d'idées nouvelles autour d'une politique publique, la notion d'apprentissage est souvent mobilisée. Selon Muller et Surel (1998), les mécanismes d'apprentissage tiennent à la fois à la connaissance des problèmes à traiter, à la maîtrise des instruments mobilisés dans leur traitement et à la nature des liens et des rapports de force qui caractérisent un sous-système politique donné. Il s'agit d'un processus d'*« appréciation des erreurs de l'action publique [afin de] remédier à ces dysfonctionnements ou à ces appréhensions inadéquates du problème pour parvenir à un meilleur résultat »* (Muller et Surel, 1998, p. 129). Il peut donc conduire à l'ajustement des dispositifs instrumentaux du programme de la politique, c'est-à-dire à son changement.

En ce qui concerne les sources d'alimentation du processus d'apprentissage, elles sont multiples et varient selon les différents auteurs : l'expérience de la mise en œuvre de la

[38] Forum Nacional dos Secretários de Agricultura.

[39] Centro de Assessoria e Apoio aos Trabalhadores e Instituições Não-Governamentais Alternativas.

[40] Articulação Nacional de Agroecologia.

[41] Associação de Orientação às Cooperativas do Nordeste.

[42] Departamento de Estudos Sócio-Econômicos Rurais.

politique concernée ; l'évaluation technique de cette dernière ; l'accumulation graduelle d'informations pertinentes issues de la recherche scientifique ; la diffusion de programmes de politique publique au-delà des frontières des pays de leur origine[43] ; des dynamiques socio-économiques, technologiques, environnementales et politiques internes ou externes au sous-système politique.

Pour Muller et Surel (1998), les approches fondées sur la notion d'apprentissage en général, par opposition à celles mobilisant la notion d'apprentissage social, postulent l'autonomie de l'appareil politico-administratif à l'égard de pressions extérieures et, de ce fait, ne sont pas capables de rendre compte de la complexité de l'action publique et du jeu politique. La mise en évidence de ces limites est à l'origine de l'émergence de la notion d'apprentissage social, avec laquelle le cadre de l'action publique se trouve élargi. En effet, cette notion renvoie à un processus d'adaptation de la politique lié non seulement à des activités d'expertise et de production de connaissances techniques, mais aussi à des pratiques et des comportements des ressortissants concernés. Les analystes se trouvent ainsi invités à associer la notion d'apprentissage à des notions telles que celles de réseaux et de forums, lesquelles mettent en avant *« l'intrication d'un grand nombre d'acteurs et de variables dans l'étude des processus de changement de l'action publique »* (Muller et Surel, 1998, p. 130).

Pour avancer dans cette direction, nous proposons d'appliquer la notion d'apprentissage social à la dynamique des idées au sein des forums, de leur production à leur institutionnalisation, telle qu'elle est décrite dans le cadre analytique présenté dans les parties précédentes, et dans une perspective de changement. Dans ce cadre, l'émergence d'idées nouvelles à propos d'une politique publique apparaît comme le produit d'un processus d'apprentissage social ayant lieu sur un ou plusieurs forums de production des idées. Ce processus est nourri par l'ensemble de facteurs cognitifs et non cognitifs énumérés ci-dessus et n'est rien d'autre qu'un processus de production d'idées, avec la seule différence que là ce processus démarre à partir d'un niveau plus élevé de connaissances accumulées sur la politique en question. Également, l'importation des idées nouvelles ainsi produites sur d'autres niveaux des forums de leur origine et sur d'autres forums de production des idées n'est qu'un processus de circulation des idées et marque l'expansion du processus d'apprentissage. Il est de même pour ce qui est de l'importation de ces idées sur le forum des communautés de politique publique, qui marque

[43] Ces processus de diffusion sont décrits par Rose (1991 ; cité par Muller et Surel, 1998) à travers la notion de *« lesson-drawing »*.

en outre la remise en cause officielle de la politique originelle et donc la réouverture du débat y ayant lieu.

Quant au rôle de l'apprentissage dans les processus de changement, nous verrons ensuite que, ainsi comme c'est le cas pour les phénomènes non cognitifs énumérés ci-avant et qui peuvent également déclencher la réouverture de la controverse autour de la politique concernée sur les forums de production des idées, il n'entraîne pas de façon automatique et radicale le changement de celle-ci. En effet, un écart temporel souvent important peut se vérifier entre cette réouverture du débat et le déclenchement du changement de la politique concernée (Fouilleux, 2002)[44]. Face à ce constat, des analystes divers considèrent que la résistance au changement constitue une caractéristique inhérente à toute politique publique, plusieurs facteurs étant présentés en tant que causes d'une telle tendance à l'inertie.

L'inertie des politiques publiques

D'une façon générale, Muller et Surel (1998) attribuent au *« caractère éminemment complexe »* de l'action publique son imperméabilité relative au changement. Ces auteurs signalent également que le déroulement des politiques publiques, une fois mises en œuvre, suit un cours souvent autonome qui rend difficile leur évaluation postérieure et, donc, leur changement.

Une telle résistance au changement peut aussi être associée, à l'instar de l'hypothèse de Brenot et Tuvée (1996, p. 13) concernant le changement des organisations, à une sorte de *« 'douleur' psychologique »* affectant les acteurs en charge de la réforme d'une politique publique donnée. L'intensité de cette « douleur » serait directement proportionnelle au degré de responsabilité de ces acteurs en ce qui concerne les décisions à l'origine de la *« situation présente non satisfaisante ».* En d'autres mots, ces acteurs auraient du mal à prendre des décisions visant le changement de la politique en question, d'autant plus que la prise de telles décisions signifie pour eux reconnaître que les dysfonctionnements de la politique à corriger sont l'œuvre de leurs propres décisions erronées prises dans le passé.

Pour Lindblom (1959 ; cité par Muller et Surel, 1998), cette inertie serait due aux marges de manœuvre trop strictes dont disposent les décideurs, en raison des contraintes diverses –

[44] Nous dirions aussi qu'un autre type d'écart peut s'avérer, cette fois-ci entre le contenu des idées émergentes et celui des idées finalement institutionnalisées lors de la réforme de la politique. Nous y reviendrons ci-après.

besoin de négociations et de marchandage, défaillance et coût de l'information, maîtrise insuffisante de l'environnement et des alternatives disponibles – auxquelles ils se heurtent lors des échanges politiques et qui entravent l'évolution de l'action publique. Face à ce constat, Lindblom a proposé la notion d'incrémentalisme qui, avec les thèses de Simon (1957) sur la rationalité limitée, est à la base de l'approche incrémentaliste du changement des politiques publiques. Selon cette approche, les transformations des politiques publiques provoquées par les décisions ont un caractère purement incrémental, leur évolution étant donc marquée par l'immobilisme plutôt que par le changement.

Un autre facteur souvent mobilisé dans explication de l'inertie des politiques publiques consiste en le manque de transparence des systèmes politiques dans lesquels elles sont élaborées et mises en œuvre. Cette opacité liée au cadre institutionnel de la décision (institutions exogènes) jouerait ainsi un rôle de frein au changement, dans la mesure où elle amplifie le déficit d'imputabilité des politiques publiques et réduit la visibilité de leurs dysfonctionnements auprès de l'opinion publique. Il est de même, selon Fouilleux (2003), pour ce qui est de l'opacité caractéristique à certains instruments de politique publique (institutions endogènes), laquelle peut jouer un rôle essentiel dans les phénomènes d'inertie.

L'encadrement institutionnel de la décision politique est en effet souligné, dans l'approche de l'institutionnalisme historique, comme la cause majeure de l'inertie censée être inhérente aux politiques publiques. Autrement dit, la résistance à toute remise en chantier radicale de ces dernières s'explique par le fait que les décisions mêmes concernant leurs réformes éventuelles sont structurées par les institutions. Dans cette perspective, les institutions elles-mêmes sont fort résistantes au changement. Cela s'explique par le fait que de nombreuses conventions liées à ces dernières, étant des « composantes élémentaires à partir desquelles l'action collective est élaborée », ont un caractère si 'conventionnel' ou *« vont tellement de soi qu'elles échappent à toute remise en cause directe et, en tant que constructions collectives, elles ne peuvent pas être transformées du jour au lendemain par la simple action individuelle »* (Hall et Taylor, 1997, p. 474).

Cela est attribué au fait que le contexte institutionnel induit les stratégies des acteurs[45], lesquelles sont susceptibles de *« se fossiliser au cours du temps et devenir des visions du monde, qui sont propagées par des organisations officielles et finissent par façonner l'image de soi et les préférences des intéressés »* (Hall et Taylor, 1997, p. 474). Dans les termes de Muller et Surel (1998, p. 131), les politiques publiques ont du mal à changer en raison principalement du *« poids cumulé des contraintes, notamment d'origine institutionnelle »,* c'est-à-dire à l'enracinement des engagements passés dans le droit public et les institutions et auxquels les décideurs publics du moment se heurtent forcément.

Les institutionnalistes historiques insistent ainsi sur le poids des politiques antérieures sur les marges de manœuvre dont disposent les décideurs publics. Il s'agit là de l'héritage laissé par les gouvernements précédents, lequel, davantage que la maîtrise limitée de l'environnement et des informations et la complexité des échanges politiques, joue un rôle central dans la structuration des décisions ultérieures. Dans cette perspective, les « politiques héritées » orientent l'organisation des « forces sociétales », induisant celles-ci *« à adopter des identités particulières, ou à développer des intérêts dans des politiques dont l'abandon présenterait un risque électoral »* (Hall et Taylor, 1997, p. 475)[46].

Cela dit, l'évolution de toute politique publique serait plutôt marquée par l'inertie, restant enfermée dans la trajectoire empruntée lors de sa définition, en dépit des multiples trajectoires possibles, puisque les acteurs et groupes concernés deviennent des prisonniers des institutions qui la structurent (Fouilleux, 2002). Ce phénomène est formalisé par les institutionnalistes historiques à travers la notion de « dépendance au sentier»[47], qui explique à la fois l'inertie des politiques publiques et le caractère incrémental de leur changement. Au plan cognitif, cela signifie que les institutions en vigueur seraient à l'origine d'un processus de *« routinisation*

---

[45] La perspective culturelle de l'institutionnalisme historique reconnaît le caractère rationnel et finalisé du comportement humain, mais elle souligne qu'il *« n'est jamais tout à fait stratégique, mais limité par la vision du monde propre à l'individu »,* qui recourt *« souvent à des protocoles établis ou à des modèles de comportement familiers pour atteindre leurs objectifs »*. Ainsi, *« le choix d'une ligne d'action dépend de l'interprétation d'une situation plus que d'un calcul purement utilitaire »*. Quant aux institutions, elles procurent aux individus *«des modèles moraux ou cognitifs permettant l'interprétation et l'action »*. Les symboles, les scénarios et les protocoles, en tant que composantes du monde des institutions, *« fournissent des filtres d'interprétation, applicables à la situation ou à soi-même, à partir desquels une ligne d'action est définie »*. Les institutions affectent ainsi *« l'identité, l'image de soi et les préférences qui guident l'action »* (Hall et Taylor, 1997, p. 473).

[46] Les institutions sont ici conçues comme *« des composantes relativement permanentes du paysage de l'histoire en même temps qu'un des principaux facteurs qui maintiennent le développement historique sur un ensemble de 'trajets' ».* La réponse d'un contexte local à des défis nouveaux serait ainsi structurée par ces 'trajets' qui, à leur tour, sont déterminés par les institutions qui lui sont spécifiques.

[47] La notion de « dépendance au sentier », ou « dépendance institutionnelle », renvoie au concept de « *path dependence »* originel du domaine de l'économie de l'innovation.

du sens » des politiques publiques, ce qui fait que, lors des processus de décision visant les réformer, la prise en compte d'idées nouvelles dépend de la conformité de celles-ci au cadre à la fois institutionnel et cognitif de la décision (Fouilleux, 2002).

L'utilisation de la notion de « dépendance au sentier » en science politique est pourtant fort critiquée par Fouilleux (2002, p. 260). En effet, pour cet auteur, il s'agit là d'une conceptualisation *« trop superficielle, statique et désincarnée des politiques publiques, de leur inertie, et (...) de leur changement ».* Et cela parce qu'elle ne prend pas en compte les conflits d'intérêts et les compromis à l'origine des phénomènes d'inertie institutionnelle, c'est-à-dire leur caractère éminemment politique. Cela veut dire que toute décision concernant la réforme ou non d'une politique publique – soit, en termes cognitifs, l'institutionnalisation ou non d'idées nouvelles – doit être directement associée à *« un arbitrage politique, forcément contingent et constamment en devenir »,* c'est-à-dire à l'échange politique à l'œuvre dans le forum des communautés de politique publique (Fouilleux, 2003, p. 259).

L'auteur en question affirme néanmoins que, si l'on revient *« aux mécanismes de verrouillage en chaîne »* décrits par la notion de « dépendance au sentier » telle qu'elle est définie en économie de l'innovation, cette notion acquiert une certaine pertinence dans le cadre de l'analyse de politiques publiques[48]. Dans leurs dimensions multiples – technique, économique, cognitive, politique, institutionnelle, budgétaire – et à plusieurs niveaux – local, national etc. –, ces effets de verrouillage se transmettent, à travers les acteurs en interaction, à toutes les interfaces des divers forums de production des idées et se répercutent par effet de retour sur le forum des communautés de politique publique.

La notion de « dépendance au sentier » peut alors être assimilée à des effets de « verrouillage institutionnel » générés par les instruments de politique publique, en tant qu'éléments intégrants du cadre institutionnel de chacun des forums où ils interviennent, dont le rôle dans les phénomènes d'inertie de l'action publique est crucial. En même temps, à travers les idées qu'ils incorporent, ces instruments fonctionnent comme des modèles cognitifs orientant l'interprétation et l'action, ayant ainsi des effets de « verrouillage cognitif » tant sur l'activité subséquente de production des idées que sur les processus décisionnels ayant lieu au cours de

---

[48] Ces mécanismes ont à leur origine la manifestation successive de deux types de phénomènes associés, le *« lock-in »* et « l'*excess momentum »,* autour d'une innovation technologique ou d'un comportement individuel. Le *« lock-in »* consiste en l'enfermement total de l'évolution de ces derniers « *à l'intérieur d'un sentier de dépendance spécifique»*. Ce blocage s'explique par « l'*excess momentum »*, qui constitue un « *auto-renforcement permanent du sentier par lui-même, à travers des phénomènes de démultiplication et d'additionnalité »* (Fouilleux, 2002, p. 260).

la mise en œuvre des politiques publiques. Ils peuvent donc influer sur les chances d'institutionnalisation d'idées nouvelles, les rendant plus ou moins probables.

Des « verrouillages politiques », notamment autour du compromis fondateur d'une politique publique, peuvent également se manifester aux différents niveaux de l'échange politique. De fait, puisque toute rupture de l'échange politique ou remise en cause du compromis peut mettre en jeu la légitimité du responsable politique au gouvernement, l'inertie d'une politique publique peut être expliquée en termes de « verrou politique » produit par l'impératif de conservation du compromis et de poursuite de l'échange politique qui préside l'action du « décideur public » (Fouilleux, 2002 et 2003) [49].

Ainsi, d'après Fouilleux, malgré le constat des dysfonctionnements d'une politique publique et la réouverture du débat à son propos sur les forums de production des idées, la controverse autour de celle-ci peut rester officiellement close sur le forum des communautés de politique publique, puisque les rapports de forces entre les acteurs en jeu dans ce forum, c'est-à-dire sa configuration politique ne favorise ni l'importation de ces idées nouvelles dans le débat sur la politique en question ni leur institutionnalisation au sein de celle-ci, autrement dit son changement.

Une fois de plus, la PNATER apparaît comme un cas emblématique à illustrer les phénomènes prévus dans le cadre théorique que nous avons choisi comme grille de lecture du processus d'évolution de cette politique. De fait, quoique la mise en évidence de ses dysfonctionnements et la réouverture du débat à son propos aient eu lieu depuis le milieu des années 1980, la PNATER est restée dans l'inertie jusqu'au début des années 2000, plus précisément, jusqu'à l'institution de la Nouvelle PNATER, en 2004. Quant aux facteurs explicatifs de cette longue inertie, ils sont dans une certaine mesure mis en lumière, dans le dernier chapitre, même s'il ne s'agit pas là de notre but majeur.

En effet, la description et analyse que nous y faisons du débat autour de la PNATER, qui s'est déroulé dans cette période, vise surtout à l'identification, description et analyse des idées en

---

[49] Dans son analyse de l'évolution de la PAC, Fouilleux identifie deux modalités de phénomènes de verrouillage à l'œuvre en ce qui concerne les prix garantis. La première concerne le verrouillage technico-économique, qui selon cet auteur est à la source de la croissance spectaculaire et continue des capacités de production et des rendements agricoles, ainsi que de l'accumulation des excédents. La deuxième consiste en le verrouillage symbolique et politique « *existant autour du compromis fondateur de la PAC à l'intérieur de la sphère syndicale: les prix garantis était à la fois le ciment de l'unité paysanne, et l'élément central initial d'accords redistributifs entre éleveurs et céréaliers, sous-compromis internes peu visibles de l'extérieur mais garants de l'unité du porte-parole syndical »* (Fouilleux, 2002, p. 261).

présence dans ce débat, ainsi que des acteurs porteurs de ces idées et des rapports de force entre eux. Et cela dans le but majeur d'apporter des éléments d'explication du changement de la PNATER, c'est-à-dire de la forme et de l'ampleur de ce changement, tâche que nous essayerons d'accomplir avec l'aide des outils théoriques présentés surtout dans la section suivante.

Apprentissage et compromis politique dans le changement des politiques publiques

Quoique l'existence de contraintes diverses aux réformes des politiques publiques apparaisse comme un fait incontestable, la possibilité de leur changement ne constitue pas pour autant une hypothèse négligeable. Plusieurs analyses récentes ont en effet montré que les politiques publiques évoluent selon des formes diverses de changement et en fonction d'un éventail très large de facteurs.

D'une façon générale, le changement d'une politique publique correspond à un processus de réorientation de l'action publique dans le domaine concerné, dans le but de faire face aux effets inattendus et/ou indésirables de la politique et/ou de l'adapter à une nouvelle réalité environnante. Comme le montrera la suite de cette section, ce changement peut prendre une ampleur variable – du changement incrémental au changement radical – et concerner des dimensions diverses du contenu de la politique, telles que ses objectifs et les procédures et instruments mis en place dans le but d'atteindre ces premiers. Fontaine et Hassenteufel (2002) considèrent qu'il faut prendre en compte aussi des changements dans les réseaux d'acteurs concernés par le processus de construction de la politique (entrée d'un nouvel acteur, affaiblissement ou renforcement d'un acteur etc.), ainsi comme des changements dans les groupes de bénéficiaires ou public d'une politique. Pour ce qui est des réseaux d'acteurs, nous considérons que leur changement est plutôt une condition qu'une dimension du changement

C'est dans le cadre de l'approche institutionnaliste de l'analyse des politiques publiques que l'hypothèse de leur changement a été d'abord envisagée. Il s'agissait alors d'une théorie incrémentale du changement des politiques publiques[50], en ayant les institutions comme variable explicative privilégiée. Selon cette théorie, les institutions constituent un produit de l'interaction entre des acteurs – individus ou organisations[51] – qui, dans la poursuite de leurs objectifs, *« sont amenées à altérer de façon incrémentale la structure institutionnelle »*

[50] Cette théorie a été développée par D. North (1990 ; 1991 et 1994).

(Fouilleux, 2002, p. 263). Dans les termes de Jobert et Muller (1987), le changement incrémental correspond à un ajustement, une adaptation progressive par sédimentation du référentiel de la politique publique.

En ce qui concerne le changement radical des politiques publiques, malgré la reconnaissance du fait qu'ils peuvent s'accomplir, cette théorie n'en propose aucune explication. Pour avancer dans ce sens, certains auteurs[52] ont fondé leurs travaux sur l'hypothèse selon laquelle l'explication de cette modalité de changement réside dans la variable politique, tandis qu'à la variable institutionnelle est attribuée celle de leur tendance à l'inertie. Le changement radical est alors conçu comme une rupture volontariste, favorisée par un contexte où le politique l'emporte sur l'institutionnel, de la « dépendance au sentier » à laquelle la politique publique considérée se trouvait jusqu'alors soumise. Le changement étant de cette façon appréhendé en termes d'opposition à l'inertie, une dichotomie est alors clairement établie entre les facteurs politiques et ceux de nature institutionnelle. Les premiers sont considérés comme variable indépendante dans les phases de changement de la politique, alors que les seconds le sont dans celles marquées par la permanence (Fouilleux, 2002).

Cet antagonisme entre le politique et l'institutionnel est durement critiqué par Fouilleux (2002), à la suite de Thelen et Steinmo (1992), pour qui l'indissociabilité de ces deux variables rend leur appréhension en tant que pôles d'une relation dichotomique à la fois stérile et fort susceptible de biaiser l'analyse. De fait, d'une part, une telle approche ne permet pas d'expliquer la prééminence variable d'une de ces dimensions sur l'autre. D'autre part, elle empêche l'analyse d'avancer dans la *« compréhension des mécanismes complexes et des compromis hybrides qui sous-tendent la fabrication des politiques et leurs transformations »,* lesquels montrent que la variable politique est déterminante tant dans les cas d'inertie, comme l'on a vu dans la partie précédente, que dans ceux de changement (Fouilleux, 2002, pp. 263-264).

La mise en évidence des limites de cette approche et l'émergence d'un courant cognitif au sein de l'institutionnalisme ont fait avancer l'analyse de politiques publiques dans le sens d'une sortie de l'impasse crée par l'opposition politique/institutionnel. Un pas important

---

[51] Tandis que les institutions sont définies par North comme les règles du jeu des interactions entre les acteurs, individus ou organisations, ceux-ci sont considérés par lui comme étant les joueurs dont le but est celui de gagner, à travers la recherche de la maximisation de leur utilité (Fouilleux, 2002).

[52] Stephen Krasner (1984 ; cité par Muller et Surel, 1998), par exemple.

donné dans cette voie a été la proposition, par Hall (1993) et par Sabatier et Jenkins-Smith (1993), de leurs respectives typologies du changement.

Selon la typologie de Hall (1993), le changement des politiques publiques se décline en trois catégories, en fonction de l'ampleur[53] des réformes accomplies : 1) le changement de premier ordre ou incrémental, qui correspond à un simple ajustement dans les niveaux des instruments de la politique, leur nature restant pourtant inchangée ; 2) le changement de deuxième ordre, où les niveaux et la nature de ces instruments font l'objet d'une modification ; et 3) le changement de troisième ordre ou « paradigmatique »[54], correspondant à une reformulation des objectifs de la politique. Pour Hall, la variable cognitive, à travers des mécanismes d'apprentissage, joue un rôle essentiel dans la détermination des changements, mais seulement ceux de premier et deuxième ordres. Pour ce qui est du changement de troisième ordre, il serait le résultat de l'arrivée au pouvoir d'une nouvelle coalition d'acteurs qui, réunie autour d'un nouveau « paradigme » dominant et au terme d'une période de crise de l'ancien « paradigme » de la politique, l'emporte sur la coalition porteuse de ce dernier.

Voilà une hypothèse qui semble être bien plausible dans le cas du changement de la PNATER. En effet, en 2003, on a assisté à l'arrivée au pouvoir central du Brésil d'une coalition d'acteurs de gauche (PT, PCdoB etc.)[55], au sein de laquelle se trouvaient des nombreux sympathisants et défenseurs de l'approche agroécologique du développement rural durable. Parmi ces acteurs, on trouve des scientifiques spécialistes dans le domaine du développement rural durable, y compris l'ATER et l'Agroécologie, ainsi que des ONGs et des représentants des syndicats et des mouvements sociaux liés à l'agriculture familiale et à l'ATER. Plusieurs de ces acteurs ont d'ailleurs été nommés pour occuper des positions clefs dans l'appareil politico-administratif brésilien, notamment au sein des organismes chargés de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques de l'environnement et de celles ayant pour cible l'agriculture familiale, comme le Ministère de l'Environnement (MMA) et le Ministère du Développement Agraire (MDA). Des transformations qui ont pu être observées lorsque la

---

[53] L'ampleur du changement d'une politique est évaluée par Hall (1993) en fonction des variables qu'il considère comme centrales au processus de construction d'une politique, à savoir : les objectifs globaux de la politique, les techniques et instruments utilisés pour atteindre ces objectifs et les niveaux de ces instruments.

[54] Le « paradigme » d'une politique publique correspond ici à la matrice cognitive et normative qui sous-tend cette dernière. Mais, d'après Fouilleux (2000, pp. 289-290), *« Parler de 'paradigme d'une politique publique', nous semble (...) susceptible d'engendrer des confusions préjudiciables à l'analyse, le risque étant d'assimiler le paradigme scientifique (ensemble cohérent et rationnel par définition) à la politique elle-même (par définition pleine de contradictions du fait de sa diversité génétique et des compromis qu'elle institutionnalise) »* .

[55] Parti des Travailleurs – PT et Parti Communiste du Brésil – PCdoB.

PNATER se trouvait plongée, il y avait déjà une vingtaine d'années, dans une crise sans précédent, de nature « paradigmatique ». Et peu de temps après, en 2004, au terme d'un processus « participatif »[56] initié en 2003 et coordonné par le MDA, une nouvelle PNATER a vu le jour.

Quant à la typologie de Jenkins-Smith et Sabatier (1993), qui accorde également une place prépondérante à la variable cognitive à travers les notions de « systèmes de croyances »[57] et d'apprentissage, deux types de changement sont distingués : 1) ceux qui concernent exclusivement les éléments secondaires du système de croyances qui sous-tend une politique publique, et qui ne s'appliquent qu'à des « pans spécifiques » de cette dernière ; et 2) les changements dans les éléments centraux de ce système, qui renvoient au noyau dur du programme de la politique. Ces derniers éléments opposant une forte tendance à la stabilité, les changements qui les concernent seraient plus rares. Ils auraient en plus un caractère radical et résulteraient de transformations dans des facteurs non cognitifs extérieurs au sous-système de la politique, tels que : les conditions socio-économiques, technologiques et naturelles ; les coalitions du système global de gouvernement ; et les politiques publiques mises en œuvre dans d'autres sous-systèmes politiques. Quant aux changements concernant les éléments secondaires, ils seraient à la fois plus aisés, plus courants et moins innovants, et constitueraient des produits de dynamiques d'apprentissage à l'œuvre au sein du sous-système.

---

[56] Comme l'on peut lire dans le texte officiel de la Nouvelle PNATER, elle *« ... a été construite de façon participative, en articulation avec plusieurs sphères du gouvernement fédéral, écoutant les gouvernements des unités fédératives et leurs institutions, ainsi comme les segments de la société civile, leaders des organisations de représentation des agriculteurs familiaux et des mouvements sociaux concernés par cette question »* (BRASIL, 2004, p.3).

[57] D'après Sabatier et Schlager (2000, p. 228), la structure d'un système de croyances est composée *par « trois niveaux définis selon leur ampleur ou leur étendue »* : un noyau central (*deep core*) constitué par des croyances très générales qui s'appliquent à la majorité des politiques publiques ; un noyau particulier à une politique publique (*policy core*) composé des perceptions et croyances normatives essentielles qui sont appliquées au secteur concerné ; et des aspects secondaires dont l'application est restreinte à des *« pans spécifiques »* du secteur.

Pour Fouilleux (2002), l'utilité de ces typologies réside dans le fait qu'elles offrent à l'analyste des outils descriptifs permettant de catégoriser et de mesurer les processus de changement, ainsi que de rendre compte de leur logique évolutive – des formes incrémentales et peu innovantes aux formes plus radicales de changement. Pourtant, comme le souligne l'auteur en question, le passage d'un changement incrémental à un changement radical, c'est-à-dire d'un processus d'apprentissage à une crise « paradigmatique » de la politique, reste sans explication dans ces approches.

Fouilleux considère en outre que l'opposition entre changement et inertie ou entre les modalités diverses de changement, présente dans ces typologies, est préjudiciable à l'analyse dans la mesure où elle empêche la prise en compte des phénomènes d'inertie présents dans les processus de changement et vice-versa. Cet auteur pense en effet que la permanence, en tant que *« garante d'une forme de continuité dans les échanges politiques en jeu »* (Fouilleux, 2002, p. 265), est inhérente à toute forme de changement des politiques publiques. Comme le souligne Lascoumes (1994, p. 22-23),

> *« ... il n'existe aujourd'hui aucun projet d'action publique édifié sur un terrain vierge. L'espace social et politique est toujours préalablement organisé par des programmes antérieurs sur lesquels viennent se surimposer les nouveaux, réorientant en partie des catégories de pensée, d'action et de jugement, déplaçant ou reformulant des enjeux.(...). Tous les discours portant sur la "nouveauté' des problèmes et des politiques sont d'abord là pour occulter l'essentiel, à savoir qu'il s'agit d'abord d'entreprises de recyclage. C'est-à-dire de conversion-adaptation du 'déjà-là' de l'action publique, ses données préexistantes, ses catégories d'analyse, ses découpages institutionnels, ses pratiques routinisées ».*

D'autre part, la théorie du changement incrémental elle-même montre que ce que l'on considère comme l'inertie d'une politique publique renvoie en fait à une phase où des changements, marginaux certes, peuvent s'accomplir. Ainsi, changement et inertie ne sont pas des phénomènes exclusifs, c'est-à-dire qu'il peut avoir de l'inertie (permanences) dans les processus de changement, même dans ceux de caractère plus radical, ainsi comme des changements incrémentaux peuvent s'accomplir dans les phases dites d'inertie. Dans le même esprit, Lascoumes (1996, p. 334) affirme qu' *« il n'y a de changement et de réorganisation que par rapport à un état antérieur qui ne disparaît jamais complètement et qui resurgit*

toujours, plus ou moins directement, dans les systèmes de pensée et d'action ». Comme le souligne Rist (2001, p. 52) à propos du problème du changement social en général, il s'agit de *« la manière de concilier la permanence du même et l'apparition du nouveau ».*

Une autre limitation de ces approches, aussi soulignée par Fouilleux, a trait au caractère partiel de la prise en compte du politique dans l'explication du changement. Comme exemple, cet auteur affirme que, dans l'approche de Sabatier et Jenkins-Smith (1993), cette insuffisance rend incohérente la régulation politique opérée entre les variables endogènes et exogènes au sous-système politique concerné, y compris celle entre la politique qui lui est afférente et d'autres politiques. Or le rôle du politique étant exactement celui de *« faire des choix pour assurer la cohésion, l'intégration de ces différents sous-systèmes »* et, donc, de leurs politiques respectives, l'analyse des stratégies du « décideur public », de la façon dont ses objectifs sont hiérarchisés et des arbitrages par lui effectués apparaît comme cruciale (Fouilleux, 2002, pp. 269-270).

Cet auteur propose alors une approche explicative du changement des politiques publiques, en termes de mécanismes et de contenu, au sein de laquelle la nature variable des changements est éclairée à travers une analyse centrée sur le rôle du politique. Dans ce cadre, la nature des changements renvoie aux *« types d'idées institutionnalisées, à travers la fabrication des instruments de politique publique »,* d'où découle une compréhension du changement comme un processus d'*« institutionnalisation différentielle des idées dans le temps et dans l'espace sur le forum des communautés de politique publique »* (Fouilleux, 2002, p. 270).

La forme et l'ampleur du changement sont conditionnées, dans ce cadre, par la conjonction de deux facteurs : l'éventail des idées à propos de la politique, c'est-à-dire l'ensemble d'alternatives envisageables présentes dans le débat sur le forum de communautés de politique publique, d'un côté ; et le type de configuration politique y existante, de l'autre côté.

En ce qui concerne la dimension cognitive, si le renouvellement des idées et la réouverture du débat autour d'une politique publique apparaissent dans cette approche comme des conditions sine qua non de son changement, ils n'en constituent pas pour autant des conditions suffisantes. Il faut encore que la prise en compte d'idées nouvelles dans le cadre de la politique en question soit politiquement faisable, c'est-à-dire que la configuration politique existante au moment de la décision soit favorable au changement. Et cette faisabilité politique prend une ampleur plus importante, ainsi comme celle du changement qui peut en découler,

lors de l'ouverture d'une « fenêtre politique » provoquée par l'émergence d'une « conjoncture critique » Fouilleux (2002). Marquée notamment par une *« remise en cause officielle de la politique »,* une conjoncture critique consiste en une phase qui se caractérise également par la publicisation du débat autour de la politique et par la renégociation du compromis fondateur de celle-ci.

Comme l'on a montré plus haut, le « décideur public », en quête de légitimité, se trouve contraint à chercher le maintien du compromis et de l'échange autour d'une politique publique. Ainsi, une conjoncture critique renvoie à un risque de rupture de *« l'équilibre complexe des compromis politiques, sociaux et organisationnels »* qui sous-tendent toute politique par la menace, de la part de certains protagonistes influents dans l'échange, de s'en retirer (Jobert, 1994). Face à ce risque, le décideur public, au nom du maintien et de l'intégrité de la « stabilité globale », se trouve contraint à choisir entre le prolongement et l'amendement de certains échanges, à travers la confirmation ou la remise en cause des compromis sur lesquels ils sont fondés. Fouilleux émet alors l'hypothèse que ce type d'arbitrage est à l'origine à la fois des permanences et des changements plus ou moins importants observables dans le contenu d'une politique publique après une reforme.

Bref, dans une telle perspective, l'évolution d'une politique publique est caractérisée par une alternance entre des phases où le changement l'emporte sur l'inertie et vice-versa, explicable par une alternance correspondante entre des périodes de conjoncture critique et de stabilité de la configuration politique. Mais, comme l'on a souligné avant, cette stabilité ne signifie pas absence de controverse autour de la politique. En effet, malgré sa clôture officielle sur le forum de communautés de politique publique, la controverse y reste toujours à l'œuvre, ainsi comme dans les divers forums de production des idées. C'est à travers ce débat continu que des alternatives de politique publique sont progressivement produites, sélectionnées, mises au point et prises en compte dans le cadre d'ajustements éventuels de la politique concernée, jusqu'à ce qu'une nouvelle conjoncture critique favorise un nouveau processus de changement radical de la politique, c'est-à-dire la prise en compte d'idées radicalement nouvelles dans sa reformulation.

Conclusions du chapitre

Dans ce chapitre, nous avons commencé par montrer l'importance du rôle des facteurs cognitifs – idées, représentations, valeurs – dans les processus de construction des politiques publiques. L'approche cognitive de l'analyse de politiques publiques, nous permet d'introduire les concepts de politique publique, d'idées sur une politique publique, et, de référentiel d'une politique publique. Ceci nous a permis de présenter un modèle analytique de la dynamique des idées, de leur production à leur institutionnalisation au sein de la politique publique concernée, tel que développé par Fouilleux. Les deux dernières sections, nous avons amenées à discuter le poids des facteurs cognitifs dans l'explication du changement d'une politique publique, notamment en mobilisant les concepts d'inertie et de changement des politiques publiques.

On a vu alors que, dans le cadre de cette approche, une politique publique peut être considérée comme une « agrégation d'idées institutionnalisées » sous la forme de ses objectifs et instruments. L'ensemble organisé de ces idées, normalement hétérogènes voire contradictoires, étant associé à la notion de référentiel. A partir de là, le changement d'une politique publique est défini comme un processus d'institutionnalisation d'idées nouvelles au sein de son référentiel, lors de la reformulation de ses objectifs et/ou instruments.

Quant au rôle joué par l'émergence de nouvelles idées sur une politique publique dans la détermination de son changement, notre approche indique que, si ce renouvellement cognitif constitue une condition sine qua non dudit changement, il ne constitue pas pour autant une condition suffisante, puisque d'autres facteurs, notamment d'ordre institutionnel et politique, jouent également un rôle important dans le processus d'évolution des politiques publiques, soit en favorisant soit en entravant leur changement.

Dans cette perspective, Fouilleux (2002) indique que la forme et l'ampleur du changement d'une politique publique sont conditionnées par la conjonction de deux facteurs : 1) l'éventail des idées à son propos, nouvelles et anciennes, c'est-à-dire l'ensemble d'alternatives envisageables présentes dans le débat sur la politique concernée ; et 2) le type de configuration politique qui s'exprime dans le processus de décision concernant son changement.

D’où l’intérêt, dans le cadre de notre recherche, d’avoir une vision d’ensemble sur l’évolution des idées à propos du développement et de l’agriculture, en vue de connaître les différentes approches, anciennes et nouvelles, qui ont pu influencer l’action publique brésilienne dans ces domaines et, donc, dans le domaine de l’ATER. Ce que nous faisons dans les trois chapitres suivants. La description et l’analyse de l’histoire de l’ATER conventionnelle au Brésil, menées par la suite, visent à mettre en lumière les idées institutionnalisées dans le cadre du référentiel de la PNATER originelle. En d’autres mots, il s’agit de connaître les anciennes idées sur l’ATER qui ont influencé l’action publique brésilienne dans ce domaine.

D’où également l’intérêt de nous interroger sur les mécanismes institutionnels et politiques responsables de l’influence prédominante de l’approche agroécologique sur la détermination du nouveau référentiel de la PNATER. Cette interrogation nous conduit, d’abord, à retracer l’évolution du débat sur cette politique depuis sa réouverture, afin de connaître les différentes idées qui s’y sont exprimées, leur contenu et leur provenance, ainsi que leur dynamique. Enfin, il s’agira d’analyser le processus d’élaboration de la Nouvelle PNATER, en mettant l’accent sur la configuration politique sur laquelle elle repose.

Le développement et le développement agricole : l'approche conventionnelle

Du point de vue des pays pauvres, le développement constitue un « phénomène qui mobilise non seulement les espoirs de millions de personnes mais aussi des ressources financières considérables et qui pourtant semble s'éloigner, tel l'horizon, à mesure qu'on croit s'en approcher » (Rist, 2001, p. 10).

Introduction

L'explication de l'influence exercée par le paradigme du développement durable sur l'évolution de la politique objet de notre recherche suppose bien entendu l'analyse et la description de ce paradigme, notamment en ce qui concerne sa traduction en recettes de politique publique dans le domaine de l'agriculture. A son tour, la compréhension de ce paradigme exige celle de son précédent, qui a dominé le débat sur le développement depuis l'après guerre, soit le paradigme de la modernisation. Et cela parce que c'est à partir de la remise en cause de ce dernier, par des voix critiques qui ont mis en évidence les échecs sur le plan social et les impacts environnementaux négatifs des pratiques qu'il a entraînées, que le processus de construction sociale du paradigme de la durabilité a été déclenché. En effet, l'émergence de celui-ci s'inscrit dans le contexte de la crise du paradigme de la modernisation qui, selon Caporal (1998, p.6), est en fait *« ...une crise du développementisme, qui se manifeste par les contradictions inhérentes au mode capitaliste de production… ».*

D'autre part, dans le cadre de notre recherche, l'analyse et la description du paradigme de la modernisation est nécessaire dans la mesure où sa déclinaison sectorielle, c'est-à-dire le modèle d'agriculture moderne, constitue le cadre de référence de la PNATER originelle, dont l'examen constitue le point de départ de notre démarche. En outre, l'influence de ce paradigme sur l'action publique en matière de développement, malgré la controverse dont il fait l'objet depuis trois décennies, se fait sentir encore de nos jours. Cette influence peut donc

être à l'origine d'éventuels phénomènes d'inertie au sein de la politique étudiée, après sa réforme.

C'est pourquoi ce second chapitre est consacré à la description et analyse du paradigme de la modernisation, dont la compréhension exige à son tour que l'on plonge dans l'histoire du concept conventionnel de développement, en tant que représentation sociale du processus historique. Il est de même en ce qui concerne le modèle de l'agriculture moderne, cadre de référence qui a orienté la formulation originelle de la politique étudiée et dont l'influence actuelle sur l'action publique dans le domaine agricole, un peu partout dans le monde, n'est certainement pas à négliger. En effet, comme l'affirme Romeiro (1998), ainsi que plusieurs autres auteurs, on a certes beaucoup avancé vers la reconnaissance de la gravité des dommages environnementaux provenant du modèle d'agriculture moderne. Toutefois, la vision dominante est encore celle qui voit dans ce modèle la seule voie susceptible d'assurer la sécurité alimentaire et l'approvisionnement en matières premières d'origine agricole, dans un contexte mondial marqué par la continuité des processus de croissance démographique et économique.

Ainsi, ce chapitre est-il dédié à l'étude du paradigme de la modernisation, en tant que paradigme dominant dans le champ du développement, et à sa déclinaison sectorielle dans le domaine de l'agriculture, à savoir le modèle de l'agriculture moderne. En ce sens, sous l'inspiration de Rist (2001), nous avons adopté une perspective historique, au moyen de laquelle nous avons cherché à mettre en lumière *« les enchaînements successifs au fil desquels »* ce paradigme a conquis le statut de référence centrale dans la formulation des politiques de développement mises en œuvre un peu partout dans le monde, à partir du milieu du XX^{e} siècle.

Dans cette perspective, la première partie de ce chapitre est consacrée à la description et analyse de l'histoire du paradigme de la modernisation, ce qui nous a d'abord amené à plonger dans l'histoire du concept de développement, en tant que représentation sociale du processus historique. Histoire qui remonte à la théorie des cycles, proposée par Aristote et renouvelée par Saint-Augustin, laquelle a dominé la pensée occidentale sur le processus historique jusqu'au XVIII^{e} siècle, époque où l'idée illuministe d'un progrès infini de l'humanité vers la civilisation s'impose finalement comme conception dominante dudit processus (section 2.1.1).

La société occidentale se considérant la plus achevée dans la voie du progrès, elle se donnera la mission « sacrée » de civiliser les peuples « sauvages », mission dont le besoin d'accomplissement justifiera l'expansion coloniale entreprise par les puissances européennes à partir du milieu du XIX^{e} siècle. C'est dans ce cadre que, au début du XX^{e} siècle, la notion de développement a fait son irruption dans la littérature internationale. Avec une connotation très proche de celle de civilisation, cette notion renvoie à une intervention coloniale qui visait des objectifs plus sociaux et culturels qu'économiques. L'intérêt des métropoles à maintenir les colonies en tant que débouchés pour leurs produits manufacturés explique leur manque d'intérêt à promouvoir la croissance économique dans ces dernières (section 2.1.2).

Ce n'est donc qu'à partir de la fin des années 1940, dans un contexte marqué par la déstructuration du système colonial, qu'une pensée volontariste concernant le développement économique va s'imposer sur la scène internationale. Le développement cesse alors d'être perçu comme un phénomène que l'on ne peut que constater et est désormais pensé comme un processus susceptible d'être provoqué. Le « sous-développement » demeure quant à lui compris comme un état naturel, comme un processus inexplicable de croissance retardée. Les pays pauvres, désormais qualifiés de « sous-développés », seront alors invités à faire un important effort économique, stimulé par des transferts de capitaux étrangers et de technologie, afin d'avancer sur la voie du développement, envisagé comme une nécessité universelle, telle qu'elle a été tracée par le monde occidental (Rist, 2001) (section 2.1.3).

Cet effort économique sera mené dans le cadre d'une action publique ayant comme cadre de référence la théorie rostowienne du développement ou de la modernisation, laquelle exprime la pensée alors dominante dans ce domaine et sert à merveille les intérêts du bloc capitaliste dans le cadre de la guerre froide. Au sein de cette théorie, le processus de développement est perçu à partir d'une optique clairement unilinéaire et évolutionniste, toutes les sociétés devant nécessairement parcourir un certain nombre d'étapes préétablies jusqu'à déboucher sur l'« ère de la consommation de masse », le fordisme américain étant donc le modèle idéal à poursuivre. Le dépassement du « sous-développement » y est donc envisagé en termes de croissance économique et de modernisation technologique, promues par l'investissement et l'aide internationale (section 2.1.4).

Face au constat des échecs sur le plan social des politiques de développement inspirées de ce paradigme, plusieurs approches théoriques concurrentes, dont certaines sont nées encore dans les années 1950, ont critiqué son réductionnisme économique. Ces approches attirent

l'attention sur le besoin de prendre en compte d'autres facteurs – notamment ceux d'ordre social, culturel et politique – dans l'explication à la fois du développement et du « sous-développement ». Ces approches critiques ont néanmoins en général eu le tort de ne s'interroger ni sur l'opportunité de l'adoption mimétique du modèle occidental de développement dans les pays pauvres, ni sur la possibilité de modèles alternatifs de développement, ni sur les limites environnementales de ce modèle. Des interrogations qui seront au cœur de la critique écologiste, suscitée par le constat des conséquences environnementales désastreuses de ce modèle de développement. C'est donc la critique écologiste, et non pas celle qui dénonce la marginalisation socio-économique qui découle de ce modèle, qui va déclencher sa crise (section 2.1.5).

Finalement, dans la deuxième partie de ce chapitre (2.2), nous nous consacrons à l'étude du modèle de l'agriculture moderne, qui constitue la déclinaison sectorielle du paradigme de la modernisation, dans le domaine de l'agriculture. Pour cela, comme dans le cas de l'approche conventionnelle du développement, nous avons d'abord cherché à connaître les racines historiques de ce modèle d'agriculture, pour ensuite le caractériser en termes de contenu (section 2.2.1) et, enfin, de résultats socio-économiques et environnementaux (section 2.2.2). Au terme de cette deuxième section, nous montrons que la mise en évidence du caractère en général pervers de ses résultats, notamment à partir des années 1960, est à l'origine de la remise en cause dudit modèle d'agriculture.

L'approche conventionnelle du développement

L'idée de développement est indissociable de celle de progrès, avancée au XVIII^{e} siècle par les encyclopédistes, dont la philosophie de l'histoire comprend celle-ci comme une *« transformation du chaos en ordre rationnel »* (Furtado, 1989, 11). Dans ce cadre, la notion de progrès renvoie à *« une accumulation qui mène au perfectionnement indéfini de la civilisation et à l'infini du bonheur pour l'humanité »* (Latouche, 1988, p. 47). Il s'agit là d'une vision optimiste du processus historique, à partir de laquelle il est devenu possible d'envisager *« une société plus productive et moins aliénante »* (Furtado, 1989, p. 11-12).

Cette nouvelle façon de concevoir le processus historique vient en effet à l'encontre d'une conception pessimiste de l'évolution des sociétés humaines, soit celle véhiculée par la théorie des cycles qui, depuis l'antiquité, dominait la pensée occidentale. Selon l'interprétation

cyclique de l'histoire, alimentée tout d'abord par les connaissances mythiques et accréditée par l'expérience concrète, *« ce qui naît, grandit et atteint sa maturité finit aussi par décliner et mourir, dans un perpétuel recommencement »* (Rist, 2001). En considérant qu'*« il y a nécessairement génération et déclin de tout ce qui peut être ou ne pas être »*[58] et en envisageant à la fois le changement et le retour du même, Aristote corrobore la théorie des cycles, l'autorité de sa perspective s'étendant sur l'ensemble du monde antique.

Au début de notre ère, saint Augustin (354-430) s'emploie à concilier la vision aristotélicienne avec la théologie chrétienne, malgré les antagonismes existants entre ces deux perspectives[59]. Pour cela, il applique les éléments constitutifs du cycle – naissance, apogée et déclin – à l'ensemble de l'humanité[60], tout en rejetant l'idée d'un recommencement, c'est-à-dire en excluant le retour du même. Ainsi, *« la succession historique des cycles chez Aristote est remplacée chez saint Augustin par une histoire construite comme un cycle unique »* (Rist, 2001, p. 61). D'autre part, la force silencieuse et impersonnelle qui était à l'origine du monde et de son changement chez Aristote est remplacée chez saint Augustin par la toute-puissance divine. Dans la perspective augustinienne, l'ensemble des phénomènes naturels et des événements socio-historiques est donc interprété par rapport au plan divin pour l'humanité, dont le déroulement et l'achèvement sont considérés comme inéluctables (Rist, 2001).

Dans la tradition occidentale, tant chez Aristote que chez saint Augustin, le principe de croissance inhérent au processus historique a toujours été considéré comme naturel et positif. Pourtant, l'expansion de cette dernière s'y trouvait comme que *« bridée par la conscience d'une limite, d'une sorte d'optimum à partir duquel la courbe devait nécessairement s'inverser, pour se conformer aux lois de la 'nature' ou au plan de Dieu »* (Rist, 2001, p. 66). L'approche augustinienne du processus historique va toutefois ouvrir la voie à un changement dans cette façon d'appréhender la croissance, dans la mesure où elle rend possible l'émergence de l'idée de progrès infini dans l'évolution des sociétés, c'est-à-dire d'une interprétation linéaire de l'histoire.

---

[58] Aristote, cité par Rist (2001).

[59] Par exemple, l'idée de cycle n'a de sens que si le retour du même est envisageable, ce qui est impensable dans le cadre du christianisme, où le déroulement de l'histoire est conçu selon un schéma comportant un début et une fin, schéma qui correspond à l'histoire du salut.

[60] Dans la tradition aristotélicienne, les auteurs ne s'intéressaient qu'à l'histoire locale, nationale ou impériale.

Le développement selon la tradition progressiste : un processus spontané et unilinéaire

C'est d'abord par rapport à la possibilité d'accumulation de la connaissance que l'idée de progrès infini commence à faire son chemin, dès le milieu du XVII^{e} siècle. Jusqu'alors, le rattachement à l'opinion des Anciens les plus célèbres, censés être plus sages du fait du déclin progressif et inéluctable de la connaissance subséquent à l'époque de leur existence, constituait une condition sine qua non de l'autorité de toute proposition dans nombre de domaines. Cette sagesse supérieure attribuée aux Anciens sera remise en cause notamment par Descartes, Pascal, Fontenelle et Charles Perrault, pour qui *« la connaissance des contemporains s'ajoutera toujours à celle de leurs prédécesseurs »,* l'idée d'un déclin du savoir étant donc jugée inadmissible (Rist, 2001, p. 65).

Dans un texte de 1688, Fontenelle[61] avance également le postulat d'éternité de l'humanité, sur lequel repose l'idéologie du progrès. En comparant l'humanité à l'individu, il écrit :

> *« Je suis obligé d'avouer que cet homme-là n'aura point de vieillesse (…), c'est-à-dire, pour quitter l'allégorie, que les hommes ne dégénéreront jamais, et que les vues saines de tous les bons esprits qui se succéderont, s'ajouteront toujours les unes aux autres ».*

Dans le même sens, Condorcet (1743-1794), le dernier des Encyclopédistes, déclare que « l'esprit humain avancera toujours sans jamais trouver ni ses propres limites, ni les bornes de la nature ». Il affirme également que

> *« La nature n'a marqué aucun terme au perfectionnement des facultés humaines ; que la perfectibilité de l'homme est réellement indéfinie ; que les progrès de cette perfectibilité, désormais indépendants de toute puissance qui voudrait les arrêter, n'ont d'autre terme que la durée du globe où la nature nous a jetés »*[62].

Mais le renouvellement du regard de l'homme sur la nature ne s'est pas borné à ne plus voir dans les lois naturelles des limites au progrès de l'humanité. En effet, la nature sera en outre désormais perçue comme un objet à transformer, cette transformation étant considérée comme une condition de la réalisation des potentialités humaines, tant individuelles que collectives

[61] Fontenelle, cité par Latouche (1988).

[62] Condorcet, cité par Latouche (1988). Selon ce dernier, l'ouvrage *Esquisse d'un Tableau Historique des Progrès de l'Esprit Humain,* de Condorcet, peut être considéré comme la bible de l'idéologie du progrès.

(Furtado, 1995, p. 7), ainsi que de la croissance infinie de la production matérielle. Et cela grâce aux progrès scientifiques et techniques, censés être capables de permettre à l'homme de devenir de plus en plus *« maître de la nature »*[63], en conformité avec les conclusions de Descartes. Les découvertes scientifiques réalisées par Newton avaient de fait déjà montré que la nature, étant soumise à quelques lois susceptibles d'être saisies par la raison, pouvait être systématiquement manipulée par l'homme, pour l'épanouissement de son esprit et, comme le dira plus tard Rostow (1997, p. 48), « *pour son plus grand avantage économique ».*

Cette vision linéaire et plus que jamais anthropocentrique de l'histoire rompt définitivement avec la conception cyclique, sauf en ce qui concerne le caractère naturel et positif attribué au principe de croissance, c'est-à-dire de « développement »[64] des sociétés, des connaissances et des richesses. La croissance se trouvera néanmoins désormais affranchie des limites imposées par les lois divines et naturelles qui jusqu'alors entravaient son déploiement. Ainsi, l'idée déjà ancienne d'une *« histoire naturelle de l'humanité »* (Rist, 2001) prendra la forme d'un processus inéluctable de croissance illimitée de la production matérielle et intellectuelle, d'une *« marche vers l'avant sans retour ni repentir »* (Latouche, 1988). Cette vision sera de plus en plus dans l'air du temps à partir du XVIII[e] siècle en Europe, même si elle n'y faisait pas l'unanimité à cette époque[65].

La pensée occidentale sera alors également marquée par la remise en cause de la doctrine mercantiliste, transcrite dans les faits par le pacte colonial. Selon cette doctrine, le commerce international constituait *« un acte de puissance inséparable […] du pouvoir des nations qui le pratiquaient »* (Furtado, 1989, 12). Cette puissance de l'Etat colonial était assurée par l'expansion de son territoire, ainsi que par l'exploitation des richesses trouvées dans les colonies et les échanges commerciaux avec ces dernières, le monopole de ces échanges étant assuré aux métropoles par le pacte colonial (Rist, 2001).

La remise en cause de la doctrine mercantiliste a été le fait des économistes classiques, tels que Smith et Ricardo, qui ont posé les bases d'une approche libérale du commerce

---

[63] La perception de l'homme en tant que maître de la nature vient renforcer l'anthropocentrisme inhérent à la société occidentale, comme le prouvent ses religions. En effet, l'homme y est placé *« au sommet d'une hiérarchie du vivant »* et présenté comme *« la fin dernière de l'univers »,* du fait de la supériorité de ses capacités intellectuelles (Partant, 1997, p. 39).

[64] Comme l'on verra par la suite, à cette époque le mot développement n'était pas encore employé dans une acception socio-économique.

[65] Rousseau (1712-1778), par exemple, était très pessimiste par rapport à l'idée de progrès, ainsi que l'étaient les écossais David Hume (1711-1776) et Adam Ferguson (1723-1816).

international, en considérant le libre-échange[66] comme plus avantageux que le système de monopole commercial. Et cela parce que le « laisser passer » serait bénéfique à tous les pays participants, dans la mesure où il favoriserait l'élargissement des marchés et le développement de l'industrie à la fois dans les métropoles et les colonies. Outre les méfaits du monopole commercial, les libéraux dénonçaient également les coûts élevés des guerres coloniales et de l'administration des colonies, mettant ainsi en cause l'opportunité de la colonisation en ce qui concerne sa rentabilité (Rist, 2001).

Sous-jacente à cette nouvelle approche se trouve une perception de la société occidentale comme placée au sommet d'une hiérarchie de l'humanité et, donc, chargée d'une mission civilisatrice vis-à-vis des autres sociétés, qualifiées comme sauvages (Azoulay, 2002). A son tour, cette supériorité de la société occidentale repose sur le postulat de l'unilinéarité[67] de l'évolution humaine et sur le critère du progrès scientifique et technique. Critère qui permet d'apprécier le degré d'évolution des sociétés *« sur la route qui mène de l'homme préhistorique à l'homme contemporain »* (Partant, 1997, p. 40). En d'autres mots, ceux de Furtado (1989 p. 12), la doctrine libérale postulait que *« les économies d'Europe, en forçant les autres peuples à s'intégrer dans ses courants d'échange, remplissaient une mission civilisatrice, contribuant à les libérer du poids des traditions obscurantistes ».*

L'idée d'un processus spontané et unilinéaire d'évolution des sociétés humaines et celle d'une mission civilisatrice de la société occidentale vis-à-vis du « monde sauvage » seront renforcées par les thèses évolutionnistes qui s'imposeront au cours du XIX[e] siècle. L'évolutionnisme social[68] repose sur trois postulats : la consubstantialité du progrès à l'histoire, l'unilinéarité de l'évolution des sociétés et la supériorité de la société occidentale sur les autres sociétés. En partant de ces postulats, plusieurs auteurs se sont employés, chacun

---

[66] Les voix en faveur du libre-échange sont devenues de plus en plus nombreuses au cours du XVIII[e] siècle. Ainsi que les économistes Adam Smith et Jean-Baptiste Say, on retrouve parmi ces voix les philosophes Rousseau et Montesquieu.

[67] Selon ce postulat, la trajectoire d'évolution suivie par la société occidentale est la seule qui mène à la civilisation, toutes les sociétés ayant vocation de la suivre et donc d'atteindre un jour le degré de civilisation de la société occidentale.

[68] D'après Chartier (1996), c'est à Spencer (1877) que l'on doit l'assimilation de l'évolution sociale à l'évolution biologique. Cette assimilation est alors fondée sur la distinction des races humaines en supérieures et inférieures, les actes humains ayant comme moteur l'adaptation à des fins centrées sur la survie de l'espèce et leur réussite variant selon la hiérarchie humaine. On retrouve là les origines philosophiques du libéralisme, *« credo des hommes d'affaires de l'Occident industriel, puisque la naturalité de la concurrence se trouvait justifiée »,* et de l'idée (défendue même par le marxisme) que la science n'était que *« révélatrice de vérités éternelles »* et, donc, de l'existence de *« vérités absolues, définitives, donc intemporelles, a-historiques »* (Chartier, 1996, p. 52).

dans son domaine scientifique particulier, à identifier les différentes étapes obligées de l'évolution sociale (Chartier, 1996).

Dans le domaine de l'économie, Jean-Baptiste Say (1767-1832) soutient la thèse selon laquelle les sociétés humaines évoluent inexorablement, à partir d'un stade sauvage initial, soit vers la civilisation, c'est-à-dire le progrès, soit vers la marginalisation, voire la disparition. En ce qui concerne la voie du progrès, les sociétés qui l'emprunteraient atteindraient d'abord un stade inférieur de civilisation, comme celui de la société égyptienne, pour ensuite évoluer vers un stade supérieur de civilisation, celui de la production industrielle capitaliste et occidentale. Quant à Marx, sa théorie des modes de production présente le processus historique comme étant rythmé par une succession de modes de production de plus en plus développés : les sociétés primitives évoluent d'abord vers le féodalisme, ensuite vers le capitalisme industriel et, enfin, vers le communisme. Marx considérait que, au XIX^{e} siècle, la société industrielle était la plus achevée dans l'échelle du développement et constituait l'image de l'avenir des sociétés qui n'y étaient pas encore arrivées. Dans la préface du Capital, il affirme en effet que *« le pays le plus développé industriellement ne fait que montrer à ceux qui le suivent sur l'échelle industrielle l'image de leur propre avenir »*. Bref, dans le domaine de l'économie, la notion de progrès devient synonyme d'industrialisation capitaliste, celle-ci étant présentée comme une étape incontournable de l'évolution de l'humanité (Rist, 2001 ; Azoulay, 2002).

L'intervention coloniale comme œuvre civilisatrice [69]

Malgré les critiques libérales adressées au système colonial, une nouvelle vague d'expansion coloniale a été entreprise par les grandes puissances européennes – France, Grande-Bretagne, Belgique et Allemagne –, dans la deuxième moitié du XIX^{e} siècle. Le besoin de créer de nouveaux débouchés pour la production croissante et pour l'accumulation des capitaux résultant du processus d'industrialisation explique en partie ce processus. Il est de même en ce qui concerne la nécessité de multiplier les ports de réapprovisionnement en charbon pour la flotte de guerre ou marchande, puisque l'autonomie des navires ne dépassait pas les deux semaines. La soif de puissance politique et économique des Etats nationaux en concurrence les poussait également à étendre leurs empires coloniaux.

[69] Pour l'ensemble de cette section, cf. Rist (2001), sauf dans les cas de mention à d'autres références.

En France, l'affichage de ces objectifs d'ordre économique et politique était suffisant pour assurer l'appui des militaires, des commerçants et des industriels à la poursuite de l'entreprise coloniale. Mais l'opinion publique – notamment chez les missionnaires, les anti-esclavagistes et les économistes libéraux – était de plus en plus imprégnée de l'idée d'une mission civilisatrice des « races supérieures » à l'égard des « races inférieures ». La poursuite de l'entreprise coloniale ne saurait donc être acceptable aux yeux de la majorité des métropolitains, et n'aurait pas pu compter sur leur engagement et établissement en nombre suffisant dans les territoires nouvellement occupés, que si elle était assortie d'un but philanthropique. En d'autres mots, les colonialistes ont su capter à leur profit l'idée d'une mission civilisatrice du monde occidental à l'égard des sauvages, idée utilisée dans un premier moment pour justifier la doctrine du libre échange, dont les porteurs se positionnaient comme anticolonialistes. C'est ainsi que la politique française de colonisation s'est imposée comme une obligation morale pour la France, en tant que pays civilisé. *« Il s'agissait bien d'entraîner ou de pousser l'humanité dans une direction unique et nécessaire, celle de l'histoire de l'espèce humaine, dont la société occidentale était l'aboutissement »* (Partant, 199, p. 41).

Cet extrait de la préface de l'ouvrage De la colonisation chez les peuples modernes, publié en 1874 par l'économiste français Paul Leroy-Beaulieu, résume cette conception philanthropique de la colonisation :

> *« La colonisation, c'est l'une des fonctions les plus élevées des sociétés parvenues à un état avancé de civilisation […]. Le mérite d'un peuple qui colonise, c'est de placer la jeune société qu'il a enfantée dans les conditions les plus propres au développement de ses facultés naturelles, c'est, sans gêner son initiative, de lui aplanir la voie, de lui donner les moyens et les outils nécessaires ou utiles à sa croissance »*[70].

Cet argumentaire va légitimer l'intervention des Etats européens dans les pays « sauvages » et servir ainsi les intérêts nationaux de ces premiers. Les principes et pratiques d'intervention conçus et mis en œuvre à cette époque ont été divers et, d'après Rist (2001), ils constituent une source durable d'inspiration des politiques de développement mises en œuvre depuis une cinquantaine d'années, même si leurs concepteurs les font souvent passer pour originales. Comme exemple, Rist mentionne le cas des instituts d'études du développement, qui

[70] Paul Leroy-Beaulieu, cité par Rist (2001).

renvoient à l'Ecole coloniale, créée en France en 1889, dont le but était celui de former des cadres compétents pour l'administration coloniale. Il en serait de même pour ce qui est des programmes sanitaires, des banques villageoises de crédit, de l'attention spécifique accordée à la situation des femmes et des idées de promouvoir la participation populaire, de prendre en compte les spécificités culturelles et d'adapter les programmes d'enseignement aux situations locales. Mais, en ce qui concerne le domaine économique, seules les activités qui répondaient aux intérêts des métropoles étaient mises en œuvre, les activités manufacturières étant souvent strictement interdites (Partant, 1997).

A la fin de la première guerre mondiale, la controverse autour du bien-fondé de la colonisation a été relancée face à la prétention de la France et de la Grande-Bretagne d'étendre leurs empires coloniaux, à travers l'annexion des territoires qui se trouvaient auparavant sous la souveraineté des nations vaincues. La position des Etats-Unis, dont le rôle dans la victoire des Alliés a été décisif, était contraire à cette annexion, en conformité avec leur tradition anti-coloniale et leur attachement à la doctrine du libre-échange. D'autres forces s'opposaient également à l'annexion, comme les socialistes et les mouvements philanthropiques, mais ces forces étaient prêtes à accepter une administration coloniale si elle était confiée à une organisation internationale, en l'occurrence la Société des nations (SDN)[71].

Cette controverse a été clôturée au moyen d'un compromis, symbolisé par le système de mandats institué par le Pacte de la SDN[72], à travers lequel la tutelle desdits territoires a été confiée aux puissances européennes, sous le contrôle de la SDN. Comme le système de mandats n'assurait pas aux pays mandataires l'exclusivité des échanges commerciaux avec les territoires sous leur tutelle, les Etats-Unis sortaient vainqueurs de la controverse. Quant aux puissances coloniales, leur satisfaction résidait dans le fait qu'il s'agissait en réalité d'une « annexion déguisée ». Enfin, le fait que l'administration coloniale soit contrôlée par une autorité internationale répondait aux attentes des socialistes et des mouvements philanthropiques. L'entreprise coloniale, avec ses pratiques interventionnistes, a ainsi acquis une légitimité internationale, toujours au nom de la civilisation, et a pu une fois de plus poursuivre.

---

[71] La Société des Nations (SDN) a été la première institution politique internationale permanente, créée au lendemain de la première guerre mondiale et remplacée par l'ONU peu avant la fin de la seconde guerre (Rist, 2001).

[72] Le pacte de la SDN a précédé le traité de Versailles, signé le 28 juin 1919 (Rist, 2001).

Mais l'importance du Pacte de la SDN ne réside pas seulement dans le fait qu'il justifie la colonisation, en la présentant comme la « meilleure méthode » à mettre en œuvre pour l'accomplissement de la « mission sacrée de civilisation » dévolue au monde occidental. Elle réside également dans l'usage inédit, dans la littérature internationale, du terme « développement » et de la notion de « degrés de développement ». La connotation donnée à ce premier terme est très proche de celle de civilisation, plus sociale et culturelle qu'économique (Latouche, 1988). Quant à la notion de « degrés de développement », elle s'inscrit dans la tradition évolutionniste et justifie une classification des pays selon une échelle à la tête de laquelle figurent les puissances européennes. Par ailleurs, à l'instar des usages jusqu'alors faits du mot développement dans le champ économique, par des auteurs tels que Marx, Leroy-Beaulieu, Lénine[73] et Schumpeter[74], le développement y est présenté comme un phénomène naturel, dont on ne peut que constater la manifestation.

Ce caractère déterministe de la conception dominante du développement n'empêchera pourtant pas l'émergence, aux lendemains de la seconde guerre mondiale, d'une pensée volontariste sur ce processus. Comme l'on verra dans la partie suivante, le paradigme dominant au sein de cette pensée sera marqué par le réductionnisme économique et reposera nettement sur les postulats de la tradition ethnocentrique et évolutionniste que l'on vient de

[73] En 1899, Lénine avait écrit un ouvrage intitulé *Le Développement du Capitalisme en Russie*.

[74] La *Théorie du Développement Économique*, de Schumpeter, a été publiée originellement en allemand en 1912.

présenter. Mais, comme le souligne Rist (2001), si le développement passe désormais à être conçu comme un processus susceptible d'être provoqué, le « sous-développement » demeure quant à lui compris comme un état naturel.

La pensée volontariste sur le développement

A l'issue de la seconde guerre mondiale, le monde a été bouleversé par des grandes transformations, telles que la déstructuration du système colonial[75] et le renouvellement des bases de l'hégémonie internationale. Celle-ci reposera désormais sur le contrôle de la technologie et de l'information et la manipulation idéologique inhérents à la guerre froide. Dans ce contexte, l'écart croissant entre les économies coloniales devenues politiquement indépendantes et les pays développés, en termes de niveau de vie, sera mis en évidence et deviendra un sujet de préoccupation internationale. La question fondamentale de l'Economie Classique – pourquoi certaines nations et personnes sont plus riches que les autres –, question négligée dans le cadre de l'école néoclassique, a eu un retour d'actualité dans le débat économique occidental (Silva, 1981). Une nouvelle problématique liée au développement va ainsi émerger, celle du « sous-développement », dont la réflexion sera nourrie d'abord par le débat politique et ensuite par le débat scientifique. En effet, c'est au sein des nouvelles institutions internationales (notamment les Nations Unies, avec ses commissions régionales[76] et agences spécialisées, et la Banque Mondiale), à partir des travaux empiriques et d'interprétation réalisés par leurs secrétariats techniques, que le débat sur le « sous-développement » a été lancé (Furtado, 1989).

L'emploi inaugural du mot « sous-développement » dans une acception économique aurait été le fait, selon Praxmarer[77], de Wilfred Benson, fonctionnaire du BIT, dans son article intitulé The Economic Advanced of Underdevelopped Areas, publié en 1942. Mais ce n'est qu'à partir de son apparition retentissante dans le célèbre Point IV du discours d'investiture du Président Truman, prononcé le 20 janvier 1949, que ce terme va s'imposer. En fait, c'est l'adjectif « sous-développées » qui a été employé dans ce discours pour qualifier les régions

[75] L'Inde, le Pakistan, la Birmanie, l'Indonésie, la Jordanie et la Syrie sont devenus des pays politiquement indépendants entre 1945 et 1950. Il est de même pour le Viêt-Nam, le Laos et le Cambodge, en 1954 ; la Malaisie et la Libye, en 1957 ; le Maroc et la Tunisie, en 1960 ; et l'Algérie, en 1962.

[76] Les Commissions Régionales des Nations Unies, notamment la Commission Economique pour l'Amérique Latine (CEPAL), ont joué un rôle significatif dans le débat sur le développement.

[77] Peter Praxmarer, cité par Rist (2001).

du monde « économiquement arriérées », dont la population vit « dans des conditions voisines de la misère » et dont l'économie serait « primitive et stationnaire ». En considérant la pauvreté de ces peuples comme *« un handicap et une menace, tant pour eux que pour les régions les plus prospères »,* le président nord-américain appelle la communauté internationale à se mobiliser en vue de mettre les moyens scientifiques et techniques disponibles au service du soulagement de la « souffrance de ces gens ». L'idée est celle d'aider ces peuples à augmenter leur production industrielle, « par leurs propres efforts », afin d'élever leur niveau de vie.

Selon Partant (1997), l'idée d'aider les pays « sous-développés » à avancer sur la voie du développement s'inscrit dans le prolongement de l'idée d'une mission civilisatrice à l'égard des peuples « sauvages », qui prend désormais la forme d'une « mission d'aide » aux sociétés « sous-développées ». Mais le modèle de civilisation qui sera désormais imposé dès l'extérieur aux pays « sous-développés » sera centré sur les dimensions économique et technique de l'évolution humaine et non plus sur ses aspects sociaux ou culturels, comme c'était le cas dans le cadre de l'intervention coloniale. « Et les sauvages d'hier étant les sous-développés d'aujourd'hui, ceux qui, hier, les civilisaient, aujourd'hui les développent » (Partant, 1997, p. 44). Et cela bien entendu au nom des intérêts économiques des pays développés, comme le signale explicitement le discours du Président Truman :

> *« Tous les pays, y compris le notre, profiteront largement d'un programme constructif qui permettra de mieux utiliser les ressources humaines et naturelles du monde. L'expérience montre que notre commerce avec les autres pays s'accroît au fur et à mesure de leurs progrès industriels et économiques »*[78].

C'est ainsi que le développement, jusqu'alors présenté comme un phénomène qui se produit de façon spontanée, que l'on ne peut que constater, prend *désormais « un sens transitif (celui*

[78] Cité par Rist (2001).

d'une action exercée par un agent sur un autre) correspondant à un principe d'organisation sociale » (Rist, 2001, p. 122). Autrement dit, le développement est désormais conçu comme un processus de changement susceptible d'être provoqué.

De fait, comme l'observe Rist (2001, p. 122), tel qu'il est employé dans le discours du Président Truman, le terme sous-développement évoque *« non seulement l'idée d'un changement possible en direction d'un état final, mais surtout la possibilité de provoquer ce changement ».* Cela aurait conduit à une nouvelle interprétation du rapport entre le développement et le sous-développement et, donc, à une transformation sémantique du terme développement. A une perception du sous-développement comme l'inverse du développement se substitue celle où ce premier est conçu comme une forme encore non accomplie, « embryonnaire » de développement. En d'autres mots, le rapport entre ces deux notions cesse d'être conçu en termes d'opposition, comme c'était le cas dans le couple civilisés/sauvages, et acquiert la forme d'une « continuité substantielle ».

On se trouve alors face à une approche volontariste du développement qui, selon Furtado (1989, p. 36), se trouvait déjà esquissée dans la pensée keynésienne, laquelle aurait conduit *« à mettre l'accent sur la dimension politique de ce qui se présentait comme des problèmes économiques et à imaginer le dépassement du sous-développement dans le cadre d'un projet politique ».*

Quant au problème du « sous-développement », il ne se pose pas comme un phénomène historique, mais uniquement comme un cas de croissance retardée. L'expression « sous-

développement » renvoi donc à l'idée selon laquelle l'économie se développe inexorablement, certaines économies se développant plus vite que d'autres, celles-ci pouvant aussi accélérer leur développement. Le « sous-développement » ne serait donc que le résultat d'un manque de vitesse du processus de croissance économique, en absence de tout problème structurel, les raisons de ce retard étant exogènes à l'analyse économique. *« On considère le sous-développement, d'un point de vue strictement économique, comme un processus de croissance retardée que l'on ne peut pas expliquer, mais que l'on mesure en termes de revenu par tête »* (Singer, 1980, p.166).

Dans ce cadre, le dépassement du « sous-développement » ne pouvait être envisagé qu'en termes de croissance économique et de modernisation technologique, promues par l'investissement et l'aide internationale. Les pays « sous-développés » seront alors appelés à faire un important effort économique, stimulé par des transferts de capitaux étrangers et de technologie, afin d'avancer sur la voie du développement, processus envisagé comme une nécessité universelle, telle qu'elle a été tracée par le monde occidental (Rist, 2001). En d'autres termes, ceux de Silva (1981, p. 17).

> *« Comme la description stéréotypée du sous-développement montrait une économie où le secteur industriel était timide et le secteur agricole « arriéré », les modèles dualistes, qui montraient un antagonisme entre ces deux secteurs, se sont imposés. (…). Les propositions visant le dépassement de cet antagonisme dérivaient de l'imitation du chemin parcouru par les pays développés, comme si le sous-développement était un stage antérieur de ce*

processus, comme si les pays aujourd'hui dits développés auraient un jour été sous-développés ».

Cette évolution technico-économique devrait se poursuivre jusqu'au moment où les pays sous-développés auraient *« atteint le niveau de vie des pays industrialisés (qui continuent d'ailleurs d'évoluer) »* (Partant, 1997, p. 43). Dans ce cadre, *« l'industrialisation était présentée comme la formule miraculeuse capable de, elle seule, générer le développement ; et le secteur agricole, montré du doigt comme le responsable par le retard de ces pays, devrait céder sa position dominante dans l'économie »* (Silva, 1981, p. 17).

Selon Rist (2001), la mise en œuvre de cette stratégie dépendait pourtant de l'existence d'un cadre institutionnel approprié, c'est-à-dire d'un ensemble d'institutions internationales chargées de la promotion du développement, puisqu'il s'agissait d'un projet de la communauté internationale. L'impulsion initiale à la mise en place de ces institutions avait été donnée par le point IV du discours du Président Truman, à la suite duquel l'Assemblée Générale des Nations Unies a approuvé, en 1949, la création du Programme Elargi d'Assistance Technique. Mais ce n'est qu'après la Conférence de Bandoeng, réalisée en 1955, que cette mise en place va prendre son vrai essor. D'un côté, car cette Conférence marque le début du mouvement de revendication collective des pays sous-développés autour de la décolonisation et du développement et affirme leur prétention à bénéficier de l'aide internationale qui leur était proposée. De l'autre côté, parce que justement à partir de 1955, la reconstruction de l'Europe étant déjà bien avancée, les dollars nord-américains et aussi

européens commencent à avoir besoin de trouver des nouvelles opportunités de valorisation (Brum, 1995).

Ainsi, en 1956, la Banque Mondiale, qui va de plus en plus destiner ses ressources aux pays « sous-développés », crée la Société Financière Internationale, dont le but était celui de favoriser les investissements privés nécessaires aux transferts de capitaux vers le Sud. En 1958, c'est le Fonds Spécial des Nations Unies pour le développement économique qui sera créé, visant à stimuler les contributions volontaires. La fusion de ce Fonds, en 1965, avec le Programme Elargi d'Assistance Technique donnera naissance au Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD). En 1960, la Banque Mondiale met en place l'Association Internationale pour le Développement (AID), avec le but d'offrir aux pays du Sud des conditions de prêt plus favorables que celles du marché. Enfin, des banques régionales de développement sont créées pour l'Afrique, en 1964, et pour l'Asie, en 1966. La création de ce nouveau cadre institutionnel va favoriser la mise en œuvre de la stratégie proposée par ledit point IV de deux façons : en mobilisant des ressources financières croissantes et en convaincant l'opinion publique internationale du caractère nécessaire du développement et, donc, de la contribution de tous à l'effort mondial dans ce sens (Rist, 2001).

En ce qui concerne cette dernière fonction, l'effort des nouvelles institutions internationales bénéficiera de l'apport de l'énorme répercussion que l'ouvrage de W. Rostow, intitulé Les Etapes de la Croissance Economique, paru en 1960, a eu auprès du grand public. En étant tout à fait conforme à la pensée dominante et écrit à l'intention d'un public non spécialiste, l'ouvrage de Rostow apparaît comme un instrument très adapté à la vulgarisation de cette pensée et à la justification de la poursuite des pratiques qui en découlent. La théorie rostowienne du développement sera donc adoptée, en tant que cadre de référence majeur pour l'action publique, par la majorité des développeurs. Par ailleurs, comme l'indique clairement le sous-titre de l'édition originale de l'ouvrage[79], il s'agit d'un « manifeste non communiste » qui va servir à merveille les intérêts politiques des Etats-Unis dans le cadre de la guerre froide. Enfin, en considérant que le dépassement du sous-développement dépend en grande mesure de l'application des principes de la doctrine libérale, Rostow servira une fois de plus les intérêts économiques américains[80].

---

[79] Walt W. Rostow, *The Stages of Economic Growth. A Non-communist Manifesto,* Cambridge, Cambridge University Press, 1960. Ce sous-titre n'a pas été repris dans la première édition française.

La modernisation à la Rostow : un cadre de référence à l'influence durable sur l'action publique en matière de développement

Si Rostow s'inscrivait dans une démarche volontariste de développement, dans la mesure où il avait la prétention d'apporter des réponses à la question du comment stimuler la croissance économique des pays « sous-développés », de façon à les conduire au développement, il part néanmoins d'une conception déterministe de ce dernier, ainsi que du « sous-développement ». En effet, sa conception du processus de développement est clairement unilinéaire et évolutionniste, toutes les sociétés devant nécessairement parcourir un certain nombre d'étapes préétablies. La succession de ces étapes forme une échelle au degré de développement grandissant et reflète l'histoire économique des pays développés d'Europe[81].

A la base de cette échelle se trouve la « société traditionnelle », qui correspond à une sorte de *« degré zéro de l'histoire, (...) à un état naturel de 'sous-développement' »* (Rist, 2001, p. 157). Ce type de société est marqué par la prédominance de connaissances scientifiques et techniques et d'attitudes face à la nature caractéristiques de l'époque pré-newtonienne. Il s'agit en fait de toutes les sociétés qui, même après Newton, n'auraient pas été *« touchées ou ébranlées par la nouvelle capacité de l'homme à manipuler régulièrement son environnement pour son plus grand avantage économique »*[82] (Rostow, 1997, p. 48). De ce fait, les innovations technologiques y ayant lieu auraient un caractère ponctuel et limité, déterminant un bas niveau de productivité des activités économiques, ce qui obligerait ce type de société à *« consacrer une proportion très élevée de leurs ressources à l'agriculture »* (Rostow, 1997, p. 48). A son tour, la prédominance de l'agriculture serait à l'origine d'une structure sociale hiérarchique, dont la forte rigidité résulterait d'un système de valeurs marqué par une sorte de *« fatalisme à long terme ».*

---

[80] Le succès de la théorie de la modernisation, d'après Rist (2001, p. 178), a une double explication : *« pour les pays du Nord, elle justifiait la poursuite des politiques menées jusqu'alors, privilégiant la croissance interne et l'aide internationale afin de contrecarrer les ambitions communistes ; pour les pays du Sud, elle constituait la promesse d'un avenir meilleur confié à la nouvelle classe dirigeante qui, tout en s'enrichissant, multipliait les signes de l'occidentalisation ».*

[81] L'idée que l'évolution économique s'accomplit par étapes était déjà avancée au XIX^{e} siècle par des penseurs allemands de l'école historique, tels que Bruno von Hildebrand dans son ouvrage *Les Phases du Développement Économique,* publié en 1876 (Latouche, 1988).

[82] Cela correspondrait à l'état, par exemple, de certains pays européens au XVIII^{e} ou au XIX^{e} siècle, lesquels sont aujourd'hui considérés comme développés.

La croissance économique est présentée comme le processus qui permet le passage de la société traditionnelle à la modernité et dont le déroulement s'accomplit en quatre étapes distinctes et successives. La première de ces étapes constitue une phase de transition, au cours de laquelle *« les conditions préalables au décollage »* de la croissance économique se mettent en place. Le rôle joué par l'effet de démonstration exercé par les sociétés plus avancées, notamment en ce qui concerne la diffusion des idées de la croissance économique et de la modernisation en tant que clefs d'un monde meilleur, apparaît comme essentiel[83] au déclenchement de cette transition. A partir de là, des forces intérieures porteuses de ces idées et disposées à les mettre en pratique émergent, tels que les premiers capitalistes et entrepreneurs, privés et publics.

Une distinction est introduite par Rostow entre les entrepreneurs, qui introduisent les innovations technologiques dans le système productif, et les capitalistes, qui prêtent *« leur argent à long terme, en courant un risque élevé, pour soutenir les entrepreneurs qui innovent »* (Rostow, 1997, p. 64). Autrement dit, les capitalistes mobilisent l'épargne qui est investie par les entrepreneurs dans la mise en place d'un système d'équipements collectifs et dans la modernisation technologique des secteurs agricole et industriel, ce qui contribue à l'élargissement du commerce intérieur et extérieur. Pourtant, la lenteur avec laquelle ces transformations s'accomplissent fait que le secteur moderne ne se développe que sous la forme d'enclaves, au sein d'une société où l'organisation socio-économique et politique et les valeurs traditionnelles demeurent largement prédominantes.

L'étape suivante est celle du « décollage », au cours de laquelle la croissance économique devient « l'état normal » de la société, qui s'imprègne de plus en plus d'un nouveau système de valeurs, celui de l'accumulation. Le passage à cette phase suppose que les forces modernisantes deviennent dominantes, y compris en ce qui concerne le pouvoir politique. On assiste alors à l'accélération de l'industrialisation et de la modernisation et à l'intégration au marché de l'agriculture, en fonction du réinvestissement des profits. Par conséquent, l'emploi industriel augmente et la population s'urbanise, ce qui exige la création de nouveaux produits

[83] La Grande-Bretagne constitue, pour Rostow, le seul pays où le passage de la société traditionnelle à la modernité s'est déclenché de façon endogène.

et services. Tout cela contribue à la croissance de l'épargne et à l'élargissement de la classe d'entrepreneurs, qui renforcent l'augmentation des investissements et, donc, la croissance économique et la modernisation de la société. Mais si dans cette phase un rythme soutenu est imprimé à la croissance, le système industriel et l'ensemble des technologies restent encore très limités et peu diversifiés (Rostow, 1997).

Une fois le décollage réussi, la société entreprend sa « marche vers la maturité », qui correspond à la troisième étape du schéma de la modernisation rostowienne. La croissance, devenue régulière, permet l'amélioration sans cesse de la technologie moderne et son expansion à l'ensemble de l'économie, contribuant ainsi à la diversification et au renouvellement du système industriel. L'augmentation de la production *« à un rythme supérieur à celui de la population »* devient alors possible, ainsi que l'intégration souveraine de l'économie au marché international. La maturité est définie par Rostow (1997, p. 53) comme

> *«… la phase pendant laquelle une économie démontre sa capacité à dépasser les industries qui avaient engendré au départ son décollage et à absorber et appliquer, de façon efficiente, les produits les plus avancés de la technologie moderne du moment à une très large partie de ses ressources, sinon à leur intégralité ».*

Arrivée à la maturité, l'économie peut enfin déboucher sur l'*« ère de la consommation de masse »,* caractérisée par la prédominance du secteur de production de biens de consommation durables et la diffusion massive des services, à l'exemple du fordisme américain. L'entrée dans cette nouvelle et dernière phase suppose la hausse du niveau du revenu réel par tête, l'urbanisation de la population et la diffusion, au sein de la société, de la *« virtuosité technologique »,* c'est-à-dire de l'envie de *« découvrir les joies »* de la consommation des biens durables. L'avènement de l'Etat de providence, au sein duquel des ressources considérables sont consacrées à l'aide sociale et à la sécurité, marque également cette étape.

A partir de ce schéma, Rostow préconise un certain nombre de lignes d'action à suivre dans le cadre du dépassement du « sous-développement », qu'il conçoit, conformément à la pensée

dominante, comme un retard dans le processus de développement et, donc, comme une étape transitoire. Le développement apparaît ainsi comme *« le processus de rattrapage de ce retard »* (Azoulay, 2002, p. 92), dont l'accomplissement suppose, d'une façon générale, la déstructuration de la société traditionnelle dans ces aspects non seulement économiques, mais aussi politiques, sociaux et culturels. Cette société doit céder la place à une autre, la société moderne, dont l'avènement peut être accéléré au moyen d'un important effort économique consistant en l'augmentation du taux d'investissements publics et privés.

Pour cela, la hausse du taux d'épargne apparaît comme une condition essentielle. L'émergence d'une élite sociale, c'est-à-dire d'une classe d'entrepreneurs et de capitalistes doit donc être favorisée. Rostow préconise alors une modification de la répartition du revenu national au bénéfice de cette élite, l'accroissement des inégalités sociales pour favoriser l'épargne et l'investissement étant jugé comme un mal nécessaire. Si quand même l'épargne reste insuffisante, le pays candidat au développement doit recourir aux investissements étrangers. L'idée d'un « *transfert massif de capitaux vers les pays sous-développés »* pour combler leur déficit d'épargne, alors très en vogue au sein des institutions internationales de développement, se trouve donc justifiée (Azoulay, 2002, p. 93).

Cette idée s'appuie également sur la théorie du *« cercle vicieux de la pauvreté »,* laquelle explique, en termes économiques, le retard économique des pays « sous-développés ». Le revenu par tête y étant très bas, la propension à la consommation tend à être très élevée ; ainsi, chaque augmentation du revenu s'y transforme en consommation et non pas en épargne. L'épargne étant réduite, l'investissement le sera aussi et le pays tend à rester « sous-développé ». D'où l'idée que les pays « sous-développés » ne peuvent se développer qu'avec l'aide des pays développés, qui doivent fournir à ces premiers une partie de leur épargne. A l'inverse, dans les pays développés, la consommation ne tend pas à accompagner

l'augmentation du revenu. Il y a donc une tendance à l'augmentation de l'épargne, sans que les investissements soient stimulés. Alors, comme s'interroge Singer (1980, p.167),

> *« pourquoi ne pas transférer l'excès d'épargne vers les pays pauvres ? D'où les schémas du 'point 4', USAID, de transferts internationaux de capitaux. L'investissement dans les pays en développement, par les pays développés, est vu comme le ressort essentiel du développement »* (Singer, 1980, p. 167).

En ce qui concerne les investissements, ils doivent se concentrer d'abord dans la mise en place d'un système d'équipements collectifs de transports et de communications, et dans la modernisation technologique de l'agriculture et/ou des industries minières. En d'autres mots, ceux de Rostow lui-même,

> *« la préparation d'une base viable, à partir de laquelle pourra être édifiée une structure industrielle moderne, nécessite que des transformations éminemment révolutionnaires soient effectuées dans deux secteurs non industriels : l'agriculture et les équipements collectifs, notamment les transports »* (Rostow, 1997, p. 69).

Les secteurs de l'agriculture et celui des industries minières sont considérés comme les seuls susceptibles d'une croissance accélérée de la production et, donc, de contribuer à une expansion rapide des exportations[84]. La création de devises étrangères générée par celles-ci est considérée comme primordiale au développement de l'industrie, puisqu'il dépend de l'augmentation des importations liées au capital fixe et circulant. Autrement dit, Rostow préconise que, pour se mettre et avancer dans le chemin de la croissance, les pays « sous-développés » doivent d'abord se spécialiser dans la production de matières premières valorisées dans le marché international, auquel leur économie doit s'intégrer. Ce dernier est compris, en conformité avec la théorie des avantages comparatifs, comme un mécanisme de transmission automatique de la croissance, à travers les flux de marchandises et de capitaux et la variation des termes de l'échange.

Pour ce qui est du secteur agricole, outre la génération de devises étrangères, à travers l'exportation de ses excédents de production de matières premières et/ou de denrées

---

[84] Et cela parce que, selon Rostow (1997, p.69), l'industrie demande du temps *« pour constituer une base suffisamment large et productive pour gagner les devises qui seront nécessaires pour régler la facture »* des importations liées au capital fixe et circulant nécessaires à son propre développement.

alimentaires, trois autres rôles lui sont attribués dans le cadre du dépassement du « sous-développement ». Le premier est celui de satisfaire les besoins croissants en aliments d'une population grandissante, notamment celle des zones urbaines. Le deuxième est celui de créer une demande effective en biens d'équipement – machines agricoles, intrants chimiques, pompes et moteurs, etc. – et/ou de fournir des recettes fiscales qui puissent soutenir une croissance rapide du secteur industriel. Le troisième consiste en le transfert d'une fraction importante de son revenu excédentaire au secteur moderne, de façon à « accroître l'offre de capitaux disponibles pour les équipements collectifs et autres processus vitaux de modernisation » (Rostow, 1997, p. 68). Bref, le rôle de l'agriculture dans le cadre de la création des conditions préalables à la croissance économique consiste en la génération de devises étrangères, l'augmentation de l'offre en denrées alimentaires, la création de débouchés nouveaux pour la production industrielle et la génération de fonds transférables au secteur moderne.

Quant au processus de mise en place d'un système d'équipements collectifs, un rôle fondamental est attribué à l'Etat, en tant que l'unique investisseur considéré en mesure de remplir les conditions imposées par la nature des dépenses consacrées à ces équipements : une capacité à mobiliser des capitaux de départ très importants et un manque de souci quant à la récupération des profits générés par l'investissement. En effet, ces dépenses ne donnent des résultats que dans le long terme. D'autre part, le caractère massif des équipements collectifs fait que le montant des frais de leur construction soit très élevé. Enfin, les profits tirés de ces équipements sont récupérés par l'ensemble de la société et non pas par les investisseurs de façon directe.

Le paradigme de la modernisation remis en cause

En étant présentée comme « un manifeste non communiste », l'œuvre de Rostow ne pouvait être que bien accueillie par les segments sociaux conservateurs, qui l'ont donc volontiers adoptée comme référence dans l'orientation des politiques de développement élaborées pour les Pays « arriérés ». Ce qui, pour Frank (1971), a été une grande erreur, car les étapes et théories de Rostow ne correspondaient de fait ni à l'histoire ni à la situation alors présente des pays sous-développés. Cet auteur a attiré aussi l'attention sur le fait que Rostow nie l'histoire de ces pays, en même temps qu'il en attribue une aux pays développés.

Ainsi que dans la tradition occidentale, dans la théorie rostowienne, *« le développement capitaliste devient le développement en général»* (Chartier, 1996, p. 50). Il se trouve ainsi réduit à un processus de croissance économique, qui résulte d'un cercle vertueux où l'élévation du taux d'investissement entraîne la transformation des techniques de production et l'augmentation du revenu par tête qui, à son tour, conduit à la diversification de la demande, le circuit étant alors bouclé par l'amplification des opportunités d'investissement provoquée par cette dernière (Romeiro, 1998, p. 263).

Dans ce cadre, ce qui définit le degré de développement d'une société est surtout l'importance du secteur moderne relativement au secteur traditionnel, l'intégration du progrès technique et l'élévation de la productivité du travail. La croissance économique apparaît comme une condition à la fois nécessaire et suffisante au dépassement du sous-développement, y compris dans sa dimension sociale. En d'autres mots, on considère que la croissance économique conduit automatiquement à l'amélioration des conditions d'existence de l'ensemble de la population, au recul des inégalités sociales et de la pauvreté, apportant ainsi le bien-être et le bonheur pour tous.

Pour Furtado (1989), le réductionnisme économique qui caractérise cette pensée est dû au fait que la vision du développement est restée circonscrite à la logique des moyens, au détriment de la création de valeurs. Ce qui peut être attribué au caractère plus universel des premiers par rapport à ces dernières. Comme dans cette logique l'innovation technique constitue le moyen à travers lequel l'efficacité peut être atteinte, la théorie du développement a tendu à être

assimilée à l'explication de la dynamique du système de production industrielle. Le développement est alors conçu comme *« l'évolution d'un système social de production dans la mesure où celui-ci, à travers l'accumulation et le progrès technique, se fait plus efficace, c'est-à-dire élève la productivité de l'ensemble de sa force de travail »* (Furtado, 1989, pp. 23-24).

Ce réductionnisme économique sera mis en évidence, d'une part, par le bilan très décevant, du point de vue social, des politiques de développement mises en œuvre dans les pays du Sud, au cours des années 1950 et 1960. En effet, la croissance économique effectivement constatée dans ces pays, loin de réduire les inégalités, a plutôt bénéficié aux classes sociales privilégiées, tandis que la pauvreté s'est aggravée au sein des couches sociales les plus défavorisées (Azoulay, 2002). Pour Sachs (1980), ce qui s'est produit en fait a été une « croissance perverse », obtenue au prix d'inégalités sociales croissantes et orientée vers la production de biens de consommation non essentiels et même de luxe, au préjudice de la satisfaction des besoins fondamentaux de la majorité des habitants de ces pays.

On conclut alors que si la croissance économique constitue une condition nécessaire pour qu'un processus de développement s'accomplisse, elle n'en constitue pas pour autant une condition suffisante, puisque le développement doit être également un processus d'amélioration des conditions d'existence de l'ensemble de la population concernée. Et ces conditions ne s'améliorent pas forcément avec la croissance économique et la modernisation technologique, comme le souligne Furtado (1989, p. 24). L'hypothèse centrale du paradigme

dominant dans le champ du développement se trouve alors remise en cause. Il est de même en ce qui concerne le postulat de l'intégration au marché mondial en tant que facteur de transmission automatique de la croissance, dans la mesure où l'on constate, à la fin des années 1960, que l'écart entre les pays pauvres et les pays riches n'a été que creusé.

Plusieurs approches théoriques, dont certaines sont nées encore dans les années 1950, ont critiqué le réductionnisme économique de la pensée dominante sur le développement et ont mis l'accent sur les impacts sociaux négatifs des politiques de développement qui en découlent. Ces approches attirent l'attention sur le besoin de prendre en compte d'autres facteurs – notamment ceux d'ordre social, culturel et politique – dans l'explication à la fois du développement et du sous-développement.

Ainsi, pour Furtado (1989, p. 26), l'une des figures majeures de la CEPAL, le sous-développement constitue un produit de la *« tendance structurelle dans l'économie capitaliste à la concentration du revenu au bénéfice des pays qui exportent les produits incorporant la technique la plus avancée ».*

Dans le cadre de l'École de la Dépendance, le sous-développement s'explique à partir d'une *« vision historique des transformations de la périphérie en fonction de son inscription dans le système capitaliste mondial »* (Rist, 2001, p. 190). Ainsi, loin d'être perçu comme un état naturel, le sous-développement est considérée comme une résultante des *« circonstances historiques liées à la colonisation et aux effets de domination du capitalisme central »* (Rist,

2001, p. 194). L'espace international est alors défini comme un champ à l'intérieur duquel s'exercent des effets de domination. Ce qui conduit à renforcer les tendances au repli et à la dissociation, au contraire de la pensée dominante qui, en considérant *« le commerce international comme le moteur de la croissance »,* incite à l'extraversion, c'est-à-dire à l'intégration au marché mondial (Rist, 2001, p. 245).

Mais, comme le souligne Rist (2001), si les dépendantistes ont refusé le capitalisme, du fait de leur attachement au marxisme, ils n'ont remis en cause ni les postulats de base, ni les objectifs majeurs, ni les valeurs de la bourgeoisie – rationalité, efficacité, utilité et ardeur au travail – promues par la pensée dominante sur le développement. Ils ont en effet accepté *« sans critique (comme l'ont fait les cepaliens) le même style de développement généré par l'histoire du capitalisme, en y substituant à peine ses bénéficiaires »* (Cardoso, 1993, p. 20). Dans leur conclusion selon laquelle le sous-développement des pays périphériques découlerait d'un processus de blocage se cache l'idée, de fait implicite, que leur développement *« aurait dû (ou devrait) suivre son cours 'naturel' s'il n'était pas entravé »* (Rist, 2001, p. 194).

Les approches critiques au mainstream de la pensée sur le développement ont donc en général eu le tort de ne pas s'interroger sur l'opportunité de l'adoption mimétique du modèle occidental de développement dans des pays aux conditions socio-économiques, culturelles et environnementales très différentes de celles des pays de son origine. Il est de même en ce qui concerne les limites environnementales de ce modèle. La possibilité de modèles alternatifs de développement n'est donc pas envisagée dans le cadre de ces approches.

Ces interrogations seront néanmoins au cœur de la critique écologiste adressée au paradigme de la modernisation, suscitée par le constat des conséquences environnementales désastreuses

du modèle de développement basé sur l'industrialisation, lesquelles se sont manifestées à la fois dans les pays du Nord et du Sud. On en peut citer, par exemple : la pollution atmosphérique ; la contamination des cours d'eau ; l'occupation désordonnée et la dégradation des sols; l'utilisation des ressources naturelles au-delà de la capacité de charge des écosystèmes ; la perte de la biodiversité végétale et animale ; et la contamination de l'organisme humain par des substances toxiques et mutagéniques.

C'est donc la critique écologiste, et non pas celle qui dénonce la marginalisation socio-économique découlant du modèle dominant de développement, qui va déclencher la crise de ce dernier. Les écologistes les plus radicaux prônent l'arrêt même de la croissance économique, en soulignant que sa relation avec la protection de la nature est intrinsèquement antinomique et que sa continuité menace la vie même sur Terre. Mais le courant écologiste majoritaire défend l'idée selon laquelle la nécessaire conciliation du développement socio-économique avec la protection de la nature est possible.

Cette idée se trouve à la base, d'une part, du processus d'institutionnalisation du champ politique de l'environnement ; et, d'autre part, de la construction d'un nouveau paradigme du développement, celui du développement durable, en général compris comme un processus qui concilie efficacité économique, équité sociale et prudence écologique. Et, comme nous l'avons déjà annoncé, c'est sur ces deux processus qui portera le prochain chapitre, soit le chapitre 3.

Mais, avant d'en arriver à cela, dans la section suivante, nous allons nous consacrer à la description et analyse du modèle de l'agriculture moderne, soit la déclinaison sectorielle du

paradigme de la modernité dans le domaine de l'agriculture. Ce modèle a été d'ailleurs adopté comme cadre de référence qui a orienté la formulation originelle de la PNATER et dont l'influence actuelle sur l'action publique dans le domaine agricole, un peu partout dans le monde, n'est certainement pas à négliger. En effet, si la gravité des dommages environnementaux liés au modèle d'agriculture moderne est souvent reconnue, force est de constater que la vision dominante reste encore celle qui voit dans ce modèle la seule voie susceptible d'assurer la sécurité alimentaire et l'approvisionnement en matières premières d'origine agricole, dans un contexte mondial marqué par la continuité des processus de croissance démographique et économique.

L'agriculture « moderne »

Au cours des XVIIIème et XIXème siècles, le système de production agricole dominant en Europe est progressivement passé du système de courte jachère au système de culture annuelle ou système Norfolk[85].

Dans le système de courte jachère ou de rotation tri-annuelle, qui a succédé au système de rotation bi-annuelle, les aires mises en jachère ont été progressivement réduites et la culture de céréales a été intensifiée. Ce changement a découlé du besoin de nourrir la population

[85] Cette appellation fait référence au village anglais à partir duquel ce système a été diffusé sur le reste du continent européen. La région où se situe ce village se caractérise par des sols sableux de faible fertilité.

équine, dont l'introduction a permis l'adoption d'instruments et machines, tels que la charrue, rendant plus productif le travail agricole sur des surfaces plus grandes destinées à la monoculture. La diffusion de ce système a beaucoup contribué au développement, au Moyen Âge, d'activités urbaines telles que l'artisanat, la manufacture et le commerce. Cette période est également marquée par la désagrégation du système féodal, par l'ascension des kulaks ou yeomen (rentiers capitalistes), par la conversion d'une partie des seigneurs féodaux en propriétaires capitalistes et par l'augmentation du nombre de paysans sans terre (Romeiro, 1998).

Pour Boserup (1987, p. 41 ; cité par Veiga, 1991), la transition vers le système Norfolk, passée à l'histoire comme la Première Révolution Agricole, a été marquée non pas tant par la diffusion d'innovations technologiques contemporaines que par

> *« … la propagation de diverses méthodes de culture intensive, dont la plupart, quoique connue depuis l'Antiquité, était peu utilisée en Europe, jusqu'à ce que la croissance de la population urbaine ait élevé la demande en aliments et la croissance de la population rurale ait promu la force de travail nécessaire à une culture plus intensive de la terre, dans les régions les plus peuplées du continent ».*

Le passage au système Norfolk peut donc être compris comme une réponse de l'agriculture européenne face au défi de satisfaire les besoins croissants en aliments et matières premières

agricoles d'une Europe de plus en plus peuplée, urbanisée et industrialisée. Réponse qui s'est révélée d'autant plus efficace que, comme le souligne Romeiro (1998), en plus d'être « hautement productif », ce système présentait l'avantage d'être *« hautement équilibré du point de vue écologique ».* Et cela malgré l'abandon de la jachère en tant que méthode de contrôle des plantes nuisibles et de préparation des sols, c'est-à-dire l'intensification de l'usage de la terre. Cet équilibre s'explique par le maniement intelligent des « complémentarités et symbioses naturelles entre les diverses espèces animales et végétales » (Romeiro, 1998, p. 44), à travers notamment l'intégration entre agriculture et élevage et la rotation de cultures. En ce qui concerne cette dernière,

> *« Le principe de base était celui de ne pas cultiver une même espèce végétale, surtout des céréales, plusieurs fois de suite sur le même terrain, afin d'éviter des attaques de parasites, l'infestation plus intense de plantes nuisibles et la dégradation de la structure des sols »* (Romeiro, 1998, p. 44).

Le système Norfolk était d'ailleurs également connu comme la *« culture améliorante ou progressive »,* puisque son adoption, en contribuant à la restauration et amélioration des sols,

permettait l'augmentation, dans le long terme, de la production végétale et animale. Il présentait aussi les avantages de réduire le risque de pertes dues soit aux attaques de parasites, soit aux fluctuations des prix de marché ; et de permettre le suivi des tendances du marché, du fait de sa flexibilité en ce qui concerne les séquences de cultures dans les rotations (Romeiro, 1998).

En ce qui concerne les effets bénéfiques du système Norfolk en termes de restauration et amélioration des sols, ils ont été ressentis plus fortement dans les régions dotées de sols sableux, légers et pauvres, jusqu'alors considérés comme les moins propices à la culture de céréales. Ce qui explique en partie sa diffusion rapide en Angleterre au long du XVIII^{e} siècle,

les régions aux sols légers de ce pays devenant alors les plus appropriées à la production céréalière, d'autant plus que ce type de sol présente l'avantage d'être facilement maniable. Deux autres facteurs ont favorisé cette diffusion rapide, à savoir : i) le développement d'un vigoureux marché urbano-industriel pour des produits animaux et des plantes industrielles ; et ii) la rupture des relations féodales, avec le processus d'enclosures rendant possible *« l'expansion des unités de production administrées par des rentiers capitalistes, yeomen et seigneurs entrepreneurs, qui ont les moyens et la perspective favorable d'investir »* (Romeiro, 1998, p. 60).

En Europe continentale, malgré les crises alimentaires successives et les nombreux avantages agronomiques de ce système, sa diffusion n'aura lieu qu'au long du XIX^{e} siècle, pour bientôt être contrecarrée par la montée en force de l'agriculture moderne. Et cela parce que, en raison de la complexité qui lui est inhérente, le système Norfolk requiert une quantité importante de main-d'œuvre[86], surtout qualifiée, ainsi que la réduction de la surface consacrée à la production de céréales, de deux tiers à la moitié de la surface agricole totale. En outre, il implique des investissements relativement élevés et de longue maturation. Comme l'observe Lecouteux (1855, p. 7 ; cité par Romeiro, 1998, p. 60),

> *« la culture progressive exige des choses de la part de l'agriculteur : du temps, c'est-à-dire, la possibilité d'attendre les résultats ; du capital, c'est-à-dire, le moyen de réaliser les avancées vers l'objectif poursuivi ; du savoir, c'est-à-dire, l'attitude professionnelle qui permet de bien choisir et de bien gérer les opérations agricoles ».*

Ce système allait donc à l'encontre des attentes des grands céréaliers européens qui, intéressés à la viabilisation de la monoculture, spécialement du blé[87], demandaient au contraire des innovations capables de simplifier le processus de travail et, donc, de faciliter le recrutement et le contrôle d'une main-d'œuvre bon marché et peu qualifiée. D'autant plus que : la cotation

---

[86] D'après Romeiro (1998, p. 49), c'était seulement dans la phase de son implantation que le système Norfolk exigeait plus de main-d'œuvre que le système précédent. Avec le temps, ce besoin plus grand en main-d'œuvre devient insignifiant face au doublement des rendements de la terre, en raison de l'accumulation progressive de la fertilité des sols. En outre, le perfectionnement d'anciens outils de travail et l'introduction de nouveaux outils, qui ont eu lieu au long des XVIIIème et XIXème siècles, ont permis une réduction substantielle du besoin en travail.

[87] Ces producteurs n'étaient intéressés que par la production des produits les plus rentables, c'est-à-dire ceux dont le prix de marché était le plus élevé, parmi lesquels le blé était considéré comme *« la céréale la plus précieuse ».* Ils pratiquaient donc *« ce que Heuzé (1862) classifie comme culture 'libre ou variable' ; ils changeaient de culture en fonction des fluctuations des prix de marché, cherchant à maximiser les profits en cultivant seulement le produit qui présentait la meilleure perspective de rentabilité »* (Romeiro, 1998, p. 63).

du blé dans le marché étant toujours attractive, ce sont les récoltes de cette céréale qui, normalement, assuraient aux producteurs un profit plus sûr ; l'offre de main-d'œuvre surtout qualifiée dans les campagnes se trouvait en baisse ; et les régions européennes traditionnellement consacrées à la production céréalière disposaient de sols de très bonne qualité, soit profonds et très fertiles, la question de la restauration ou amélioration de ces derniers étant donc une question mineure (Gurgel, 2001).

La tendance à la simplification des systèmes de production agricole a donc eu comme mobile majeur l'intérêt de réduire le coût du travail et de ne cultiver que le produit censé être le plus rentable. Tendance qui a été renforcée par l'intérêt pour le maintien des différences qualitatives entre les divers types de sol et, donc, des rentes différentielles obtenues par les propriétaires mieux situés, soit les grands céréaliers. Ces différences étant minimisées par le système Norfolk et, au contraire, exacerbées par la monoculture, celle-ci était bien sûr largement préférable aux yeux de ces derniers. Mais, comme le souligne Romeiro (1998, p. 64),

> *« ... au XIX^{e} siècle, la monoculture totale, surtout de céréales, était impossible en raison de la dégradation des sols qu'elle provoquait. Seuls des sols*

> *exceptionnels la supportaient, ceux qui avaient une excellente structure physique et grande fertilité naturelle (...). C'était le cas des célèbres chernozen ukrainiens et de quelques régions de France où l'on cultivait des céréales sur céréales depuis des siècles ».*

D'où le besoin, dans les régions aux sols de qualité ordinaire, d'un apport régulier d'engrais, ce qui obligeait les céréaliers à maintenir un cheptel minimum et, donc, à cultiver également des fourragères. L'alternance, au moins de temps en temps, entre les céréales et les fourragères, comme méthode de contrôle des attaques de parasites, constituait en outre un besoin incontournable dans les régions de monoculture.

Mais la neutralisation de ces contraintes agro-écologiques à la diffusion de la monoculture totale a commencé à devenir techniquement possible grâce aux découvertes de Justus Von Liebig, chercheur allemand considéré comme le père de l'agriculture moderne.

Fondements et contenu de l'agriculture moderne

Selon la théorie de la nutrition végétale, développée par Liebig entre les années 1838 et 1840, tous les besoins nutritionnels d'une plante peuvent être satisfaits par les éléments minéraux présents dans ses cendres, après la destruction par le feu de la matière organique qui la compose (Paschoal, 1995). Sur la base de cette théorie, des expériences de pratique de la monoculture de céréales avec l'emploi exclusif d'engrais chimiques ont vu le jour à partir du milieu du XIX^{e} siècle, montrant que le problème de perte progressive de la fertilité des sols était contournable.

C'est le début de l'agrochimie qui, après la Première Guerre Mondiale, s'assortira d'un nouveau type d'intrant industriel affecté à la viabilisation de la diffusion de la monoculture totale, à savoir les pesticides synthétiques. Selon Pinheiro (1985), ces derniers trouvent leur origine dans les gaz de combat développés durant la Première Guerre Mondiale et utilisés comme arme centrale dans ce qui est passé à l'histoire comme la « guerre chimique ». En raison de leur énorme pouvoir de destruction, l'utilisation de ces armes a été interdite par la Convention de Genève. Il fallait alors en trouver une application civile, ce qui est devenu possible avec la découverte de leur pouvoir insecticide et, donc, de leur applicabilité en agriculture, en tant que méthode de contrôle des attaques de parasites. On a donc *« créé un*

marché alternatif pour ces armes de guerre. Ainsi, il devenait possible de financer à moindres coûts l'industrie de guerre et, en plus, d'obtenir des profits considérables » (Pinheiro, 1985, p. 14-15).

A partir de l'adoption de ces innovations, le secteur agricole a pu emprunter un sentier technologique inédit, qui a permis au producteur agricole d'arriver à un degré jamais atteint de maîtrise de la nature et de simplification du processus de travail. Mouvement qui se fonde sur l'idée de non seulement dominer la nature, mais de la dépasser, de façon à rendre la production agricole indépendante des facteurs naturels. On rejoint là l'une des dimensions du modèle de l'agriculture moderne, en tant que référent central du forum professionnel du secteur agricole en voie de modernisation, soit celle qui concerne les rapports des agriculteurs à la nature, conformément à ce que nous avons vu dans le chapitre 1 (section 1.4.1).

Avec la promesse d'augmenter la production et la productivité du travail et de la terre et de simplifier le processus de production, ces innovations agrochimiques, à côté de celles engendrées dans le domaine du machinisme agricole, ont suscité un grand enthousiasme chez les producteurs agricoles et la communauté agronomique. Le processus de modernisation de l'agriculture, aussi connu comme la Seconde Révolution Agricole, a pu ainsi prendre son essor à partir de la fin du XIX^{e} siècle. Son essence réside en l'adoption de pratiques agricoles intensives qui reposent fondamentalement sur la substitution du capital reproductible, notamment les intrants chimiques et les équipements mécaniques, au capital naturel et au travail[88].

A l'agriculture moderne correspond en effet un système de production fondé sur *« l'utilisation intensive d'engrais chimiques et sur des processus mécaniques de restructuration et conditionnement des sols, ainsi que sur l'emploi systématique du contrôle chimique des attaques de parasites »* (Romeiro, 1998, p. 67). Le système de monoculture, avec une plus grande spécialisation et la concentration du capital et des ressources physiques, l'élevage hors sol et l'irrigation, et aussi l'utilisation de variétés hautement productives, génétiquement uniformes et ayant une capacité élevée de réponse aux engrais chimiques,

[88] En Europe, cette substitution a été accélérée par : 1) les progrès dans l'industrie mécanique, qui ont rendu les équipements en machines agricoles moins coûteux que le travail ; 2) l'élévation du coût d'opportunité du travail en agriculture engendrée par l'élévation du coût du travail dans le reste de l'économie ; 3) la réduction des prix relatifs des intrants industriels par rapport au salaire agricole ; 4) l'augmentation du coût d'usage de la terre par rapport à celui des intrants industriels ; 5) les politiques agricoles, nationales et européenne, à travers des incitations à la croissance des productions et des subventions qui ont allégé le coût réel des intrants industriels (Mahé et Ortalo-Magné, 2001).

constituent également des éléments centraux de la base technologique de l'agriculture moderne. Comme l'écrit Claude (2001, p. 02), l'intensification de l'agriculture

> *« ... est passée par la mécanisation et l'achat croissant de consommations intermédiaires auprès des industries d'amont (engrais, pesticides, semences sélectionnées, aliments du bétail) : des intrants d'origine industrielle se sont substitués aux intrants d'origine agricole auparavant le plus souvent auto-produits. L'intensification est également passée par 'l'artificialisation' de la nature avec le remembrement, le développement du drainage et de l'irrigation, la production hors saison sous serre, l'élevage hors sol».*

Le caractère « labor save » de ces innovations, du fait de leur capacité à simplifier le processus productif, a permis une libération significative de la main-d'œuvre agricole, au profit des zones urbaines et donc de l'industrie, qui a désormais pu compter sur une offre abondante de travail bon marché. D'autre part, *« en aval de la production, la transformation*

à la ferme a cédé le pas à celle effectuée par les industries agroalimentaires et les réseaux locaux ou directs de commercialisation ont laissé place à des circuits nationaux et internationaux de distribution » (Claude, 2001, p. 02).

D'où l'intérêt du secteur industriel et des grands complexes commerciaux de produits agricoles pour la diffusion de telles innovations. Intérêt qui, bien sûr, s'explique aussi par le fait que de cette diffusion dépendait l'expansion du marché pour les produits de l'industrie agrochimique et de biens d'équipement. Pour Teixeira Filho (1981 ; cité par Bonilla, 1992, p. 73), des mesures affectant l'utilisation de ressources dans le secteur agricole « sont adoptées au bénéfice du secteur industriel. L'agriculture a besoin d'utiliser des engrais pour ouvrir des débouchés aux produits d'origine industrielle ». En ce qui concerne les pesticides, Lutzenberger (cité par Bonilla, 1992, p. 82) affirme que

> *« Pendant les trente dernières années, la presque totalité de la recherche dirigée vers la résolution du problème posé par les invasions d'insectes et les*

maladies végétales a pris le chemin de la chimie. C'est naturel. La finalité de la plus grande partie de cette recherche ne concernait pas les problèmes de l'agriculture ou de la société, mais ceux de l'industrie ».

Il est de même en ce qui concerne l'augmentation de la productivité agricole promue par ces innovations et, par-là, l'accroissement de l'offre et la réduction des prix des matières premières et des produits alimentaires et, donc, des coûts de production de l'industrie agro-alimentaire, y compris ceux de la reproduction de la force de travail. Evidement, l'augmentation de la productivité du secteur agricole sert également aux intérêts de la grande distribution, dans la mesure où la baisse des prix des produits agricoles ne se répercute pas entièrement sur les prix à la consommation.

Dans ce cadre, une nouvelle place au sein du système économique est assignée au secteur agricole, qui correspond à une autre dimension du modèle d'activité agricole, en tant que

référent central des forums professionnels agricoles qui ont choisi d'emprunter le chemin de la modernisation. En effet, comme l'on a montré dans la section 2.1.4, à l'agriculture est désormais attribué un rôle multiple et essentiel dans le processus de modernisation des systèmes économiques, soit : la génération de devises étrangères, l'augmentation de l'offre en denrées alimentaires, la création de débouchés nouveaux pour la production industrielle et la génération de fonds transférables au secteur moderne. En outre, s'établit une nouvelle image du secteur, auparavant perçu comme un secteur isolé et désormais vu comme « une affaire » marquée par l'enchevêtrement de l'industrie pour l'agriculture, avec la production agricole et le marché pour les produits agricoles. Enchevêtrement qui, d'après Silva (1996 ; cité par Dias, 2004, p.507), s'accomplit *« dans des processus caractérisés (...) par une subordination croissante et généralisée du travail au capital ».*

Ainsi, au cours de la première moitié du vingtième siècle, ces innovations d'ordres divers ont été adoptées un peu partout dans les pays industrialisés, même dans les régions où la Première

Révolution Agricole s'est accomplie. Certes, la culture paysanne traditionnelle en Europe y a freiné la diffusion de l'agriculture moderne. Et cela parce que, selon Romeiro (1998, p.80), cette culture se caractérise notamment par la solidarité diachronique ou intergénérationnelle. Dans ce cadre, plutôt qu'une façon de faire de l'argent, l'agriculture restait *« un mode de vie, où le soin de la terre était fondamental ».* En effet,

> *« Pour le paysan européen traditionnel, (…), conserver et améliorer le sol signifiait conserver et améliorer le patrimoine de fertilité accumulé pendant des générations ; ainsi, il a résisté à l'introduction de toute méthode de culture qui lui semble aller à l'encontre des principes établis d'une culture de 'bon père de famille' »* (Romeiro, 1998, p. 80).

Néanmoins, cette barrière culturelle et institutionnelle a été décisivement neutralisée par l'effet de démonstration exercé par l'expansion triomphante de la monoculture en Amérique,

avec une énorme augmentation de la productivité du travail. La pénurie de l'après-guerre a également poussé un nombre de pays européens à moderniser leur agriculture, afin d'augmenter la production et, ainsi, atteindre un état de sécurité alimentaire par l'autosuffisance vivrière (Romeiro, 1998, p.18).

On en est venu alors à prôner un changement profond de l'attitude de l'agriculteur, dans le sens de sa professionnalisation, c'est-à-dire de l'abandon du système traditionnel de production, fondé sur la polyculture associée à l'élevage, devenant ainsi un producteur

spécialisé dans un seul type de culture ou d'élevage intensif. En d'autres mots, ceux de Dias (2004, p.508), on espère désormais que les agriculteurs *« amplifient leurs connaissances et savoir-faire au-delà de ce que leurs connaissances traditionnelles permettaient ».* La nouvelle image du producteur agricole qui émerge alors, un peu partout dans le monde, *« s'organise autour des notions de maîtrise du progrès technique, d'aptitude à la gestion d'une entreprise, de participation à l'expansion économique générale, et enfin de décloisonnement culturel et social »* (Houée, 1972 ; cité par Jobert et Muller, 1987, p. 86). C'est l'image de l'« agriculteur moderne », conçu « comme celui qui a un plus grand potentiel à intégrer, social

et économiquement, les réseaux des marchés modernes ou de l'agrobusiness » (Dias, 1994, p.507). Image qui correspond à la nouvelle identité que le professionnel agricole a acquis dans le cadre du modèle de l'agriculture moderne, en tant que référent central du forum professionnel du secteur, là où celui-ci a fait le choix du chemin de la modernisation.

A partir des années 1960, la mise en disponibilité de variétés hautement productives développées par la recherche agronomique – notamment de riz, blé et maïs – a permis la

diffusion de l'agriculture moderne à l'échelle mondiale. Ce processus de diffusion a été baptisé de « Révolution Verte », dont les célèbres « paquets technologiques » ne sont que l'aboutissement du processus de perfectionnement du système de production engendré par la Seconde Révolution Agricole (Gurgel, 2001).

Des « paquets technologiques » qui, dans les pays « sous-développés », ont été promus par des politiques de développement agricole dépourvues de tout questionnement sur leur

adéquation aux spécificités naturelles, socio-économiques et institutionnelles des régions ciblées. En d'autres mots, il s'est agi de l'importation pure et simple, financée par les gouvernements locaux, d'une base scientifique et technologique développée ailleurs (Romeiro, 1998). Des politiques de développement agricole dont le cadre de référence, soit le paradigme de la modernisation, attribue à l'agriculture des rôles dans le processus de dépassement du « sous-développement » dont l'adéquation aux différents intérêts liés à la monoculture, énumérés plus haut, est indéniable (voir section 2.1.4).

De la mise en évidence de ses limites socio-environnementales à la remise en cause de l'agriculture moderne

Là où le modèle de l'agriculture moderne a été adopté, la productivité du travail, les rendements de la terre et la production d'aliments et de matières premières ont pu être fort augmentés et régularisés. En même temps, les coûts de production ont été réduits, notamment en raison des impacts de la modernisation sur les rendements, ce qui a permis la baisse des prix des produits agricoles sur le marché. Dans les pays développés, ces évolutions ont assuré l'atteinte d'un état d'autosuffisance, notamment en ce qui concerne les produits de base, la production d'aliments devenant souvent supérieure aux nécessités des populations concernées, comme c'est le cas de l'Europe (Tableau 2.1).

Tableau 2.1

Taux d'autosuffisance dans la Communauté européenne[89]

	1974	1979	1983	1986	1993
Céréales	76	84	98	112	126
Blé	105	116	127	121	141
Orge	105	113	114	120	122
Sucre	91	115	126	125	135
Viande	96	97	101	102	105

Source : Eurostat, Agriculture Statistical Yearbook, diverses années (cité par Ortalo-Mahé et Magné, 2001)

Toute autre est la situation des pays en voie de développement où, en général, malgré la croissance de la production agricole et, par-là, des stocks stratégiques d'aliments et surtout des exportations, des parcelles significatives des populations ont continué dans un état de malnutrition grave. Le Pakistan, le Mexique, l'Inde et le Brésil en constituent des cas exemplaires. Et cela parce que, d'une part, en raison du caractère « labor save » de la base technologique de l'agriculture moderne, la croissance de la production agricole s'est accompagnée d'une forte réduction de l'emploi rural. D'autre part, en étant par essence promotrices de la monoculture et de la grande propriété agricole, ces innovations conduisent inexorablement à la concentration de la structure foncière et, donc, à la marginalisation de

[89] 12 Etats membre, sauf pour 1974 (9 Etats membres).

l'agriculture paysanne, à l'exclusion sociale, à l'exode rural (Gurgel, 2001). Dans ces pays, les activités urbano-industrielles n'étant pas capables d'absorber l'excédent de main-d'œuvre ainsi généré, et l'évolution de l'infrastructure urbaine n'accompagnant pas la croissance démographique accélérée observée dans les villes, le processus de croissance économique promu par la modernisation de l'agriculture a été extrêmement pervers d'un point de vue social.

Au Brésil, par exemple, selon une étude publiée par l'IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada[90], en 1993, 33 millions de brésiliens, parmi lesquels la moitié de ruraux, subissaient alors, à des niveaux divers, le problème de la faim. Cette situation est due au caractère fort extraverti, et concentrateur de revenus et de terres, de la modernisation de l'agriculture brésilienne. Ainsi, d'une part, le pouvoir d'achat d'une partie considérable de la population ne permet pas la satisfaction des besoins alimentaires. D'autre part, l'expulsion des paysans du milieu rural provoque la réduction de l'offre en aliments, *« dans la mesure où ce sont les systèmes familiaux, encore de nos jours, en dépit d'avoir toujours été marginalisés par les politiques de développement agricole, les responsables d'une parcelle significative de la production d'aliments destinée au marché interne »* (Projeto Brasil Sustentável e Democrático, 2001). Comme l'affirme Bonilla (1992, p. 61), au Brésil, après la Révolution Verte, *« la productivité des cultures d'exportation a augmenté considérablement, tandis que pour les produits alimentaires il y a eu une légère croissance, une stagnation ou une décroissance frappante de la productivité, comme c'est le cas des haricots ».*

Autant d'éléments qui montrent que la base technologique de l'agriculture moderne n'est pas *« socialement neutre, mais capable de transformer dramatiquement les bases de la vie rurale d'un grand nombre de personnes »* (Hecht, 1989). Ce passage de Capra (1997, p. 251) résume bien ce que cet auteur qualifie d'une « pratique perverse », observable dans tous les pays du « Tiers Monde » :

> *« La 'modernisation' agricole (...) est hautement avantageuse pour une petite élite, les nouveaux 'exploitants entrepreneurs', et expulse de la terre des millions de gens. Ainsi, un nombre de plus en plus petit de personnes sont en train de détenir de plus en plus le contrôle de la terre. Une fois établis, ces grands propriétaires ruraux abandonnent la production d'aliments selon les*

[90] Institut de Recherche Economique Appliquée.

> *besoins locaux au bénéfice des cultures les plus rentables destinées à l'exportation, tandis que les populations locales meurent de faim ».*

Pourtant, pour défendre leurs intérêts communs, dans le but de conquérir des alliés dans le débat politique et la bienveillance de l'opinion publique, les partisans de l'agriculture moderne ont souvent fait et font toujours usage du slogan de la sécurité alimentaire. Selon leur argumentation, seulement avec une augmentation substantielle de la production agricole, à travers l'adoption des technologies agricoles modernes, le problème de la faim dans le monde sera résolu. Mais, comme le souligne Capra (1997), les causes majeures de ce problème sont de nature sociale et politique et non pas technique. Dans le même esprit, la FAO (1981, p.87) signale que,

> *« dans la plupart des pays en développement il y aurait des aliments en quantité suffisante pour nourrir la population actuelle, si ces aliments étaient distribués équitablement. On peut dire que la production potentielle mondiale est suffisante pour alimenter même une population en croissance rapide, dès que l'on peut assurer une distribution plus équitable ».*

Quinze années plus tard, la FAO insiste dans cette ligne de raisonnement, en affirmant que si l'on divise *« les réserves en aliments du monde par la population on arrive à un résultat théorique d'abondance »,* et que,

> *« quoique la population ait crû comme jamais auparavant, la disponibilité par tête d'aliments pour la consommation humaine directe en 1990/92 était de 2700 calories. Si à peine un tiers de céréales utilisées pour l'alimentation du bétail était utilisé pour l'alimentation humaine, la moyenne d'aliments disponibles pour la consommation directe serait de 3000 calories par tête »* (FAO, 1996b, p.12).

C'est pourquoi, comme le souligne (Capra, 1997, p. 250-251), *« l'introduction seule de nouvelles technologies dans un système défiguré par des inégalités sociales ne résoudra jamais le problème de la faim ; au contraire, ne fera que l'aggraver ».* D'autant plus que, selon Bonilla (1992, p. 61), l'objectif réel de la modernisation de l'agriculture *« est la maximisation des profits »,* même si ses promoteurs le présentent comme étant celui de maximiser la production pour combattre la faim. Par ailleurs, *« une production au-delà d'une*

certaine limite est contre-productive pour les intérêts économiques et l'excès doit être détruit, pour éviter une baisse importante des prix »[91] (Bonilla, 1992, p. 62).

En fait, que ce soit au Nord ou au Sud, en dépit de son hégémonie, l'agriculture moderne n'est pas accessible à tous les agriculteurs qui, ainsi que les salariés ruraux, sont en grand nombre exclus des avantages économiques qu'elle procure. Ces commentaires de Capra (1997, p. 247), à propos de la Révolution Verte aux Etats-Unis, illustrent bien ce que nous venons d'affirmer :

> *« Le nouveau style d'agriculture a favorisé les grandes compagnies agricoles, les grands capitaux, et a forcé la plupart des agriculteurs traditionnels, de base familiale, qui n'avaient pas les moyens pour se mécaniser, à abandonner leurs terres. Trois millions d'exploitations américaines ont été ainsi éliminées dès 1945, forçant les gens à quitter en masse les zones rurales et à rejoindre les foules de chômeurs urbains en tant que victimes de la Révolution Verte ».*

Bref, comme l'écrit Romeiro (1998, p. 93), *«A partir du point de vue de l'agriculteur, les avantages économiques offerts par la monoculture bénéficient fondamentalement aux groupes les mieux situés ».* C'est également ce qui pense Sachs (2000), pour qui la Révolution Verte, loin d'être une panacée, a conduit à une marginalisation à la fois sociale et territoriale.

> *« Elle a apporté une augmentation extraordinaire de la productivité de grains là où les conditions à son application étaient réunies : l'accès à une terre de qualité raisonnable, aux semences sélectionnées, à une eau abondante et de l'énergie pour la pomper, au capital nécessaire pour acquérir et appliquer des quantités importantes d'engrais synthétiques et des pesticides. En d'autres mots, la révolution verte a bénéficié à ceux qui avaient déjà divers atouts en main. Elle a pourtant laissé de côté des vastes aires géographiques et marginalisé des centaines de millions de petits paysans »* (Sachs, 2000; cité par Gurgel, 2001, p.).

---

[91] Dans la mesure où, comme le montre le tableau 1, présenté plus haut, les excédents européens de production agricole sont devenus structurels, le problème de leur résorption est devenu chronique. Ces excédents sont alors destinés soit à la destruction, comme c'est souvent le cas pour les fruits et les légumes, soit à l'exportation à perte, avec l'octroi de subventions comblant la différence, d'une part, entre les prix internes et externes, puisque ces premiers sont maintenus dans un niveau supérieur à celui du marché mondial ; et, d'autre part, entre les prix mondiaux antérieur et ultérieur à la mise sur le marché mondial de ces excédents, puisqu'elle déprime les prix mondiaux (Mahé et Ortalo-Magné, 2001).

Mais les effets pervers de l'agriculture moderne ne se résument pas à cette marginalisation sociale et territoriale. L'expansion de la monoculture et de l'irrigation, l'intensification de l'élevage et l'utilisation de plus en plus intensive de la mécanisation et des intrants chimiques favorisées par le progrès technique exercent une menace grandissante sur l'équilibre des écosystèmes, la préservation des ressources naturelles, la qualité sanitaire des aliments, voire les valeurs esthétiques. Des dommages environnementaux qui, à l'instar du problème de la faim, *« résultent d'une certaine façon de comprendre le développement et d'établir des politiques et des projets pour l'agriculture et le secteur rural, conçus pour répondre aux intérêts du secteur industriel des pays riches »*[92].

Les dommages environnementaux et les risques sanitaires dus à la maîtrise de la nature poussée par l'application de la révolution industrielle à l'agriculture sont en effet nombreux : compactage, déstructuration, érosion et réduction de la fertilité des sols ; pollution des sols, des eaux et de l'air par l'excès de rejets d'effluents (fumier, lisier) et de résidus de pesticides et d'engrais chimiques; résistance des parasites aux pesticides, multiplication des espèces nuisibles et vulnérabilité accrue des cultures à leurs attaques[93] ; contamination des aliments par les résidus d'intrants chimiques[94] ; épuisement des réserves en eau[95] ; perte de la biodiversité.

En ce qui concerne la dégradation des sols, l'érosion (éolienne et hydrique) est favorisée par leur compactage et déstructuration qui, à leur tour, sont provoquées, d'une part, par le passage fréquent de machines et outils lourds sur les sols ; et, d'autre part, par le manque de couverture permanente et leur stérilisation due à l'épuisement de la matière organique et à l'utilisation fréquente d'engrais chimiques et de pesticides (Capra, 1997 ; Paschoal, 1995). En outre, comme nous l'apprend Paschoal (1995, p. 12),

> *« La plupart des engrais minéraux solubles détruit la fertilité des sols, à travers l'acidification, la mobilisation de substances toxiques,*

---

[92] Editorial de la Revue « The Ecologist », édition de mars/avril 1991 (cité par Caporal, 1998, p.271).

[93] L'une des conséquences de l'application d'intrants chimiques est la modification de *« la biochimie des plantes, diminuant la synthèse de protéines. Cela mène à l'accumulation d'aminoacides libres et de sucres réducteurs dans la sève et dans le jus cellulaire, substances telles qui servent d'aliment aux insectes, acariens, nématoïdes, champignons, bactéries et virus, les rendant nuisibles aux cultures »* (Paschoal, 1995, p. 12).

[94] Ces produits sont nuisibles à la santé humaine, *« comme des agents cancérigènes, mutagènes et tératogènes »* (Paschoal, 1995, p. 12).

[95] Le développement de l'irrigation, *« au-delà de toute justification économique »,* constitue la cause majeure de la raréfaction des ressources en eau dans le monde entier. En France, de 1970 à 1995, la surface irriguée est passée de 539 000 à 1 620 0000 hectares (Mahé et Ortalo-Magné, 2001).

> *l'immobilisation de nutriments utiles aux plantes, la destruction de la matière organique, avec la déstructuration du sol qui en résulte et la propagation des résidus toxiques qu'ils contiennent dans leur composition (...). Puisqu'il s'agit là de sels concentrés, ces produits stérilisent les sols, tuant, en raison de la haute osmose, des organismes utiles, comme les vers de terre ».*

Quant aux pollutions hydriques d'origine agrochimique, Debroise (2000) cite l'exemple de la France, où les pesticides sont à l'origine de 25% des eaux impropres à la consommation

humaine, leur présence étant détectée dans 47% des points de prélèvement, 50% des eaux côtières et 20% environ des eaux souterraines. La situation risque néanmoins d'être encore plus grave, dans la mesure où, d'après José Santamarta (2001; cité par Caporal, 2003), entre 1945 et 1999 *« la puissance biocide par kilogramme des substances chimiques a été multipliée par 10 »,* ce qui augmente les risques liés à la santé humaine et à l'environnement, d'autant plus qu'*« actuellement les méthodes d'analyse ne détectent qu'un tiers des plus de 600 pesticides en usage ».* En outre, selon Chairopoulos (2000, p. 82), en raison du coût très

élevé de telles analyses, la recherche se restreint aux *« molécules utilisées dans l'environnement de la ressource, et pendant les périodes suivant l'épandage ».*

La pollution des eaux par l'azote est aussi préoccupante un peu partout dans le monde. En France, par exemple, selon Mahé et Ortalo-Magné (2001), les cas plus graves sont ceux de l'Ouest, du Bassin parisien, de la vallée du Rhône et des régions Poitou-Charentes et Midi-Pyrénées. A l'échelle nationale, le contenu moyen en nitrate de l'eau délivré par 25% des

points de prélèvement est de 40 mg/l. Ce taux est dépassé dans 40% des points de prélèvement de 15 départements. Environ deux tiers des apports en nitrates aux eaux superficielles sont attribués aux activités agricoles. D'après Debroise (2000, p. 62), du fait que les nitrates se déplacent dans les sols à une vitesse de 1 à 2 mètres par an, suivant la nature de ces derniers, *« quels que soient les progrès réalisés dans la maîtrise des apports d'azote »,* leurs résultats en termes d'amélioration de la qualité des eaux seront longs à venir.

Enfin, pour ce qui est de l'érosion de la biodiversité, en France, un cas sur trois ou sur deux de menace d'extinction d'espèces de vertébrés est attribué en grande partie ou exclusivement aux

impacts de l'agriculture sur l'environnement, comme la régression des refuges (haies, bosquets, boqueteaux etc.) au taux de 1% par an (Mahé et Ortalo-Magné, 2001). Ce problème est également dû à l'action des pesticides et engrais chimiques, ainsi qu'à l'abandon des *« variétés et races traditionnelles, adaptées et rustiques, en faveur de celles plus productives et uniformes »* (Paschoal, 1995, p. 12).

En retour, la dégradation de l'environnement provoque la baisse de la productivité des cultures, engendrant ainsi *« un cercle vicieux de surutilisation d'intrants et d'équipements qui*

dégradent l'écosystème agricole et en même temps sont nécessaires au contournement des effets de cette dégradation sur la productivité » (Poly, 1978 ; cité par Romeiro, 1998, p. 15). Ce qui signifie par ailleurs que le traitement des « maladies écologiques » associées à l'agriculture moderne implique un coût énergétique, c'est-à-dire une inversion d'énergie plus importante que le gain énergétique obtenu avec la récolte (Altieri et Nicholls, 2000).

Le besoin de faire face aux problèmes écologiques dus à l'agriculture moderne, afin d'éviter leur impact négatif sur la productivité, a d'ailleurs largement conditionné la recherche

agronomique tout au long du XX^{e} siècle. L'exemple du développement de variétés hybrides est très illustratif de cet effort de recherche. De fait, leur plus grande productivité est due non seulement à leur plus grande capacité d'absorption d'engrais, mais aussi à leur plus grande capacité de réponse « à la fertilisation azotée dans des conditions de déséquilibre biochimique des sols » (Romeiro, 1998, p. 93). La mise en œuvre, dans plusieurs pays, d'incitations à la croissance de la production, notamment à travers des politiques de soutien des prix des produits agricoles et d'allègement du coût des intrants industriels par des subventions, est

également à l'origine de l'intensification de l'usage de ces intrants et, donc, de l'aggravation des problèmes écologiques qui en découlent.

Ces problèmes s'avèrent bien plus graves dans les tropiques, où les conditions naturelles sont très différentes de celles pour lesquelles les technologies agricoles modernes ont été développées. C'est le cas des attaques de parasites, dont l'intensification progressive entraînée par la modernisation de l'agriculture prend une ampleur alarmante dans les régions tropicales.

Favorisée par la simplification des écosystèmes agricoles promue par la monoculture et par le contrôle chimique plus rigoureux que la viabilisation de cette dernière exige dans les tropiques, la prolifération de parasites n'y est pas cycliquement freinée par le froid hivernal comme dans les régions tempérées.

En effet, en raison de la constance relative du climat tropical, la régulation naturelle des populations de parasites y est assurée par l'action presque exclusive de facteurs d'ordre

biologique, tels que la prédation, le parasitisme et la compétition. Ce contrôle biologique naturel est fort perturbé par la perte de biodiversité entraînée par les pratiques modernes, notamment le contrôle chimique qui, paradoxalement, s'avère moins efficace contre les phytophages que sur leurs ennemis naturels, du fait de la capacité de ces premiers à développer des mécanismes de résistance contre les pesticides (Bonilla, 1992 ; Paschoal, 1995 ; Romeiro, 1998).

Et cela parce que, dans toute population de parasites, il y a certains individus naturellement résistants aux pesticides, en raison soit de mécanismes physiologiques, soit de spécificités

morphologiques (Rüegg et al., 1986). Pour Bonilla (1992, p. 171), cette résistance s'explique par le phénomène de co-évolution des parasites avec les plantes. Celles-ci ont développé, au long de leur évolution, des substances toxiques pour se défendre des parasites qui, à leur tour, ont développé des mécanismes biochimiques de désintoxication afin de survivre, cette capacité restant « fixée dans le génotype de l'espèce ». Les applications répétées de pesticides éliminent progressivement les individus non résistants, tandis que la proportion d'individus résistants augmente à chaque génération. Quant aux prédateurs des parasites, puisqu'ils ne

sont pas des phytophages et ne co-évoluent donc pas avec les plantes, ils sont dépourvus de tels mécanismes de résistance et plus vulnérables aux pesticides que les parasites.

D'où les phénomènes de recrudescence des infestations, dont le contrôle exige l'application de doses croissantes de pesticides de plus en plus puissants, et d'émergence de nouvelles espèces nuisibles aux cultures. Il s'agit là d'espèces qui, du fait de leur contrôle efficace par leurs ennemis naturels, étaient auparavant anodines aux cultures. Mais, après l'élimination de

ces derniers par les pesticides, ces espèces prolifèrent et deviennent nuisibles aux cultures. Selon Bonilla (1992, p. 171), ce phénomène est la cause majeure du triplement, entre 1958 et 1976, des espèces nuisibles au Brésil.

D'où également le grand nombre de cas d'intoxication, souvent mortels, d'agriculteurs et de travailleurs agricoles dans les tropiques, ainsi que les risques accrus de contamination des consommateurs et de l'environnement (Bonilla, 1992 ; Paschoal, 1995 ; Romeiro, 1998 ;

Gurgel, 2001). Ce passage de l'ouvrage « La Fin du Monde ? Manifeste Écologiste Brésilien », de José Lutzemberger, est très illustratif de ce que nous venons de décrire :

> *« La mécanisation intensive suppose des grandes monocultures. Ces monocultures signifient la simplification radicale de l'écosystème agricole. Mais l'une des lois fondamentales de l'Ecologie est que l'homéostasie est directement proportionnelle à la complexité du système. Un écosystème simplifié est d'autant plus vulnérable que la simplification est plus grande. L''attaque de parasites' est la conséquence directe de cette simplification. Un déséquilibre entraîne l'autre et s'initie un cercle diabolique qui conduit à des agressions de plus en plus violentes »*[96].

L'érosion des sols qui accompagne l'agriculture moderne constitue aussi l'un de ses effets pervers qui prend une ampleur alarmante dans les tropiques[97]. Le transfert des méthodes et outils de travail des sols développés pour les régions au climat tempéré vers les régions tropicales en constitue la cause première. Ces techniques visent améliorer l'exposition au soleil des sols dénudés afin de les réchauffer après le dégel et, ainsi, favoriser la reprise de leur activité biologique et accélérer les cycles d'éléments minéraux. Or, dans les tropiques, ces techniques sont non seulement inutiles, mais aussi fort préjudicielles à la qualité des sols.

Inutiles, parce que l'activité biologique des sols tropicaux est naturellement très intense, du fait d'une plus grande disponibilité en eau, radiation solaire et chaleur, ce qui accélère les cycles d'éléments minéraux et la décomposition et minéralisation de la matière organique, et, donc, rend l'humus très instable. En effet, à la différence des régions tempérées où il peut s'accumuler dans les sols, dans les tropiques l'humus y est sans cesse décomposé par l'activité biologique. Ce qui conduit à la déstructuration des grumeaux et, par là, à la réduction de la fertilité, qui est directement liée à la structure des sols (Freitas, 2000).

Préjudicielles, parce qu'une fois remués et exposés, ces sols deviennent plus vulnérables aux effets dévastateurs des pluies torrentielles et de la chaleur équatoriale sur leur structure, fertilité et activité biologique, ce qui entraîne leur appauvrissement progressif par l'érosion et la perte d'éléments minéraux, de biodiversité et de matière organique. Cette vulnérabilité des

---

[96] José Lutzemberger, cité par San Martin (1985).

[97] Des études réalisées par le IAC (Instituto Agronômico de Campinas, São Paulo) montrent que les pertes de sol au Brésil sont bien supérieures aux pertes maximales admises par les institutions spécialisées et qui se situent entre 3 et 12 ton/ha/an. Dans le bassin hydrographique du fleuve Ivaí, par exemple, ces pertes atteignent le taux alarmant de 238 ton/ha/an (Romeiro, 1998).

sols aux forces érosives est renforcée par l'action déstructurante de la mécanisation excessive des activités agricoles, ainsi que du recours croissant aux engrais chimiques au détriment de ceux de nature organique. Autant d'éléments qui indiquent que, dans les tropiques, il vaut mieux ne travailler les sols que le strictement nécessaire, assurer un poids important à la fertilisation organique et les laisser toujours protégés, soit par une couverture végétale, soit par des restes de culture superficiellement incorporés (Romeiro, 1998 ; Gurgel, 2001).

Face à la plus grande ampleur que les processus érosifs et les abus dans l'utilisation d'intrants chimiques prennent dans les régions tropicales, comme nous venons de le montrer, il n'est certainement pas téméraire de supposer que les répercussions de la modernisation de l'agriculture sur les ressources en eau, en termes de quantité et de qualité, y sont aussi

relativement plus importantes. En effet, qui dit érosion des sols dit aussi, d'une part, réduction de l'infiltration de l'eau dans ces derniers et donc moindres recharge des aquifères et débit d'étiage des cours d'eau ; et, d'autre part, augmentation du ruissellement qui, en plus de provoquer l'ensablement des réservoirs et donc la réduction de leur capacité d'accumulation d'eau, ainsi que des risques accrus d'inondations, entraîne la détérioration de la qualité des eaux superficielles. Et cela parce que la lame d'eau qui ruisselle arrache et emporte avec elle non seulement des particules fines des sols mais également des résidus de pesticides et d'engrais chimiques qui s'y trouvent et qui seront finalement déversés dans les réservoirs d'eau.

On peut alors conclure, comme le fait Capra (1997, p. 246), que *« la Révolution Verte n'a aidé ni les agriculteurs, ni la terre, ni les millions d'affamés du monde entier».* La prise de conscience de cette réalité, à partir des années 1960, notamment dans les pays développés, a progressivement mis en doute tant la pertinence que la durabilité de l'agriculture moderne. Sa logique productiviste et marchande est alors devenue de plus en plus perçue *« comme une menace pour les écosystèmes et pour l'homme »* (Claude, 2001, p. 03). La non prise en compte du besoin de préservation de l'environnement, ainsi que sa dépendance de ressources non renouvelables et limitées[98], rend en effet ce modèle incapable d'assurer l'avenir de la production agricole (Bonilla, 1992 ; Caporal et Costabeber, 2002).

Cette remise en cause du modèle dominant d'agriculture, soit l'agriculture moderne, a redonné une nouvelle impulsion aux anciens mouvements opposés à l'intensification des activités agricoles, ainsi qu'au débat sur la construction d'un modèle alternatif d'agriculture, fondé sur des pratiques équilibrées d'un point de vue écologique. Débat dans le cadre duquel la notion d'agriculture durable est, depuis la publication du Rapport Brundtland à la fin des années 1980, de plus en plus mobilisée pour dénommer un tel modèle alternatif d'agriculture.

Mais, à l'instar du débat sur le développement durable, celui qui se déroule autour de l'idée d'une agriculture durable est marqué par une multitude d'approches différentes, ce dernier concept étant aussi multiforme que le premier. En effet, comme il sera montré plus loin (cf.

---

[98] La production d'intrants chimiques demande la consommation de grandes quantités de pétrole, qui constitue une ressource naturelle épuisable, en tant que source énergétique du processus de production ou composante de ces produits. Par exemple, dans la production d'engrais azotés, *« l'industrie chimique retire du nitrogène de l'atmosphère, consommant 2 litres de pétrole pour produire 1 litre d'azote »* (Paschoal, 1995, p. 12). En outre, la mécanisation des activités agricoles et l'augmentation des distances parcourues pour le transport des produits agricoles ont rendu l'activité agricole plus dépendante de sources d'énergie fossile. Ainsi, selon Capra (1997), actuellement 60% des coûts de la nourriture correspondent aux coûts du pétrole et de ses produits dérivés.

chapitre 4), plusieurs modèles alternatifs d'agriculture (agriculture de précision, raisonnée, intégrée, biologique, biodynamique etc.) revendiquent le qualificatif de durable, certains d'entre eux étant nés bien avant l'apparition sur la scène publique de la crise du paradigme de l'agriculture moderne.

Conclusions du chapitre

Dans ce second chapitre, nous avons décrit et analysé le paradigme de la modernisation, en tant que paradigme dominant dans le champ du développement, ainsi que sa déclinaison sectorielle dans le domaine de l'agriculture, à savoir le modèle de l'agriculture moderne. En ce sens, nous avons adopté une perspective historique, à travers laquelle nous avons voulu mettre en lumière les mécanismes au moyen desquels ce paradigme a conquis le statut de référent central dans la formulation des politiques de développement, y compris le développement rural et agricole, et donc l'ATER, mises en œuvre un peu partout dans le monde, à partir du milieu du XX^{ème} siècle.

Ce choix nous a conduit à plonger dans l'histoire du concept de développement, en tant que représentation sociale du processus historique. De cette histoire, le plus important à retenir est que : 1) la pensée volontariste sur le développement ne s'est imposée qu'à partir de la fin des années 1940 ; 2) selon cette pensée, le « sous-développement » constitue un processus inexplicable de croissance retardée qu'il s'agit de surmonter à travers un effort économique commandé par l'Etat ; et 3) la théorie rostowienne de la modernisation, fondée sur une vision unilinéaire et évolutionniste du processus de développement et sur la croissance économique et la modernisation technologique en tant que voies privilégiées vers le développement, s'est imposée comme référent central de l'action publique dans ce domaine.

Nous avons vu aussi que le constat des effets sociaux pervers des politiques de développement inspirées de ce paradigme reflête son réductionnisme économique ; ce qui est en retour à l'origine de plusieurs approches théoriques concurrentes privilégiant le poids des facteurs sociaux, culturels et politiques dans l'explication tant du développement que du « sous-développement ». Toutefois, ces approches critiques sont restées muettes sur l'inadéquation de l'adoption mimétique par les pays pauvres d'un modèle de développement construit ailleurs, ainsi que sur la possibilité de modèles alternatifs de développement et les limites environnementales du modèle conventionnel. De fait, ces questions n'ont été posées

que par la critique écologiste, qui a donc été la vraie responsable du déclenchement de la crise du paradigme de la modernisation.

Enfin, notre étude du modèle de l'agriculture moderne, à partir d'une perspective historique, a montré qu'il trouve son origine dans l'intérêt des élites rurales européennes et nord-américaines à la pratique de la monoculture, soit à la simplification des systèmes de production agricole. Parmi les mobiles majeurs de cet intérêt, figurent la réduction du coût du travail, la possibilité de ne cultiver que le produit censé être le plus rentable et le maintien des différences qualitatives entre les divers types de sol et, donc, des rentes différentielles obtenues par les propriétaires mieux situés. Cette étude a montré également qu'en raison du déséquilibre écologique inhérent à la monoculture, sa diffusion n'est devenu viable qu'au moyen de l'adoption d'un ensemble de technologies modernes : processus mécaniques de restructuration et conditionnement des sols et intrants chimiques (engrais et pesticides). Mais les hauts niveaux de productivité que l'agriculture moderne permet d'atteindre tendent à diminuer progressivement, car l'adoption desdites technologies provoque l'aggravation du déséquilibre écologique inhérent à la monoculture. C'est pourquoi, au cours du XX^{ème} siècle, la recherche agronomique appliquée a dû consacrer de gros efforts au contournement des problèmes écologiques posés par l'agriculture moderne. A partir des années 1960, la mise en évidence des effets pervers de ce modèle d'agriculture, qui ne se cantonnent ni à la dimension écologique ni au milieu rural, est à l'origine de sa remise en cause.

Le développement selon le paradigme de la durabilité

« A quoi bon dénoncer avec force le fait que 'l'interaction entre économie et écologie peut être destructrice, voire catastrophique', si c'est pour parvenir – une fois de plus – à la conclusion que, 'aujourd'hui, ce dont nous avons besoin, c'est une nouvelle ère de croissance économique, une croissance vigoureuse et, en même temps, socialement et environnementalement durable' ? » (Rist, 2001, p.298)[99].

Introduction

L'explication de l'influence exercée par le paradigme du développement durable sur l'évolution de la politique objet de notre recherche, soit la Politique Brésilienne d'ATER, suppose bien entendu l'analyse et la description de ce paradigme, notamment en ce qui concerne sa traduction en recettes de politique publique dans le domaine de l'agriculture.

C'est pourquoi, dans ce chapitre, nous décrivons le processus de construction du paradigme de la durabilité. La prise de conscience, à partir des années 1960, de la dégradation environnementale due au modèle de développement fondée sur le paradigme de la modernisation, suivie de la construction de cette dégradation comme problème social par le mouvement écologiste, apparaît comme l'événement déclencheur de ce processus. Evénement qui a déclenché également le processus d'institutionnalisation, aux échelles locale, nationale et internationale, de l'environnement comme champ d'action publique à part entière (2.1).

Mais, comme il sera montré dans ce chapitre, si l'objectif d'un développement durable fait apparemment l'unanimité, la définition du concept et des moyens à travers lesquels atteindre un tel objectif fait l'objet d'une vive controverse. Il n'y a donc pas une interprétation universelle du concept de développement durable, mais des interprétations multiples, parfois même contradictoires (2.2).

Le paradigme de la durabilité du développement se trouve donc encore en construction, dans le cadre d'un débat où il est possible de distinguer trois perspectives principales : l'approche économiciste, l'approche conservationniste et l'approche socio-environnementale du

[99] Rist (2001) fait référence ici au Rapport Brundtland.

développement durable. Bien sûr, derrière chacune de ces perspectives se trouve une vision du monde particulière, de laquelle découlent une conception de la durabilité du développement, une qualification des problèmes environnementaux et des modes de traitement de ces derniers également spécifiques.

L'approche économiciste, qui domine actuellement le débat, se caractérise notamment par le réductionnisme économique de ses propositions en termes de qualification et de traitement des problèmes environnementaux et par l'absence de considérations d'ordre éthique (2.3). La perspective conservationniste est également réductionniste, mais il s'agit là d'un réductionnisme écologique, dans la mesure où les considérations sociales et économiques sont négligées au profit de celles d'ordre écologique, l'éthique inhérente à cette approche étant donc essentiellement intergénérationnelle (2.4). Enfin, la perspective socio-environnementale met l'accent sur le caractère indissociable des questions sociale et écologique générées par le modèle dominant de développement et, donc, sur le besoin de fonder la notion de développement durable sur une éthique à la fois intra- et intergénérationnelle (2.5).

Le mouvement écologiste et l'institutionnalisation du champ politique de l'environnement

L'environnement, en tant que champ d'action publique à part entière, au sein duquel les dommages environnementaux dus aux activités humaines seraient traités dans leur globalité, n'existait pas avant les années 1960. Selon Aknin et al. (2002, p.53), la régulation des problèmes d'environnement était jusqu'alors assurée à travers des politiques sectorielles ayant pour objet la lutte *« contre des pollutions localisées dans le temps et dans l'espace »,* telles que celles liées à l'eau et aux déchets, les pollueurs étant identifiables avec une certaine facilité. Dans les cas de dégradation de la nature marqués par la difficulté de désigner les responsables et de restaurer les équilibres écologiques perdus, cette régulation se faisait également à travers la préservation, *« avec nostalgie, de quelques pauvres restes du Paradis Perdu… »* (Acot, 1990, p. 162). Acot fait référence ici à la politique de création de parcs naturels, mise en œuvre aux Etats-Unis depuis la fin du XIX^{e} siècle[100].

[100] Le premier parc naturel de l'histoire a été celui de Yellowstone, crée aux Etats-Unis en 1872. En France, cette politique ne sera mise en œuvre qu'à partir de 1963, année de la création du parc naturel de la Vanoise (Acot, 1990).

La première manifestation d'une prise de décision politique dans le sens d'institutionnaliser le champ politique de l'environnement a été la création, dans les années 1960, de l'Agence de Protection de l'Environnement des Etats-Unis (EPA). Puis, à partir des années 1970, des organismes publics similaires seront créés dans nombre de pays développés et, ainsi comme aux Etats-Unis, ils y seront à l'origine de l'adoption de nouveaux instruments juridiques et de la mise en œuvre de politiques publiques liés à la protection de la nature[101]. Dans les pays en développement, cette tendance se manifestera plus ou moins tardivement. En ce qui concerne l'échelle internationale, le Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE) a vu le jour en 1974.

Cette institutionnalisation s'est accomplie en réponse à la montée en force du mouvement écologiste, un nouveau mouvement social né dans les pays développés[102], après la Seconde Guerre mondiale, et qui s'est progressivement répandu à travers le monde. Ce mouvement a construit la dégradation environnementale comme problème social, l'a rendue de plus en plus visible aux yeux de l'opinion publique mondiale et a suscité, au début des années 1970, un débat fort controversé à propos des rapports entre le développement socio-économique et la protection de la nature.

D'après Silva (1978 ; cité par Camargo, 2003), on peut trouver des précurseurs du mouvement écologiste même dans un passé très lointain. C'est le cas de certains philosophes, notamment d'origine orientale, et de quelques saints chrétiens qui, très en avant dans leurs temps, attiraient l'attention sur le besoin de respecter la nature. Il est de même pour ce qui est de certains philosophes et naturalistes du XIX^{e} siècle, qui ont manifesté leur inquiétude à l'égard des effets de la dégradation environnementale, devenus de plus en plus visibles après la Révolution Industrielle. Mais, selon Lago et Pádua (1984), parce qu'à cette époque la pollution industrielle n'affectait directement que les couches sociales les plus défavorisées, cette conscience environnementale n'a pas pris une ampleur significative. Toute autre sera la situation dans le vingtième siècle, où les effets de la dégradation de l'environnement se sont fait ressentir également chez les plus favorisés.

---

[101] C'est le cas de la France où, en 1971, un ministère de la Protection de la Nature et de l'Environnement sera crée et, en 1976, sera instituée une loi sur la protection de la nature (Aknin et al., 2002 ; Lascoummes, 1994).

[102] Outre la dégradation environnementale, les mouvements politico-sociaux des années 1960 questionnaient le style de vie et le consommisme entraînés par le modèle de production en vigueur.

En effet, déjà dans les premières décennies du siècle dernier, la préoccupation avec la menace de catastrophes écologiques dues aux activités humaines est devenue de plus en plus présente. En 1907, Paul Marchal[103] affirmait que « l'intervention de l'homme, contrariant les lois de la nature, est capable (…) de déterminer dans l'ordre existante une perturbation dont il peut être le premier à souffrir les conséquences funestes ». C'est cette préoccupation qui a motivé le suisse Paul Sarasin à proposer, en 1910, l'idée d'organiser une rencontre internationale ayant pour objet la protection de la nature et de former une commission internationale chargée d'encourager les Etats à mettre en œuvre des mesures dans ce domaine. Cette commission a vu le jour en 1913, mais la Première Guerre mondiale a provoqué l'arrêt de ses activités. Quant au I Congrès International pour la Protection de la Nature, il n'aura lieu qu'en 1923, à Paris.

Selon Acot (1990, p. 164), la réalisation de ce congrès « représente le véritable acte de naissance » de l'écologisme à l'échelle internationale. Ainsi, en 1928, sera créée une agence internationale pour la protection de la nature, dont le siège est à Bruxelles, et, en 1932, aura lieu le II Congrès International pour la Protection de la Nature. La Seconde Guerre mondiale provoquera l'interruption de ce processus, qui ne sera repris qu'en 1948, avec la création de l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature (UICN) lors d'une conférence internationale réalisée à Fontainebleau, sous l'égide de l'UNESCO et du gouvernement français. L'UICN a été créée par un groupe de scientifiques liés à l'ONU, dans le but de promouvoir la conscience environnementale à l'échelle mondiale. Dans ce sens, sera réalisée aux Etats-Unis, en 1949, la Conférence Scientifique des Nations Unies sur la Conservation et l'Utilisation des Ressources. Pour Acot (1990), deux facteurs ont beaucoup favorisé cette mondialisation effective de la question environnementale : 1) le développement des communications dans l'après-guerre ; et 2) la conscientisation de l'opinion publique à propos du caractère international des grandes questions de l'époque, telles que la guerre froide et la menace nucléaire. A propos de cette dernière, les explosions à Hiroshima et Nagasaki ont conduit à la prise de conscience de la capacité d'autodestruction de l'humanité.

D'après Leis et D'Amato (1995), c'est à partir de la création de l'UICN et de la réalisation de cette dernière conférence que le mouvement écologiste va véritablement prendre son essor. Au cours de la décennie 1950, considérée par ces auteurs comme la décennie de l'écologisme

---

[103] P. Marchal, « Utilisation des insectes auxiliaires entomophages dans la lutte contre les insectes nuisibles à l'agriculture », Annales de l'INRA, t. VI, vol. 2, 1907, p. 293. Marchal a été un des pionniers français de la lute biologique.

de la communauté scientifique, la mobilisation de celle-ci a pris une ampleur de plus en plus considérable. Les interventions de l'UICN auprès de nombreux gouvernements d'Etat, les diverses rencontres internationales réalisées et la publication de nombre d'ouvrages[104] témoignent de l'intensité de cette mobilisation, qui se poursuivra dans les années 1960.

Deux publications auront alors un rôle crucial dans l'ouverture du débat écologique à un public plus large, l'un aux Etats-Unis et l'autre en France. Le premier s'agit de Silent Spring (Printemps Silencieux), publié en 1962 par la biologiste américaine Rachel Carlson. L'autre a été l'ouvrage intitulé Avant que Nature Meure, publié par le français Jean Dorst en 1965. Ces deux ouvrages qui, selon Acot (1990), ont déclenché l'explosion des mouvements écologistes américain et français, ont aussi en commun le fait de porter sur les risques liés à l'utilisation de pesticides synthétiques[105] dans l'agriculture.

Les années 1960 seront donc marquées par la montée en force du mouvement écologiste, qui comptera désormais sur l'engagement non seulement des scientifiques, mais aussi de groupes sociaux et organisations non-gouvernementales (ONG). La première ONG environnementale d'envergure mondiale, soit le World Wildlife Fund (aujourd'hui World Wildlife Fund for Nature – WWF), a été crée en 1961. Dix ans plus tard, l'écologisme non-gouvernemental se trouvera fermement institutionnalisé au sein des sociétés américaine et européenne.

La période qui va de la fin des années 1960 au début des années 1970 sera marquée par une grande effervescence du mouvement écologiste. Selon Odum (1985 ; cité par Camargo, 2003), jamais la société n'avait été aussi intéressée par des questions telles que la pollution, l'explosion démographique et l'énergie, lesquelles ont occupé une place considérable dans la presse populaire de l'époque. Cette effervescence s'inscrit dans une période marquée par la révolution culturelle chinoise, en 1967, le mouvement de Mai 68, le ralentissement de la croissance économique et la progression du chômage dans les pays industriels. La réduction des emplois y dérivait alors, d'une part, de la segmentation des processus productifs entreprise par les sociétés transnationales, dans le but de profiter des bas salaires offerts par les pays pauvres ; et, d'autre part, de l'augmentation de la productivité dans les pays développés, rendue possible grâce à l'informatisation (Rist, 2001).

---

[104] Mention soit fait à l'ouvrage *« Etat de la Protection de la Nature dans le Monde en 1950 »,* publié en 1951 par l'UICN, dans lequel sont présentés soixante-dix rapports concernant des pays divers ; et aussi à *«Destruction et Protection de la Nature »,* publié en 1952 par Roger Heim, qui aborde la question de la rupture des équilibres naturels.

[105] Selon Camargo (2003), l'alerte passionnée de Carlson contre les dommages environnementaux causés par l'utilisation agricole de produits phytosanitaires à contribué à l'interdiction du DDT.

Un point fort de ce moment du mouvement écologiste a été la création, en 1968, du Club de Rome[106], qui sera le sponsor du célèbre et polémique rapport Meadows[107], élaboré par Dennis L. Meadows et un groupe de scientifiques du Massachusetts Institute of Technology et publié en 1972 (Leis et D'Amato, 1995 ; Brüseke, 1995 ; Camargo, 2003). Ce rapport, intitulé The limits of growth (Halte à la croissance, en France), présente de façon exhaustive l'essentiel des idées en débat, depuis l'émergence du mouvement écologiste, sur les dangers de la dégradation de l'environnement[108]. Il met l'accent sur les limites de la croissance économique, face au caractère limité et fragile des ressources naturelles, corroborant les thèses les plus pessimistes des écologistes. En d'autres mots, ceux O'Connor (2002, p. 87), ce rapport prédisait que

> *« la croissance économique s'arrêtera brutalement dans un avenir relativement proche en raison de l'épuisement des ressources naturelles non renouvelables, du niveau élevé de pollution ou encore de la croissance démographique excessive, laquelle entraînera des pénuries alimentaires comme les avait décrites Malthus ».*

A partir de là le rapport Meadows conclut que, pour assurer la stabilité économique et éviter que la crise environnementale débouche sur une situation catastrophique à l'échelle mondiale, la seule alternative serait la « croissance zéro », c'est-à-dire l'arrêt immédiat de la croissance économique et la limitation de la croissance démographique[109] et de la pollution.

---

[106] Le Club de Rome consiste en une association à but non lucratif de droit suisse, fondée en 1968, dans l'Académie de Lincei, à Rome. Il s'agissait originellement d'un groupe de 30 individus de 10 pays différents, parmi lesquels se trouvaient des scientifiques, économistes, humanistes, industriels, pédagogues et fonctionnaires publics nationaux et internationaux. C'est à l'initiative de l'économiste et industriel italien Arillio Peccei que ce groupe s'est réuni dans le but de débattre sur la crise et l'avenir de l'humanité (Camargo, 2003).

[107] Les thèses soutenues dans le rapport Meadows n'ont pas eu une répercussion immédiate importante, restant inconnues du grand public jusqu'à l'éclosion, à la fin 1973, de la « première crise du pétrole ». A partir de ce moment, c'est-à-dire seulement un an après leur publication, la presse écrite et audiovisuelle les a mises au centre de tous les grands débats économiques (Acot, 1990). Cette crise *« mettait en évidence la fragilité des économies occidentales – et surtout européennes – qui dépendaient largement des pays arabes pour leur approvisionnement dans un domaine aussi stratégique »* (Rist, 2001, p. 232).

[108] Le rapport Meadows reconnaît l'importance du débat antérieur à sa publication : *« Les conclusions qui suivent résultent du travail que nous avons entrepris jusqu'ici. Nous ne sommes, d'aucune façon, le premier groupe à les formuler. Dans ces dernières décennies, des gens qui ont regardé le monde à partir d'une perspective globale et de long terme, sont arrivées à des conclusions similaires »* (Meadows, 1972, p. 19 ; cité par Brüseke, 1995).

[109] En ce qui concerne la question démographique, plutôt que la capacité de la planète à nourrir une population grandissante (10 milliards en 2100), ce qui fait problème c'est sa capacité à fournir les ressources non renouvelables nécessaires et à digérer les déchets et rejets, notamment selon le mode de vie des pays industrialisés. Selon Chassande (2002, p. 12), *« le défi démographique conduit donc à l'impasse probable quant aux ressources naturelles », surtout si leur demande « doit répondre à la fois à l'augmentation de la population et à la réduction des inégalités mondiales criantes ».* On butera ainsi « un jour sur des limites physiques dues au

La construction initiale de l'environnement comme problème repose donc sur une représentation des rapports homme-nature basée sur l'idée de fragilité et de finitude de celle-ci face aux atteintes dues aux activités humaines, notamment celles engendrées par le modèle occidental de développement économique. Représentation qui sert de support et de référent à la construction d'un projet de redéfinition de ces rapports fondé sur *« des programmes qui protégeraient unilatéralement la nature, la qualité des milieux de vie et les grands équilibres écologiques contre les agressions humaines »* (Lascoumes, 1994, p. 100).

Cette façon de qualifier les problèmes d'environnement a suscité des nombreuses critiques, parmi lesquelles certaines ont été formulées lors de la Conférence des Nations unies sur l'environnement humain, dont la réalisation, en juin 1972 à Stockholm, a justement fait écho au rapport Meadows. De fait, la réduction des taux de croissance économique est alors apparue comme un projet inadmissible, non seulement aux yeux des gouvernements des pays en développement, qui se sont *« opposés à l'adjonction de contraintes environnementales à leurs difficultés économiques »* (Chassande, 2002, p. 9)[110]. En fin des comptes, l'idée de la « croissance zéro » s'oppose directement à la croyance en la possibilité d'une croissance continue de la société industrielle (Brüseke, 1995), croissance largement perçue comme la seule voie de résolution de la pauvreté encore existante dans le monde, y compris dans les pays développés.

Comme nous l'avons déjà souligné, les retombées politico-institutionnelles de ce débat initial sur l'environnement seront importantes, tant sur le plan international qu'à celui des pays développés. D'autant plus que le premier « choc pétrolier » a rendu l'opinion publique occidentale beaucoup plus sensible à la question de l'épuisement des ressources naturelles. Mais, contrairement aux attentes des écologistes, qui souhaitaient alors une intervention publique en faveur des intérêts liés à la protection de la nature et contre les intérêts liés au développement socio-économique, les politiques publiques d'environnement mises en œuvre à partir de là seront plutôt marquées par le souci de conciliation de ces intérêts divergents, voire contradictoires.

---

caractère fini de la planète ». Il donne alors l'exemple de l'eau qui, même étant une *« ressource renouvelable par excellence grâce au recyclage assuré gratuitement par le soleil, pose problème... ».*

[110] Selon le point de vue dominant dans les pays en développement à propos de la question environnementale, *« 'sauver le vert' était un luxe des riches ; seules les sociétés opulentes, qui avaient déjà résolu des problèmes bien plus graves, comme la satisfaction des besoins essentiels de la population, pouvaient se consacrer à cette cause noble »* (Almeida, 1998, p. 15).

Rien d'étonnant lorsque l'on considère, comme Lascoumes (1994, p. 100), que « toute politique publique n'est qu'un ajustement, plus ou moins stable, d'intérêts sociaux divergents sous l'arbitrage de l'Etat ». Par ailleurs, cette conciliation de la protection de l'environnement avec le développement socio-économique semble incontournable, puisque les intérêts en jeu sont tous également « reconnus par le législateur comme demandant et méritant protection » (Lascoumes, 1994, p. 111). Enfin, on ne peut pas oublier la force des intérêts économiques et sociaux, parmi lesquels on trouve la défense de la propriété individuelle, du développement industriel, agricole, scientifique, touristique etc. (Lascoumes, 1994).

Néanmoins, en conformité avec la pensée écologiste dite radicale, qui attribue un caractère intrinsèquement antinomique à la relation entre développement économique et respect de l'environnement, il s'agit là d'intérêts inconciliables. Lors de la Conférence de Stockholm, on reconnaît cette antinomie mais, en même temps, on conteste son caractère inéluctable en argumentant que le contenu du développement n'est pas immuable. Plus précisément, on mobilise la thèse du réductionnisme économique inhérent au modèle occidental de développement pour expliquer son incompatibilité avec la protection de l'environnement, tout en affirmant qu'il est possible et nécessaire de concevoir un autre mode de développement, « qui ne soit pas guidé uniquement par des considérations économiques, mais qui prenne en compte également des exigences sociales et écologiques» (Chassande, 2002, p. 9).

Le modèle occidental de développement se trouve ainsi une fois de plus remis en cause, cette fois à partir d'une perspective environnementale, remise en cause qui fait partie de la crise paradigmatique qui marque le champ du développement depuis le début des années 1970. Cette crise tient également, comme l'on a évoqué ci-avant, à l'inefficacité éprouvée des politiques de développement inspirées de ce modèle en ce qui concerne la résolution des inégalités sociales et territoriales existantes tant à l'échelle mondiale qu'à l'intérieur des pays, même de ceux considérés comme développés. Un nouveau paradigme de développement,

fondé sur l'idée d'intégration entre les dimensions environnementale, sociale et économique, va alors émerger sur le débat scientifique et politique concernant ce domaine.

De l'écodéveloppement au développement durable

Une première tentative dans le sens d'établir « une voie moyenne, à l'égale distance des propositions extrêmes des malthusiens et des chantres de l'abondance illimitée de la nature », a été menée lors de la réunion de Founeux, réalisée en 1971, à la veille de la Conférence de Stockholm (Sachs, 1997, p. 15). Pour baptiser cette « voie moyenne », Maurice Strong[111] a proposé, en 1973, la notion d'écodéveloppement. Strong a alors souligné *« la nécessité d'harmoniser les besoins du présent avec ceux des générations à venir et d'intégrer les considérations environnementales au sein des stratégies de développement »* (Aknin et al., 1996, p. 55). A l'occasion de la Conférence de Cocoyoc, organisée par le PNUE/CNUCED[112] en 1974, on reprendra et approfondira cette notion, qui a été définie par Ignacy Sachs comme :

> *« un développement des populations par elles-mêmes, utilisant au mieux les ressources naturelles, s'adaptant à un environnement qu'elles transforment sans le détruire (...). C'est le développement lui-même, tout entier, qui doit être imprégné, motivé, soutenu par la recherche d'un équilibre dynamique entre la vie et les activités collectives des groupes humains et le contexte spatio-temporel de leur implantation »* (Sachs, 1980, p. 37).

Mais la notion d'écodéveloppement a été vivement condamnée par les représentants des EUA à Cocoyoc, ce qui occasionnera son exclusion du vocabulaire onusien (Chassande, 2002). Selon Tonneau (2004), cette condamnation peut être attribuée au caractère trop critique et radical des propositions « écodéveloppementistes », ce qui les rendait difficilement acceptables aux yeux des grandes puissances occidentales. En effet, d'après Brüseke (1995), la critique à la société industrielle et, donc, à la modernisation fondée sur industrialisation en tant que méthode de développement à mettre en œuvre dans les pays périphériques est un des traits caractéristiques majeurs de l'écodéveloppement. Cet auteur souligne d'ailleurs que « les idées de l'écodéveloppement ne peuvent pas nier leur relation avec la théorie de la self-

---

111 Maurice Strong a été le secrétaire général de la Conférence de Stockholm et, vingt ans plus tard, de la Conférence de Rio.

112 PNUE – Programme des Nations unies pour l'environnement ; CNUCED – Conférence des Nations unies pour le commerce et le développement.

reliance, soutenue dans les décennies antérieures par Mahatma Gandhi ou Julius Nyerere ». Et que les porteurs les plus radicaux de l'idée de self-reliance vont jusqu'à défendre le besoin *« de dissociation entre les pays centraux et les pays périphériques, afin d'assurer le développement de ces derniers »* (Brüseke, 1995, p. 31).

A partir du début des années 1980, à la notion d'écodéveloppement se substituera progressivement l'expression « développement durable ». Celle-ci est apparue par la première fois dans l'étude intitulée World Conservation Strategy ; Living Resources Conservation for Sustainable Development, réalisée en 1980 sous l'égide de l'UICN, du PNUD et du WFF (Aknin et al., 1996 ; Rist, 2001 ; Chassande, 2002). Mais la thématique du développement durable n'obtiendra une véritable audience internationale qu'à partir de la publication, en 1987, du célèbre rapport Brundtland. Elaboré par la Commission mondiale sur l'environnement et le développement (CMED), ce rapport est originellement intitulé Our Common Future (Notre Avenir à Tous). Puis, le discours de la durabilité sera largement popularisé par la Conférence des Nations unies pour l'environnement et le développement (CNUED), réalisée à Rio en 1992, dont la médiatisation a été considérable.

Dans ce rapport, les relations entre l'environnement et le développement sont appréhendées selon une logique circulaire, c'est-à-dire en prenant en compte à la fois les impacts négatifs du développement sur l'environnement et les effets en retour que la dégradation de ce dernier peuvent avoir sur le premier. Le rapport souligne alors que l'avenir du développement lui-même se trouve menacé par la dégradation de l'environnement, mais à partir de là il prend le contre-pied des thèses du rapport Meadows.

En effet, à la différence de ce dernier, le rapport Brundtland affirme que la dégradation de l'environnement n'est pas une conséquence inévitable de la croissance et que cette dégradation doit et peut être évitée afin d'assurer l'avenir de celle-ci, considérée comme essentielle à la « satisfaction des besoins élémentaires de tous ». Le rapport prône alors pour une nouvelle ère de croissance économique vigoureuse, tout en soulignant qu'il s'agit là d'une croissance différente de celle qui prévaut depuis des décennies. Différente parce que fondée sur des techniques de production économes en ressources naturelles et non polluantes et orientée vers la réduction des inégalités sociales. L'efficacité économique, l'équité sociale et le respect à l'environnement apparaissent ainsi comme les principes fondamentaux d'un nouveau modèle de développement.

Pour nommer ce nouveau modèle, on reprend la notion de développement durable, définie comme un développement capable de *« répondre aux besoins du présent sans compromettre la possibilité pour les générations à venir de satisfaire les leurs»* (CMED, 1988, p. 47). Le rapport Brundtland attribue au développement durable les objectifs suivants : « reprise de la croissance ; modification de la qualité de la croissance ; satisfaction des besoins essentiels (…) ; maîtrise de la démographie ; préservation et mise en valeur de la base de ressources ; réorientation des techniques et gestion des risques ; et intégration des considérations relatives à l'économie et à l'environnement dans la prise de décisions » (CMED, 1988).

Force est de constater que le rapport Brundtland n'est pas véritablement innovateur en ce qui concerne les idées qu'il avance à l'égard des rapports entre le développement et l'environnement. En effet, pour l'essentiel, il reprend et réaffirme certaines idées déjà avancées dans le rapport de Founeux, la déclaration de Stockholm et la déclaration de Cocoyoc et approfondies dans le cadre de l'approche de l'écodéveloppement. Si bien qu'Ignacy Sachs[113], dans l'édition de 1997 de son ouvrage L'Ecodéveloppement. Stratégies pour le XXI^{e} Siècle, utilise les termes développement durable et écodéveloppement comme synonymes, en soulignant que ce dernier a été *« rebaptisé ensuite 'développement durable' par les chercheurs anglo-saxons ».*

Mais, à la différence de la notion d'écodéveloppement, celle de développement durable a pu jouir, dès sa mobilisation dans le rapport Brundtland, d'un succès considérable et grandissant. En effet, la notion de développement durable a été rapidement intégrée en tant qu'élément majeur de la rhétorique politique internationale, devenant ainsi désormais *« une référence incontournable reprise dans toutes les conférences internationales organisées par l'ONU »* (Chassande, 2002, p. 10). Puis, son succès s'est répandu dans d'autres échelles du politique et aussi dans d'autres domaines, tels que le monde des entreprises et celui de la recherche scientifique, comme le souligne ce passage d'Aggeri (2001, p. 1 ; cité par Aknin et al., 2002) :

> *« les politiques – locales, nationales, internationales, sectorielles ou intégrées –, les stratégies d'entreprise et les programmes scientifiques s'affublent désormais du qualificatif 'durable', qui semble être devenu, avec la*

[113] Comme l'on a déjà souligné avant, Ignacy Sachs constitue l'un des principaux responsables par la construction de l'approche de d'écodéveloppement.

participation des citoyens au débat public, le nouvel avatar du 'politiquement correct' ».

L'expression « développement durable » est également *« entrée dans la langue de tous les développeurs »,* ce qui fait que tout projet, pour être *« pris au sérieux (c'est-à-dire financé) »,* doit désormais comporter immanquablement un volet environnement (Rist, 2001, p. 313). Quant à sa diffusion au sein des médias et de l'opinion publique, elle a décollé notamment à partir de la réalisation en 1992, à Rio de Janeiro, de la Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement.

Les raisons de ce succès sont multiples. Tout d'abord, la notion de développement durable est apparue dans un contexte marqué par la croissance de la sensibilité écologique du grand public. Cette sensibilité de plus en plus accrue est due à la forte médiatisation et à la reconnaissance institutionnelle des problèmes dits globaux d'environnement[114], tels que la détérioration de la couche d'ozone stratosphérique et l'effet de serre, des problèmes dont le traitement exige une action internationale. Il est de même en ce qui concerne la succession de sinistres liés à des risques technologiques[115] et à des catastrophes naturelles et dont l'ampleur est de plus en plus préoccupante (Aknin et al., 2002).

L'amplification de l'écart entre le Nord développé et le reste du monde[116] et la situation d'exclusion sociale dans laquelle se trouve la grande majorité des citoyens des pays pauvres du Sud et de l'Est, ainsi qu'une parcelle grandissante de la population des pays riches[117], constitue également un élément d'explication de la grande audience de la notion de développement durable auprès de l'opinion publique. D'autant plus que les inégalités sociales

---

114 *« Ces problèmes globaux renvoient aux pollutions diffuses qui ne sont pas clairement identifiées dans le temps et dans l'espace et qui sont le fait d'un grand nombre de pollueurs dont il est très difficile de définir clairement la responsabilité. Il mettent en jeu l'avenir des générations futures et peuvent avoir des effets irréversibles qui menacent la survie de la planète et de l'espèce humaine »* (Aknin at al., 2002, p. 57).

115 On fait référence ici à des accidents nucléaires et chimiques, tels que ceux de Three Miles Island, de Tchernobyl et de Bhopâl et les marées noires.

116 Le service de la dette, le protectionnisme des pays industrialisés, la détérioration des termes de l'échange et la globalisation économique constituent les causes majeures de la dégradation de la situation économique et sociale des pays pauvres et de l'accroissement de l'écart entre ceux-ci et les pays riches. En ce qui concerne la globalisation, Maurice Strong (1991, cité par Sachs, 1997, p. 19) souligne que les pays pauvres *« sont devenus les victimes plutôt que les bénéficiaires de la globalisation de l'économie mondiale. L'interdépendance a rendu leurs fragiles économies hautement vulnérables aux changements des conditions économiques mondiales sur lesquelles ils n'ont aucun contrôle ».*

117 Comme l'écrit Sachs (1997, p. 23), *« Le dualisme des sociétés contemporaines, avec le phénomène d'exclusion sociale qui l'accompagne, est une tendance universelle, affectant non seulement le Sud, mais aussi les Etats-Unis et d'autres pays industriels ».*

et territoriales grandissantes représentent une menace à la *« cohésion sociale, fondement d'une société stable »* (Chassande, 2002, p.13).

La conjonction de ces éléments d'ordre social et environnemental a en effet mis en évidence

> *« qu'un mode de développement soucieux seulement de croissance économique ne pouvait se prolonger longtemps sans se heurter à des impasses physiques ou sociologiques, sans conduire à des situations de blocage ou de crise, qu'il n'était pas durable au sens le plus trivial »* (Chassande, 2002, p.11).

D'autre part, le succès de la notion de développement durable peut être attribué au fait que cette notion a été *« jugée plus 'politiquement correcte' à une époque caractérisée par le retour en force des thèses libérales et par la réaffirmation du primat de la croissance économique et du progrès technique »* (Aknin et al., 2002, p. 56). D'où la grande réceptivité qu'elle a eu auprès non seulement des représentants des grandes puissances occidentales, mais également des gouvernements des pays en développement et, enfin, des économistes néo-libéraux.

En effet, il se trouve que le rapport Brundtland revendique, de façon explicite et incisive, la poursuite de la croissance économique dans les pays développés, considérée comme une condition à la fois du développement de l'économie mondiale et du dépassement du sous-développement dans les pays du Sud (Moreira, 2001 ; Frey, 2001 ; Rist, 2001). Ce qui renvoie à la thèse, soutenue par le libéralisme économique, *« du commerce international comme 'moteur de la croissance' et de la croissance comme condition d'une répartition plus équitable des richesses »* (Rist, 2001, p. 302). L'optimisme technologique et l'évacuation des contraintes écologiques absolues, qui marquent les analyses néo-classiques de la question environnementale, figurent également parmi les idées sous-jacentes au rapport Brundtland, comme l'on peut dégager de ce passage :

> *« La notion de développement durable implique certes des limites. Il ne s'agit pourtant pas de limites absolues mais de celles qu'impose l'état actuel de nos techniques et de l'organisation sociale ainsi que de la capacité de la biosphère de supporter les effets de l'activité humaine. Mais nous sommes capables d'améliorer nos techniques et notre organisation sociale de manière à ouvrir la voie à une nouvelle ère de croissance économique »* (CMED, 1988).

En même temps, ce rapport minimise la critique à la société industrielle et à son style de consommation nuisible à l'environnement[118]. Par contre, l'association entre la dégradation environnementale et la situation de pauvreté des pays du Sud est mise en relief. Le rapport Brundtland rejoint ici une fois de plus la pensée libérale, qui défend l'idée que « la pauvreté conduit forcément à une aggravation de l'état de pauvreté et à une détérioration progressive de l'environnement » et que la croissance économique est le seul moyen susceptible de provoquer la rupture d'une telle dynamique (Frey, 2001, p. 3). De fait, si l'éradication de la pauvreté est considérée comme une condition essentielle du développement durable, elle y est réduite à « un problème de revenu à être réglé via les activités économiques et le marché » (Duqué, 2004, p. 77). D'autre part, aucune interrogation n'est faite sur les mécanismes de la construction sociale de la pauvreté (Rist, 2001). L'exclusion sociale entraînée par la croissance économique et par les *« processus institutionnels et politiques qui régulent la propriété, le contrôle, l'accès et l'utilisation des ressources naturelles »* (Guimarães, 1997, p. 28 ; cité par Frey, 2001, p. 4) n'est donc pas dénoncée.

Enfin, d'après Rist (2001) et Tonneau (2004), la notion de développement durable doit son succès à son propre caractère ambigu, ce qui fait que le discours de la durabilité soit susceptible de séduire une gamme d'acteurs aux sensibilités écologiques très différenciées, allant des écologistes aux apologistes de la croissance économique. Cette imprécision conceptuelle explique également l'existence d'une vive controverse associée à cette notion, ce qui est en contraste frappant avec le consensus qui apparemment existe autour d'elle.

Cette controverse se déroule, d'une part, entre la grande majorité partisane du concept et ses détracteurs, ceux-ci considérant *« qui il s'agit au mieux d'une coquille vide, au pire d'une rhétorique visant à masquer la permanence des pratiques et des rapports de pouvoir »* (Aggeri, 2001, p. 1). La critique écologiste radicale considère en effet que la notion de développement durable n'est qu' *« une astuce rhétorique au service de la croissance et non de l'environnement, sous l'influence des lobbies 'développementistes' »* (Chassande, 2002, p.18). Rist (2001, p. 317), par exemple, voit dans le développement durable *« une opération de camouflage »,* qui vise l'apaisement des *«craintes provoquées par les effets de la croissance économique pour empêcher sa radicale remise en question ».*

---

[118] Le gaspillage qui caractérise les modèles d'utilisation des ressources et de consommation de la société industrielle fait que son mode de vie se trouve, selon plusieurs auteurs, au cœur de la problématique environnementale et des tensions planétaires.

La définition du concept fait également l'objet d'une vive controverse, dans la mesure où son caractère flou ouvre la voie à des interprétations divergentes, voire contradictoires, auxquelles correspondent des déclinaisons en termes de contenu et d'approches méthodologiques également multiples[119]. D'autant plus que, telle qu'elle est présentée dans le rapport Brundtland, la notion de développement durable n'est définie qu'en termes d'objectifs, les moyens à travers lesquels les atteindre restant une interrogation (Tonneau, 2004).

Pour Theys (2000, p. 240), l'inexistence de normes dans le domaine du développement durable révèle le caractère contradictoire de ce concept qui, étant un principe d'action publique, est par nature normatif. Le développement durable apparaît ainsi comme un principe *« à l'évidence normatif, (...) mais incapable de fournir des normes »,* notamment en ce qui concerne l'arbitrage des conflits d'intérêt intergénérationnels et la gestion des contradictions entre les dimensions du développement. Mais, à la différence de Rist (2001, p. 295), pour qui ce vide normatif rend le concept de développement durable peu opérationnel en tant que cadre de référence pour l'orientation des politiques à mettre en œuvre, Theys y voit plutôt un atout du concept. En effet, cet auteur pense qu'il ouvre *« la possibilité pour chaque territoire de définir démocratiquement ses propres objectifs – puis de choisir de manière décentralisée les moyens les mieux appropriés pour y parvenir »* (Theys, 2000, p.243).

Dans le cadre de ce débat marqué par une multitude de points de vue sur le développement durable, il est possible de distinguer trois perspectives principales. La première, qui domine actuellement le débat, se caractérise notamment par le réductionnisme économique de ses propositions en termes de qualification et de traitement des problèmes environnementaux et par l'absence de considérations d'ordre éthique. La deuxième est également réductionniste, mais il s'agit là d'un réductionnisme écologique, dans la mesure où les considérations sociales et économiques sont négligées au profit de celles d'ordre écologique, l'éthique inhérente à cette approche étant donc essentiellement intergénérationnelle. Enfin, la troisième perspective

---

[119] La multiplicité d'interprétations de la notion de développement durable est aussi importante que certains auteurs ont proposé des typologies d'approches. Hatem (1990 ; cité par Zuindeau, 2000), par exemple, propose une classification des approches théoriques du développement durable selon un axe qui oppose un pôle « écocentré » à un pôle « anthropocentré ». Une autre typologie, celle proposée par Turner (1993 ; cité par Zuindeau, 2000), qualifie les différentes approches du développement durable en termes de degrés de durabilité. Quatre catégories de durabilité sont alors proposées : très faible, faible, forte et très forte. Plus l'accent est mis sur la dimension économique, plus la durabilité inhérente à une approche donnée s'incline vers la durabilité très faible ; plus c'est la dimension écologique qui est mise en relief, plus forte est le degré de durabilité de l'approche.

met l'accent sur le caractère indissociable des questions sociale et écologique générées par le modèle dominant de croissance économique et, donc, sur le besoin de fonder la notion de développement durable sur une éthique à la fois intra- et intergénérationnelle. Les sections suivantes de ce chapitre sont consacrées à la description de ces trois perspectives.

La vision économiciste du développement durable

Dans l'approche néoclassique de l'économie, fondée sur la vision mécaniciste de la physique newtonienne classique, les éléments centraux sont les individus, dont les préférences, telles qu'elles sont exprimées par ces derniers, se constituent *« en force dominante et déterminante »* (Constanza, 1994). Dans ce cadre, l'environnement est compris comme un ensemble de biens et services qui n'ont de valeur que du fait de leur utilité, c'est-à-dire de leur capacité à satisfaire, de façon directe ou indirecte, des besoins humains. En d'autres mots, aucune valeur intrinsèque n'est attribuée à ces biens et services, mais seulement une valeur instrumentale pour les êtres humains, en tant qu'actifs naturels, capital naturel ayant des fonctions purement économiques. C'est pourquoi cette approche est qualifiée à la fois d'utilitariste et d'anthropocentrique. Il s'agit également d'une approche « économiciste », car l'économique est mis au centre tant de la qualification des problèmes environnementaux que des règles et recettes prescrites pour leur traitement.

Parmi les hypothèses fondamentales de cette approche se trouvent celles liées au progrès technique et à la substituabilité entre capital reproductible (man-made capital)[120] et capital naturel. En ce qui concerne cette dernière hypothèse, les possibilités de substitution entre les deux types de capital sont considérées comme illimitées. Quant à la première, l'économie conventionnelle est très optimiste à l'égard de la capacité du progrès technique à faire face aux pénuries en ressources naturelles et aux effets destructeurs des déchets sur la biosphère. L'association de ces deux hypothèses conduit à considérer que les contraintes écologiques sur l'économie n'ont jamais un caractère absolu et que la base de ressources est inépuisable, la croissance économique pouvant donc se poursuivre indéfiniment (Constanza, 1994 ; Faucheux et Noël, 1995 ; Sachs, 1997).

---

[120] Le capital reproductible est composé par : machinerie, infrastructure, installations industrielles et technologie.

En ce qui concerne l'explication des problèmes d'environnement, ils sont en général attribués à la définition imprécise des droits de propriété sur les ressources naturelles et à la gratuité d'une bonne partie des biens et services environnementaux, c'est-à-dire à l'inexistence de marché pour ces biens et services. D'où la tendance à l'épuisement de certaines ressources renouvelables, puisque leur demande, en conséquence de la loi de l'offre et de la demande, est plus forte que si le prix de ces ressources était positif. Il est de même en ce qui concerne le problème de la pollution, qui est considéré comme un cas typique d'externatilé négative.

L'occurrence d'une externatilé négative[121] se vérifie lorsque l'activité de production ou de consommation d'un agent économique provoque une perte de bien-être[122] à d'autres agents, lesquels ne reçoivent aucune compensation monétaire correspondant aux dommages subis. La pollution consistant en une dégradation de la qualité d'un bien – l'environnement – sur lequel personne n'a des droits de propriété et qui n'a donc pas de prix, aucune compensation monétaire via le marché n'est possible. Quant au pollueur, il maximise son profit et ne supporte aucun coût du fait de porter préjudice à d'autres agents. C'est pourquoi le pollueur ne cherche pas, par sa propre initiative, à réduire le niveau d'émission de polluants (Faucheux et Noël, 1995 ; Almeida, 1998).

Dans la version radicale du libéralisme, les mécanismes de marché sont censés suffisants à la résolution des problèmes d'environnement, toute régulation gouvernementale étant donc rejetée. Une fois les droits de propriété définis, par le biais du marché ou du système légal, « toutes les externalités seraient internalisées et l'optimum social serait atteint » comme résultat de la libre négociation entre les parties prenantes – pollueurs et victimes de la pollution (Almeida, 1998, p. 40). D'autre part, la manifestation de leur sensibilité écologique par les consommateurs, lors de leurs décisions d'achat, conduirait le marché à répondre par l'offre croissante de produits et services écologiques (Frey, 2001). Ce qui stimulerait l'émergence et la diffusion de technologies propres et le développement de systèmes de production « écologiquement corrects ».

Toutefois, la plupart des économistes néoclassiques reconnaissent les déficiences du marché face aux problèmes environnementaux et, donc, le besoin d'intervention de l'Etat. Il s'agit

---

[121] Les externalités peuvent être également positives, lorsqu'un bénéfice qui affecte la production ou la consommation des agents ne se reflète pas sur le système des prix. Les externalités tant négatives que positives impliquent que *« les coûts marginaux et, donc, l'offre ne reflètent pas le coût social réel des ressources alloués. Ainsi, un décalage s'instaure entre les coûts privés et sociaux* » (Giordano, 2000, p. 257).

[122] Dans le cas de la pollution, cette perte de bien-être prend des formes diverses, telles que le stress, la maladie ou l'anxiété.

néanmoins d'un *« interventionnisme à la légère »,* qui ne remet pas en cause le rôle régulateur du marché. Au contraire, on cherche à *« l'utiliser pleinement avec, toutefois (...), une correction des 'failles' initiales, à travers une intervention de l'Etat : le marché doit présider l'allocation des coûts, avec la condition d'être 'informé' correctement »* (Tolmasquim, 1995, p. 326).

Ces économistes proposent alors l'application d'instruments économiques qui simulent un prix pour les biens, services et dommages environnementaux[123] et incitent les agents économiques à intégrer ce prix dans leurs coûts privés. L'élévation du prix des ressources naturelles au fur et à mesure de leur épuisement stimulerait à la fois des stratégies d'exploitation, des recherches technologiques, leur substitution par d'autres ressources naturelles ou artificielles et la réduction de leur gaspillage. L'incorporation du prix de la dégradation environnementale dans les coûts privés des agents pollueurs, c'est-à-dire l'internalisation des externalités à travers l'application desdites éco-taxes et d'impôts divers fondés sur des principes tels que le pollueur-payeur, fonctionnerait comme une incitation à la réduction du niveau d'émissions de polluants (Almeida, 1998 ; Faucheux et Noël, 1995). L'évaluation monétaire

Certains économistes de l'environnement se sont alors consacrés au développement de méthodes d'évaluation économique des biens et services ou alors des dommages environnementaux. Parmi ces méthodes, il y en a deux principales[124] :

1. la méthode de la « production sacrifiée » attribue un coût économique à l'opportunité d'utilisation de l'environnement. Ce coût correspond au prix de marché de la production non réalisée en raison d'un dommage environnemental. Par exemple, la valeur d'usage d'un cours d'eau pollué correspondrait au prix de marché de la production piscicole ou agricole perdue en conséquence de la pollution ;

2. la méthode du « consentement à payer », qui mesure la valeur économique des biens et services environnementaux à l'aide des préférences exprimées par les individus. On cherche à connaître, à travers des techniques diverses, combien les individus se disposent à payer par la préservation ou à accepter par la perte d'une ressource naturelle[125].

---

123 Pour Giuliani (1998, p. 35-36), l'attribution d'une valeur économique aux biens et services naturels *« dans la société capitaliste, où toute valeur finit par être « monétarisée » et disputée, peut produire des effets pervers qui accélèrent la destruction de ce que l'on veut préserver ».*

124 Brève résumé basée sur Almeida (1998).

125 *« La qualité des résultats de cette méthode dépend du niveau d'information des personnes. D'autre part, elle n'incorpore pas de façon adéquate les objectifs à long terme, puisqu'elle exclut les générations futures des enchères de ces marchés. Il est, aussi, difficile d'induire les individus à révéler leur vraie disposition à payer par les ressources naturelles, lorsque la question est formulée de façon directe »* (Constanza, 1994, p. 124).

Dans cette approche, les considérations d'ordre éthique intra- et intergénérationnelles sont tout à fait négligées. De fait, la préservation du capital naturel n'y vise pas des objectifs éthiques, mais la maximisation de la valeur présente de l'utilité totale nette. La question de la distribution intra- ou intergénérationnelle des bénéfices ou des coûts des avantages économiques n'est pas prise en compte. L'impossibilité de connaître les préférences individuelles des générations futures justifie que l'on ne se préoccupe pas de ces dernières. Mais l'optimisme technologique et l'hypothèse de substituabilité parfaite ouvrent la voie à une interprétation éthique de la croissance économique : les générations futures hériteront certes un environnement dégradé par la croissance économique promue par leurs ancêtres, mais, du fait de cette croissance, elles seront plus riches et plus capables de répondre à cette dégradation (Faucheux et Noël, 1995).

L'utilitarisme individuel étant le critère de durabilité, le développement durable y est défini comme un développement qui assure « le maintien ou la croissance du bien-être », c'est-à-dire *« la non décroissance dans le long terme de l'utilité, du revenu par tête ou de la consommation réelle »* (Faucheux et Noël, 1995, p. 241). Les économistes néoclassiques eux-mêmes qualifient leurs modèles de développement durable de modèles de croissance durable (Faucheux et Noël, 1995, p. 38).

Croissance dont la durabilité suppose « des stocks non déclinants des deux types de capital ou la substitution suffisante de capital reproductible au capital naturel pour maintenir intacts les stocks de capital total » (Almeida, 1998, p. 21). En d'autres mots, la croissance durable suppose un stock global de capital (capital naturel + capital reproductible) constant au cours du temps. Pour cela, il suffit de respecter la règle de Hartwick, c'est-à-dire d'investir les

rentes résultantes de l'exploitation du capital naturel « dans des actifs reproductibles capables de se substituer aux inputs en ressources naturelles dans la fonction de production ». Ainsi, le niveau de bien-être des générations futures, malgré la diminution du stock de capital naturel, sera équivalent à celui des générations présentes (Faucheux et Noël, 1995, p. 36).

Néanmoins, les possibilités de substitution et d'application du progrès technique aux biens et services environnementaux sont limitées, comme le reconnaissent les auteurs de ladite « Ecole de Londres », malgré leur inspiration néoclassique. Leur approche se caractérise par une vision circulaire des liens entre l'économie et l'environnement, du fait de la prise en compte des lois de la thermodynamique classique, notamment la loi de l'entropie[126], et par l'accent mis sur la spécificité du capital naturel en ce qui concerne la possibilité de son remplacement par du capital reproductible.

Cette spécificité tient au caractère multifonctionnel des actifs non marchands du capital naturel qui, outre leur fonction économique, ont des fonctions récréatives, biologiques et d'assimilation de la pollution. Cette multifonctionnalité rend ces actifs irremplaçables, notamment en ce qui concerne leurs fonctions de « survivabilité », et l'application uniforme du progrès technique à l'ensemble de leurs fonctions impossible. Ces actifs sont alors qualifiés de *« capital naturel critique »,* leur usage devant obéir à des *« contraintes a priori »,* c'est-à-dire à des *« normes minimales de sauvegarde »,* notamment lorsque leur dégradation ou épuisement risque d'être irréversible et met en jeu leurs fonctions de survivabilité (Faucheux et Noël, 1995).

Ces normes minimales de sauvegarde correspondent à des seuils maximales d'utilisation du capital naturel critique ou alors à des stocks minimales de ce capital à préserver. Le dépassement de ces seuils est susceptible d'entraîner des effets irréversibles en termes d'épuisement des ressources renouvelables, qui peuvent alors devenir épuisables, ou de dégradation de l'environnement.

Dans ces conditions, trois contraintes absolues sont posées à la croissance économique : 1) les émissions de polluants ne doivent pas dépasser la capacité d'assimilation de l'environnement,

---

126 En conformité avec la loi de l'entropie, toute énergie libre (celle que peut être transformée en travail mécanique) au sein d'un système fermé tend à se dissiper, c'est-à-dire à se convertir totalement en énergie latente (celle qui est devenue inutilisable pour le travail mécanique). L'activité économique est de nature essentiellement entropique, dans la mesure où *« elle puise de l'énergie et de la matière de basse entropie dans l'environnement et la convertit après usage en matière et énergie de haute entropie »* (Faucheux et Noël, 1995, p. 42).

qui est limitée[127] ; 2) le taux d'extraction des ressources d'énergie fossiles et minérales, du fait de leur caractère épuisable, doit permettre qu'elles puissent être remplacées par des ressources renouvelables ; et 3) la capacité de renouvellement des ressources naturelles renouvelables ne doit pas être entravée par leur utilisation.

Remarquons que, dans ce cadre, il ne s'agit plus de maintenir dans le temps un stock global de capital, qui n'est pas considéré comme une condition suffisante à l'atteinte de l'objectif d'une croissance durable. Il ne s'agit non plus de conserver le stock global de capital naturel, ce qui est jugé trop contraignant. La norme environnementale proposée par cette approche consiste en la préservation d'un stock minimal d'à peine une partie du capital naturel, celle correspondant au capital naturel critique.

Quant à la mesure du stock de capital naturel à préserver, la procédure utilisée repose sur des critères purement économiques, même si l'objectif initial des auteurs de l'Ecole de Londres

[127] *« Des niveaux de pollution au-dessus de la capacité d'assimilation de l'environnement entraînent des effets cumulatifs de polluants, ce qui implique des coûts externes marginaux de pollution croissants. Des problèmes de flux se convertissent en des problèmes de stocks »* (Almeida, 1998, p. 33).

était celui de l'évaluer en termes physiques. L'abandon de cet objectif est attribué à la difficulté d'agrégation des quantités physiques des différents actifs naturels, en vertu de l'hétérogénéité de leurs unités de mesure (Faucheux et Noël, 1995). Alors, ainsi comme dans la tradition néoclassique, l'Ecole de Londres met l'accent sur le besoin d'attribuer une valeur économique aux ressources naturelles renouvelables, dont la gratuité est censée être à l'origine de la plupart des problèmes d'environnement.

Certes, la valeur économique préconisée par ces auteurs regroupe « la valeur d'usage, la valeur d'existence, la valeur de legs et la valeur intrinsèque », ce qui révèle l'intention

d'intégrer des considérations altruistes intra- et intergénérationnelles et aussi interspécifiques. Mais les méthodes d'évaluation monétaire de ces biens, en reposant *« sur le consentement à payer des individus appartenant à la génération présente »,* font que l'éthique inhérente à cette approche soit à la fois fort anthropocentrique et « présentiste » (Faucheux et Noël, 1995, p. 47).

Même si dans sa conception du développement durable l'Ecole de Londres intègre à la fois les dimensions économique et écologique, comme *« il s'agit toujours d'optimiser les*

fonctions-objectifs traditionnelles au niveau microéconomique et la croissance au niveau macroéconomique », le modèle de développement durable proposé est en fait un *« modèle de croissance optimale »* (Faucheux et Noël, 1995, p. 47).

La vision conservationniste du développement durable

A l'opposée de la tradition néoclassique, qui met l'accent sur la dimension économique dans sa conception du développement durable, certaines approches focalisent l'attention sur la dimension écologique. C'est le cas de l'écologie profonde – Deep Ecology – et de l'approche dite conservationniste de l'économie écologique, plus connue comme économie de l'état stationnaire.

L'écologie profonde, qui constitue le positionnement considéré comme le plus extrémiste de l'écocentrisme, s'agit à la fois d'un mouvement social et d'une école philosophique. Celle-ci a été fondée, au début des années 1970, par le philosophe norvégien Arne Naess[128], dont le but était celui de dépasser le niveau purement factuel de l'écologie en tant que discipline scientifique, vers un approfondissement de la conscience écologiste (Diegues, 1996).

Naess divise la pensée écologiste contemporaine en deux courants : l'« écologie profonde » et l'« écologie rase ». Cette dernière est qualifiée d'anthropocentrique, car elle situe les êtres humains au-dessus ou en dehors de la nature, les considère comme étant la source de toutes les valeurs et attribue à la nature une valeur purement instrumentale. A son tour, l'écologie profonde insiste sur le primat de la sphère naturelle sur la sphère humaine et attribue à tous les êtres vivants une valeur intrinsèque, les êtres humains étant conçus *« à peine comme un fil particulier de la toile de la vie ».* Elle part du postulat de l'interdépendance fondamentale qui existe entre tous les phénomènes et de la reconnaissance que*, « en tant qu'individus et société, nous sommes tous intégrés dans les processus cycliques de la nature (et, en dernière analyse, nous sommes dépendants de ces processus) »* (Capra, 1996, p. 25-26).

Selon Devall et Sessions (1985)[129], ce courant de pensée repose sur les principes suivants :

---

[128] Les américains Bill Devall et George Sessions et l'australien Warwick Fox constituent d'autres auteurs importants dans la construction de ce courant de pensée.

[129] Cité par Faucheux et Noël (1995) et par Diegues (1996).

- ✓ *« Le bien-être et le développement de la vie humaine et non humaine sur la terre ont une valeur par eux-mêmes. Ces valeurs sont indépendantes de l'utilité du monde des non-humains vis-à-vis des fins humaines ;*
- ✓ *La richesse et la diversité des formes de vie contribuent à la réalisation de ces valeurs et représentent également des valeurs en elles-mêmes ;*
- ✓ *Les humains n'ont aucun droit à réduire cette richesse et cette diversité, excepté pour satisfaire des besoins vitaux ;*
- ✓ *Le développement de la vie et des cultures humaines est compatible avec une substantielle diminution de la population humaine. Le développement de la vie non humaine requiert une telle diminution ;*
- ✓ *L'interférence humaine actuelle avec le monde des non humains est excessive et la situation s'aggrave rapidement ;*
- ✓ *Les politiques doivent donc être changées, qu'elles affectent les structures de base économiques, technologiques ou idéologiques. La situation économique qui en résultera sera profondément différente de la situation actuelle ;*
- ✓ *Le changement idéologique consiste principalement à apprécier la qualité de la vie plutôt que d'adhérer à un standard de vie continuellement croissant. Il y aura une profonde prise en compte de la différence entre 'plus' et 'mieux' ;*
- ✓ *Ceux qui souscrivent aux points précédents ont l'obligation d'essayer directement ou indirectement de mettre en œuvre les changements nécessaires. »*

L'écologie profonde rejète la pertinence du postulat néo-classique de substituabilité parfaite, non seulement parce qu'une telle substitution se heurte à de nombreux problèmes techniques, mais surtout en vertu de la valeur intrinsèque attribuée aux éléments naturels, ce qui leur donne un caractère irremplaçable. En ce qui concerne la capacité du progrès scientifique et technique à contrecarrer les raretés physiques, la vision de l'écologie profonde est très pessimiste.

Alors, on considère que la nature doit être préservée en fonction de sa propre valeur et non en fonction de la satisfaction des besoins humains, qu'il s'agisse des générations présentes ou futures. Ainsi, les considérations d'ordre éthique sur lesquelles se fonde cette approche s'appliquent non seulement aux êtres humains, mais à tous les éléments de la nature. En jugeant la domination et l'exploitation de la nature par l'homme aussi inacceptable que l'exploitation des êtres humains, on prône pour l'établissement d'une relation homme-nature non conflictuelle, régie par des principes éthiques. On prône également pour la prise en compte de cette nouvelle éthique dans la science, afin que celle-ci cesse de servir à la destruction de la vie et passe à servir à sa promotion et préservation.

L'écologie profonde remet donc en question, à partir d'une perspective écologique, les fondements mêmes de la vision du monde dominante et du mode de vie matérialiste et orienté vers la croissance économique qui en découle et qui est considérée comme la source des problèmes d'environnement.

Dans ce cadre, d'après Hatem (1990 ; cité par Faucheux et Noël, 1995, p. 28), le développement durable est conçu comme *« un développement ne portant pas atteinte aux autres formes de vie terrestre »*. Ce qui signifie que l'organisation des activités socio-économiques doit suivre le « Plan de la nature ». Les dimensions économique et sociale ne sont donc pas prises en compte, les critères écologiques étant les seules à travers lesquels les relations entre l'environnement et l'économie ou la société sont appréhendées.

Ainsi comme l'écologie profonde, l'économie écologique adopte une approche holiste, dans laquelle l'espèce humaine est vue comme l'une des composantes de l'écosystème total, compris comme un système complexe et fini. Mais, différemment de l'écologie profonde, l'économie écologique attribue une importance majeure aux êtres humains, en tant que responsables de la dégradation de la nature et garants de sa durabilité.

Les rapports entre l'économie et l'environnement sont appréhendés sous une optique circulaire, cette circularité trouvant néanmoins une limite absolue dans la nature entropique de l'économie, qui dépend de l'environnement comme puits à déchets. Le caractère énergétique de l'économie est ainsi mis en évidence, en ce qui concerne tant les activités de production, de circulation et de consommation que la décharge de résidus et le recyclage de matières.

A l'instar de l'Ecole de Londres, ce courant de pensée souligne le caractère multifonctionnel du capital naturel, les actifs qui le composent étant perçus comme « les » ressources de base d'une nation et, donc, le facteur limitant de la croissance (Faucheux et Noël, 1995 ; Constanza, 1994). Ressources de base parce que, d'une part, elles remplissent des fonctions de survivabilité, c'est-à-dire forment le système de soutien de la vie sur la Terre[130] ; et, d'autre part, elles sont indispensables à l'activité économique et à la production du capital reproductible lui-même. Le capital naturel est donc considéré comme complémentaire au capital reproductible[131], ce qui fait de ce premier un facteur à la fois irremplaçable et limitant de la croissance.

---

[130] Les systèmes écologiques *« sont essentiels aux cycles matériels du globe comme les cycles du carbone et de l'eau. Ils fournissent des matières premières, de l'aliment, de l'eau, des opportunités de récréation et le contrôle du micro-climat pour toute la population humaine »* (Constanza, 1994, p. 119-120).

Facteur limitant de la croissance également parce que, d'une part, ces ressources sont marquées par la finitude : la taille du système écologique total de la planète est limitée, ainsi que sa capacité d'assimilation de déchets. D'autre part, les écosystèmes étant marqués par une interdépendance complexe entre les divers éléments qui les composent, les effets de l'action humaine sur leur fonctionnement sont souvent imprévisibles. Enfin, en rendant le recyclage des matières limité et celui de l'énergie impossible, la loi de l'entropie représente une contrainte absolue sur l'économie qui, en dépendant *« des sources d'inputs de basse entropie et des puits nécessaires à ses déchets de haute entropie »,* est de nature essentiellement entropique[132] (Faucheux et Noël, 1995, p. 48). Ainsi, comme l'écrit Constanza (1994, p. 122),

> *« Nous venons d'entrer dans une nouvelle ère où le facteur-limite au développement n'est plus le capital fabriqué par l'homme, mais le capital naturel rémanent. Le bois est limité par les forêts qui restent, et non par la capacité des serrureries ; la pêche est limitée par les populations de poissons, et non par les bateaux de pêche ; le pétrole cru est limité par ses dépôts, et non par la capacité de perforation et de pompage ».*

Les problèmes environnementaux sont appréhendés en tant que détérioration et/ou diminution du capital naturel. Ces problèmes peuvent être irréversibles si les limites écologiques liées aux stocks de ressources épuisables, à la capacité de régénération des ressources renouvelables et à la capacité d'assimilation des déchets de l'environnement ne sont pas respectées. La croissance économique et démographique, en impliquant une extraction de plus en plus importante de matière et d'énergie fossile des écosystèmes, dont une partie est ensuite

---

131 Mollard (2003) illustre la question de la substitualité ou de la complémentarité des facteurs de production par l'exemple de l'intensification de l'agriculture : *« La croissance du capital s'accompagne d'une utilisation proportionnellement moindre de terre et de travail par unité de produit (le capital se substitue au travail et à la terre). Mais il peut arriver aussi que l'on ait besoin à la fois de capital et de terre (plus d'équipements et plus de surface), de capital et de travail (l'utilisation d'intrants complexes impliquant un temps d'observation et de diagnostics) ou de travail et de terre (agriculture 'paysanne' avec des rendements faibles et une mécanisation limitée). Il n'y a alors pas substitution d'un facteur à l'autre mais complémentarité (addition) des facteurs dont l'usage se combine »* (Mollard, 2003, p.18). Dans le cas de substitution parfaite entre deux facteurs, aucun des deux n'est limitant. *« Seulement si les facteurs sont complémentaires il se peut que l'un d'eux soit limitant »* (Constanza, 1994, p. 122).

132 *« La respiration extrait de l'oxygène et rend du gaz carbonique à l'écosphère; l'alimentation se sert de sol, eau, photosynthèse etc. et se transforme en selles et urine, en plus de l'énergie thermique dégradée; l'automobile, brûlant du combustible enlevé du pétrole, produit un travail, pollue et chauffe l'air, devenant de la ferraille à la fin de sa vie utile. La nature, enfin, est notre source primordiale et irremplaçable de vie, agissant en même temps comme l'ultime débouché de l'ordure »* (Cavalcanti, 2004, p. 02).

réintroduite dans ces derniers sous la forme de déchets, apparaît comme la cause majeure de ces problèmes.

La prise en compte des risques d'irréversibilité qui entourent les problèmes d'environnement et de l'incertitude liée à la capacité des innovations technologiques à faire face à ces problèmes, ainsi qu'à l'innocuité même des innovations à l'égard de l'environnement, est à l'origine du positionnement favorable de ce courant à l'adoption d'une posture prudente face à l'environnement.

> *« Étant donné notre haut niveau d'incertitude […], il est irrationnel de miser sur la capacité de la technologie à repousser les contraintes de ressources. Si nous nous trompions, alors le résultat serait la destruction désastreuse et irréversible de notre base de ressources et de notre civilisation elle-même. Nous devons supposer, au moins pour le temps présent, que la technologie ne sera pas capable de repousser les contraintes de ressources. Si elle l'est, nous serons agréablement surpris. Si elle ne l'est pas, nous en aurons au moins tiré un système soutenable »* (Constanza, 1994, p. 117) .

Pour le courant dit conservationniste de l'économie écologique, la prudence écologique implique une « croissance zéro » à la fois économique et démographique, c'est-à-dire l'établissement d'un « état stationnaire »[133]. Celui-ci est défini par Daly (1991, p. 17)[134] comme

> *« une économie avec des stocks constants de population et d'artefacts, maintenue à un certain niveau désiré et suffisant par des faibles taux de production intermédiaire ('throughput'), c'est-à-dire par les flux les plus faibles possibles de matière et d'énergie depuis le premier stade de la production (extraction hors de l'environnement de matières premières de basse entropie) jusqu'au dernier stade de la consommation (pollution de l'environnement par des déchets de haute entropie et par des matières premières exotiques) ».*

---

[133] Selon Lago et Padua (1984, p. 62), les théoriciens de l'économie de l'Etat stationnaire *« se sont inspirés de la perception de certains économistes classiques, comme J. S. Mill, qu'à partir d'un certain niveau de développement productif l'économie pourrait arrêter de croître, se limitant à reproduire le niveau de bien-être matériel atteint. Les hommes se consacreraient alors à des acquis non matériels, comme la culture, la joie de vivre etc. ».*

[134] Cité par Faucheux et Noël (1995, p. 48).

La perspective de l'état stationnaire peut impliquer une croissance négative, c'est-à-dire la décroissance, jugée acceptable si l'atteinte du niveau minimal de « throughput » l'exige. Ce niveau minimal, qui correspond au niveau maximal d'activité économique et de population supportable du point de vue environnemental, serait déterminé *« en fonction des capacités naturelles des écosystèmes à régénérer des ressources énergétiques et matérielles et à assimiler les flux de déchets de ces derniers issus de l'économie »* (Faucheux et Noël, 1995, p. 281).

Dans la même lignée, Cavalcanti (1999, p. 26-27) affirme que du fait que le système économique constitue un sous-système de l'écosystème global et que celui-ci est fini, l'usage de la nature doit respecter l'échelle des fonctions et cycles écologiques. En d'autres mots, il existe une échelle optimale *« de flux de ressources naturelles qu'il faut considérer en ce qui concerne l'expansion de l'économie ».* Dans ce cadre, les limites du possible, c'est-à-dire l'échelle maximale du système économique doit être déterminée en fonction de la capacité de charge de l'écosystème, qu'il ne faut pas éroder au cours du temps. *« Non seulement la nature – ou la matière et l'énergie – doit être traitée comme le facteur de production primordial, mais le produit matériel généré par l'homme doit être fixé en syntonie avec les cycles naturels ».*

La régulation de l'échelle maximale de l'économie exige la construction d'indicateurs environnementaux physiques, déterminés par le biais de l'évaluation énergétique. L'ampleur des dommages environnementaux, par exemple, peut être exprimée par le produit des facteurs population et consommation par tête des flux et stocks d'énergie et matière. Quant à l'évaluation monétaire du capital naturel, qu'elle soit fondée sur la valeur d'usage ou sur la valeur économique totale, elle est jugée inadaptée en raison des fonctions de survivabilité remplies par ce type de capital, qui fait que la valeur de certains biens et services environnementaux soit infinie (Faucheux et Noël, 1995, p. 281).

L'atteinte de l'état stationnaire dépend de la mise en œuvre de deux modalités de mesures : la première concerne le remplacement du capital matériel (énergies, matières et population) par du capital immatériel (information, culture, éducation etc.)[135] ; la deuxième consiste en la mise

---

[135] A propos de l'émergence de l'immatériel, Passet (1995, p. 12) affirme qu'il s'agit là, d'une part, de la *« mise en place de processus productifs plus efficaces »* due à la substitution de l'information à l'énergie ; et, d'autre part, d'*« un ensemble de transformations profondes de l'appareil productif, dont les conséquences ne sont pas nécessairement aussi positives ».* Et que, du point de vue de l'aménagement du territoire, de l'environnement et du développement durable l'émergence de l'immatériel a comme conséquence favorable un *« relâchement de la pression exercée sur les cycles bio-géo-chimiques, une production moins traumatisante*

en place de nouvelles institutions mondiales chargées de promouvoir ladite substitution, à travers l'imposition de contraintes écologiques à l'échelle de l'économie. Cet important interventionnisme est jugé nécessaire en raison de l'incapacité des mécanismes du marché à conduire librement l'économie vers une situation écologiquement soutenable.

> *« De même qu'un optimum de Pareto peut être socialement injuste, il peut être écologiquement non soutenable. De même que, dans le premier cas, nous imposons des contraintes éthiques sur la répartition des revenus, et que nous laissons ensuite le marché s'ajuster, de même nous devrions imposer des contraintes écologiques à la dimension du 'throughput', et laisser ensuite le marché s'ajuster »* (Daly, 1991, p. 22).

Pour Cavalcanti (1999), cette intervention doit se faire également au niveau des Etats, qui doivent commander le marché et non pas le contraire, comme c'est le cas actuellement. Intervention qui apparaît comme un contrepoids à la forme biaisée selon laquelle le capital naturel est traité et évalué par le marché, dont les mécanismes travaillent contre la nature et ne reflètent pas *« la rareté et les valeurs qui les correspondraient dans l'avenir distant »* (Cavalcanti, 1999, p. 31).

L'objectif macro de l'économie écologique est la durabilité du système économico-écologique global. Tel objectif est jugé supérieur aux objectifs liés aux intérêts locaux, de croissance économique nationale dans le court terme, et aux intérêts privés. La croissance économique n'est admise qu'à la condition qu'elle soit compatible avec la durabilité globale dans le long terme. L'option par la durabilité implique l'adoption d'une orientation de conservation du stock total de capital naturel, dans un niveau égal ou supérieur à l'actuel, pour le léguer aux générations futures. Pour cela, il faut investir en l'augmentation de la productivité du capital naturel, empêcher l'épuisement des ressources naturelles et maintenir la capacité de régénération et d'assimilation de l'environnement.

Bref, le développement durable est conçu comme le développement maximal auquel une nation peut parvenir tout en maintenant constant son stock total de capital naturel. En dernière analyse, cela revient à accorder une importance majeure à la dimension écologique du développement durable, au détriment des dimensions économique et sociale (Faucheux et Noël, 1995). Il s'agit là d'une limite de cette approche qui devient plus évidente lorsque l'on

---

pour les milieux naturels.. ».

envisage son application à la réalité des pays du Sud, où les questions d'ordre social, politique et culturel sont au cœur de la problématique environnementale.

La vision socio-environnementale du développement durable

La perspective socio-environnementale, liée aux mouvements sociaux[136] et écologistes, se caractérise par l'effort d'articulation entre les questions sociale et écologique, dont l'importance, l'enchevêtrement et l'indissociabilité sont mis en évidence. On considère que la pauvreté, autant que la dégradation de l'environnement, constitue un problème d'importance majeure de l'actualité et exige des solutions urgentes. Par ailleurs, ces deux problèmes sont jugés indissociables. D'une part, du fait de leur origine commune, soit le système économique centré sur *« la croissance par l'inégalité »*. D'autre part, les problèmes écologiques, en ayant des incidences sur la société, sont au même temps des problèmes sociaux. Enfin, les rapports entre la pauvreté, d'un côté, et l'épuisement des ressources naturelles et la dégradation de l'environnement, de l'autre côté, prennent la forme d'un cercle vicieux, c'est-à-dire que l'aggravation de l'un de ces problèmes entraîne celle de l'autre. Ainsi, les problèmes générés par le modèle hégémonique de croissance économique consistent en des problèmes socio-environnementaux. On ne peut donc pas atteindre l'objectif de réduire les inégalités sociales et économiques que si l'on poursuit également l'objectif de protéger l'environnement, et vice-versa (Canuto, 1998 ; Sachs, 1997).

L'approche de l'écodéveloppement peut être considérée comme représentative de la perspective socio-environnementale du développement durable. Il est de même en ce qui concerne un courant important de l'école dite de l'économie écologique, dont l'ambition majeure est celle de constituer une *« vraie économie politique de l'écologie »* (Cavalcanti, 2004). L'approche de l'écodéveloppement est d'ailleurs en grande partie théoriquement fondée sur le cadre conceptuel développé par ce courant de l'économie écologique, qui s'inspire davantage du paradigme systémique et des modèles de la thermodynamique du non-équilibre de Prigogine. Cette thermodynamique renouvelée, dite encore thermodynamique des

---

136 Dans les dernières décennies, la société civile est devenue une *« sorte de troisième pouvoir à côté des Etats et du pouvoir économique »*. En témoignent l'écroulement des régimes autoritaires en Europe de l'Est et l'émergence, dans les pays du Sud, de mouvements sociaux qui luttent *« pour la survie, et le droit d'accès à la nourriture, au logement, aux ressources naturelles et à l'environnement »* (Sachs, 1997, p. 17-18).

systèmes non isolés[137] ou des structures dissipatives, s'éloigne des conceptions mécanistes et cherche à réconcilier la thermodynamique classique et la théorie de l'évolution[138]. Dans ce cadre, les relations entre l'économie, les ressources naturelles et l'environnement sont focalisées à partir d'une optique co-évolutive.

Les systèmes sont définis comme des totalités complexes et organisées, composées d'éléments et des interrelations qui s'établissent entre ces derniers. La Terre est considérée comme un immense système ouvert, puisqu'elle échange de l'énergie avec l'espace, composé par d'innombrables sous-systèmes également ouverts et partiellement autonomes, mais fortement liés par des relations d'interdépendance. Tous les éléments de la Terre, *« y compris les sociétés humaines, interagissent dans un énorme réseau de relations »* (Acot, 1990, p. 169). Quant à l'espèce humaine, elle est perçue comme un produit de l'évolution naturelle, au même titre que les autres espèces, tout en étant considérée comme *« la partie la plus élaborée de l'évolution naturelle »* (Passet, 1995, p. 17).

Les systèmes vivants, en étant des systèmes ouverts, c'est-à-dire qui échangent des flux énergétiques avec leur environnement, désobéissent au deuxième principe de la thermodynamique et *« s'ordonnent même de plus en plus au fur et à mesure de l'évolution »* (Faucheux et Noël, 1995, p. 53). Et cela parce qu'ils se nourrissent d'entropie négative ou néguentropie, provenue en dernière analyse de l'énergie solaire, qui leur permet la création et le maintien d'*« un état d'ordre interne, ou de basse entropie»* et de retarder *« l'inévitable moment de leur entropie maximale qui est celui de la mort »* (Acot, 1990, p. 99). Comme l'écrit Passet (1980 ; cité par Faucheux et Noël, 1995, p. 53), la Terre se trouve *« soumise à un apport régulier d'énergie solaire qu'elle rayonne en permanence, mais dont une partie, captée par les végétaux verts et transmise le long des chaînes alimentaires, est utilisée à entretenir l'évolution complexifiante de la vie »*[139].

---

137 *« La thermodynamique classique (...) portait sur des systèmes isolés, au sens où ils ne recevaient pas d'énergie de l'extérieur. Cette thermodynamique classique est une thermodynamique de l'équilibre, dans la mesure où la seconde loi implique que l'entropie d'un tel système croisse jusqu'au point où il atteint l'équilibre thermodynamique »* (Faucheux et Noël, 1995, p. 52). Cet état d'équilibre *« ... correspond à l'entropie maximale, c'est-à-dire au plus grand désordre »* (Schrödinger, 1945 ; cité par Acot, 1990, p. 98).

138 Avant Darwin, le temps était conçu sous un optique dual, au sein de laquelle le temps historique, en tant que flux continu vers l'avant, s'oppose au temps cyclique de la Terre. Avec Darwin, l'unicité du temps en tant que temps historique est établie et tout devient soumis à l'historicité. Le monde est désormais un *« émerger continu de nouveautés »,* ce qui vaut tant pour les hommes, dont l'évolution n'est plus attribuée à un quelconque *« plan rationnel »* mais au hasard, que pour les autres êtres naturels (Giuliani, 1998, p. 32).

139 *« C'est l'énergie solaire qui donne origine aux formes du relief, aux climats et à la vie. Sans la radiation solaire, la Terre serait morte, obscure et presque immuable»* (Drew, 1998, p. 20).

Les systèmes vivants évoluent donc au cours du temps, à travers un processus adaptatif déclenché par des perturbations du milieu dans lequel ils s'insèrent. Normalement, cette évolution s'accomplit dans la très longue durée, en fonction de perturbations d'origine naturelle. A l'échelle humaine du temps, en dépit de leur apparente stabilité, ces systèmes oscillent autour d'un état d'équilibre dynamique, grâce à l'échange de matière et d'énergie qu'ils entretiennent de façon continue avec le milieu (Drew, 1998). A travers ces mécanismes d'équilibration, qui sont d'autant plus nombreux que la diversité biologique de l'écosystème est importante, celui-ci se défend contre des agressions externes ou des dysfonctionnements internes (Acot, 1990).

Le processus adaptatif des systèmes vivants est fondamentalement marqué par la variabilité spatiale et temporelle, par l'aléatoire. D'où l'incertitude liée à la compréhension de leur dynamique auto-organisatrice et de leur résilience, c'est-à-dire de leur degré de stabilité ou de résistance aux changements. La résilience indique le seuil de tolérance d'un écosystème aux perturbations imposées de l'extérieur, seuil au-delà duquel ses réactions le *« mènent à des points de bifurcation qui marquent alors les changements possibles de la morphogenèse à partir desquels un nouvel état apparaît »* (Faucheux et Noël, 1995, p. 57). Cette altération constitue un « changement radical de morphogenèse » qui débouche sur l'établissement d'un nouveau mode d'organisation, d'un nouvel équilibre, processus rendu possible grâce à l'apport de néguentropie qui permet au système de *« lutter contre l'entropie ».* Mais la capacité de tels systèmes à contrecarrer l'entropie est limitée et incertaine, ce qui signifie que les contraintes écologiques absolues, malgré leur caractère instable, restent toujours valables et doivent donc être prises en compte.

On renouvelle ainsi la conception de l'irréversibilité qui, d'une part, cesse d'être déterministe et passe à être *« soumise à des 'nouveautés' ou des 'surprises' » ;* et, d'autre part, devient une double irréversibilité : l'irréversibilité entropique, qui découle de la dégradation et de la dissipation, et l'irréversibilité créatrice, qui résulte de l'évolution des systèmes vers la complexification et des espèces vers la différentiation (Faucheux et Noël, 1995, p. 53-59). L'évolution est ici comprise comme

> *« le processus de changement dans les systèmes complexes à travers la sélection de traits transmissibles. Que ces traits soient les formes et les caractéristiques programmées du comportement des organismes transmis génétiquement ou les institutions et les comportements culturels transmis par*

> *des artéfacts culturels, livres ou contes au coin du feu, ils relèvent tous de processus d'évolution. L'évolution implique un système d'adaptation dynamique de non-équilibre, plutôt que le système d'équilibre statique que suppose souvent l'économie conventionnelle »* (Constanza, 1994, p. 116).

Cette approche insiste sur le caractère essentiellement relationnel et évolutionniste du concept d'environnement, qui renvoie aux « réseaux d'interdépendances dynamiques entre les sociétés et leur base biophysique et construite » (Vieira, 1995, p. 294). Plutôt qu'un objet particulier, tel que la nature, un espace naturel ou un paysage, il dénote un rapport d'interdépendance (Vieira, 2002). Le caractère multifonctionnel de l'environnement est également mis en évidence. Il est en effet perçu à la fois comme fournisseur de ressources naturelles ; réceptacle de déchets issus des activités de production et de consommation ; espace où s'accomplissent les interactions entre les processus naturels et socio-culturels ; et habitat, c'est-à-dire infrastructure physique et socio-institutionnelle ayant de l'influence sur la qualité de vie des communautés (Vieira, 1995). La complémentarité entre capital naturel et capital reproductible et, donc, les possibilités limitées de substitution sont aussi soulignées. Quant à la valeur attribuée à ce premier, il s'agit de la « valeur totale »[140].

En ce qui concerne l'économie, elle apparaît comme un *« système ouvert vivant de ses échanges matériels et énergétiques avec son environnement et recevant une source de néguentropie de l'information structurante qui la parcourt »* (Prigogine et Stengers, 1979 ; cité par Faucheux et Noël, 1995, p. 57). Elle *« est, par essence, transformation de la nature »* (Passet, 1979; cité par Faucheux et Noël, 1995, p. 57) et dépend, donc, *« des systèmes naturels qui rendent possible la vie sur notre planète »* (Sachs, 1997, p. 26). Mais la perception de cette transformation ne se résume pas à son aspect déstructurant, destructeur d'ordre, dégradant du milieu naturel au sein duquel elle s'accomplit[141]. Elle est, en effet, également perçue comme structurante, créatrice d'ordre, partie prenante du développement de la vie[142]. Autrement dit, l'action humaine ne doit pas être considérée à peine comme un

---

140 L'exemple des ressources biologiques est mobilisé par Sachs (1997) pour illustrer la valeur totale du capital naturel : lorsque ces ressources font l'objet d'une consommation directe par les producteurs, elles ont une valeur d'usage de consommation ; en passant par le marché, elles ont une valeur d'usage de production ou d'échange ; elles ont également une valeur d'usage non économique, du fait de leur rôle dans des processus naturels tels que la régulation du climat, la photosynthèse, la protection des sols etc. ; une valeur d'option, relative à la garde d'options ouvertes sur l'avenir ; et, enfin, une valeur d'existence.

141 Lorsque des produits résiduels, déformés après usage, sont déchargés dans l'environnement.

142 Lorsque des matériaux prélevés de la nature sont transformés en des objets utiles *« et qui se trouvent donc 'informés', au sens aristotélicien du terme »* (Faucheux et Noël, 1995, p. 57).

facteur de *« déséquilibre d'une supposée harmonie préétablie du monde naturel »,* mais également comme un facteur d'invention et de création (Vieira, 1995).

Une telle perception dérive d'une vision co-évolutive de la relation entre l'économie et l'environnement. Le principe de co-évolution, selon lequel les systèmes sociaux et les écosystèmes exercent réciproquement des pressions évolutives, prend en effet une place centrale dans cette approche. Co-évolution qui découle des multiples changements dans les mécanismes de rétroaction, provoqués par un changement dans une partie de l'un des systèmes en jeu (Faucheux et Noël, 1995).

Pour ce qui est des problèmes d'environnement, ils sont compris comme le résultat de l'altération des écosystèmes par les systèmes socio-économiques dans une échelle telle que leur reproduction et leurs mécanismes de régulation se trouvent menacés. En effet, *« le système écologique peut supporter que l'économie transgresse ses lois tant que ne sont pas remises en cause ses conditions d'équilibre fondamentales ».* Transgression qui, en se réalisant dans une échelle de plus en plus planétaire, peut compromettre, dans le long terme, le maintien des conditions préalables à la survie et à la qualité de vie de l'espèce humaine. Et cela parce que le caractère co-évolutif de la relation entre les systèmes socio-économiques et écologiques implique que *« le dérèglement par la sphère économique de la sphère écologique qui l'englobe n'est pas sans effet sur elle-même »* (Faucheux et Noël, 1995, p. 57).

Mais le principe de co-évolution conduit également à considérer que les contraintes absolues imposées par les deux premières lois de la thermodynamique, qu'il faut certes prendre en compte, ne sont pas fixes et constantes. En se modifiant en fonction de la co-évolution, ces contraintes sont au contraire marquées par l'instabilité. A partir de là, l'environnement cesse d'être perçu uniquement comme source de contraintes sur le système économique, du fait de l'impératif de respect à ses limites si l'on veut maintenir les conditions d'habitabilité de la planète pour les générations actuelles et futures[143]. Il passe à être également compris comme source d'opportunités et d'ouvertures, dans la mesure où il peut inciter à : l'innovation en termes d'organisation économique et de régulation ; des changements technologiques

---

[143] Comme l'écrit Passet (1995, p. 18) à propos de l'éthique*, « Jusqu'à une date relativement récente, une ligne de conduite simple s'imposait aux hommes. Les conséquences directes de leurs actions ne dépassaient guère, dans le temps comme dans l'espace, le cadre clairement circonscrit des relations interpersonnelles. (...) Aujourd'hui, les conséquences de nos actes s'étendent à la planète toute entière et au sort des générations futures ».* Ainsi, *«devant les atteintes globales portées à la biosphère, les hommes peuvent être individuellement innocents et collectivement responsables; tous coupables et victimes au même temps... ».*

majeurs[144] ; l'émergence de nouveaux besoins ; et la découverte du *« potentiel encore inconnu ou peu exploré »* de l'environnement en termes de ressources mobilisables pour la satisfaction des besoins humains[145] (Vieira, 1995 ; Faucheux et Noël, 1995). Pour Vieira (2002, p. 55), une telle perception de l'environnement apparaît comme une condition de la constitution *« d'une base sociale d'appui à la préservation de la qualité environnementale ».*

De même, les hommes en tant que producteurs sont perçus, d'une part, comme *« des utilisateurs d'énergie et de matière première soumis à l'entropie » ;* et, d'autre part, comme *« des inventeurs et des constructeurs, à la source d'information et néguentropie »* (Faucheux et Noël, 1995, p. 57). A partir de là, on mise sur l'aptitude de *« l'homme-planificateur à modifier et manipuler la nature et les actions humaines au bénéfice de l'homme et de la nature elle-même et à transformer les éléments de l'environnement (naturel et culturel) en des ressources utiles »* (Frey, 2001, p. 10). Cette vision réaliste et positive de l'action humaine, qui n'est pas considérée comme intrinsèquement négative pour l'environnement[146], ouvre la possibilité d'une option politique pour un autre modèle de croissance économique, à la fois respectueuse de l'environnement et socialement équitable (Lago et Padua, 1984, p. 62).

Comme on l'a déjà souligné plus haut, le style de développement fondé sur la « croissance par l'inégalité » apparaît dans cette approche comme la cause ultime des tensions sociales planétaires et de la crise de l'environnement, bref de la rupture socio-environnementale. Et cela parce que, d'une part, ce style de développement est fondé sur un modèle économique marqué par le gaspillage dans l'utilisation des ressources et la consommation des produits et dont les effets sur la biosphère sont fort destructeurs. D'autre part, ce modèle *« externalise les coûts sociaux et environnementaux et agrandit l'inégalité économique et sociale entre les nations et à l'intérieur des nations »,* alimentant ainsi *« le cercle vicieux de la pauvreté et de la dégradation de l'environnement »* (Sachs, 1997, p. 22-23). En raison des limites physiques de la planète, un tel style de développement n'est pas généralisable à l'échelle mondiale, étant donc par nature inégalitaire, et *« ne saurait se maintenir indéfiniment »* (Sachs, 1997, p. 20).

---

144 Par exemple, l'utilisation plus efficace de l'énergie solaire, qui est inépuisable et non polluante, pourrait contrebalancer la loi de l'entropie.

145 Dans chaque contexte social et écologique, il s'agit d'identifier et de mettre en valeur ce potentiel, au moyen de la recherche scientifique associée aux connaissances traditionnelles de la population locale (Vieira, 2002).

146 L'exemple des paysages agricoles en équilibre avec la nature créés par l'homme est mobilisé pour illustrer le caractère positif de l'action humaine.

On considère alors que la solution pour la crise socio-environnementale passe inévitablement par le dépassement de ce style de développement, puisqu'il faut prendre le problème à ses racines. En d'autres mots, il s'agit de *« redéfinir la modernité »,* d'inventer *« une nouvelle civilisation, centrée sur l'homme et favorable à la nature »,* orientée vers l'assurance d'un niveau de vie digne pour tous et le maintien, dans le long terme, des conditions d'habitabilité de la planète (Sachs, 1997, p.21). Il ne s'agit pourtant pas de faire un choix entre la poursuite du développement et la préservation de l'environnement, mais de choisir *« entre des formes de développement sensibles ou insensibles à l'environnement »* (Sachs, 1997, p. 20).

Pour Lago et Padua (1984), c'est dans ce glissement du débat sur le problème de la croissance économique de l'aspect purement quantitatif, croître ou ne pas croître, à l'aspect qualitatif de cette dernière que réside le mérite majeur de l'approche de l'écodéveloppement. La vraie question devient alors celle du « comment croître », ce qui implique *« le changement qualitatif des structures productives, sociales et culturelles de la société »* (Lago et Padua, 1984, p. 63).

Face aux difficultés de mise en œuvre de solutions du type « redistribution immédiate des actifs et du revenu », la transition vers cette nouvelle civilisation, c'est-à-dire vers l'écodéveloppement ou le développement durable, prendra évidemment des décennies. C'est pourquoi Sachs (1997) prône pour sa mise en œuvre immédiate, en dépit des incertitudes, avant qu'il ne soit trop tard.

Pour Sachs (1997, p. 24), ce changement suppose tout d'abord la remise en cause, par la société industrielle elle-même, de son propre style de développement, de consommation et de destination des excédents générés par l'augmentation de la productivité, ainsi que la transition des économies des pays du Nord vers l'état stationnaire et une plus grande justice dans leurs relations commerciales avec les pays du Sud et de l'Est. Cette remise en cause concerne également ces derniers pays, où les problèmes socio-environnementaux découlent à la fois de l'adoption mimétique du modèle nordiste de société et des structures d'exploitation qui, ayant certes leur origine au Nord, sont renforcées par les classes dirigeantes de ces pays (Rist, 2001). Mais la lutte contre la pauvreté y exige la poursuite de la croissance économique, qui doit néanmoins faire l'objet, dans le cadre d'un processus de planification du développement, de *« changements complets de forme, de contenus et d'utilisation sociale »* (Sachs, 1997, p. 24).

Dans cette perspective, la planification s'éloigne de celle du type technocratique, avec ses solutions générales et achevées élaborées d'en haut par l'Etat. Elle prend la forme d'une démarche *« flexible, dialogique, contextuelle et contractuelle »* de formulation de stratégies d'intervention (Sachs, 1995, p. 43 ; cité par Frey, 2001). C'est dire que, à la différence de l'orientation *« mimético-dépendante traditionnellement incorporée par les pays pauvres »,* c'est à chaque territoire de déterminer, de façon autonome[147] et démocratique et en fonction de son contexte socio-culturel et environnemental particulier, ses propres objectifs et les moyens à travers lesquels les atteindre (Vieira, 2002, p. 54). Autrement dit, le développement est pensé comme un processus endogène, qui émane *« du fort intérieur de chaque société »* et non de l'application d'une formule universelle conçue ailleurs (Rist, 2001).

Plusieurs conditions sont à remplir pour viabiliser cette modalité de planification, parmi lesquelles : 1) l'instauration *« d'une authentique démocratie participative à tous les niveaux : local (rural et urbain), national et mondial »* (Sachs, 1997, p. 18) ; 2) la décentralisation des processus de décision par niveaux d'organisation, de façon à permettre que chaque décision soit prise *« 'au' et 'par le' niveau d'organisation où elle développe ses conséquences »* (Passet, 1979) ; 3) la mise en œuvre d'un partenariat entre l'Etat, les entreprises et les associations et mouvements sociaux ; et 4) la mise au point de nouveaux systèmes de comptabilité, capables de transmettre *« davantage d'informations aux planificateurs, aux décideurs et à tous les acteurs sociaux impliqués, permettant une discussion plus transparente sur les options disponibles »*[148] (Sachs, 1997, p. 24 ; Vieira, 2002).

Il s'agit là de planifier des modèles de croissance économique fondées sur *« une plus haute productivité des ressources »* et sur la maîtrise des flux énergétiques et matériels dans l'économie, et dont les fruits soient mis au service de la remise en état de l'environnement et de la distribution équitable des revenus et des ressources (Sachs, 1997, p. 24).

Sur le plan social, plutôt que l'imitation des modes de consommation des pays riches, les politiques de développement doivent privilégier la satisfaction des besoins essentiels des

---

147 La notion de *self-relience* est souvent mobilisée pour exprimer l'autonomie des territoires. A ce propos, Vieira (2002, p. 59-60) souligne que, plutôt qu'à l'idée d'autarcie ou d'autosuffisance, cette notion renvoie à *« la capacité d'identifier ses propres problèmes et de proposer des solutions de façon souveraine »,* à la *« régulation démocratique des contenus à la fois sociaux, culturels, économiques, politiques et environnementaux du processus de développement ».*

148 Dans ce sens, les méthodes de comptabilité subdivisée en comptabilité économique, écologique et sociale sont jugés plus appropriées, malgré leur moindre élégance par rapport aux méthodes basées sur des indicateurs synthétiques, c'est-à-dire sur *« l'optimisation d'une fonction aux objectifs multiples » (Sachs, 1997, p. 24).*

populations, en particulier des segments sociaux marginalisés. Dans ce cadre, la notion de besoin englobe tant les besoins matériels que ceux d'ordre psycho-social et spirituel, tels que l'autodétermination, la participation politique et l'épanouissement culturel et existentiel[149]. La redistribution des revenus, à travers notamment la création d'emplois et l'amélioration de l'accès des plus pauvres aux services d'éducation et de santé, est considérée comme une condition de l'augmentation de la productivité du travail social. A son tour, celle-ci est jugée capable de soutenir la croissance économique, même en absence d'un taux d'épargne élevé[150].

On considère d'ailleurs que l'augmentation des revenus des plus pauvres génère un cercle vertueux de création d'emplois et de croissance économique, dans la mesure où elle engendre un élargissement du marché de biens de consommation essentiels et, donc, la croissance des secteurs à forte intensité de travail. C'est d'ailleurs à ces secteurs – l'agriculture et les petites entreprises industrielles et artisanales – que les politiques préconisées dans le cadre de cette approche s'adressent prioritairement. Et, dans la mesure où la création d'emplois constitue l'objectif majeur de ces politiques, le perfectionnement des technologies traditionnelles à forte intensité de travail est préféré à l'adoption de technologies modernes importées.

Sur le plan environnemental, la « croissance durable » suppose la prudence écologique, afin d'éviter des pressions démesurées sur les ressources naturelles et l'environnement, sans pour autant tomber dans les excès du « conservationnisme ». Pour cela, sa base technologique doit être économe en ressources, non polluante et non dangereuse, c'est-à-dire moins entropique. Cela exige un effort plus grand de recherche, combinant la connaissance traditionnelle et celle de disciplines scientifiques diverses, dans un but de développement de *« techniques propres et efficaces au plan de l'utilisation des ressources naturelles »* (Sachs, 1997, p. 29).

Une plus grande efficacité dans l'utilisation finale des produits, par l'élimination du gaspillage et le recyclage, apparaît comme une voie prometteuse d'augmentation de la productivité du capital naturel et, donc, de libération de ressources pour le développement

---

149 On rejoint ici l'approche des besoins fondamentaux, née dans les années 1970 au sein d'organisations internationales telles que la Banque Mondiale et l'OIT, dans un contexte marqué par la crainte que la croissance économique à l'échelle mondiale e les relations internationales soient déstabilisées par les écarts croissants entre les pays du Nord et du Sud. Cette crainte a été éveillée notamment par l'échec des négociations Nord-Sud, le ralentissement de la croissance des pays développés et les échecs des politiques de développement mis en oeuvre dans les pays du Sud.

150 Comme le souligne Azoulay (2002, p. 108), *« aux thèses classiques affirmant que l'éparpillement de la richesse restreint l'épargne et favorise la consommation et que l'inégalité ainsi créée n'est qu'un phénomène provisoire disparaissant à long terme avec le développement, cette nouvelle stratégie propose un renversement de l'ordre des priorités ».*

sans qu'il soit nécessaire augmenter la consommation matérielle. Une telle alternative intègre non seulement des considérations économiques et environnementales, mais aussi sociales. En effet, comme le souligne Sachs (1997, p. 25), *« le recyclage de déchets, l'économie de l'énergie et de l'eau, l'entretien des équipements et les infrastructures […] créent des emplois autofinancés par les économies réalisées dans l'utilisation des matériaux ».*

Pour régler les problèmes énergétiques, on préconise le remplacement des énergies fossile et nucléaire par des énergies non conventionnelles : solaire, éolienne, géothermique, hydraulique et biologique. D'autant plus que certaines de ces dernières présentent l'avantage supplémentaire d'inciter à l'autonomie, à la mise en œuvre de systèmes communautaires de gestion des ressources. C'est le cas de l'énergie solaire qui, d'après Simonnet (1977 ; cité par Acot, 1990, p. 171), constitue « un instrument de la décentralisation et de l'autogestion ».

Trois autres dimensions de la durabilité sont à prendre en compte dans la planification du développement, soit les dimensions économique, spatiale et culturelle. Quant à la durabilité économique, elle tient davantage à l'efficacité économique macro-sociale[151], dépendant d'une plus grande efficacité dans la distribution et la gestion des ressources et d'un apport soutenu d'investissements à la fois publics et privés[152] (Sachs, 1997, p. 28). La durabilité spatiale renvoie à l'amélioration de l'équilibre urbain-rural et de la distribution spatiale des établissements humains et économiques, ainsi qu'à la protection de la biodiversité au moyen de la création d'un réseau de réserves de biosphère. Enfin, pour ce qui est de la durabilité culturelle, il s'agit de la mise en valeur de la connaissance autochtone, de l'enracinement endogène des stratégies locales de développement, pour que le changement social s'accomplisse *« dans la continuité culturelle »* (Sachs, 1997, p. 30).

On considère que le succès de la transition vers le développement durable dépend de la régulation à la fois de la demande sociale, de l'offre de biens et services et de l'emplacement des projets de développement urbain et rural, ainsi que du contrôle de la croissance démographique. D'où le besoin de mettre en œuvre des dispositifs institutionnels, des instruments de régulation et des systèmes de contrôle et de mise en application efficaces, ce

---

151 Cela signifie la subordination de l'économique au social, puisque que la durabilité sociale constitue la finalité même du développement. D'autant plus qu'il existe *« la probabilité qu'un collapsus social arrive avant une catastrophe environnementale »* (Sachs, 2000, p. 71).

152 Pour assurer une telle capacité d'investissement aux pays pauvres, il faut surmonter des contraintes externes telles *que « le fardeau du service de la dette et le flux net de ressources financières du Sud vers le Nord, les termes de l'échange défavorables, les barrières protectionnistes imposées par les pays industrialisés et, enfin, l'accès limité à la science et à la technique »* (Sachs, 1997, p. 28).

qui suppose *« une intervention substantielle aux niveaux national et supranational »* (Sachs, 1997, p. 23-24).

En ce qui concerne la demande sociale, il s'agit d'inciter au changement des modes de consommation et des styles de vie vers l'arrêt de la surconsommation dans les pays industrialisés et chez les riches minorités des pays pauvres. Quant à l'offre de biens et services, il est question de réguler les fonctions de production liées à la gestion de l'innovation technologique, au choix des produits à mettre sur le marché et aux modalités d'appropriation, utilisation et gestion des ressources naturelles. Pour ce qui est de l'organisation spatiale des projets, il s'agit d'inscrire les projets isolés dans *« une stratégie de développement régional afin de pouvoir évaluer leurs effets cumulatifs et irréversibles ».* Enfin, les politiques démographiques, plutôt que fondées sur le contrôle de la natalité et la distribution de contraceptifs, doivent reposer sur l'amélioration des conditions sociales – alimentation, santé, éducation – et économiques des segments sociaux marginalisés, notamment dans les zones rurales (Sachs, 1997, p. 45 ; Vieira, 2002).

A propos du rôle du marché dans cette régulation, on souligne le potentiel mineur des instruments économiques, notamment en matière de contrôle de la pollution et de gestion des déchets. Leur application est quand même envisagée, mais là en tant que des éléments d'une *« bonne combinaison d'instruments économiques, légaux et administratifs »* (Sachs, 1997, p. 29). L'importance des externalités, la préférence des consommateurs pour le présent et le traitement difficilement réalisable de toutes les externalités par des taxes ou des subsides n'autorisent pas le recours exclusif au marché. D'autant plus que les indicateurs économiques

> *« tendent à déconsidérer les effets externes de la dynamique de la croissance économique qui sont à l'origine desdits 'coûts socio-environnementaux' : gestion sociale et environnementale destructrice des écosystèmes, perte du contrôle social de la direction de l'évolution technologique, marginalisation socio-économique et politico-culturelle de larges segments sociaux, altérations dans les grands équilibres de la biosphère etc. »* (Vieira, 2002, pp. 50-51).

Comme l'on a déjà évoqué plus haut, Sachs (1997) utilise les termes écodéveloppement et développement durable comme synonymes. Et pour définir ces concepts, cet auteur mobilise une définition de la notion de durabilité formulée par Constanza (1991, p. 85), soit

> *« La durabilité est le rapport entre des systèmes économiques dynamiques et des systèmes écologiques dynamiques plus grands mais aux changements plus lents dans lesquels : la vie humaine peut continuer indéfiniment ; les individus peuvent s'épanouir ; les cultures humaines peuvent se développer ; mais dans lesquels les effets de l'activité humaine restent à l'intérieur de certaines limites afin de ne pas détruire la diversité, la complexité et la fonction du système qui sert de base à la vie écologique ».*

De façon plus concise, Cavalcanti (2004, p. 03) définit le développement durable comme la promotion de l'économie et du bien-être humain sans pour autant stresser le système écologique au-delà de sa capacité d'assimilation. Des définitions du développement durable et de la durabilité qui révèlent l'effort, entrepris tant dans le cadre de l'approche de l'écodéveloppement que dans celle de l'économie écologique, d'intégration des dimensions économique, sociale et environnementale du développement.

Conclusions du chapitre

Dans ce chapitre, nous avons montré que le paradigme de la durabilité du développement se trouve encore en construction, dans le cadre d'un débat fort controversé où s'affrontent trois perspectives principales : l'approche économiciste, l'approche conservationniste et l'approche socio-environnementale du développement durable. Sous-jacente à chacune de ces trois perspectives se trouve une vision du monde particulière, qui détermine une conception spécifique du développement durable, ainsi qu'une qualification des problèmes écologiques et des alternatives pour leur traitement aussi spécifiques.

L'approche économiciste, qui apparaît actuellement comme la perspective dominante, peut être caractérisée notamment par le réductionnisme économique qui marque ses propositions à la fois en ce qui concerne la qualification et le traitement des problèmes environnementaux et par la non prise en compte de la dimension éthique du développement. La perspective conservationniste se caractérise également par sa nature réductionniste, cette fois d'ordre écologique. Autrement dit, dans cette approche, les dimensions sociale et économique sont négligées au profit de la dimension écologique. L'éthique inhérente à cette approche est donc essentiellement intergénérationnelle. Finalement, la perspective socio-environnementale attire l'attention sur le caractère indissociable des aspects social et écologique de la crise engendrée

par le modèle conventionnel de développement et, donc, sur l'impératif d'un concept de développement durable basé sur une éthique à la fois intra- et intergénérationnelle.

Evidement, les implications de cette pluralité d'approches sur le développement durable, en ce qui concerne la traduction du paradigme de la durabilité en recettes de politique publique dans le domaine de l'agriculture, ne sont pas négligeables. En effet, à l'instar du débat sur le développement durable, celui qui se déroule autour de l'idée d'une agriculture durable est marqué par une multitude d'approches différentes. Il est ainsi que plusieurs modèles alternatifs d'agriculture (agriculture raisonnée, multifonctionnelle, intégrée, biologique, biodynamique), parmi lesquels certains nés bien avant la publicisation de la remise en cause de l'agriculture moderne, revendiquent le qualificatif durable.

Face à cette diversité de points de vue sur l'agriculture durable, s'interroger sur l'influence du paradigme de la durabilité sur la politique étudiée implique non seulement la question de l'effectivité ou pas de l'intégration, au sein de cette dernière, d'idées de politique agricole inspirées dudit paradigme. Cette interrogation implique également la question de quelle approche de l'agriculture durable a été privilégié et celle du pourquoi de ce choix. En d'autres mots, il s'agit de se demander pourquoi des idées de politique agricole inspirées d'une(de) certaine(s) interprétation(s) de l'agriculture durable ont été prises en compte dans la reformulation de la politique étudiée, tandis que celles inspirées d'autres interprétations ont été écartées. D'où l'intérêt de décrire et d'analyser non seulement les divers courants de pensée sur le développement durable, mais également les différentes approches de l'agriculture durable, ce que nous faisons dans le chapitre qui suit.

Cette interrogation est d'autant plus importante que, comme nous allons voir dans le dernier chapitre, le débat politique sur l'ATER, dans une perspective de durabilité, est de fait marqué par la controverse. Et rien d'étonnant que les divers modèles d'ATER présents dans ce débat trouvent, dans les différentes approches sur la durabilité du développement et de l'agriculture, leurs sources d'inspiration.

De l'agriculture « moderne » à l'agriculture durable : une transition multilinéaire

« La notion d'agriculture durable demeure entourée d'imprécisions et de contradictions, ce qui lui permet d'abriter dès ceux qui se contentent avec des simples ajustements dans l'actuel modèle productif dominant, jusqu'à ceux qui voient dans cette notion un objectif de longue durée qui permette des changements structurels, non seulement dans l'agriculture mais dans toute la société » (Ehlers, 1994, p.117).

Introduction

Depuis une quinzaine d'années, les pressions sociales pour une plus grande sécurité sanitaire des aliments et pour une agriculture écologiquement plus équilibrée sont devenues de plus en plus importantes. Et là les diverses crises alimentaires récentes, telles que celle liée à l'épizootie de la « vache folle », ont joué un rôle crucial. En effet, avec ces crises, les atteintes graves à la santé humaine et à l'environnement des pratiques agricoles intensives dominantes, ici recouvertes par la notion d'agriculture moderne (cf. chapitre 2), ont acquis une visibilité sociale d'ampleur inédite. Il est de même pour ce qui est des mouvements favorables à l'abandon de telles pratiques et à la promotion de styles alternatifs d'agriculture. Les consommateurs se montrent d'ailleurs de plus en plus disposés à payer un surprix pour des produits issus des « îlots de production » agricole alternative, créant ainsi des niches de marché dont l'exploitation rend ces îlots économiquement viables, en dépit de la plus grande compétitivité de l'agriculture moderne (Claude, 2001).

Néanmoins, par sa nature, cette « écologisation » de la production agricole induite par la création de niches de marché ne saurait concerner qu'une partie des exploitations agricoles[153], se révélant donc insuffisante face au défi d'amélioration, à l'échelle globale, de la performance environnementale du secteur agricole. Insuffisance qui se montre encore plus prenante lorsqu'on se rend compte que, dans cette modalité d'« écologisation » de

[153] Comme le fait remarquer Claude (2001, p. 4), *« Un ' îlot' de production n'existe que parce que des consommateurs sont prêts à payer plus chers leurs aliments. Ilots et niches se maintiennent face à des systèmes productifs plus compétitifs parce qu'ils bénéficient de conditions particulières de marché. Elargi à tous, l'avantage de valorisation n'existe plus »*.

l'agriculture, les objectifs économiques l'emportent souvent largement sur ceux d'ordre social et même écologique.

Dans ces conditions, la transition de l'ensemble des exploitations agricoles vers l'agriculture durable ne sera certainement pas assurée par les seules forces du marché. Les décideurs publics se trouvent donc invités à inciter les producteurs à ce changement, à travers la mise en œuvre de politiques agricoles qui assurent une place vraiment importante à des objectifs sociaux et environnementaux. D'autant plus que l'importance du rôle de l'Etat dans la transition vers un développement durable est de plus en plus reconnue, même par les courants d'inspiration libérale.

La référence à la durabilité prend d'ailleurs une place croissante dans les débats et dans les discours des acteurs, publics et privés, concernés par les politiques agricoles. Mais, de même que dans le cas du développement durable, le débat autour de l'idée d'une agriculture durable est marqué par un ensemble très diversifié d'approches. Effectivement, divers modèles alternatifs d'agriculture (agriculture de précision, raisonnée, intégrée, biologique, biodynamique etc.), parmi lesquels quelques uns ont été proposés bien avant le début de la crise paradigmatique concernant l'agriculture moderne, revendiquent leur inscription dans le cadre du paradigme de la durabilité. Ainsi, si tout le monde semble d'accord à propos de l'objectif d'une agriculture durable, toute autre est la situation lorsque le débat tourne autour du contenu de cette notion ou de la voie qui y mène. Autrement dit, derrière le consensus qui apparemment existe autour de l'objectif d'une agriculture durable se déroule une controverse autour de la définition même du concept et des moyens à travers lesquels atteindre un tel objectif. Bien sûr, à ces différentes conceptions de l'agriculture durable correspondent des visions du monde et des intérêts divergents, voire antagoniques.

Comme nous avons déjà souligné plus haut, cette diversité d'approches sur l'agriculture durable nous indique que notre interrogation sur l'influence de ce paradigme sur la PNATER ne doit pas rester limitée à la question du degré d'incorporation, au sein de cette politique, d'idées inspirées de ce paradigme. En effet, cette interrogation suppose également celle de quelle approche de l'agriculture durable a été privilégiée en tant que référent de la politique étudiée et celle du pourquoi d'un tel choix. Autrement dit, nous devons nous interroger pourquoi des idées inspirées d'une(de) certaine(s) approche(s) de l'agriculture durable ont été éventuellement institutionnalisées dans le cadre de la politique étudiée, en même temps que celles inspirées d'autres interprétations ne l'ont pas été.

C'est pourquoi, dans le cadre de ce chapitre, nous procédons à une analyse du débat sur l'agriculture « durable », ayant pour but d'identifier les perspectives principales qui en ressortent. On verra alors que ce débat est polarisé par les approches de l'Intensification Verte et de l'Agriculture Ecologique, lesquelles nous décrivons et analysons en termes de contenu technologique et de potentiel en termes de durabilité socioéconomique et écologique, en attirant l'attention sur les visions du monde et les intérêts qui les sous-tendent.

L'agriculture durable

Avant la diffusion des idées de Liebig sur la nutrition végétale, ce champ de connaissances était dominé par la conception aristotélicienne, selon laquelle les végétaux ne peuvent se nourrir qu'à travers la matière organique. Les découvertes de Liebig ont mis cette conception en cause, mais les résultats des recherches en microbiologie menées au début du XX^{e} siècle, dans la voie ouverte par Pasteur, Mitscherlich et d'autres chercheurs[154], ont démontré scientifiquement le rôle essentiel de la matière organique dans les processus de nutrition végétale (Paschoal, 1995 ; Romeiro, 1998).

Parallèlement au développement de ces recherches, dans l'Europe de la fin du XIX^{e} siècle, notamment en Allemagne, émerge un mouvement social en faveur d'une alimentation naturelle, au sein d'un courant de pensée contraire au développement urbano-industriel et défenseur d'une vie plus saine (Darolt, s.d.). En dénonçant les dangers des pratiques agricoles modernes, ce mouvement engendrera, au début du XX^{e} siècle, les premières propositions de modèles d'agriculture alternatifs à l'agriculture moderne.

Parmi ces modèles, l'agriculture organique, l'agriculture biodynamique, l'agriculture naturelle et l'agriculture biologique apparaissent aujourd'hui comme les styles d'agriculture écologique les plus diffusés et de plus longue tradition. De ces quatre courants principaux dérivent d'autres plus récents, dont la diffusion à l'échelle mondiale a été relativement mineure, tels que la méthode Lemaire-Boucher, la permaculture, l'agriculture écologiquement équilibrée, l'agriculture régénératrice et l'agriculture macrobiotique (Canuto, 1998 ; Gurgel, 2001).

---

154 Les découvertes de Pasteur et Mitscherlich ont eu lieu entre 1845 et 1855.

Les divers styles d'agriculture alternatifs à l'agriculture moderne ont progressivement gagné du terrain et de la crédibilité grâce aux apports de la recherche scientifique conventionnelle, appelée dès les années 1930, aux Etats Unis, à apporter des réponses au problème de la dégradation des sols agricoles (Gurgel, 2001). Pourtant, face à l'énorme succès de la Seconde Révolution Agricole, l'idée selon laquelle les pratiques agricoles dissidentes sont dépourvues de validité scientifique a prévalu, les enthousiastes de telles pratiques étant dédaignés et étiquetés de rétrogrades et utopistes par la communauté scientifique.

A partir des années 1960, avec la multiplication des recherches sur les problèmes écologiques, dont ceux liés à l'agriculture moderne, et la montée en puissance des mouvements écologistes, ces problèmes ont acquis une visibilité sociale de plus en plus importante et ont pu désormais entrer dans l'agenda politique d'un nombre grandissant de pays[155]. Mais, dans les années 1970, les défenseurs des divers styles non conventionnels d'agriculture, alors regroupés sous la notion d'« agriculture alternative »[156], sont devenus la cible d'une importante campagne de discrédit animée par le fort lobby de l'agriculture moderne, représentant des intérêts liés à l'agribusiness et au système de recherche agronomique (PNUD, 1999 ; Darolt, s.d.). En outre, ces intérêts ont largement diffusé l'idée selon laquelle une transformation radicale des systèmes d'élevage et de culture, comme le souhaitent les « alternatifs », serait « coûteuse, illusoire voire impossible » et susceptible de *« remettre en cause la compétitivité de l'agriculture et l'équilibre économique des exploitations »* (Claude, 2001, p. 03).

D'où la lente diffusion et les faibles répercussions pratiques, jusqu'au milieu des années 1980, des mouvements en faveur de l'agriculture alternative. Cette lenteur s'explique également, selon Claude (2001, p. 03), par le peu d'intérêt que les modèles alternatifs d'agriculture suscitent chez les producteurs, en raison de leurs *« moindres économies d'échelle et des besoins nouveaux en connaissances mobilisées et partagées autrement, de la part des agriculteurs et des conseillers techniques et économiques ».*

---

155 Par exemple, les études de l'OMS sur les résidus de pesticides dans l'organisme humain; l'ouvrage de Rachel Carson sur l'utilisation abusive d'intrants chimiques et le haut coût énergétique de l'agriculture ; et les mesures prises par l'EPA, aux Etats Unis, dans le sens d'interdire certaines substances chimiques et d'établir des niveaux de tolérance et de restriction pour les pesticides (Gurgel, 2001*)*.

156 La première apparition officielle de la notion d'agriculture alternative remonte à 1977, dans un important rapport publié par le Ministère de l'Agriculture et de la Pêche hollandais. Plus connu comme le « Rapport Hollandais », ce document contient une analyse de l'ensemble des courants d'agriculture qui se démarquent de l'agriculture moderne.

Rien d'étonnant alors que, en outre, les politiques agricoles, en plus de ne pas inciter à l'adoption de ces modèles, les décourageaient souvent au moins de façon implicite (Claude, 2001). En effet, comme l'exprime Abramovay (1994, p. 3), *« produire plus et de façon de plus en plus intensive était le message principal que les agriculteurs recevaient de l'Etat ».* En Europe, par exemple, la Politique Agricole Commune (PAC) a pris la forme d'un « contrat de modernisation » entre l'Etat, qui garantissait les prix des produits agricoles, et le secteur agricole, qui *« s'est préparé (s'est endettée, a investi) pour offrir des récoltes toujours plus grandes »* (Delord et Lacombe, 1993 ; cité par Abramovay, 1994, p. 4).

Toutefois, à partir de la deuxième moitié des années 1980, il est devenu impossible de discréditer la préoccupation avec la question environnementale, en particulier celle liée à l'agriculture moderne, du fait de l'ampleur et de la visibilité sociale plus grandes des risques sanitaires et des problèmes écologiques qu'elle engendre. Les citoyens et consommateurs, ébranlés notamment par les crises alimentaires récentes – bœuf aux hormones, maladie de la « vache folle », poulets à la dioxine, etc. – exigent de plus en plus des garanties sur la qualité sanitaire des aliments et le respect de l'environnement, engendrant ainsi des niches de marché pour des produits agricoles écologiques.

C'est dans ce contexte que la notion d'agriculture durable s'est largement et rapidement répandue. Néanmoins, ainsi comme la notion de développement durable dont elle dérive, il s'agit là d'une notion imprécise et ambiguë, les définitions qui lui sont attribuées étant multiples. Elle apparaît ainsi comme une notion fourre-tout, sous laquelle peuvent s'abriter des perspectives de changement de l'agriculture très différenciées, ce qui explique sa large acceptation, même par les segments sociaux les plus conservateurs[157]. Néanmoins, au sein de l'apparent imbroglio de styles d'agriculture présentés comme durables, il est possible de distinguer deux perspectives principales.

La première, ici qualifiée d'« intensification verte », correspond au perfectionnement du modèle d'agriculture moderne, avec la mise en œuvre de mesures partielles de protection de

---

[157] Pour Dietz et Bezzi (s.d.), cette ample acceptation de la notion d'agriculture durable résulte « de la prédominance des questions environnementales sur les questions sociales dans le débat sur la durabilité ». Ainsi, dans le cas d'une prise en compte effective de l'idée selon laquelle la durabilité dépend de la réduction des inégalités et, donc, de la transformation de la structure foncière, de conditions de travail plus justes et de l'éradication de la faim, les segments sociaux les plus conservateurs ne souscriraient certainement pas à l'idéal d'un développement et d'une agriculture durables. Il faut donc être attentif au fait que *« la durabilité est une notion socialement construite et qui ne peut pas être comprise hors de son usage tant dans le discours scientifique que dans la politique »* (Abramovay, 1994, p. 3).

l'environnement, puisque *« le capital a des problèmes écologiques à régler au nom de sa propre reproduction »* (Canuto, 1998, p. 18). Pour l'essentiel, ces mesures se traduisent concrètement par la réduction de la pression des techniques agricoles modernes sur l'environnement, améliorant ainsi à la fois l'image de l'agriculture et de ses produits, la compétitivité de ces derniers et l'efficacité économique des unités de production. Bref, on cherche à rendre les pratiques agricoles conventionnelles plus efficaces, à travers l'adoption de nouvelles technologies censées être plus respectueuses de l'environnement. Des technologies qui constituent les fruits des avancées les plus récentes dans les domaines du Génie Génétique, de l'Electronique, de la Télédétection et de l'Informatique.

La deuxième perspective, que nous appellerons ici d'agriculture écologique, recouvre une multitude de styles d'agriculture dont les traits caractéristiques communs sont, d'une part, une rupture radicale avec l'agriculture moderne ; et, d'autre part, la reconfiguration des systèmes de production selon un modèle d'agriculture moins intensif, fondé sur une mobilisation accrue du capital naturel et du travail au détriment des inputs et techniques potentiellement nuisibles à l'environnement, dans le souci de préservation de la nature et de la vie humaine, ainsi que d'équité sociale.

Ces deux perspectives correspondent d'ailleurs à peu près aux deux pôles de l'*« agriculture à deux vitesses »* préconisée par la pensée libérale et légitimée par les thèses fondamentales du Hudson Institute (PNUD,1999), à savoir :

- ✓ Pour alimenter une population mondiale de dix ou onze milliards d'habitants, il sera nécessaire de donner une nouvelle impulsion à la Révolution Verte, à travers un lourd investissent en biotechnologies ;
- ✓ La libéralisation du marché international conduira à l'utilisation intensive des sols les plus fertiles, avec le recours aux technologies les plus avancées et la minimisation des coûts environnementaux, et contribuera à l'augmentation de la biodiversité dans les sols les plus pauvres, dans la mesure où ils ne seront plus utilisés à des fins agricoles.

On aurait ainsi, d'un côté, la concentration de la production orientée vers la consommation de masse aux mains des « agriculteurs professionnels », c'est-à-dire les plus grands producteurs, considérés comme les plus capables d'affronter la compétition internationale. Cette « agriculture professionnelle » serait moins agressive à l'égard de l'environnement, puisque fondée sur les technologies agricoles les plus avancées, telles que les techniques de précision et les plantes génétiquement modifiées. Et, de l'autre côté, le reste des agriculteurs, chargés

du maintien du paysage et, à la limite, de l'intégrité du territoire, ainsi que de la petite production agricole de caractère écologique visant l'approvisionnement de niches de marché (Abramovay, 1994). Ce qui, pour Richard (2002), équivaut à préconiser la coexistence d'*« une malbouffe pour classes sociales moins favorisées, ou nettement défavorisées, et des niches d'alimentation de qualité pour classes aisées ».*

Cette agriculture duale est présentée par la pensée libérale comme le meilleur chemin vers tant la durabilité que l'émancipation du secteur à l'égard des aides publiques dont il dépend (Abramovay, 1994). Mais, comme le montre le passage suivant de Gurgel (2001), elle sert plutôt aux intérêts de l'industrie agroalimentaire et des grands producteurs, notamment dans des pays à une forte concentration foncière.

> *« Comme la grande production est plus apte à atteindre des économies d'échelle et d'escopo, elle est capable de maintenir les circonstances favorables en termes de quantité, prix, coût de production, régularité et qualité de distribution, pour l'industrie agroalimentaire. Comme ces deux segments, prétendument, pourraient atteindre une plus grande efficacité, ils pourraient se passer des subsides de l'Etat*[158]*, ce qui servirait aux objectifs de discipline fiscale des gouvernements. Ainsi, la structure foncière concentrée ne serait pas à modifier, puisqu'elle serait justifiée par les objectifs »* (Gurgel, 2001, p. 64).

Evidemment, une telle réduction du débat sur l'agriculture durable à ces deux positions principales implique un risque considérable de simplification, d'autant plus que, dans la réalité, elles ne sont guère trouvées en état pur. Toute autre est l'univers actuel de l'agriculture écologique qui est plutôt marqué par le caractère hybride des multiples styles qui le composent et qui se caractérisent, d'une part, par l'adoption totale ou partielle d'itinéraires techniques alternatifs inspirés de ceux préconisés par l'un ou l'autre des courants traditionnels ; et, d'autre part, par l'accent mis de façon plus ou moins réductionniste soit sur la dimension économique soit sur la dimension sociale de la durabilité. Une telle hybridation rend bien sûr difficile toute tentative de construction d'une typologie des modèles d'agriculture écologique.

---

158 Mais, surtout face à une tendance historique de chute des prix des *commodities* et des produits agricoles de base, qui peut garantir que les grands producteurs renonceront aux aides de l'Etat ou qu'ils pourront maintenir leur efficacité sans le recours à ces dernières ?

Néanmoins, une telle simplification se justifie en tant que forme d'organisation d'une présentation panoramique de ce débat. C'est pourquoi, dans l'étude du processus particulier de prise en compte du paradigme de la durabilité au sein de la politique objet de notre recherche, nous avons été attentifs au fait que l'éventail de positionnements sur la durabilité de l'agriculture est bien plus diversifié.

L'agriculture durable selon la perspective de l'intensification verte

Cette perspective de l'agriculture durable est défendue par *« la même coalition qui a promu la dérision publique des 'alternatifs' dans les années 1970 »* et qui admet désormais, *« avec un certain embarras, qu'il faut vraiment que l'agriculture soit durable »* (PNUD, 1999). Le mea-culpa au nom de la science fait par le professeur américain J. M. Davidson, à la fin des années 1980, illustre bien ce changement de posture :

> *« Nous, des Land-Grant Colleges, affrontons aujourd'hui des nombreux dilemmes, parmi lesquels se trouve la méfiance des groupes et des consommateurs intéressés par la qualité des aliments, par les ressources naturelles (...). Cette méfiance est bien fondée (...), car, après les alertes de Rachel Carson, nous affirmions que les pesticides ne portaient pas atteinte à l'environnement ; maintenant, nous l'admettons. Quand on dénonçait la présence de nitrates dans les eaux souterraines, nous répondions que cela était impossible. Pourtant, maintenant nous admettons qu'il est possible. Quand nous étions interrogés à propos de la présence de pesticides dans les aliments, nous répondions que, si utilisés dans les quantités recommandées les produits agricoles seraient libres de pesticides ; maintenant nous admettons qu'ils ne le sont pas »* (NCR[159], 1989 ; cité par Caporal, 2003).

Cette reconnaissance a certes favorisé le regain d'intérêt que les anciens styles alternatifs d'agriculture ont connu dans les années 1990. Mais elle ne signifie pas pour autant la fin de l'opposition aux écologistes de la part de divers segments de l'establishment scientifique, agricole et politique qui, tout en « souscrivant » à l'idéal d'une agriculture durable, refusent l'« irréalisme » des propositions des « alternatifs ».

---

159 Conselho Nacional de Pesquisa americano

Le contenu du changement vers la durabilité des systèmes agricoles recommandé par ces derniers est en effet jugé à la fois inacceptable et inutile par lesdits segments. Inacceptable, parce qu'il impliquerait une augmentation des coûts de production agricole et un *« risque réel de pénurie alimentaire »*. Inutile, parce que l'optimisme technologique de tels segments les conduit à croire en la capacité du progrès technique à *« résoudre tous les problèmes écologiques sans qu'il soit nécessaire de changer consciemment les modes actuels de production et consommation »* (Romeiro, 1998, p. 14).

Alors, dans leur vision sur la durabilité de l'agriculture, son atteinte suppose, loin d'une rupture avec l'agriculture moderne, l'enfoncement dans le sentier technologique ouvert par cette dernière. Ils prônent en effet pour ce que le CGIAR[160] qualifie de *« révolution super ou doublement verte »* et décrit comme *« une révolution encore plus productive que la précédente et qui arrive à préserver les ressources naturelles et l'environnement »* (CGIAR, 1994 ; cité par PNUD/MMA, 1999, p. 55).

Egalement qualifiée d'« intensification verte », cette perspective s'érige, depuis une quinzaine d'années, en tendance dominante de transition de l'agriculture vers la « durabilité ». Elle renvoie au perfectionnement du modèle d'agriculture moderne, à travers l'adoption d'un ensemble d'innovations technologiques censées être capables à la fois de réduire les coûts environnementaux et d'améliorer l'efficacité économique des exploitations agricoles. Les techniques dites de précision et les variétés transgéniques ou plantes génétiquement modifiées (PGM) constituent les éléments centraux de la base technologique de cette agriculture « ultramoderne ».

Les techniques de précision

Les techniques de précision permettent la modulation des interventions culturales en fonction de la variabilité spatiale et temporelle des paramètres agronomiques au sein de chaque parcelle. Et cela afin d'éviter certaines dérives de l'agriculture moderne, devenues de plus en plus inacceptables dans un contexte mondial marqué par des pressions économiques et environnementales croissantes. La non prise en compte de l'hétérogénéité intra-parcellaire dans les pratiques conventionnelles peut en effet conduire, par exemple, à des sous-dosages d'intrants et pertes de rendement dans certaines zones d'une parcelle donnée et à des

[160] *Consultative Group on International Agricultural Research.*

surdosages, surcoûts et pollutions dans d'autres. Autrement dit, avec les techniques de précision il est possible d'apporter *« la bonne dose, au bon moment et au bon endroit »,* pour reprendre le slogan utilisé par les promoteurs de ce que l'on appelle agriculture de précision.

Pour Romeiro (1998, p. 16), l'agriculture de précision *« est une réponse scientifico-technologique au défi de réduire le gaspillage et, conséquemment, la pollution dans l'utilisation des agrochimiques sans changer la logique du système, c'est-à-dire, en maintenant la monoculture ».* L'agriculteur cherche ainsi à optimiser la gestion des parcelles, tout en conservant un haut niveau de production, afin d'*« accroître son bénéfice et augmenter la compétitivité de ses produits (en quantité et/ou en qualité) ; [et] mieux prendre en compte la protection de l'environnement »* (Thevenet et Boisgontier, 1999, p. 15).

La modulation intra-parcellaire peut s'appliquer à des opérations culturales diverses, telles que le travail du sol, le semis, l'irrigation, le drainage, les apports d'engrais et d'amendements et le contrôle de mauvaises herbes, voire d'attaques parasitaires (insectes et maladies fongiques). Elle suppose la mise en évidence et la caractérisation préalable de l'hétérogénéité intra-parcellaire, ce qui revient à identifier et caractériser les différentes zones homogènes de la parcelle en termes de : propriétés du sol (profondeur, texture et structure ; teneur en eau, en matière organique et en éléments minéraux), rendement des cultures, présence de mauvaises herbes, etc.

Pour cela, des cartographies des parcelles doivent être établies à partir d'une base de données géo-référencées obtenue à travers la mise en œuvre de sources d'informations diverses : la connaissance des parcelles par l'agriculteur ; des analyses classiques du sol ; des photographies aériennes ; des images satellitales ; des éléments de micro-informatique et capteurs d'informations (rendement des cultures, émission lumineuse ou fluorescence des végétaux, teneur en protéines, profil du sol) intégrés aux engins agricoles ; des techniques de télédétection[161], de géophysique[162] et géostatistique ; des systèmes de positionnement

---

[161] Il s'agit là de l'observation des parcelles à partir de satellites, afin d'estimer des caractéristiques du couvert (forme, surface, orientation et position des éléments du couvert ; contenu en chlorophylle et en eau des feuilles) et des propriétés des sols (rugosité, texture, structure, teneur en matière organique et fer, humidité). De ces différentes variables biophysiques il est possible de dériver des variables agronomiques à utiliser comme indicateurs dans la modulation de certaines interventions culturales (Baret, 1999).

[162] *« Le principe de ces méthodes consiste à émettre une onde (électrique, électromagnétique, sonore…) ou à utiliser une onde préexistante (naturelle, émission radio) puis à examiner la modification des caractéristiques de cette onde après son passage dans le sol »* (Nicoullaud, King et Dorigny, 1999, p. 4). Dans la mesure où cette modification *« dépend de la nature et de l'arrangement des matériaux ainsi que de leurs propriétés »,* l'interprétation des mesures obtenues fournit des informations d'intérêt agronomique sur les caractéristiques des sols. Mais cette interprétation est très délicate, d'autant plus que la connaissance des facteurs

géographique par satellite (GPS)[163]. Ces cartographies sont ensuite traduites en termes de stratégies de gestion ou préconisations d'itinéraires techniques, grâce à un traitement informatique des données à l'aide d'un Système d'Information Géographique (SIG), qui permet la gestion géo-référencée des informations sur les parcelles.

Pour devenir opérationnelle, en termes de fiabilité agronomique et faisabilité technique, la modulation des interventions requiert, d'une part, son couplage à des nouveaux modèles agronomiques d'aide à la décision[164] ; et, d'autre part, des engins agricoles dotés de nouvelles fonctions intelligentes – c'est-à-dire munis d'ordinateur, de système GPS, de capteurs divers et d'applicateurs à débit variable –, afin de permettre la variation en continu des réglages sans besoin d'intervention de l'opérateur[165].

Les avantages procurés par l'adoption des techniques de précision, en termes d'efficacité économique des exploitations, semblent évidents : augmentation de la productivité de la terre et du travail, ainsi que de la compétitivité des produits, en termes de prix et de qualité ; et des économies d'intrants divers (carburants, semis, engrais, eau) et donc une réduction des coûts. Par exemple, les opérations de préparation des sols, semis et épandages à l'aide d'engins à débit variable et dont le réglage est contrôlé automatiquement permettent : 1) d'appliquer juste la quantité d'intrant exigée par la culture dans chaque zone spécifique de la parcelle et, donc, de réduire les quantités et le coût des intrants ; et 2) de minimiser le nombre de passages des engins sur la parcelle et, donc, la consommation de fioul et le temps de travail.

Mais l'adoption des techniques de modulation intra-parcellaire représente un investissement financier très important, le rapport coûts-bénéfices n'étant favorable que dans le cas d'une hétérogénéité intra-parcellaire importante au sein d'exploitations agricoles de grande taille. Comme le souligne Hayes (2002),

---

pédologiques à l'origine de ladite modification et le personnel qualifié pour l'entreprendre font encore défaut.

163 Le Global Positionning System (GPS) permet le positionnement géographique des données collectées sur les parcelles, ainsi que des engins agricoles pendant la réalisation des opérations culturales.

164 De la qualité des modèles agronomiques utilisés dépend celle des cartes de préconisation. On retrouve là l'un des points faibles de l'agriculture de précision dans l'actualité, puisque, comme le signalent Thevenet et Boisgontier (1999, p. 17), *« Des travaux sont encore nécessaires pour adapter les modèles agronomiques utilisés aujourd'hui à la pratique de l'agriculture de précision »*.

165 La base de données est stockée en mémoire et, lors des opérations culturales, l'ordinateur embarqué sur le tracteur la consulte pour calculer la quantité d'intrants à appliquer à tel et tel endroit de la parcelle et, ensuite, transmettre les préconisations à un épandeur ou semoir à taux variable.

> *« Les coûts de la technologie et des services peuvent être prohibitifs. Ordinateurs, capteurs de rendement, applicateurs à débit variable, système mondial de positionnement (GPS), échantillonnage en grille et analyse des données ont leur coût. Il ne faut pas négliger non plus les coûts d'apprentissage ».*

Dans ces conditions, l'agriculture de précision n'est pas accessible à la majorité des agriculteurs, notamment dans les pays pauvres, étant donc par essence, tout comme l'agriculture moderne, promotrice de la grande propriété et, par conséquent, de la concentration foncière. D'autre part, en permettant l'augmentation de la productivité du travail, elle est susceptible de renforcer la tendance à l'augmentation du chômage agricole promue par la Révolution Verte. Ainsi, d'un point de vue social, l'agriculture de précision peut difficilement être qualifiée de durable.

En ce qui concerne la dimension environnementale de la durabilité, l'agriculture de précision est censée procurer quelques avantages, parmi lesquelles on trouve : 1) la réduction des effets de compactage des sols et donc des risques d'érosion, par la minimisation du nombre de passages des engins agricoles sur les parcelles ; 2) la diminution de la demande en eau d'irrigation[166] et le contrôle plus efficace des processus de salinisation des sols, à travers la caractérisation de la variabilité intra-parcellaire en termes de profondeur des sols et de leur teneur en eau et, par là, la modulation de l'irrigation et du drainage ; et 3) la réduction des pollutions, puisqu'elle permet la diminution des apports d'intrants chimiques, notamment les engrais et herbicides.

Pour ce qui est des pollutions dues à l'utilisation d'insecticides et fongicides chimiques, leur réduction par des techniques de modulation du contrôle des attaques parasitaires est certes envisagée par les enthousiastes de l'agriculture de précision. Mais une telle modulation n'est pas encore possible, comme l'on peut conclure à partir de ce passage de Bonicelli (1999, p. 12) .

> *« Dans le domaine particulier de la protection des cultures, les technologies de 'précision' concernent principalement la lutte contre les mauvaises herbes et leur traitement localisé, les autres ennemis des plantes (maladies, insectes)*

---

166 Les systèmes d'irrigation de haute précision combinent *« les différentes techniques existantes pour appliquer des quantités différentes d'eau en chaque endroit du champ, selon la quantité que la parcelle peut stocker dans le sol »* (Monnier, 2000, p. 150).

nécessitent pour l'instant des traitements plus généralisés comme on les pratique aujourd'hui ».

La mise au point de techniques de détection et d'application visant le contrôle en modulé des attaques de parasites se heurte en effet à des difficultés qui, actuellement, semblent difficilement surmontables. Selon Bonicelli (1999, p. 12), ces difficultés tiennent notamment à *« la cohérence du système complet (capteurs, système de contrôle ou de décision, machine) qui devra être assurée ».* A cela s'ajoutent les insuffisances actuelles et le coût prohibitif des technologies envisageables. Par exemple, les repérages par satellite disposent actuellement d'une précision de 1 pixel = 1 km^2, ce qui est encore très loin de la précision nécessaire pour un traitement localisé. Par ailleurs, le coût d'une image reste très élevé et, pour agir convenablement dans le temps, il est besoin d'une quantité très importante d'images. C'est pourquoi cet auteur considère que le coût économique de tels systèmes sera a priori toujours élevé et que *« l'amélioration des procédés plus classiques restera la priorité »* (Bonicelli, 1999, p. 13).

Les avantages environnementaux des technologies dites de précision représentent certes des progrès qu'il ne faut pas négliger. Ils sont toutefois encore à prouver et, de toute façon, très loin des progrès escomptés pour l'atteinte de l'objectif d'une agriculture écologiquement durable. D'abord, parce qu'ils ne concernent qu'une parcelle des dommages écologiques d'origine agricole. Ensuite, parce qu'il ne s'agit que d'une réduction limitée de l'intensité de ces dommages et non de leur réduction maximale. Enfin, parce que l'ampleur de cette réduction n'est déterminée qu'en fonction de critères d'ordre technique et surtout économique, des critères liés à la santé publique et à l'équilibre des écosystèmes n'étant pas véritablement pris en compte. Dans ces circonstances, l'agriculture de précision peut être considérée, tout comme l'agriculture moderne, comme une menace pour les écosystèmes et pour la vie humaine.

Par exemple, en ce qui concerne la réduction des apports d'herbicides, rien n'assure que la baisse correspondante des niveaux de contamination des eaux et des aliments soit suffisante pour rendre leur consommation anodine à la santé humaine. Plusieurs auteurs affirment d'ailleurs que l'ingestion quotidienne et pour longtemps de petites doses de pesticides a des effets néfastes divers sur la santé humaine, tels que lésions hépatiques et rénales, détérioration du sperme humain en quantité et qualité, tératogenèse et carcinogenèse. De toute façon, en raison du manque d'informations suffisantes sur les effets des pesticides sur la vie humaine,

« il est impossible de déterminer un seuil au-dessous duquel toute toxicité [des pesticides] disparaisse » (Aubert, 1974 ; cité par Bonilla, 1992).

Une autre limite importante de l'agriculture de précision concerne la prise de décision de conduite des parcelles à partir des données obtenues dans la phase de caractérisation de la variabilité intra-parcellaire. En effet, *« compte tenu de la masse importante d'information que fournissent les nouvelles technologies, elles amènent souvent, pour l'instant, plus de questions qu'elles ne sont censées en résoudre »* (Thevenet et Boisgontier, 1999, p. 16). Dans ces conditions, Thevenet et Boisgontier (1999) appellent à la prudence avant toute prise de décision, d'autant plus que des modèles d'aide à la décision adaptés à la conduite modulée des parcelles font encore défaut.

C'est notamment dans les pays développés que l'agriculture de précision fait du chemin. Les Etats-Unis (cultures de la betterave, du maïs, du soja, du blé et du coton), le Canada (maïs, betterave, blé et pomme de terre) et l'Australie (blé et canne à sucre) sont en effet actuellement les pays les plus avancés dans ce domaine. En Europe, elle a été introduite d'abord en Angleterre, au début de la décennie 1990, tandis qu'en France sa diffusion n'a démarré qu'à la fin des années 1990[167] (Thevenet et Boisgontier, 1999).

Le cas du Brésil montre néanmoins que l'agriculture de précision avance également dans les pays en voie de développement. Dans ce pays, ce sont évidemment les grands propriétaires des régions agricoles *« d'excellence liées au marché extérieur »* – producteurs notamment de soja, maïs, café, citrus et coton –, qui investissent en techniques de précision. De fait, dans ces régions, selon Salgado (2004, p. 95),

> *« Un nombre croissant d'entrepreneurs agricoles analyse ses cultures minutieusement, enregistre les données sur les conditions des plantes et du sol dans la mémoire d'un ordinateur et, avec l'aide d'un appareil GPS, qui donne les coordonnées de latitude et longitude via satellite, en enregistre la localisation exacte. Cette lecture précise permet de préconiser le traitement nécessaire à chaque zone de l'exploitation ».*

---

[167] Selon Boisgontier, l'Europe reste en retard dans le domaine de l'agriculture de précision en raison *« d'un certain scepticisme des exploitants dû au coût élevé du système, de sa disponibilité tardive et du manque d'accompagnement et d'information sur son intérêt économique ».*

Les plantes génétiquement modifiées (PGM)

Grâce aux avancées les plus récentes du Génie Génétique, l'une des spécialités de la Biologie et plus précisément de la Biotechnologie, il est devenu possible d'intervenir sur le vivant, c'est-à-dire de modifier la structure des gènes d'un animal, végétal ou micro-organisme et ainsi lui conférer des propriétés totalement nouvelles. La création d'un organisme génétiquement modifié (OGM) se fait soit à travers l'adjonction, par transgénèse, dans un organisme donné, d'un nouveau gène provenant d'une autre espèce vivante, soit à travers la modification de l'expression d'un gène originellement présent dans cet organisme. Le gène inséré ou modifié

> *«… peut coder pour différentes protéines d'intérêt très général pour la santé ou l'agriculture. C'est le cas par exemple d'un facteur permettant la coagulation du sang (facteur absent chez les hémophiles), ou encore une protéine permettant à une plante de mieux résister aux maladies »* (Futura-Sciences, 2003, p. 1).

Les applications agricoles de la transgenèse envisagées par les scientifiques sont multiples : accélération de la croissance et du gain en poids des animaux d'élevage ; introduction dans les plantes de caractères divers, comme la résistance aux herbicides, virus et ravageurs et au stress hydrique[168] ; altération des qualités nutritionnelles[169] et organoleptiques des aliments ; retard de la maturation des fruits et légumes pour qu'ils se conservent plus longtemps, réduisant ainsi les pertes post-récolte ; modification de certaines substances pour une meilleure transformation des produits agricoles.

En ce qui concerne les plantes génétiquement modifiées (PGM), dont la première a été obtenue en 1983, elles sont passées des laboratoires aux champs depuis 1994, année où la variété Mac Gregor de tomate transgénique, créée par Calgene, a été mise sur le marché américain (Joly, 1998). Actuellement, la production à l'échelle commerciale des PGM concerne notamment quelques espèces de grande culture (soja, maïs, colza, coton et pomme

---

[168] *« … les chercheurs s'activent pour mettre au point des espèces qui sauront supporter au mieux la sécheresse, ou pour sélectionner celles qui utilisent le plus efficacement possible la quantité d'eau dont elles disposent »* (Monnier, 2000, p. 151).

[169] L'amélioration de la qualité nutritionnelle (protéines, vitamines) des aliments à l'aide de la transgénèse pourrait contribuer à l'atténuation du niveau de malnutrition des populations défavorisées et, par là, à l'amélioration de la santé publique. Mais, selon Naquet (2003), jusqu'à présent *« aucun aliment génétiquement modifié destiné à l'amélioration nutritionnelle » n'a été mis sur le marché*.

de terre) assorties de deux caractères (résistance aux insectes et/ou tolérance aux herbicides totaux) (voir figure).

Les PGM sont systématiquement présentées par leurs promoteurs, en particulier les méga-groupes de la biotechnologie, comme une voie très prometteuse vers la durabilité de l'agriculture et la sécurité alimentaire à l'échelle mondiale. Et cela parce qu'elles seraient capables, comme le signale l'ISAAA (2004, p. 8) [170], de *« délivrer d'importants bénéfices économiques, environnementaux, pour la santé et sociaux tant pour les petits que les grands fermiers des pays en voie de développement et industrialisés ».*

Les variétés résistantes aux ravageurs[171], par exemple, sont présentées comme capables de synthétiser elles-mêmes des insecticides en permanence et, donc, d'assurer un contrôle plus performant des insectes-cibles et de permettre la réduction des pertes de production. Par conséquent, elles permettraient la réduction, voire l'élimination du besoin de pulvérisation des cultures et, par là, des économies d'intrants et de travail, ainsi que la diminution des niveaux de pollution (eaux, sols, air) et de contamination des aliments par des résidus d'insecticides chimiques. Pour ce qui est des variétés tolérantes à des herbicides[172], ceux-ci étant des « herbicides totaux », c'est-à-dire capables d'éliminer toutes les plantes en présence sauf la variété transgénique cultivée, on n'aurait besoin d'appliquer qu'un seul herbicide. Ces variétés permettraient donc d'augmenter l'efficacité du contrôle des mauvaises herbes et, donc, de minimiser les pertes de production, tout en réduisant les traitements chimiques, le coût des intrants et les pollutions et améliorant la qualité sanitaire des aliments produits. Le recours à ces PGM aurait en outre les avantages environnementaux suivants :

- ✓ diminution de l'érosion des sols, par le développement de techniques culturales sans labour (semis direct) permis par les variétés transgéniques tolérantes aux herbicides totaux ;
- ✓ réduction de l'utilisation des surfaces arables, dans la mesure où la plus grande productivité des PGM rendrait possible la production d'une même quantité sur une surface plus petite ;

---

170 L'ISAAA – The International Service for the Acquisition of Agri-biotech Applications – constitue un important organisme de promotion des variétés transgéniques.

171 C'est le cas des variétés Bt du coton et du maïs. Cette dernière est assortie d'un gène de la bactérie *Bacillus turengiensis* codant pour une protéine toxique pour le lépidoptère *Ostrinia nubilalis* ou pyrale du maïs, qui constitue le principal ravageur du maïs en France. Selon les régions, les différentes populations de ce ravageur peuvent produire une à trois générations par an (Cantet et al., 1999).

172 C'est le cas de la variété Roundup Ready de soja, créée par Monsanto, laquelle est résistante à l'herbicide Roundap ; et de la variété de colza tolérante à l'herbicide Liberty, créée par Agrevo.

- ✓ et enrichissement du patrimoine végétal, par la création, à partir d'une même structure végétale et grâce à l'adjonction de nouveaux gènes, de variétés nouvelles.

Cette vision très optimiste sur le potentiel des PGM en tant que solution pour une partie des problèmes environnementaux et sanitaires dues à l'agriculture moderne ne fait pourtant pas l'unanimité. Bien au contraire, en raison des limites des connaissances actuelles sur leurs impacts, tant positifs que négatifs, sur l'environnement et la santé humaine, ainsi que du manque d'unanimité des scientifiques sur le savoir acquis, le débat sur les PGM est fort controversé. En effet, beaucoup sont ceux qui, en voyant dans les PGM une menace pour l'environnement et la santé humaine, s'opposent radicalement tant à leur production commerciale qu'aux expérimentations au champ, n'acceptant dans les meilleurs des cas que des essais en milieu confiné. Il y a également ceux qui, tout en considérant que les essais au champ sont indispensables à l'évaluation des risques et des avantages potentiels des PGM, appellent à la prudence notamment lorsqu'il s'agit de leur culture sur grandes parcelles et de leur mise sur le marché.

Selon Fellous (2003, p.7)[173], dans le cadre d'une utilisation à une échelle commerciale, les PGM peuvent produire des effets non-intentionnels d'ordre environnemental, toxicologique, agronomique et/ou économique. Parmi leurs risques potentiels d'ordre environnemental, il cite la possibilité :

- ✓ de transfert du caractère nouveau d'une PGM à des plantes avoisinantes, sauvages ou cultivées, en conséquence de la dispersion des trangènes par la voie du pollen, des graines ou d'organes permettant une multiplication végétative. *« La fécondation de ces plantes par le pollen de la plante génétiquement modifiée permettrait la production d'hybrides susceptibles, l'année suivante, de disperser à leur tour le transgène dans l'environnement » ;*
- ✓ d'acquisition par une PGM de caractères nouveaux susceptibles de lui conférer *« un avantage sélectif par rapport aux autres variétés ou espèces végétales. Il peut en résulter des effets non-intentionnels sur l'équilibre des espèces dans les écosystèmes, par prolifération dans l'écosystème de la plante transgénique elle-même ou de l'espèce interfertile qu'elle aurait fécondée » ;*
- ✓ d'acquisition par une PGM de caractères génétiquement modifiés différents de ceux qui étaient souhaités ;
- ✓ de sécrétion par une PGM de toxines natives ou modifiées, dont le relargage dans les sols pourrait avoir des effets non-intentionnels sur les écosystèmes du sol et, par là, sur la diversité biologique dans l'environnement immédiat de la PGM ;

---

[173] La Commission du Génie Biomoléculaire, dont Marc Fellous est le président, constitue la commission scientifique chargée, en France, d'évaluer les risques pour l'environnement des OGM.

- ✓ d'émergence et prolifération de populations de ravageurs résistants à la toxine exprimée par une PGM résistante à des ravageurs, en conséquence d'une pression de sélection exercée par cette dernière.
- ✓ d'effets non-intentionnels des PGM résistantes aux insectes sur des espèces autres de la faune sauvage que l'espèce-cible, comme par exemple les prédateurs de celle-ci ;
- ✓ de pollutions (eaux, sols, air) et de contamination des produits par les herbicides totaux appliquées sur les cultures de PGM tolérantes à ces produits phytosanitaires.

En s'appuyant sur les résultats de recherches menées par plusieurs chercheurs indépendants, comme ceux de la British Medical Association et de la Royal Society britannique[174], George (2003, pp. 4-5) considère que, plutôt que de risques potentiels, il s'agit là souvent de risques avérés. Elle affirme en effet que :

> *« Il est désormais établi que les échanges de pollen entre OGM et plantes cultivées ou sauvages sont courants. Selon la culture et son type de pollinisation, cette pollution s'étend bien au-delà des limites officielles fixées pour 'protéger' les champs voisins ; elle contamine d'autres espèces, et pas seulement celles qui en sont génétiquement les plus proches.(...). On sait également que les OGM, conçus pour résister aux herbicides et aux ravageurs, provoquent l'évolution de super-mauvaises herbes et de super-prédateurs. Ils peuvent envahir le patrimoine génétique dont l'agriculture dépend et en réduire la variété. Bref, la culture d'OGM, si elle ne se fait pas en milieu confiné, constitue une grave et irréversible irresponsabilité écologique ».*

George (2003) cite d'ailleurs un cas concret de dispersion dans l'environnement de transgènes du colza GM, au Canada, où cette PGM n'est cultivée commercialement que depuis environ huit ans. Sur ce sujet, encore selon George (2003), le Centre de recherche du ministère de l'agriculture, à Saskatoon, aurait affirmé que *« le pollen et les semences se sont tellement éparpillés qu'il est désormais difficile de cultiver des variétés traditionnelles ou organiques de colza sans qu'elles soient contaminées ».*

Outre les possibles effets néfastes d'une telle contamination sur l'équilibre des écosystèmes naturels et agricoles, elle peut avoir des implications d'ordre économique et du domaine de la

---

[174] The Royal Society, *Genetically Modified Plants for Food Use*, Londres, septembre 1998 ; The British Medical Association, Board of Science, *The Impact of Genetic Modification on Agriculture, Food and Health : an Interim Statement*, Londres, 1999 ; BMA, *The Health Impact of GM Crop Trials*, Londres, novembre 2002.

gestion des espaces agricoles. Plus précisément, elle représente une menace pour l'avenir de l'existence économique d'exploitations agricoles conduites selon des modèles d'agriculture qui, à l'exemple de l'agriculture biologique, n'acceptent aucune utilisation d'OGM dans leurs productions. A ce propos, Fellous (2003, p. 7) prône pour la reconnaissance d'« un droit égal à exister pour chacun des modèles choisis librement par les uns ou les autres ». Néanmoins, on ne peut pas oublier que l'agriculteur qui choisit de cultiver des PGM menace à la fois l'existence économique des agriculteurs du voisinage qui ne veulent pas en cultiver et la liberté de choix des consommateurs. En d'autres mots, le droit assuré aux uns de cultiver des PGM implique l'imposition aux autres, agriculteurs et consommateurs, d'accepter ce qui pour eux est inacceptable, soit que leurs produits ou aliments présentent des traces d'OGM. Comme le propre Fellous (2003, p. 7) le reconnaît, la coexistence sur un même territoire des cultures transgéniques et des cultures biologiques n'est possible que si, du côté de l'agriculture biologique,

> *«… les partenaires, du producteur aux consommateurs, reconnaissent clairement que les productions issues de l'agriculture biologique sont acceptables lorsqu'elles présentent des traces d'OGM alors que l'agriculteur a, en toute bonne foi, utilisé des semences vendues comme conventionnelles. Cette coexistence suppose également la définition de cahiers des charges précis et de seuils de tolérance ».*

Quant aux risques sanitaires liés aux PGM, la plupart des experts considèrent qu'actuellement on n'a pas le recul nécessaire pour les évaluer. Ces risques concernent notamment la présence possible, dans les plantes transgéniques, de substances indésirables pouvant avoir des impacts négatifs sur la santé humaine ou animale. La production de ces substances peut être entraînée, par exemple, par une modification de la toxicité de la plante, comme l'explique Naquet (2003, p. 3),

> *« Il se peut que le gène, introduit, ne produise pas de substance toxique, mais qu'il perturbe le fonctionnement de la plante, ce qui pourrait entraîner la production d'une nouvelle substance toxique ou l'augmentation de la production de certaines protéines toxiques déjà existantes (tomatine de la tomate, solanine de la pomme de terre) ».*

Zamberlam et Froncheti (2001) affirment que la médecine a déjà établi que la consommation d'aliments transgéniques provoque l'augmentation des allergies, l'accélération du développement de cellules cancérigènes et la résistance aux antibiotiques. A son tour, Naquet (2003, p. 3), quoiqu'il reconnaisse l'existence de tels risques et les limites des connaissances actuelles et des méthodes d'évaluation de la sécurité des aliments OGM[175], affirme que *« Dans l'état actuel de nos connaissances, il ne semble pas qu'à condition que les règles soient respectées, que la consommation des plantes GM actuelles puisse être un danger pour l'homme et l'animal ».* Les conclusions de Scalla (1998) en ce qui concerne le cas particulier des plantes transgéniques résistantes aux herbicides (PTRH) vont dans le même sens, mais il signale que

> *« ... ces questions n'ont pratiquement pas été explorées en dehors des laboratoires industriels, et comme chaque PTRH constitue un cas particulier, il n'est guère possible de faire des prévisions en fonction de principes généraux. Enfin, une autre raison de rester vigilant est l'interférence toujours possible entre les gènes de résistance et le devenir dans la plante des divers produits phytosanitaires autres que les herbicides qui continueront à être appliqués ».*

Malgré ces nombreux risques et les incertitudes qui les entourent, les partisans de la mise en culture des OGM à l'échelle commerciale insistent sur leur innocuité pour l'homme et pour l'environnement et sur leurs effets bénéfiques sur la productivité des cultures, l'environnement et même la santé humaine. Par ailleurs, ainsi comme dans la propagande en faveur de la Révolution Verte, l'argument de la sécurité alimentaire est au centre de leurs discours. En effet, il y est souvent avancé que les OGM constituent à eux seuls une solution crédible au *« défi alimentaire mondial – nourrir de manière satisfaisante 9 milliards de personnes en 2050, soit un doublement de la production alimentaire actuelle »* (Schoonejans, 2003, p. 9). L'ISAAA (2004, p. 9), par exemple, met l'accent sur leur *« contribution humanitaire à la réduction de la pauvreté, la malnutrition et la faim dans les pays d'Asie, d'Afrique et d'Amérique Latine ».*

---

[175] Ces limites sont également soulignées par Schoonejans (2003, p. 9), pour qui *« Les méthodes actuelles d'évaluation a priori, telles que les experts eux-mêmes les identifient, sont limitées. Il y a la nécessité de compléter cette évaluation a priori par des dispositifs de surveillance, mais aussi d'élargir la perspective de l'évaluation à des conséquences indirectes et plus globales de l'utilisation des PGM ».*

Face à ce type d'argument, on ne peut pas s'empêcher de rappeler, comme l'on a déjà fait avant, le caractère socio-politique et non pas technique du problème de la faim qui persiste et s'aggrave dans le monde. D'autant plus que, du moins jusqu'à présent, les efforts de recherche dans le domaine du génie génétique s'orientent plutôt vers l'approvisionnement des marchés des pays riches que vers la satisfaction des besoins en aliments des populations les plus pauvres. Cela est encore plus préoccupant lorsqu'on sait que, comme le souligne Bonny (1998a, p. 3),

> *« ... avec les OGM les pays du Nord pourraient produire diverses substances qu'actuellement ils extraient de produits achetés dans les PVD*[176]*. Ainsi la production de divers types d'acides gras du colza transgénique pourrait presque anéantir les exportations d'huile de palme ou de coprah de certains pays. La production par génie génétique de thaumatine (un édulcorant intense actuellement extrait d'une plante tropicale) ou d'arômes de vanille naturelle risque de ruiner leur cueillette ou leur culture dans certains pays du Sud ».*

C'est sous l'impulsion de cette propagande mystifiante et à contre-courant de ce qui suggère le principe de précaution que la production commerciale des PGM se répand rapidement à travers le monde[177]. En effet, selon l'ISAAA (2004), depuis le début de la production commerciale des PGM, la surface mondiale y consacrée a augmenté de 47 fois, passant de 1,7 millions d'hectares en 1996 à 81 millions d'hectares en 2004. Dans les six premières années, le taux de croissance annuelle de cette surface a été de 10%, atteignant 15% entre 2002 et 2003 et puis 20% entre 2003 et 2004.

En 2004, le total de 81 millions d'hectares était cultivé par environ 8,25 millions d'exploitants agricoles de 17 pays, dont 14 sont classés par l'ISAAA comme méga-pays biotechnologiques, c'est-à-dire dont la surface totale cultivée avec des PGM est supérieure à 50 000 hectares. Soit, par ordre décroissant de surface : les Etats-Unis (47,6 millions d'hectares ; 59% de la surface mondiale) ; l'Argentine (16,2 millions ha, 20%) ; le Canada (5,4 millions ha, 6%) ; le

---

176 PVD : pays en voie de développement.

177 L'Europe, en raison du faible niveau d'acceptabilité sociale des OGM – environ 70% des consommateurs y sont hostiles –, ne suit pas cette tendance. En effet, l'application du principe de précaution en Europe, à travers la mise en place, en 1998, d'un moratoire tant pour l'importation que pour la mise en culture des PGM, y a empêché leur diffusion. Frappés par les crises alimentaires récentes, il est peu probable que, même après l'autorisation de mise sur le marché européen du maïs BT 11 de Syngenta, signée par la Commission européenne le 19 mai 2004, les consommateurs européens changent d'attitude vis-à-vis des OGM et, donc, que les cultures transgéniques puissent se développer avec force en Europe.

Brésil (5,0 millions ha, 6%) ; la Chine (3,7 millions ha, 5%) ; le Paraguay (1,2 millions ha, 2%) ; l'Inde (0,5 millions ha, 1%) ; l'Afrique du Sud (0,5 millions ha, 1%) ; l'Uruguay (0,6 millions ha), l'Australie (0,2 millions ha) ; la Roumanie (0,1 millions ha) ; le Mexique (0,1 millions ha) ; l'Espagne (0,1 millions ha) et les Philippines (0,1 millions ha).

Face à cette expansion rapide des cultures PGM, on imagine dans un premier moment qu'au moins leurs promesses en termes de gains de rendements et économiques pour l'agriculteur se tiennent, comme les promoteurs des PGM ne cessent de répéter. L'ISAAA (2004, p. 8), par exemple, prévoit *« des gains de productivité de 10% dans les pays avec des revenus élevés et moyens et de 20% dans les pays à faibles revenus »* et affirme que , à l'échelle mondiale, 90% des agriculteurs qui ont adopté les PGM sont *« des fermiers à faibles revenus des pays en voie de développement dont l'augmentation de revenus a contribué à diminuer la pauvreté »* (ISAAA, 2004, p. 3).

Ce n'est cependant pas ce qui montre une étude menée en France par le Commissariat Général au Plan, à partir de données des Etats-Unis et du Canada, laquelle dresse un tableau plutôt décevant des résultats économiques de la mise en culture commerciale des PGM dans ces pays. Effectivement, dans sa présentation des résultats de cette étude, Le Bouler (2003, p. 8) avance les conclusions suivantes :

- ✓ *« les gains de rendement sont assez conjoncturels, même parfois négatifs, et ne se manifestent que si la situation de référence est fortement perturbée (attaque forte d'insectes, difficultés de contrôle des mauvaises herbes) ;*
- ✓ *les économies de produits phytosanitaires, en particulier d'herbicides, apparaissent, en termes monétaires, beaucoup plus systématiques et conséquentes, même si l'augmentation du prix des semences absorbe une partie des sommes économisées ;*
- ✓ *enfin, la simplification et la plus grande flexibilité des pratiques agricoles permises par l'utilisation des PGM, en particulier celles résistantes aux herbicides totaux (semis direct, désherbage post-levée...), semblent avoir constitué un puissant facteur d'adoption ».*

On retrouve là l'intérêt en la réduction du coût du travail, à travers la simplification des systèmes de production agricole, à jouer un rôle majeur dans la diffusion des innovations technologiques, tout comme il a été le cas lors de la modernisation de l'agriculture.

Dans le souci de répondre à la question d'une éventuelle création de surplus global de revenu par le recours aux PGM, ainsi qu'à celle de la répartition de ce surplus, cette étude a fait appel à des résultats empiriques et à des simulations diverses. Après quoi on est arrivé à la

conclusion qu'*« Au total, le surplus collectif lié à l'introduction des OGM dits de 'première génération' apparaît limité - quand il existe - et la redistribution importante à l'intérieur de ces marges étroites »* (Le Bouler, 2003, p. 8). Cette redistribution concerne notamment le transfert des gains des agriculteurs aux fournisseurs d'intrants qui, *« en situation de prix fixes des récoltes (et donc sans gain en termes de prix pour les consommateurs) »,* serait d'environ 50 % pour le coton et beaucoup plus pour le maïs aux Etats-Unis[178].

Un transfert considérable des gains entre le secteur phytosanitaire et celui des semences a été également observé dans cette étude. Ce qui finalement revient au même dans la mesure où les transnationales géantes de la biotechnologie dominent également le secteur de l'agrochimie[179]. Le cas des PGM résistantes à des herbicides est à ce sujet emblématique. En effet, il est courant qu'une même firme contrôle la production à la fois de l'herbicide total auquel une variété transgénique donnée est tolérante et de la semence transgénique correspondante [180]. Ce qui donne à cette firme l'occasion de détenir un pouvoir d'autant plus contraignant sur l'agriculteur que, en raison de leur monopolisation par des brevets, la réutilisation comme semences des graines PGM de la récolte précédente est interdite (Zamberlam et Foncheti, 2001)[181].

> *« Dans le cas de la résistance au glyphosate, la société concernée fait signer au producteur américain un contrat par lequel ce dernier s'engage à acheter des semences certifiées chaque année, à utiliser un produit commercial précis et à acquitter un droit d'utilisation qui est partagé entre cette société, le semencier et le distributeur. Les producteurs français voient dans ce système, s'il était appliqué, une dépendance accrue vis-à-vis de l'agro-fourniture »* (Messéan, 1998, p. 2).

---

178 Dans la même lignée, Griot (2003) cite une étude portant sur la compétitivité comparée du soja conventionnel et du soja GM résistant à l'herbicide glyphosate, réalisée par Victor Pelaz, professeur d'économie à l'Université Fédérale du Paraná (Brésil). A partir de données des Etats-Unis, du Brésil et de l'Argentine, cette étude a montré que la réduction des coûts de production varie de 0 à 19 %, que la productivité diminue jusqu'à 12 % et que l'utilisation d'herbicides varie de -29 à + 108 %. Au total, dans la mesure où il faut computer le coût des royalties à payer à Monsanto, l'adoption du soja transgénique conduit plutôt à une perte de compétitivité.

179 Selon George (2003), aux Etats-Unis, 90% des semences OGM, des herbicides et des pesticides sont contrôlés par à peine cinq firmes : Monsanto (qui a fusionné avec Upjohn, Calgene, DeKalb et Asgrow), Aventis (qui a absorbé AgrEvo et Plant Genetic Systems), Syngenta (qui en a fait autant avec Ciba, Novartis, Northrup et Zeneca), DuPont et Dow.

180 La variété Roundup Ready de soja, créée par Monsanto, est résistante à l'herbicide Roundap, aussi créé par Monsanto. Il est de même pour la variété de colza tolérante à l'herbicide Liberty, créée par Agrevo.

181 D'après Zamberlam et Foncheti (2001, p. 58), *« Les amendes stipulées aux Etats-Unis pour ceux qui replantent des semences de Monsanto (...) est de 1 million de dollars ».*

Alors, en adoptant les variétés transgéniques, les agriculteurs deviennent encore plus dépendants d'intrants, technologies et connaissances générés en dehors du secteur agricole. Il est de même en ce qui concerne les techniques de précision. Les fournisseurs de données cartographiques, les industries liées aux domaines de la micro-informatique, de l'électronique, du machinisme agricole et surtout les grandes firmes de l'agrochimie et de la biotechnologie sont donc les bénéficiaires majeurs de l'intensification verte de l'agriculture.

Il est donc peu surprenant de constater que, comme l'affirment Thevenet et Boisgontier (1999), ce soit sous l'impulsion de Massey-Ferguson que l'agriculture de précision ait été introduite en Angleterre. Il est de même en ce qui concerne l'obstination avec laquelle les transnationales géantes de la biotechnologie et de l'agrochimie défendent les OGM et combattent leurs opposants.

On constate alors que, derrière les nouvelles techniques apparemment respectueuses de l'environnement, et qui autorisent les défenseurs de l'intensification verte à la présenter comme une voie légitime de transition vers l'agriculture durable, se cachent des mécanismes de contrôle de technologie similaires à ceux sur lesquels s'est structurée l'agriculture moderne. C'est pourquoi Caporal et Costabeber (2002, p. 73-74) considèrent qu'une telle perspective, qu'ils qualifient d'écotecnocratique, n'est qu'une *« vaine tentative de récaoutchoutage du modèle de la Révolution Verte, sans, néanmoins, aucun propos ou intention d'altérer fondamentalement les bases fragiles qui l'ont jusqu'alors soutenu ».* S'il en est ainsi, on comprend sans doute mieux pourquoi, malgré ses limites considérables en ce qui concerne la durabilité sociale et écologique, l'intensification verte s'érige en tant que perspective dominante de l'« agriculture durable » et se répand rapidement à travers le monde.

La perspective de l'agriculture écologique[182]

Comme nous avons vu dans la partie précédente, la croyance en la persistance dans le sentier technologique ouvert par l'agriculture moderne, en tant que voie crédible vers la durabilité de l'agriculture, constitue le trait le plus caractéristique de la perspective de l'intensification verte. Les changements technologiques inhérents à cette perspective, loin d'une remise en cause de la base technologique de l'agriculture moderne, ne reflètent en effet que la

[182] A l'exemple de Bonilla (1992), Canuto (1998) et d'autres auteurs, à l'expression « agriculture alternative » nous préférons l'expression « agriculture écologique ». Choix qui se justifie tout simplement par la plus grande acceptation de cette dernière expression par rapport à la première.

reconnaissance de ses effets néfastes sur l'environnement et la santé humaine, ainsi que du besoin de les minimiser. D'autant plus que tels effets ne sont pas attribués à cette base technologique en soi, mais à des excès et dérives dans l'utilisation de certains de ses éléments.

Tout autre est le chemin indiqué par la perspective de l'agriculture écologique, qui prend la forme d'un ensemble hétérogène de styles d'agriculture qui, au-delà de leurs différences, partagent un trait caractéristique commun qui les homogénéise et, surtout, les différentie de l'agriculture moderne[183], à savoir : la prise en compte en profondeur de la dimension écologique dans la configuration des systèmes de production agricole, ce qui implique une rupture radicale avec l'agriculture moderne.

En effet, à la différence de cette dernière, qui vise prioritairement la maximisation de la productivité agricole dans le court terme, l'agriculture écologique en vise plutôt l'optimisation dans le long terme. D'autre part, loin du réductionnisme et de l'anthropocentrisme qui sous-tendent la base technologique de l'agriculture moderne, c'est sur une vision systémique du monde qui reposent les directives pratiques de l'agriculture écologique. Vision systémique qui suppose la perception de l'intégralité et de la complexité du monde, de l'interdépendance fondamentale qui lie l'homme à la nature, ainsi comme tous les phénomènes entre eux (Capra, 1997).

Pour mieux faire comprendre leur vision du monde, les défenseurs de l'agriculture écologique font souvent référence aux mots suivants, attribués au « Chef Seattle » :

> *« Cela nous savons : la terre n'appartient pas à l'homme ; l'homme appartient à la terre. Tout est lié, comme le sang qui unit une famille. Tout ce qui arrive à la terre arrivera aux fils de la terre. L'homme n'a pas tissé la toile de la vie, il n'en est que l'un des fils. Ce qu'il fera à la toile de la vie, il le fera à soi-même ».*

La définition de la fertilité du sol avancée par Capra (1997, p. 244) est également très illustrative de la vision du monde qui se trouve derrière les directives pratiques de l'agriculture écologique :

---

[183] Comme le souligne Canuto (1998a), les similitudes entre les divers styles d'agriculture écologique résident plutôt dans leurs différences à l'égard de l'agriculture moderne que dans une éventuelle coïncidence de principes écologiques appliqués à la production agricole.

> *« Le sol fertile est un sol vivant qui contient des milliards d'organismes vivants dans chaque centimètre cube. Il est un écosystème complexe dans lequel les substances essentielles à la vie passent en cycles, des plantes aux animaux, puis aux bactéries du sol et encore une fois aux plantes. (…). L'énergie solaire est le combustible naturel qui actionne les cycles du sol, et des organismes vivants de toutes les tailles sont nécessaires pour soutenir le système entier et le maintenir en équilibre ».*

Dans ce cadre, les systèmes de production agricole sont compris comme des agroécosystèmes, c'est-à-dire, des totalités dont les composants principaux sont les cycles minéraux, les transformations d'énergie, les processus biologiques et les relations socioéconomiques et dont le fonctionnement *« comporte une toile complexe d'interactions entre les systèmes technique, écologique et socioéconomique »* (Petersen et Silveira, 2002, p.128). Ainsi, comme le souligne Altieri (2000, p. 15), le point central de l'analyse se déplace vers *« des interactions complexes entre personnes, cultures, sols, animaux, etc. ».* Il s'agit donc là d'un concept qui « offre une structure avec laquelle on peut analyser les systèmes de production agricole dans leur totalité, y compris leurs ensembles connexes d'intrants et production et les interrelations entre les parties qui les composent » (Gliesseman, 2000, p. 61 ; cité par Gurgel, 2001). Et comme le rappellent Petersen et Silveira (2002, p.128), on ne peut pas oublier la nature historique des agroécosystèmes, et donc des interactions qui leur sont inhérentes, car ils ne cessent jamais d'évoluer. Ce qui implique que *« l'agroécosystème d'aujourd'hui est le résultat de l'évolution continue de processus d'altération de l'écosystème naturel induits par opportunités et limitations de nature technique, écologique et socioéconomique ».*

La diversification biologique et productive des agroécosystèmes et l'intégration de leurs divers composants (agriculture, élevage, sylviculture etc.) ; la conservation des ressources naturelles (sols, eaux, biodiversité etc.); la mise en valeur des ressources locales et des mécanismes naturels de régulation[184] ; et le recyclage de l'énergie, des éléments minéraux nutritifs et des résidus végétaux et animaux figurent donc parmi les principes fondamentaux de l'agriculture écologique. Bref, plutôt que sur l'apport de facteurs de production dès l'extérieur, l'accent est mis sur des pratiques de gestion systémique des ressources disponibles localement. Dans les paroles d'Altieri (2000, pp. 16-17), il s'agit de

---

184 Les relations biologiques (prédation, parasitisme, etc.) et l'activité biologique des sols constituent les mécanismes fondamentaux de régulation naturelle des agroécosystèmes (Altieri, 2000).

> *« … disposer les composants de l'agroécosystème (…), de façon à ce que les interactions temporelles et spatiales entre eux se traduisent en rendements dérivés de sources internes, en recyclage d'éléments nutritifs et matière organique, et en relations trophiques entre plantes, insectes, agents pathogènes, etc., qui relèvent des synergies telles que les mécanismes de contrôle biologique ».*

De tels principes dérivent des pratiques agricoles alternatives qui sont de plus en plus reconnues comme capables de contribuer, d'une part, à la préservation de la santé humaine à travers la réduction de la contamination des aliments par des résidus toxiques, ainsi que de la pollution de l'air, des sols et de l'eau; et, d'autre part, à l'équilibre des agroécosystèmes et par là au maintien, voire à l'amélioration de leur potentiel productif [185]. S'il en est ainsi, le potentiel de ces pratiques en termes de promotion de la durabilité des agroécosystèmes concerne non seulement leur dimension écologique, mais également celles d'ordre social et économique.

Parmi ces pratiques, on peut citer : les fertilisations organique et verte des sols, la polyculture, l'assolement, l'agrosylviculture, la culture de couverture, la couverture morte, la protection intégrée des plantes et le semis direct. Avec des variations plus ou moins importantes et de façon plus ou moins effective et intégrée, ces pratiques sont adoptées par les divers styles d'agriculture qui se veulent représentatifs de l'agriculture écologique.

La description et analyse de ces pratiques, sans prétention d'exhaustivité, sera l'objet de la partie suivante de ce chapitre. Ensuite, nous essayerons de rendre compte de l'évolution récente du débat qui se déroule autour de l'agriculture écologique, ainsi que des tendances concrètes qui marquent l'actualité de cette dernière.

---

185 Les conclusions de deux études citées par Halweil (2002), réalisées par l'IUCN – World Conservation Union et par l'Université d'Essex (Royaume Uni), viennent renforcer cette reconnaissance. De fait, parmi les effets bénéfiques de l'adoption des pratiques agricoles alternatives, ces études énumèrent : la préservation des forêts et de la biodiversité, la réduction de la vulnérabilité des cultures aux attaques de parasites et à l'instabilité climatique, la diminution des coûts de production et l'augmentation de la productivité agricole. Dans plus de 200 projets agricoles écologiques mis en place dans divers PVD, analysés par les chercheurs de l'Université d'Essex, l'augmentation moyenne de la productivité des cultures a été de 93% (Halweil, 2002).

La base scientifique et technologique de l'agriculture écologique

La fertilisation organique consiste en l'incorporation dans le sol de matières organiques (résidus de récolte, fumier de ferme, déchets d'origine végétale ou animale)[186], compostées ou non. Elle est censée assurer le maintien, voire l'amélioration de la capacité productive du sol et, par-là, les conditions optimales au développement des plantes, en termes de nutrition et de santé. La création « des conditions d'un sol sain pour obtenir une plante saine » est en effet, comme le fait remarquer Núñez (2000, p. 70), l'un des principes fondamentaux de l'agriculture écologique. On considère que, dans telles conditions, non seulement les plantes deviennent plus vigoureuses et résistantes aux parasites et, donc, plus productives, mais aussi la qualité des produits agricoles, en termes de valeur nutritionnelle et de sécurité sanitaire, est assurée.

L'importance attribuée à la fertilisation organique en tant que facteur essentiel du maintien de la capacité productive du sol dérive, tout d'abord, d'une conception organique et vivante de ce dernier. Effectivement, le sol est conçu comme un système vivant complexe, dont l'équilibre dynamique et la fertilité sont assurés par l'action d'une multitude d'organismes vivants, qui trouvent dans la matière organique et la radiation solaire les sources d'énergie nécessaires à leur activité[187]. Ensuite, elle dérive du constat que de la décomposition finale de la matière organique par l'activité biologique du sol, ainsi que par des phénomènes d'oxydoréduction, résulte la production de l'humus, substance complexe qui joue un rôle essentiel à la fois dans la nutrition végétale et dans la stabilisation de la structure du sol[188]. Selon Paschoal (1995, p. 14), il est scientifiquement établi que l'humus constitue *« le seul agent capable d'augmenter la fertilité des sols, améliorant simultanément leurs propriétés physiques, chimiques et biologiques ».*

La plupart des spécialistes considèrent en effet que la matière organique contribue à l'amélioration des propriétés physiques du sol. D'une part, elle favorise l'aération du sol et la rétention de l'eau, qui jouent un rôle crucial dans les processus de trocs ioniques ayant lieu dans la rizosphère. D'autre part, en raison de sa capacité d'agrégation, elle améliore la

---

186 Ces matières organiques doivent provenir d'exploitations agricoles ou d'élevage écologiques.

187 La décomposition de la matière organique des sols est réalisée par les organismes décomposeurs : micro et mésovie du sol. La matière organique morte est donc l'aliment de la vie du sol. Comme elle ne cesse jamais de se décomposer, il faut la renouveler fréquemment, faute de quoi la vie du sol cessera (Freitas, 2000).

188 L'humus joue le rôle d'un ciment dans la formation des grumeaux de sable, silte et argile. En outre, tout comme l'argile mais avec un degré bien plus élevé, il est capable d'attirer et de retenir les nutriments (Freitas, 2000).

structure du sol et y optimise la vitesse d'infiltration de l'eau, réduisant ainsi les problèmes de drainage et les risques d'érosion, de lixiviation des éléments minéraux et, donc, de pollution des eaux souterraines et superficielles (Bonilla, 1992).

En ce qui concerne les propriétés chimiques des sols, la décomposition de la matière organique par les microorganismes libère dans ces derniers des éléments minéraux essentiels à la nutrition végétale, notamment N, P, K, Mg et S. Des oligo-éléments et de l'anhydride carbonique, lequel est essentiel à la photosynthèse, sont également libérés. En outre, les racines des plantes sont capables d'absorber non seulement des ions et sels solubles, mais aussi des substances organiques complexes (protéines, enzymes, aminoacides, vitamines, acides nucléiques, sucres, alcaloïdes, antibiotiques naturels et hormones) issues de l'activité biologique des sols et de l'humus. Ces substances constituent souvent des sources de nitrogène, phosphore et soufre et favorisent l'équilibre métabolique et la vitalité des végétaux. Enfin, la présence d'humus améliore l'absorption des éléments nutritifs par les plantes, dans la mesure où elle rend la membrane cellulaire de leurs racines plus perméable et favorise la solubilisation de ces derniers (Paschoal, 1995, p. 14).

Comme nous venons d'évoquer, dans la perspective de l'agriculture écologique, on considère que la nutrition végétale constitue un facteur essentiel de protection des cultures contre les ravageurs et les maladies. En d'autres mots, en lui assurant une nutrition équilibrée, on donne *« à la plante les conditions de se défendre elle-même »* (Bonilla, 1992, p. 198). Dans ce sens, outre la fertilisation organique[189], on préconise l'apport d'amendements peu solubles – cendres de bois, farine d'os, algues calcifiées, poudre de roches (basalte, granit, calcaire …), etc. –, en tant que sources complémentaires d'éléments minéraux. Des éléments qui, après être transformés par l'action des agents biologiques du sol, deviennent assimilables par les plantes (Guazzelli, 1985).

L'hypothèse d'une corrélation positive entre nutrition végétale et résistance aux parasites trouve son fondement scientifique dans la théorie de la trophobiose, développée par le chercheur français Francis CHABOUSSOU[190] à partir de ses propres recherches et d'une

---

189 La fertilisation organique assure aux plantes une plus grande résistance face aux attaques de parasites parce que, d'une part, en leur livrant les nutriments dont elles ont besoin et dans la bonne mesure, elle leur maintient nutritionnellement équilibrées ; et, d'autre part, l'activité biologique des sols qu'elle alimente produit certaines substances, y compris des antibiotiques, qui protègent les plantes des microorganismes pathogènes (Freitas, 2000).

190 Chaboussou, F., 1980. Les plantes malades de pesticides. Bases nouvelles d'une prévention contre maladies et parasites. Paris : Debard. 271 p.

révision bibliographique abondante. Selon cette théorie, la résistance des plantes aux parasites est d'autant plus grande que l'état nutritionnel, le métabolisme de ces dernières est équilibré. D'où l'intérêt de leur assurer les conditions optimales de nutrition, ce qui implique de maintenir l'équilibre minéral du sol et d'éviter des pratiques susceptibles de perturber leurs processus physiologiques.

C'est le cas de la fertilisation chimique des sols et de l'utilisation de pesticides et herbicides chimiques qui, en ayant des effets pervers sur la fertilité des sols et/ou sur les processus physiologiques des plantes[191], entraînent un déséquilibre métabolique chez ces dernières et, par-là, les rendent plus vulnérables aux attaques de parasites. Ce déséquilibre prend la forme d'un excès de sucres solubles et d'aminoacides libres dans les tissus des plantes, en raison de l'absorption rapide de certains éléments minéraux au détriment d'autres. Dans la mesure où ces substances constituent des éléments de base de la diète des parasites, leur présence en excès dans les tissus végétaux favorise la vitalité, la vitesse de reproduction et l'action nuisible de ceux-ci sur les plantes (Chaboussou, 1980 ; cité par Bonilla, 1992).

Toute autre est le cadre engendré par l'apport de matière organique qui, associée aux agents biologiques du sol, agit comme *« un mécanisme de régulation qui maintient l'absorption des éléments nutritifs dans une certaine proportion équilibrée, dont la conséquence bénéfique sera la production de plantes saines, savoureuses, nutritives et pleines de vitalité »* (Bonilla, 1992, p. 133). En outre, d'après Paschoal (1995), l'humus inhibe la prolifération de nématoïdes, bactéries et champignons pathogéniques existants dans la zone radiculaire des plantes. Enfin, selon Aubert (1974a ; cité par Bonilla, 1992), la fertilisation organique contrôle le développement de certaines mauvaises herbes qui ne prolifèrent que dans des sols déséquilibrés, constituant d'ailleurs des indicateurs de ce déséquilibre. La fertilisation organique apparaît ainsi, pour l'agriculture écologique, comme un moyen efficace d'assurer tant la protection des plantes contre les agents biologiques préjudiciels aux cultures que la préservation, voire l'amélioration de la capacité productive des sols.

Ces deux objectifs sont également poursuivis à travers la diversification des systèmes de production, à la fois dans le temps et dans l'espace. Il s'agit là par ailleurs d'une stratégie traditionnelle qui vise assurer aux agriculteurs un minimum d'autonomie en ce qui concerne

[191] Selon Bonilla (1992), les engrais chimiques provoquent un déséquilibre minéral et l'augmentation de la pression osmotique du sol, ce qui inhibe l'activité biologique et, donc, contribue à la dégradation de sa fertilité. A leur tour, les insecticides, acaricides et fongicides perturbent les principaux processus physiologiques des végétaux, comme la respiration, la transpiration et la photosynthèse. Quant aux herbicides, à cause de leurs effets néfastes sur l'activité biologique des sols, ils affectent eux aussi la fertilité de ces derniers.

la satisfaction de leurs besoins en aliments, fibres, plantes médicinales, combustible, engrais organiques, fourrage, matériaux de construction et ressources financières (Altieri, 1989). Elle consiste en la pratique de la polyculture, de l'assolement, de l'association d'espèces végétales ayant des influences réciproques favorables et de l'intégration entre agriculture, élevage et/ou sylviculture.

La diversification procure des avantages socio-économiques multiples : augmentation de la production et des revenus, par l'optimisation de l'occupation du sol ; diversification de la diète locale ; amélioration de l'efficacité dans l'utilisation de la main-d'œuvre et des ressources disponibles (lumière, eau, nutriments) par les plantes ; augmentation de l'autonomie de l'exploitation, qui devient moins dépendante de ressources et intrants externes[192] ; et protection contre les risques de fluctuation des prix de marché et de perte des récoltes (Altieri, 1989 ; Bonilla, 1992).

La diversification contribue également, comme nous avons affirmé ci-dessus, à la conservation du sol et à la protection des cultures contre des parasites et mauvaises herbes. En effet, la diversification des cultures, y compris les légumineuses ou engrais verts, contribue à l'augmentation de la couverture végétale du sol et donc à sa protection contre l'insolation et les agents érosifs, en même temps qu'améliore leur fertilité. La diversification représente aussi une augmentation de la biodiversité[193], y compris les populations d'ennemis naturels des espèces nuisibles, ce qui améliore le contrôle biologique naturel de ces dernières[194]. En outre, dans la mesure où le degré de susceptibilité aux espèces nuisibles varie d'une culture à l'autre d'un système diversifié, les conditions n'y sont pas favorables à leur prolifération et dissémination. Enfin, la variété et la plus grande densité de la couverture végétale inhérente à la polyculture agissent comme un facteur inhibiteur de la prolifération de mauvaises herbes en général, faute d'espace pour leur développement, ainsi que des espèces sensibles à l'ombrage ou à des toxines sécrétées par certaines des espèces cultivées (Altieri, 1989 ; Bonilla, 1992).

---

192 Par exemple, l'intégration entre agriculture et élevage permet de nourrir les animaux avec les végétaux, les déjections de ces premiers étant utilisées pour la régénération du sol dans le but d'assurer la production végétale.

193 *« La biodiversité n'est rien de plus que la manifestation de la vie sous des formes diverses. (...). L'un des principes de l'Ecologie dit que la stabilité d'un système, c'est-à-dire, sa capacité de régénération lorsqu'il fait l'objet d'une altération, est directement liée à la biodiversité. Et cela parce que plusieurs êtres vivants ont les mêmes fonctions et remplacent les uns aux autres dans le fonctionnement global du système. Les populations des diverses espèces contrôlent les unes les autres, sans qu'aucune d'entre elles puisse se développer de façon exagérée » (Freitas, 2000).*

194 Selon Altieri (1989, p. 92), *« Deux tiers des études sur les effets de la diversité de cultures sur les attaques de ravageurs montrent que les populations d'insectes nuisibles a diminué dans les systèmes diversifiés en comparaison avec les monocultures correspondantes ».*

Il y a d'autres méthodes de contrôle préventif des agents biologiques nuisibles aux cultures utilisées par l'agriculture écologique, à savoir : le choix d'espèces et de variétés résistantes ; la protection ou augmentation des populations d'ennemis naturels des organismes nuisibles, afin de favoriser l'équilibre dans la relation hôte-prédateur[195] ; l'échantillonnage périodique ; les registres météorologiques ; la couverture morte des sols, pour empêcher l'émergence de mauvaises herbes ; la culture anticipé, la synchronisation de plantations ou semis, la transplantation et l'utilisation de semences de germination rapide et de plantes de croissance vigoureuse, afin de vaincre la compétition contre les mauvaises herbes. L'ensemble de ces méthodes, y compris la diversification des cultures et la fertilisation organique des sols, constitue la base des systèmes de protection intégrée des plantes.

Il se peut néanmoins que, malgré l'adoption de ces diverses mesures de prévention, s'avèrent des déséquilibres temporaires marqués par la prolifération d'espèces nuisibles aux cultures. Et cela parce que, du point de vue écologique, l'agroécosystème est en fait un écosystème marqué par le déséquilibre. Effectivement,

> *« Il s'agit d'un écosystème modifié et maintenu artificiellement dans des stages intermédiaires de la succession biologique afin d'exploiter la haute productivité liquide (biomasse accumulée), caractéristique de la situation d'immaturité écologique. Comme tout système en déséquilibre, l'agroécosystème tend à des changements rapides, configurant un cadre où la prévisibilité et le contrôle sont difficiles. Les fluctuations populationnelles d'espèces spontanées et d'herbivores tendent à être plus accélérées dans tels systèmes »* (Petersen et Silveira, 2002, p.126).

A l'origine de ces déséquilibres peuvent se trouver des facteurs divers, comme des pluies en excès, des sécheresses, l'application de pesticides chimiques dans l'entourage de l'exploitation ou le fait de celle-ci se trouver encore dans la phase de conversion à l'agriculture écologique. Dans ces cas, plusieurs méthodes alternatives de contrôle sont recommandées, notamment celles de nature biologique, qui visent en essence à la minimisation des effets pervers que tels déséquilibres peuvent éventuellement avoir sur la capacité productive de l'agroécosystème affecté (Petersen et Silveira, 2002).

---

[195] Cette protection/augmentation se fait à travers la conservation et/ou création d'habitats favorables à la reproduction des populations en cause, tels que des haies, des nids et des zones tampons écologiques.

Parmi ces méthodes, on trouve l'élimination mécanique des organismes nuisibles et/ou des parties de plantes endommagées ; le contrôle biologique artificiel[196] ; l'application de pesticides biologiques[197] et microbiens[198] ; les pièges (d'attirance, de répulsion, d'aliments, de phéromones et stérilisantes) et les barrières ; le contrôle thermique d'insectes et maladies végétales[199] ; et, contre les mauvaises herbes, le désherbage manuel, mécanique ou thermique.

Enfin, pour la conservation des sols et l'amélioration de leur fertilité, le labourage n'est recommandé que dans le but exclusif de rendre leur structure physique plus favorable à l'activité biologique. C'est pourquoi on recommande la pratique du semis direct qui, en termes de labour de la terre, requiert à peine une coupure efficace de la paille avec des engins capables de permettre un remuement minimal du sol dans la ligne de semis (Darolt et Neto, 2002).

Bref, comme le font remarquer Petersen et Silveira (2002, p.125),

> *« L'agroécosystème manié écologiquement comporte un ensemble de sous-systèmes qui interagissent de façon extrêmement dynamique et variable dans le temps et dans l'espace. Tant du point de vue technique que des points de vue écologique et socioéconomique, l'agroécosystème implique des connaissances appartenant à un système informationnel complexe, rebelle à des systématisations, quantifications et généralisations ».*

De l'agriculture écologique marchande à l'agroécologie

Comme nous avons évoqué au début de ce chapitre, jusqu'aux années 1980 le développement de l'agriculture écologique a été freiné par des facteurs divers, notamment par la large diffusion de l'idée selon laquelle la conversion des exploitations agricoles à cette forme d'agriculture serait susceptible de remettre en cause leur compétitivité et équilibre

---

196 Le contrôle biologique artificiel consiste en l'introduction, dans l'agroécosystème, d'un ennemi naturel d'une espèce nuisible à une culture donnée, après l'avoir élevé à grande échelle, en conditions de laboratoire.

197 Les pesticides biologiques les plus connus sont les alcaloïdes (vératrine, nicotine, quassine) et les pyréthrines. Ils sont élaborés avec des composantes naturelles, telles que des extraits de plantes. Il y a aussi les purines biodynamiques, qui sont des préparations à base de plantes médicinales, fumier de ferme et silice à appliquer en doses homéopathiques afin d'équilibrer le système sol-plante-animal.

198 C'est le cas des insecticides élaborés à base de la bactérie *Bacillus thuringienses.*

199 Par exemple, la désinfection du sol au moyen de l'application de vapeur d'eau ou du flambage au gaz. Cette dernière méthode est aussi employée dans le contrôle de mauvaises herbes.

économique. Mais, dans les dernières années, un peu partout dans le monde et surtout dans les pays développés, cette situation a beaucoup changé.

Effectivement, la visibilité sociale croissante de la question écologique liée à l'agriculture moderne a augmenté la préoccupation des consommateurs au sujet de la sécurité sanitaire des aliments et donc leur disposition à payer plus cher pour des produits libres de résidus toxiques. Ce qui a engendré, comme nous avons déjà mentionné, la création de niches de marché pour des produits agricoles issus de l'agriculture écologique, qui est désormais devenue non seulement économiquement viable mais aussi source d'une plus grande rentabilité dans le court terme.

Dans ce contexte, marqué tant par la croissance de la demande et des intérêts économiques liés à la production que par la montée en force du paradigme de la durabilité, l'agriculture écologique ne cesse de gagner du terrain. Cette expansion, qui se réalise à la fois en termes de surface cultivée, du nombre d'exploitations agricoles concernées[200] et de ressources destinées à la recherche[201], concerne surtout les segments moins radicaux de deux des styles classiques de l'agriculture écologique, à savoir l'agriculture biologique et l'agriculture organique. Elle a lieu notamment dans les pays qui ont mis en place des politiques environnementales et des politiques spécifiques d'appui au développement de l'agriculture écologique[202].

Mais cette expansion se fait simultanément au moyen d'une deuxième vague, marquée par une posture plus radicale face à l'agriculture moderne, non seulement en ce qui concerne la question environnementale qui lui est liée, mais également la question sociale. Fondée sur les principes et concepts de l'Agroécologie, en tant qu'approche scientifique et méthodologique de l'agriculture durable, elle est impulsée par l'action d'organisations non-gouvernementales, de mouvements sociaux et écologistes et de segments du milieu scientifique. Elle englobe à la

---

200 En France, par exemple, depuis le début des années 1990, la croissance annuelle de la demande des produits issus de l'agriculture biologique (AB) est de l'ordre de 20%. Ce qui a engendré, entre 1995 et 1998, une augmentation du nombre d'exploitations de 75% et des surfaces de 85%. Puis, entre 2001 et 2002, les surfaces cultivées ont augmenté de 21%, passant à représenter 1,7% de la surface agricole française. L'offre nationale française en produits AB reste néanmoins insuffisante face à la demande des consommateurs, le déficit devant être comblé par les importations. Et cela malgré le renchérissement des produits vendus au consommateur, dû à l'importance des besoins de main d'œuvre générés par la rigueur des méthodes de culture et d'élevage, aux surcoûts imputables à la certification et au caractère atomisé du système de distribution.

201 Aux Etats-Unis, entre 1990 à 1997, les ressources destinées à la recherche sur l'agriculture organique ont été multipliées par quatre, passant de 1 à 4 milliards de dollars (Gurgel, 2001).

202 En Allemagne, par exemple, les entreprises chargées de l'approvisionnement en eau des villes de Muniche, Osnabrück et Leipzig préfèrent financer la conversion des exploitations agricoles du voisinage à l'agriculture biologique à enlever des résidus chimiques des eaux, vu que cette deuxième alternative s'avère bien plus coûteuse que la première (Halweil, 2002).

fois les styles classiques les plus « puristes » de l'agriculture écologique, y compris des segments des styles biologique et organique, et des styles nouveaux créés ou en gestation principalement au sein de l'agriculture familiale. Encore minoritaire, même au sein du courant de l'agriculture écologique qui, comme nous avons déjà remarqué, est loin d'être dominant dans le débat sur l'agriculture durable, cette deuxième vague d'expansion de celle-ci se trouve en ascension.

En ce qui concerne l'expansion des styles organique et biologique de l'agriculture écologique, son ampleur considérable résulte en grande partie de l'option faite pour une forte intégration au marché et s'accompagne souvent d'une reconfiguration des systèmes de production vers une « conventionnellisation » croissante.

> *« D'un point de vue écologique, ces systèmes guidés par le marché sont structurés à partir d'une simplification des démarches qui rappelle la monoculture. Il y a une minimisation de l'application des principes fondamentaux (diversité, complexité, intégration systémique), avec des conséquences négatives sur la durabilité dans le long terme. En ce qui concerne la technologie, les processus agroécologiques traditionnels sont remplacés par des intrants externes. Le système est reconfiguré de manière à ce que les pratiques fondées sur l'utilisation de ressources locales, sur le savoir-faire traditionnel et sur la relative abondance de main-d'œuvre donnent lieu à l'incorporation d'intrants (apport externe d'énergie et matériaux). La technologie passe à être normalisée dans un seul but : l'obtention de produits agricoles exemptes de résidus de pesticides pour des niches spéciaux de marché »* (Canuto, 1998a ; p.1).

Il s'agit là d'un processus qui englobe dès la standardisation des itinéraires techniques alternatifs à la formation de marchés au format concentrateur et monopoliste, en passant par la reproduction de toutes les articulations à l'amont (intrants organiques industriels, certification, services d'expertise) et à l'aval (intermédiaires, distributeurs, industries de transformation) caractéristiques de l'agriculture moderne (Gurgel, 2001 ; Canuto, 1998a). Bref, les principes auxquels s'attachent les nouveaux producteurs organiques/biologiques, ainsi que l'industrie associée, ne semblent pas être les mêmes qui ont été établis par les pionniers de ces styles d'agriculture écologique.

Cette standardisation des itinéraires techniques est parfois attribuée à la mise en place de dispositifs réglementaires nationaux et régionaux de certification des produits issus de l'agriculture écologique[203], ainsi qu'à la mise en cohérence de ces dispositifs avec les normes internationales. En agissant de la sorte, les gouvernements des pays concernés visent la conquête du marché international de produits écologiques, notamment les marchés américain et européen. Ce qui aurait en outre l'inconvénient de ne bénéficier que les producteurs au profil plus commercial et dotés d'une bonne capacité d'investissement, puisque l'entrée dans ces marchés suppose l'obtention d'une certification crédible et donc des surcoûts considérables (Gurgel, 2001 ; Canuto, 1998a).

On ne peut néanmoins pas oublier que la certification s'avère indispensable à la protection des consommateurs et des producteurs agricoles écologiques contre les pratiques commerciales frauduleuses, notamment dans un marché où la distance qui sépare les premiers des seconds tend à s'élargir. En effet, cet élargissement favorise l'action opportuniste de certains producteurs agricoles qui, dépourvus de toute conviction écologiste et mus exclusivement par l'intérêt en l'exploitation d'un marché en expansion, présentent leurs produits comme étant issus de l'agriculture écologique. Cependant, si leurs systèmes de production ont fait de fait l'objet d'un processus d'écologisation[204], il se restreint souvent au remplacement de l'agrochimie par des intrants « organiques » ou « alternatifs » capables d'assurer *« la qualité interne du produit pour des consommateurs 'spéciaux' »* (Canuto, 1998, p. 21). Des intrants « organiques » qui sont d'ailleurs souvent produits par des grandes entreprises transnationales, qui y trouvent « un nouveau filon pour augmenter leurs profits » (Caporal et Costabeber, 2002). Bref, leur priorité étant l'obtention de gains économiques individuels et de court terme, ces segments de l'agriculture organique/biologique négligent des principes fondamentaux de l'agriculture écologique – tels que le recyclage, la diversification et l'intégration systémique des agroécosystèmes –, afin de simplifier les itinéraires techniques alternatifs et, ainsi, réduire le plus possible les coûts de production.

---

[203] C'est le cas du règlement européen CE/2092/91, du 24 juin 1991, qui définit les principes de production et transformation que les exploitations agricoles et les industries agroalimentaires doivent respecter pour avoir leurs produits certifiés comme issus de l'agriculture biologique. Ce règlement fixe aussi les règles pour l'importation de produits certifiés AB dans des pays tiers, ainsi que pour l'inspection, registre, certification, étiquetage et marketing.

[204] A la suite de Buttel (1993 ; cité par Caporal et Costabeber, 2002), nous employons le concept d'écologisation avec le sens d'une *«incorporation de valeurs d'ordre écologique dans les pratiques agricoles, dans l'opinion publique et dans les agendas politiques liés à l'agriculture ».*

Ce qui conduit à la structuration de systèmes de production organique/biologique très proches de la monoculture, où la non utilisation d'intrants chimiques, pour répondre aux conventions du marché, est souvent *« compensée par des nouvelles formes d'épuisement des sols, de dégradation des ressources naturelles et de subordination des agriculteurs aux secteurs agro-industriels ».* Et cette *« monoculture écologique »* ne s'avère viable que parce qu'elle répond *« aux exigences et caprices de consommateurs informés sur les bienfaits de la consommation de produits agricoles 'propres', organiques, libres de résidus contaminateurs »,* mais dont le degré d'information ou de clairvoyance n'est pas suffisant pour leur permettre de connaître ou de s'intéresser à connaître la configuration écologique et sociale du système de production d'où sont issus ces produits (Caporal et Costabeeber, 2002, p. 81).

Regroupés par Canuto (1998) sous l'expression « agriculture écologique marchande », ces deux approches alternatives à l'agriculture moderne, que nous venons de présenter, représentent le courant actuellement dominant de l'agriculture écologique. Certains auteurs les considèrent d'ailleurs plus proches de la perspective de l'intensification verte que de celle de l'agriculture écologique. Et si la logique qui les sous-tend, qualifiée par les uns de techno-marchande et par les autres d'écologico-économique, compromet l'ampleur de leurs objectifs d'ordre écologique, qu'en est-il alors de ceux d'ordre social ?

Evidement, dans la plupart des cas, ces approches ne sont pas capables d'apporter des réponses crédibles aux effets néfastes de l'agriculture moderne en termes d'exclusion à la fois sociale et territoriale et, donc, d'instabilité socio-économique et politique, notamment dans les pays pauvres. Il est de même en ce qui concerne la perte d'autonomie et la marginalisation du savoir-faire traditionnel des agriculteurs qui, dans l'univers de l'agriculture moderne, sont devenus de plus en plus dépendants de connaissances et intrants externes pour la conduite de leurs exploitations. Il échappe en effet à ces approches la compréhension que l'opportunité d'une rupture avec l'agriculture moderne réside dans son potentiel en tant que voie vers la durabilité du développement rural non seulement dans ses dimensions économique et/ou écologique, mais aussi sociale, éthique, culturelle, politique et territoriale.

C'est la mise en évidence de ces limites qui a suscité la conformation d'un autre courant de l'agriculture écologique, qualifié par les uns de socio-environnemental (Canuto, 1998) et d'éco-social par les autres (Caporal et Costabeber, 2002). Encore minoritaire mais en ascension, ce courant est de plus en plus associé à la notion d'agroécologie. Néanmoins, comme nous avons déjà remarqué, à l'instar de plusieurs auteurs, il faut être attentif au fait

que, plutôt qu'un système, modèle ou style alternatif de production agricole, l'agroécologie constitue une approche théorique et méthodologique de l'agriculture durable.

Gliessman (1997 ; cité par Costabeber, 2007), par exemple, présente l'agroécologie comme *« une science qui oriente l'application des principes et concepts écologiques au dessein et gestion d'agroécosystèmes durables ».* Dans le même esprit, Petersen et Silveira (2002, p.125) affirment que

> *« La science de l'agroécologie offre des concepts et méthodes pour un style de développement technologique qui réponde au besoin urgent de promotion d'une agriculture à la fois viable économiquement, durable écologiquement, juste socialement et appropriée culturellement ».*

Dans l'approche agroécologique, les agroécosystèmes constituent l'unité fondamentale d'analyse et peuvent être définis comme des écosystèmes cultivés et gérés socialement, étant, donc, des systèmes complexes de nature à la fois écologique et sociologique. Une définition qui découle du fait que l'agroécologie, au-delà des principes écologiques, se fonde sur le principe de l'harmonisation entre les activités productives et les conditions sociales et écologiques locales. D'où découle l'idée selon laquelle « les cultures et les élevages ne peuvent pas être conçus comme des êtres dissociés du milieu naturel et des conditions socioéconomiques dans lesquelles ils sont maniés » (Petersen et Silveira, 2002, p.124 ; renvoyant à Almeida et al., 2000). Dans ce cadre,

> *« L'avancée des connaissances sur le maniement agroécologique est, donc, fortement influencée par les spécificités locales. L'observation et l'expérimentation locale sont les principaux moyens du processus continu d'ajustement du maniement agricole à ces spécificités. D'autre part, les généralisations de connaissances sur ce maniement ne doivent se faire qu'avec précaution sous peine de se générer un cadre de disharmonie technique, environnementale et socioculturelle »* (Petersen et Silveira, 2002, p.124).

Bref, il s'agit d'un domaine scientifique et méthodologique de caractère interdisciplinaire, dont le but majeur est celui d'offrir « les bases scientifiques (principes, concepts, méthodologies) pour appuyer le processus de transition de l'actuel modèle d'agriculture conventionnel vers des styles d'agriculture durable, dans ses diverses manifestations et

indépendamment de leurs dénominations » (Caporal et Costabeber, 2007, p.107). En plus, comme le remarquent Caporal et Ramos (2006, p.7),

> *« Les objectifs de la recherche agroécologique ne sont pas la maximisation de la production d'une activité particulière, mais l'optimisation de l'agroécosystème comme un tout, ce qui implique le besoin d'une plus grande attention sur la connaissance, l'analyse et l'interprétation des relations complexes existantes entre les personnes, les cultures, les sols, l'eau et les animaux ».*

Renvoyant à Miguel Altieri[205], Guzmán Casado et al. (2000) et Gliessman (2000), les auteurs en cause affirment d'ailleurs que l'actuel corpus théorique et méthodologique de l'agroécologie a été construit à partir de *« réflexions théoriques et avancées scientifiques, reçus de disciplines distinctes ».* Parmi ces contributions, on peut énumérer par exemple : l'approche culturaliste de l'Anthropologie ; l'Économie Écologique ; l'Économie Politique ; les Sciences Agraires (Agronomie, Génies Agricole et des Forêts, Zootechnie, Médecine Vétérinaire etc.) ; l'Écologie ; la Pédagogie ; la Géographie ; les théories de l'Ecodéveloppement et du Développement Local ou Endogène ; la Théorie des Systèmes ; le Néomarxisme etc. En plus, ils insistent sur l'apport fondamental

> *« des savoirs, connaissances et expériences des agriculteurs eux-mêmes, ce qui permet l'établissement de jalons conceptuels, méthodologiques et stratégiques plus amples et dotés d'une plus grande capacité à orienter non seulement le dessein et la gestion d'agroécosystèmes durables, mais aussi des processus de développement rural durable »* (Caporal et Costabeber, 2007, p.108).

Alors, différemment de l'approche conventionnelle du développement, selon laquelle celui-ci résulte d'un changement d'ordre socioculturel et technologique induit par des agents externes, dans la perspective agroécologique le développement rural durable ne peut être atteint qu'à partir d'une stratégie construite avec la participation effective des acteurs locaux et qui prenne en compte le potentiel social et écologique endogène, y compris les rapports entre le local et son entourage.

---

205 Altieri (1989 ; 1992 ; 1994 ; 1995 ; 2001).

Tout cela indique que l'agroécologie se fonde en plus sur *« la pensée sociale alternative»,* sur des logiques et des projets socio-politiques inspirés des mouvements sociaux de base, plus particulièrement ceux qui s'articulent autour de ce que certains auteurs qualifient d'écologisme populaire. Dans cette perspective, qui défend l'*« ouverture d'espaces de citoyenneté aux pauvres du monde rural »* (Canuto, 1998a, p. 1), l'accent est mis sur le caractère indissociable des questions écologique et sociale et sur le besoin de prendre en compte les dimensions d'ordre culturel, territorial, éthique et politique du développement rural. On y prône en effet pour la participation active du paysan dans l'action sociale et politique et, en particulier, dans la détermination des pratiques agricoles à mettre en œuvre ; pour la revalorisation des connaissances traditionnelles et de la diversité écologique et culturelle ; et pour le développement endogène (Canuto, 1998).

On rejoint ici un point important de rupture avec le paradigme dominante dans le domaine des sciences agraires, à savoir la remise en question de la base épistémologique de l'agriculture moderne, dans la mesure où l'approche agroécologique préconise la fin de la séparation entre le processus de production des connaissances et celui de leur application (Gliessman, 2000 ; cité par Pertersen et Silveira, 2002). Effectivement, comme nous allons voir dans le prochain chapitre, qui traite du modèle conventionnel de vulgarisation agricole, le processus de modernisation de l'agriculture a été marqué par une vision universaliste de la connaissance scientifique, qui a autorisé la diffusion à travers le monde d'une base technologique unique, en absence de tout questionnement sur son adéquation aux spécificités locales des régions ciblées. En contrepartie, la rationalité des pratiques agricoles traditionnelles a été marginalisée, en conformité avec la tradition positiviste selon laquelle la raison doit triompher de la superstition (Hecht, 1989).

Toute autre est le cas de l'approche agroécologique, dans le cadre de laquelle,

> *« Plus important que l'appropriation sociale d'une technologie donnée (dans la logique du diffusionnisme[206]), c'est l'appropriation sociale du processus de développement technologique lui-même. Ce n'est que participant activement de ce processus que les agriculteurs eux-mêmes pourront qualifier leur vocation naturelle à innover, expérimenter et adapter des technologies à leurs conditions de production »* (Petersen et Silveira, 2002, p.130).

---

206 On reviendra sur le diffusionnisme dans le prochain chapitre.

Pour Caporal (1998, p.428), parmi les idées cruciales de l'approche agroécologique, telles que celles de co-évolution homme-nature, de respect à la diversité des agroécosystèmes et des systèmes culturels et de préservation de la biodiversité, se trouve celle de la « distribution de la richesse comme alternative à la croissance économique illimitée ». Une idée qui va de pair avec la remise en cause de l'utilitarisme et l'individualisme sous-jacents à l'agriculture moderne, qui ne vise que la maximisation de la production et du profit individuel dans le court terme.

En revanche, on y valorise la qualité nutritive et sanitaire des aliments produits, la préservation de l'environnement et de la vie humaine, le maintien d'un flux continu de production suffisante et diversifiée, l'équité et la stabilité sociale (Bonilla, 1992). On considère en effet que, pour mériter le qualificatif durable, les systèmes de production agricole doivent privilégier, outre le respect des contraintes environnementales, la satisfaction des besoins de la société, la stabilité socio-économique des agriculteurs et leur autonomie à l'égard des marchés d'aval et d'amont et, en plus, n'être générateurs ni d'exclusion sociale ni d'exode rural.

Dans ce cadre, l'agriculture familiale, surtout son segment faiblement technisé, de subsistance, qui n'a jamais adopté ou n'a adopté que partiellement les technologies modernes, est considérée comme le vecteur le plus prometteur de la transition effective vers l'agriculture durable. Et cela parce que, d'une part, elle est censée être plus capable de promouvoir la durabilité des agroécosystèmes, en raison de son grand potentiel économique et du respect plus grand à l'environnement qui la caractérise ; et, d'autre part, elle semble représenter la solution la plus crédible pour les problèmes macrosociaux grandissants qui affligent notamment les pays pauvres et qui, en grande partie, trouvent leur origine dans la modernisation de l'agriculture. C'est le cas de : l'aggravation du chômage[207] rural et urbain, qui touche surtout le grand contingent de main-d'œuvre non qualifiée ; la dépendance technologique et ses impacts négatifs sur la balance commerciale ; la pression migratoire sur les centres urbains, génératrice d'une occupation territoriale désordonnée et de l'escalade de la violence urbaine ; la perte de dynamisme de certaines régions rurales ; la concentration des revenus et l'exclusion sociale qui en découle.

[207] Selon une étude réalisée en 1994 par la FAO, en collaboration avec l'INCRA – Institut National de la Colonisation et de la Réforme Agraire (Brésil), tandis que la création d'emplois dans l'agriculture patronale est de l'ordre d'un poste de travail par 60 hectares mis en culture, dans l'agriculture familiale cette relation est de l'ordre de 1/9. Par ailleurs, selon Gurgel (2001), l'agriculture familiale, malgré le caractère très limité de l'accès à la terre et de l'appui gouvernemental dont elle bénéficie, assure aux paysans un niveau de vie plus élevé que celui assuré par les salaires des travailleurs ruraux et urbains.

A propos de la vocation écologique de l'agriculture familiale, à laquelle les agroécologistes font souvent référence, la citation de Pedroso (2003, p.4), transcrite ci-dessous, apporte quelques éléments d'explication:

> *« D'une façon générale, le fonctionnement économique de ce secteur est orienté également vers la satisfaction des besoins de la famille. Pour sa perpétuation, il est donc essentiel que les potentialités productives du milieu naturel soient maintenues dans le long terme. Un maintien qui est perçu comme un patrimoine de la famille. Par sa propre vocation d'unité de production et de consommation, on y met en valeur la diversité au moyen de l'association de la polyculture avec les différents types d'élevage, distribués dans l'espace et dans le temps. La petite production révèle avoir capacité et besoin de mettre en valeur les potentialités des ressources naturelles. (...). Alors, défendre la cause agroécologique ne se justifie pas seulement par l'appel écologique, mais parce que le petit paysan dépend de la conservation des ressources naturelles pour se perpétuer ».*

Et la transition agroécologique de l'agriculture familiale est d'autant plus urgente qu'elle

> *« se ressent, plus vite que les secteurs ruraux plus favorisés, de la crise environnementale provoquée par l'application même du modèle de la 'révolution verte'. En effet, la révolution verte a exacerbé des processus de concentration des meilleures terres dans les mains de quelques-uns et a poussé l'agriculture familiale vers des aires marginales dans des écosystèmes plus fragiles et avec des disponibilités minimales de terre. Dans ces conditions, en appliquant les techniques de la révolution verte ou les techniques traditionnelles, l'impact environnemental négatif rend rapidement la production non viable, ce qui conduit à la déstructuration de l'univers familial et à la migration »* (Weid, 1997, p.3-4).

Ce qui indique, comme le remarque Pedroso (2003, p.4),

> *« que la réforme agraire et le renforcement de la petite production sont des conditions nécessaires, mais pas suffisantes pour la construction d'un modèle durable de développement rural. C'est-à-dire qu'ils font partie de*

> *l'axe stratégique pour le développement rural durable, mais, en fonction du modèle technologique promu (...), on peut avoir des impacts environnementaux et, dans le long terme, même sociaux et politiques négatifs ».*

Pour ce qui est des objectifs d'ordre éthique à poursuivre en quête de la durabilité du développement rural, dans la perspective agroécologique ils sont à la fois intergénérationnels (recyclage, conservation des sols, des eaux et de la biodiversité), intra-générationnels (création d'emplois, humanisation des entreprises, commerce équitable, respect à la diversité culturelle) et interspécifiques (souci du bien-être animal). Par exemple, en ce qui concerne la commercialisation de la production, si l'exploitation de niches de marché n'est pas écartée, d'autres voies de commerce comme des marchés de vente directe au consommateur, sans surprix, sont privilégiées. Ainsi, comme le souligne Canuto (1998, p. 22), « deux objectifs associés sont atteints : l'un écologique, par une plus grande durabilité, et l'autre social, du côté de l'agriculteur et aussi du consommateur ». En même temps, ces expériences de vente directe favorisent la construction d'une relation intégrative e participative entre les producteurs et les consommateurs (Gurgel, 2001), considérée comme essentielle à l'établissement d'un compromis autour de la garantie de la qualité des produits. Il est de même en ce qui concerne les itinéraires techniques alternatifs qui, outre des avantages d'ordre économique, écologique et sanitaire, procurent des avantages sociaux, en l'occurrence la création d'emplois, en raison de leur caractère plus intensif en travail.

Quant au respect à la diversité culturelle, la revalorisation des connaissances accumulées pendant des siècles au sein de l'agriculture traditionnelle apparaît comme essentielle. Ce qui ne signifie pour autant ni accepter inconditionnellement ces connaissances ni rejeter a priori les explications apportées par la science conventionnelle. L'utilité de celles-ci dans la compréhension des systèmes traditionnels et des mécanismes de régulation naturels est d'ailleurs considérée comme cruciale à la conception de la base technologique des systèmes de production de l'agriculture écologique.

Bien sûr, il ne s'agit pas de concevoir une base technologique générique visant son adoption à large échelle, mais d'associer le savoir-faire traditionnel et les connaissances scientifiques dans la conception de techniques appropriées écologiquement, socialement et économiquement aux spécificités locales (Sachs, 1997 ; Romeiro, 1998). En d'autres mots, ceux d'Altieri (2000, p. 13), *«... les solutions doivent être configurées en conformité avec les*

besoins et aspirations des communautés, ainsi que les conditions biophysiques et socioéconomiques existantes ». Ce qui implique une transition multilinéaire, plutôt qu'unilinéaire, vers l'agriculture durable. Effectivement, comme le souligne le PNUD/MMA (1999, p. 26),

> *« Les solutions actuellement jugées 'durables' ne semblent pas si multipliables. Elles sont bien spécifiques aux écosystèmes et très exigeantes en connaissance agroécologique locale. Sont rares les exemples de pratiques durables qui peuvent être adoptées en large échelle par un grand nombre d'agriculteurs ».*

Toutefois, Petersen et Silveira (2002, p.125) attirent l'attention sur le fait que,

> *« L'ajustement des systèmes techniques aux contextes écosociologiques locaux est nécessairement un processus long qui s'accomplit en plusieurs sédimentations provisoires, dans la mesure où les contextes eux-mêmes évoluent dans le temps. Ce processus impose le besoin d'intégration de connaissances spécifiques de divers domaines de la connaissance, dans une perspective interdisciplinaire : pédologie, phytotechnie, phytopathologie, entomologie, zootechnie, génétique, sociologie, économie, anthropologie, etc. En outre, il faut employer l'approche systémique pour l'organisation des connaissances et l'établissement des priorités de recherche ».*

Une préoccupation d'autant plus pertinente que la réalité actuelle de la recherche dans le domaine des sciences agraires, en termes institutionnels et culturels, est marquée par l'immédiatisme inhérent à notre ère et la persistante hégémonie de l'approche analytique. Mais, dans la perspective de l'agroécologie, au moyen de méthodologies participatives de recherche interdisciplinaire, à l'exemple de la modélisation d'agroécosystèmes, il devient possible de profiter à la fois de *« la méthode rationnelle, linéaire et analytique de production de connaissances scientifiques »* et des méthodes « intuitives, non-linéaires et intégratives » de production de connaissances empiriques des paysans. Et cela dans le but d'établir *« une dynamique synergique et complémentaire de construction de connaissances agroécologiques »* (Petersen et Silveira, 2002, p.130).

Finalement, les partisans du courant agroécologique prônent pour la reconnaissance institutionnelle du caractère pluriel de la mission de l'agriculture, visant la promotion et la rémunération non seulement de sa fonction économique de production d'aliments et de matières premières, mais également de ses fonctions d'ordre social et environnemental, telles que : la création d'emplois ; l'assurance de la sécurité alimentaire, en termes d'autosuffisance et de qualité nutritionnelle et sanitaire des aliments ; la préservation de l'environnement ; l'entretien des paysages ; le maintien de l'intégrité des sociétés rurales ; et la réduction de la pression migratoire sur les centres urbains, prévenant ainsi les problèmes qui y découlent. Une telle reconnaissance est d'ailleurs censée être susceptible de conduire les sociétés à faire l'option pour la transition vers une agriculture durable, ce qui peut impliquer, d'une part, soumettre l'ensemble des exploitations à *des « standards minimums de qualité et de respect de l'environnement »;* et, d'autre part, accepter de payer un surprix pour l'ensemble de la production agricole (Claude, 2001, p. 04).

Bref, au-delà de la mutation de la base technologique des systèmes de production agricole visant leur durabilité écologique et/ou économique, la perspective agroécologique vise la promotion des transformations sociales nécessaires au développement durable des territoires ruraux. L'accent est donc mis sur la société et son territoire, ce dernier étant perçu comme *« un élément fondamental de culture, une base pour l'intégration (et non pour la dualisation) sociale »* (Abramovay, 1994, p. 5).

Conclusions du chapitre

L'analyse du débat sur l'agriculture durable vient de nous montrer qu'il est fort controversé et marqué par l'existence de plusieurs perspectives différentes de la durabilité du développement agricole, parmi lesquelles principalement celles de l'Agriculture Ecologique et de l'Intensification Verte.

L'Intensification Verte prolonge la voie ouverte par le processus de modernisation de l'agriculture, correspondant à un processus de « perfectionnement » de l'agriculture moderne. Ceci au moyen de mesures de protection partielle de l'environnement, y compris l'adoption d'un certain nombre d'innovations technologiques présentées comme susceptibles de contribuer à la fois à la réduction des coûts environnementaux et à une plus grande efficacité économique des systèmes de production agricole. C'est le cas notamment des techniques de

précision et des plantes génétiquement modifiées. Depuis les années 1990, partout dans le monde, l'Intensification Verte constitue la tendance dominante d'« écologisation » de l'agriculture. Elle s'inscrit d'ailleurs dans le cadre du paradigme néoclassique, base de la conception prédominante du développement durable, à savoir la perspective écotechnocratique (cf. chapitre 3).

En ce qui concerne l'Agriculture Ecologique, il s'agit d'une tendance qui recouvre un ensemble varié de styles alternatifs d'agriculture qui présentent un certain nombre de traits caractéristiques communs, à savoir : d'un côté, une rupture plus ou moins accentuée avec l'agriculture moderne ; et, de l'autre côté, des systèmes de production agricole reconfigurés en fonction de l'objectif d'une agriculture moins intensive, fondée sur une mobilisation plus importante des ressources naturelles et humaines, au détriment d'intrants et de technologies susceptibles de provoquer des problèmes écologiques, dans le souci de préserver la nature et la vie humaine.

C'est dans le cadre de l'Agriculture Ecologique qui s'inscrit la perspective agroécologique, une tendance minoritaire et la plus radicalement opposée à « l'agriculture moderne ». Cette perspective se fonde sur les principes de l'Agroécologie, qui se présente comme une approche scientifique, méthodologique et technologique de l'agriculture durable. La rupture radicale avec l'agriculture moderne, qui constitue l'un de ses fondements, est considérée essentielle à la durabilité non seulement des agroécosystèmes mais aussi du développement rural, dans ses dimensions économique, écologique, sociale, éthique, culturelle, politique et territoriale. En outre, les problématiques sociale et écologique engendrées par l'agriculture moderne sont jugées indissociables, ce qui implique la fusion de mouvements sociaux et écologiques en tant que réponse à la crise socioenvironnementale qui affecte le milieu rural.

Le constat de la position minoritaire de l'approche agroécologique dans le débat général sur la durabilité du développement rural et de l'agriculture, ainsi que de son positionnement radicalement opposé à « l'agriculture moderne », rend le changement de la PNATER vers un référentiel d'inspiration fortement agroécologique à la fois radical et intrigant. Radical parce que, comme nous allons voir dans le chapitre suivant, le référentiel originel de cette politique est nettement marqué par l'influence du paradigme de la modernisation. Intrigant car, dans la mesure où la vision dominante du développement rural et de l'agriculture durables se fonde clairement sur la perspective de l'Intensification Verte, on est en droit d'imaginer que le projet politique d'une nouvelle PNATER fondé sur cette perspective aurait dû, en toute

logique, être privilégié dans le processus de décision. Comme nous l'avons annoncé plus haut, apporter des éléments d'explication du paradoxe représenté par l'agroécologisation de cette politique constitue la tâche majeure que nous nous sommes attribuée dans le cadre de notre recherche. Les résultats de ce travail sont présentés dans le dernier chapitre de cette thèse, soit le chapitre 6.

Des origines à la crise de la PNATER[208]

> *« … éduquer et s'éduquer, dans la pratique de la liberté, est une tâche de ceux qui pensent peu savoir – car ils pensent savoir quelque chose et peuvent ainsi arriver à savoir plus – en dialogue avec ceux qui, presque toujours, pensent rien savoir, pour que ceux-ci, en transformant leur pensée de rien savoir en pensée de peu savoir, puissent également savoir plus »* (Freire, 1983, p.15).

Introduction

Au Brésil, historiquement, l'action publique dans le champ de l'ATER – *Assistência Técnica e Extensão Rural,* service qui en France reçoit l'appellation « Aide Technique et Vulgarisation Agricole », a été marquée par le diffusionnisme et le productivisme inhérents à la Révolution Verte, ainsi que par la priorité aux moyens et grands producteurs agricoles, considérés comme les plus ouverts et aptes à l'adoption des technologies modernes.

Dans ce contexte, d'abord dans le système ABCAR et puis dans le SIBRATER[209], aux vulgarisateurs a été attribuée la mission d'*« éduquer le paysan pour l'enlever du retard »,* le persuadant à adopter les innovations sociales et techniques exigés par le productivisme en ascension, surtout l'augmentation de la consommation de *« biens industriels pour la production agricole »* (Caporal e Costabeber, 2007, p. 06). Dans ce sens, l'association de l'ATER à la Recherche Agricole et au Crédit Rural est apparue comme très opportune, comme l'adoption d'une approche éminemment productiviste et diffusionniste, d'inspiration nord-américaine, dans la formation des vulgarisateurs. Bref, au Brésil, l'action vulgarisatrice conventionnelle a mis l'accent sur le transfert persuasif de paquets technologiques, la dimension productive du processus de développement rural et l'affirmation de l'image de l'agriculteur moderne (Dias, 2004).

Ce chapitre se consacre à la description et à l'analyse du processus d'évolution de l'ATER conventionnelle, tel qu'elle a été mise en œuvre au Brésil, en tant qu'instrument de la

---

[208] Politique Nationale d'Assistance Technique et Extension Rurale.

[209] Le système ABCAR – Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural a été implanté à partir de 1949, devenant le SIBRATER – Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural en 1974, lorsqu'on a créé l'EMBRATER – Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural.

politique agricole. Dans ce sens, nous avons d'abord essayé de rendre compte du contexte socio-économique, politique et idéologique, notamment en ce qui concerne l'agriculture, dans lequel l'ATER publique a été proposée et institutionnalisée dans le Pays. Ensuite, dans la deuxième section, nous engageons une discussion sur la définition des services d'ATER, suivie d'une présentation du modèle classique d'ATER, soit le modèle nord-américain. La troisième section est celle où le processus d'évolution de la PNATER brésilienne originelle, dans ses différentes phases, de sa naissance à son apogée, est décrit et analysé. Enfin, dans la quatrième et dernière section, nous présentons quelques éléments descriptifs et explicatifs de la crise qui a culminé avec l'extinction, en 1990, de l'EMBRATER, alors responsable de la coordination du SIBRATER.

La PNATER : un instrument de politique agricole face au « retard » de l'agriculture brésilienne

En tant que colonie de l'Empire Portugais, dans le cadre du capitalisme marchand, le Brésil a eu pendant plus de trois siècles (1500-1822) ses richesses exploitées par la Métropole, qui ne le concevait que, d'une part, comme source de produits agricoles et minéraux destinés à l'exportation et, d'autre part, comme marché pour les produits manufacturés métropolitains. L'économie brésilienne a donc été conduite à se spécialiser dans la production des produits les plus rentables, c'est-à-dire le plus valorisés dans le marché international, dans une conjoncture donnée. D'où la succession de « cycles économiques »[210] qui marquent l'histoire de l'économie brésilienne. Spécialisation qui, dans le domaine de l'agriculture, a pris la forme d'une monoculture pratiquée au sein de grands latifundiums et fondée sur l'esclavagisme[211].

« L'agriculture brésilienne s'est établie sur la base d'un système de latifundium agroexportateur, dans lequel la monoculture de quelques produits (cane à sucre, café ou coton) satisfaisait les demandes des marchés externes et oscillaient en conformité avec les intérêts des pays importateurs » (Caporal, 1998, p. 109).

---

[210] On a eu d'abord le cycle du bois-brésil (1503-1580), puis les trois grand cycles du sucre (1550-1650), de l'or (1690-1760) et du café (1825-1930). D'autres cycles moins importants se sont succédés parallèlement à ces derniers, soit ceux du coton, du caoutchouc, du cacao, des bovins et du tabac.

[211] L'esclavagisme n'a été aboli au Brésil qu'en 1888.

Après l'émancipation politique du Brésil, d'abord en tant qu'Empire (1822-1889) et puis dans la Première République (1889-1930), l'économie du pays est restée orientée vers la satisfaction des demandes externes, c'est-à-dire en fonction des prix des *commodities* sur le marché international. Quant aux besoins essentiels de la majeure partie de la population brésilienne, ils sont restés en grande mesure négligés. D'autant plus que, d'un côté, le gros du marché interne se limitait alors à l'aristocratie rurale et à une petite bourgeoisie émergente, puisque le reste de la population vivait en conditions de subsistance, c'est-à-dire, en marge du processus économique. De l'autre côté, les intérêts liées au latifundium exportateur ont su maintenir leur suprématie face au *« propos de moderniser la société brésilienne, à travers l'industrialisation et un effort éducationnel, alimenté par les premiers républicains »* (Brum, 1995, p.53).

> *« La dynamique de la croissance agricole, entre 1850 et la crise de 1929, est encore très influencée par la dynamique du marché externe. Malgré la croissance du marché interne entraîné par le début de l'industrialisation et par la substitution de l'esclave par le travailleur libre, les produits exportables (notamment le café et, avec un poids mineur, le sucre et le coton) commandaient encore le rythme de l'incorporation des terres agricoles nouvelles et les fluctuations du revenu agricole » (Silva, 1996, p. 13).*

Ce n'est qu'à partir des années 1920 que l'importance économique et politique des forces liées au secteur agroexportateur a commencé à décliner de façon significative. L'intensification du processus d'industrialisation[212], la croissance du marché interne et la renaissance du nationalisme[213], tout cela favorisé par la Première Guerre Mondiale et par la crise du café[214], constituent des éléments explicatifs de la crise globale alors vécue par le

---

212 Les premiers établissements industriels du pays ont surgit dans la deuxième moitié du XIXe. siècle. Mais, selon Brum (1995, p. 67), on ne peut parler d'un *« processus d'industrialisation, sans solution de continuité et avec une accélération croissante, qui met fin à la exclusivité de l'économie exportatrice »,* qu'à partir de la Première Guerre Mondiale.

213 Le nationalisme brésilien est né au XIXe. siècle. Mais, à cette époque, il s'agissait d'un nationalisme romantique, qui se restreignait *« à l'exaltation de la nature, des richesses naturelles, de l'extension du territoire »* du pays. Dans sa deuxième phase, dont on parle ici, il *« va au-delà : part d'une attitude fondamentalement anti-portugaise, avance vers une attitude anti-européenne en général, chemine dans le sens d'une exaltation des vertus civiques et militaires, progresse vers la nécessité de façonner notre peuple et promouvoir l'intégration nationale et incorpore aussi la dimension économique en faveur de l'industrialisation du pays et une posture anti-impérialiste »* (Brum, 1995, p.75).

214 Dès l'émancipation politique, en 1822, jusqu'à 1930, l'économie brésilienne a été marquée par le cycle du café, qui est entré en décadence au début du vingtième siècle, avec une crise de superproduction, et s'est terminé en 1930, avec la crise économique mondiale, qui a provoqué la réduction drastique des exportations et du prix du café dans le marché international. Pendant cette crise, les capitaux générés par la production du café

Brésil. Crise qui, après la débâcle des programmes de soutien au secteur de production du café, en 1929, suivie par la dépression économique, a débouché sur la Révolution de 1930[215] et la montée au pouvoir de Getúlio Vargas[216], représentant des nouveaux groupes d'intérêt liés non seulement à la bourgeoisie émergente, mais aussi aux classes moyennes. Ce qui implique un affaiblissement important de l'ancien système politique commandé par les intérêts de l'aristocratie agro-exportatrice (Brum, 1995).

Dans ce cadre, se déroule un débat de plus en plus vif autour des problèmes nationaux. Débat au sein duquel émerge une nouvelle perception du Brésil, en tant que pays périphérique et dépendant, notamment en termes économiques et culturels, malgré plus d'un siècle d'émancipation politique, dont le caractère plus fictif qu'effectif est mis en lumière. Cette situation d'infériorité est attribuée surtout au retard du système économique brésilien par rapport à ceux des pays développés. La mise en œuvre d'une politique industrielle visant non seulement l'expansion de l'industrie nationale, mais aussi sa protection contre la concurrence étrangère, est alors présentée comme une stratégie cruciale à la conquête de l'indépendance économique du pays. Des idées qui sont renforcées par le rappel de l'exemple des *« nations les plus avancées du monde, qui avaient réalisé leur progrès à travers l'implantation de parcs industriels dynamiques »* (Brum, 1995, p.63-64).

En fait, cette montée en force de la conscience nationaliste associée à la pensée *« développementiste interventionniste»* a eu lieu dans la plupart des pays latino-américains. Selon Mantega (1984, p.23), dans les années 1940 et 1950, cette dernière est devenue le *« cheval de bataille d'un ensemble hétérogène de forces sociales favorables à l'industrialisation et à la consolidation du développement capitaliste dans les pays les plus éminents de ce continent »*[217]. Fondée sur le courant keynésien de la Nouvelle Économie Politique, qui s'oppose au libéralisme néoclassique[218], et le « protectionnisme éducatif » de List, cette pensée défend une plus grande intervention de l'État dans l'économie et des

---

se sont progressivement déplacés vers le secteur industriel. D'autant plus que la production industrielle est devenue bien plus attractive dans le contexte de blocage économique international, provoqué par les guerres mondiales, et donc de frein aux importations (Brum, 1995).

215 La Révolution de 1930 a été un mouvement nationaliste armé, commandé par les militaires.

216 Getúlio Vargas est resté au pouvoir, en tant que Président du Brésil, pendant 19 années, divisées en deux périodes : de 1930 à 1945, et puis de 1951 à 1954.

217 Au Brésil, cet ensemble englobait, conforme nous apprend Mantega (1984, p.26), *« dès une partie considérable des militaires, le gros de la classe moyenne, une partie significative du nouveau patronat industriel, en passant par les masses urbaines et par le prolétariat croissant, alors séduits par les leaders petit-bourgeois et par les intellectuels de gauche en général ».* L'idéologie développementiste interventionniste était également *« dûment représentée dans la bureaucratie étatique ».*

mesures protectionnistes, afin de favoriser l'industrialisation des pays périphériques. En d'autres mots, ceux de Mantega, il s'agissait de

> *« ... réorganiser la structure étatique afin de réallouer les ressources économiques et financières (financements, subsides, etc.), préparer l'infrastructure pour l'avènement de l'industrie (énergie, transports et intrants de base) et, finalement, la protéger de la forte concurrence de l'industrie étrangère »* (Mantega,1984, p.28).

Au Brésil, ces mesures ont été mises en place à partir de 1930, dans le cadre du premier gouvernement de Getúlio Vargas, qui a promu un processus de développement basé sur l'intervention directe de l'État sur l'économie, l'entreprise nationale et une politique d'industrialisation par substitution d'importations. On peut distinguer trois étapes dans ce processus, qui s'est prolongé au-delà du gouvernement de Vargas, jusqu'au coup d'État de 1964 : 1) la production de biens de consommation non durables ; 2) la production de biens de consommation durables (notamment voitures et électroménagers), à partir de 1950 ; et 3) la production de biens de base et de capital (machines et équipements), à partir de 1960. En ce qui concerne le secteur agricole, on a stimulé la diversification de ses produits, les taux de croissance de la production de denrées alimentaires pour le marché national dépassant désormais ceux de la production destinée à l'exportation (Caporal, 1998).

La posture nationaliste du gouvernement Vargas, ainsi que de ses successeurs, n'a pour autant pas pu empêcher que la participation du capital étranger (surtout nord-américain) dans ce processus, sous des formes diverses, ait été de plus en plus importante[219]. D'autant plus que les pressions dans ce sens exercées par les groupes monopolistes internationaux, à travers les groupes nationaux qui leur étaient associés, étaient fort considérables. Comme le souligne Brum (1995, p.93), surtout à partir du Gouvernement de Juscelino Kubitschek (1956-1961)[220],

---

[218] Contrairement à la pensée libérale, les keynésiens affirment que loin de promouvoir l'allocation optimale des ressources, les forces du marché, sous un régime de laissez-faire, provoquent de la capacité oisive, du gaspillage et du chômage (Mantega, 1984).

[219] Depuis son émancipation politique, le Brésil a été fortement influencé, notamment en ce qui concerne les affaires économiques, par les intérêts anglais. A partir de la Première Guerre Mondiale, les Etats-Unis se sont peu à peu imposés comme le nouveau centre mondial du pouvoir économique et politique, se substituant à l'Angleterre, y compris en ce qui concerne l'influence sur la vie économique et culturelle brésilienne.

[220] Comme le souligne Brum (1995, p. 95), c'est *« pendant l'ère Kubitschek que le terme développement s'incorpore au répertoire vocabulaire du pays, se substituant au mot progrès jusqu'alors couramment utilisé, lequel était présent même dans le drapeau national »*. La conception dominante du développement était alors celle de caractère nettement économiciste, forgée dans l'après-guerre (voir chapitre II), sous la suprématie des Etats-Unis, souvent présenté à l'époque *« comme le seule pays développé et modèle à être imité ».*

> *« ... on vérifie une invasion économique du pays par le capital étranger, qui passe à occuper progressivement les branches industrielles les plus importantes, dynamiques et rentables. L'entrepreneur brésilien,(...), dépourvu de tradition, capital, technologie ou capacité administrative, n'a pas les conditions de compétition et, par conséquent, perd du terrain ».*

La CEPAL[221] elle même, malgré l'importance de son rôle en tant qu'interprète et théoricienne des idées défendues par le front nationaliste latino-américain, considérait positive la pénétration du capital étranger dans l'économie des pays périphériques, compte tenue de sa potentielle contribution à l'augmentation de l'épargne nationale et du rythme d'accumulation capitaliste. D'autant plus que, dans la pensée « cepalienne », le manque de dynamisme de l'économie de ces pays était attribué à une pénurie vérifiée de capital. Ainsi, sous réserve de compromis du capital étranger avec le processus de développement national, surtout en ce qui concerne l'industrialisation, la CEPAL jugeait qu'il n'y a pas de contradiction dans la participation dudit capital dans ce processus. Les idées « cepaliennes » en termes de stratégies de développement ont d'ailleurs été en grande mesure adoptées par plusieurs pays de l'Amérique Latine, notamment le Brésil (Mantega, 1984).

Il est de même en ce qui concerne les convictions progressistes du gouvernement Vargas, qui se voit néanmoins obligé de faire des concessions aux intérêts traditionnels liés au latifundium agroexportateur. De fait, la transition de l'économie brésilienne de sa phase agroexportatrice vers une économie urbano-industrielle s'est basée sur une alliance avec les intérêts des oligarchies agraires, qui se trouvaient alors en décadence mais étaient encore puissantes sur les plans économique et politique. Le changement de la structure foncière trop concentrée[222], héritée de l'époque coloniale, n'a donc été même pas envisagée. Il s'est agit donc d'un processus de transition au caractère non seulement conciliateur[223], mais aussi conservateur, puisque restreint au domaine économique (Mantega, 1984 ; Brum, 1995).

---

221 La CEPAL – Commission Économique pour l'Amérique Latine, née à la fin des années 1940, est devenue, selon Mantega (1984), le *« référent théorique décisif pour la gestation des principaux thèses sur le développement ou sous-développement périphérique qui ont animé la discussion théorique latino-américaine de l'après-guerre ».*

222 Le caractère fort monopolisé de la structure agraire des pays latino-américains était considéré par la CEPAL comme un entrave à une meilleure occupation et utilisation de la terre, donc à l'augmentation de la productivité des activités agricoles, ce qui rendait essentielle la réalisation de la reforme agraire dans ces pays.

223 Selon Mantega (1984), le choix de la voie de la conciliation, c'est-à-dire, l'option par l'*« État de compromis »,* caractérise l'État brésilien depuis le début du régime républicain.

Mais le caractère contradictoire de cette alliance de la bourgeoisie émergente avec les intérêts des oligarchies agroexportatrices, souligné par Brum (1995), est en fait à peine apparent. D'abord, parce que le capital national, si nécessaire à l'expansion industrielle, en plus d'être insuffisant, se trouvait en grande mesure concentré aux mains desdites oligarchies. Ensuite, car telle alliance s'est fondée sur l'idée selon laquelle l'agriculture, et particulièrement la grande exploitation agricole, comme on le verra plus loin[224], a un rôle essentiel à jouer dans le processus d'industrialisation et modernisation du pays. Ce que l'on peut dégager de ces mots de Mantega, à propos du projet de développement économique esquissé par Roberto Simonsen[225], le plus éminent représentant du courant interventionniste de la bourgeoisie brésilienne, dans les années 1940 :

> *« ... on proposait une avancée plus accentuée de l'industrialisation à travers la protection tarifaire et basée sur l'infrastructure à être mise en place par l'État, gardant l'importance du secteur exportateur en tant que fournisseur, tant des divises pour les croissantes importations brésiliennes, que des matières-premières et des aliments requis par l'expansion urbaine-industrielle ; tout cela orienté et synchronisé par la planification étatique* » (Mantega, 1984, p.27).

En d'autres mots, une alliance entre les secteurs industriel et agricole était alors plutôt vue comme désirable et même incontournable, dans la mesure où l'on croyait que le succès du processus d'industrialisation et de modernisation du pays dépendait de la collaboration du secteur agricole, dans le sens du bon accomplissement de ses « fonctions classiques », soit :

- ✓ garantir, à travers l'augmentation de la production agricole et donc des exportations, les devises nécessaires à l'importation des biens de capital essentiels au développement industriel ;
- ✓ générer des excédents de capital susceptibles d'être investis dans l'activité industrielle ;

---

[224] D'après Silva (1982, p. 27), l'idée selon laquelle le caractère trop concentré de la structure foncière brésilienne serait un entrave au processus d'industrialisation du pays n'était qu'un mythe, que *« ledit miracle brésilien s'est chargé de détruire »*. En effet, comme l'affirme l'auteur en question, le processus de modernisation de l'agriculture brésilienne *« s'est accompagné d'unités de production de plus en plus grandes, avec une conséquente détérioration de la distribution du revenu dans le secteur agricole »*.

[225] Roberto Simonsen, qui a été entrepreneur et leader de la Fédération des Industries de São Paulo, a été l'un des personnages les plus remarquables du débat autour du développement économique brésilien, dans les années 1940, tant sur le plan théorique que dans la vie politico-économique du pays (Mantega, 1985).

- ✓ assurer l'autosuffisance alimentaire et en matières premières du pays, c'est-à-dire la satisfaction à bas prix des besoins croissants en aliments et en matières premières, d'une population grandissante de travailleurs urbains et d'une industrie en expansion, contribuant ainsi à la réduction des coûts de production de l'industrie ;

- ✓ devenir un débouché industriel, soit un marché consommateur des produits industrialisés ;

- ✓ être un réservoir de main-d'œuvre susceptible de satisfaire, à bon marché, la demande en force de travail de l'industrie.

Et cette collaboration était d'autant plus nécessaire que, pour être en mesure de répondre convenablement aux attentes de la société et aux demandes du système économique qui lui étaient adressées, c'est-à-dire d'accomplir ses « fonctions classiques », le secteur agricole, souvent qualifié d'archaïque, devrait-il aussi se moderniser[226]. Autrement dit, *« seulement avec la modernisation, c'est-à-dire, avec l'élimination de l'archaïque, l'agriculture pourra jouer de façon efficace son rôle »* (Silva, 1982, p. 18). Ce qui était bien évident dans la vision alors dominante sur l'économie nationale, soit une vision dualiste, marquée par l'idée de l'existence dans le pays, d'un côté, d'un secteur capitaliste et donc dynamique et moderne, mais encore insuffisant, c'est-à-dire l'industrie ; et, de l'autre côté, d'un secteur de subsistance et donc arriéré, soit l'agriculture[227].

De fait, le secteur agricole était alors largement perçu avant tout comme une entrave à l'industrialisation, à la croissance économique, enfin, à l'atteinte des objectifs de modernisation que l'on avait globalement assigné au système économique national. Comme le souligne Silva (1982, p.17), *« l'industrialisation était présentée comme la formule miraculeuse capable de, à elle seule, générer le développement ; et le secteur agricole, montré du doigt comme le responsable par le retard de ces pays, devrait céder sa place dominante dans l'économie »*.

Ainsi, comme toujours dans son histoire, l'agriculture brésilienne était invitée à évoluer en fonction d'intérêts externes au secteur, dictés par les centres économiques, nationaux ou

---

[226] Pour Schuh, par exemple, pour contribuer dans le processus de développement économique, l'agriculture devrait changer dans le sens d'une plus grande productivité de la terre et du travail. Américain, professeur à l'Université de Purdue, Indiana, EUA, Schuh a travaillé au Brésil comme consulteur de l'USAID. Il a eu une grande influence sur la pensée développementiste, ainsi que sur l'élaboration de politiques publiques du Brésil, notamment en ce qui concerne la question de l'articulation entre la modernisation de l'agriculture et l'industrialisation (Mussoi, 1998).

[227] Les modèles dualistes ont découlé du *« constat des deux mondes 'séparés' – le sous-développé et le développé. Et les propositions formulées pour surmonter cet antagonisme dérivaient de l'imitation du chemin parcouru par les pays développés, comme si le sous-développement était une étape antérieure de ce processus, comme si les pays aujourd'hui dits développés avaient un jour été sous-développés »* (Silva, 1982, p. 17).

étrangers, auxquels les décisions quant au modèle de développement et aux politiques agricoles à mettre en œuvre dans le pays ont été toujours subordonnées. En effet, comme le souligne Caporal (1998, p.109),

> *« … les changements vérifiés dans le processus de développement agricole du Pays ont constitués des réponses, en partie, à des changements de nature socio-économique et politique vérifiés dans la société brésilienne, mais ont également été déterminés par les intérêts dominants, d'abord dans les pays colonisateurs et plus tard par les politiques et modèles imposés par les pays capitalistes industrialisés ».*

Les exigences de modernisation à l'égard de l'agriculture brésilienne sont devenues plus vives encore dans l'après-guerre, compte tenu de la situation de plus en plus déficitaire de la balance commerciale du pays, notamment à partir de 1947[228], ce qui était perçu comme un frein à l'importation des biens de capital nécessaires au soutien du développement industriel. Par ailleurs, la production agricole ne cessait pas de perdre du terrain en ce qui concerne son poids dans l'économie nationale. De fait, comme le montre Mantega (1984, p.65), entre 1940 et 1954, le taux de croissance de la production agricole a été trois fois plus petit que celui de l'industrie, celle-ci passant, à partir de 1956, *« à détenir une partie du produit interne aussi grande que celle de l'agriculture ».*

En outre, l'alignement du Brésil aux intérêts expansionnistes et contre-révolutionnaires des États-Unis, dans le cadre de la Guerre Froide, l'a conduit à souscrire aux directives de développement capitaliste esquissées dans le célèbre Point IV du discours du Président Truman (cf. chapitre 2). D'autant plus que l'« *expansion des institutions de l'impérialisme américain en Amérique Latine »,* dans le but de contrecarrer la consolidation et expansion du bloc socialiste afin de renforcer l'hégémonie des Etats Unis sur la scène politique internationale, a pu compter sur l'appui des élites dominantes du Brésil, en particulier les groupes associés au grand capital international (Caporal, 1998, p.61 ; Mussoi, 1998). Les stratégies de développement alors recommandées ont donc aussi, ou plutôt principalement, le but de *« garantir l'ordre social et maintenir le monde 'libre' des régimes et des idéologies*

---

[228] En fait, d'après Brum (1995), dans l'immédiat après-guerre, plus précisément en 1945, le Brésil était un grand créditeur international. Ce qui s'explique par les successifs soldes positifs de sa balance commerciale obtenus, pendant la deuxième guerre, grâce à la réduction des importations, en vertu de la diminution de la production industrielle en Europe et aux Etats-Unis, associée à l'augmentation des exportations destinées à l'approvisionnement des pays alliés. Mais les crédits alors accumulés ont été littéralement dilapidés par le gouvernement du Président Eurico Gaspar Dutra (1946-1950).

considérées comme 'non démocratiques' » (Mussoi, 1998, p. 150). En fin de compte, il était courant à l'époque que *« les peuples affamés étaient plus réceptifs à la propagande communiste internationale que les nations prospères »* (Scalcon, 1965 ; cité par Mussoi, 1998, p.177).

C'est ainsi que a été signé, en 1950, l'Accord Général de Coopération Technique Brésil – États Unis, dans le cadre du Système de Coopération Bilatéral, une sorte de Plan Marshall pour l'Amérique Latine créé sous l'inspiration du célèbre Point IV du discours du Président Truman. En 1953, en conséquence de cet accord, on a créé le *Escritório Técnico de Agricultura Brasil – Estados Unidos* – ETA[229], dont la mission était de développer des activités dans les domaines suivants : éducation rurale, recherche et vulgarisation agricole, conservation des ressources naturelles, appui à la production et au conditionnement agricoles.

Dans ce contexte, s'intensifie le débat sur le « retard » du Brésil[230], notamment en ce qui concerne le secteur agricole, et monte en force la proposition de construction d'une politique de modernisation de l'agriculture comme stratégie capable de contribuer au dépassement du « sous-développement » tant du secteur, que de l'économie nationale dans son ensemble (Caporal, 1998).

Parmi les adeptes de cette proposition, on trouve non seulement les intellectuels porteurs de la pensée « développementiste », mais aussi les groupes industriels, dont la pression pour la modernisation de l'agriculture, d'après Silva (1996), découlait notamment de leur préoccupation concernant l'offre nationale en aliments et matières premières. Préoccupation d'autant plus justifiée que, face à la croissance de la demande en aliments due à l'expansion des activités urbaines, l'historique insuffisance du modèle agro-exportateur, en ce qui concerne la sécurité alimentaire du Pays, devenait de plus en plus grave (Caporal, 1998)[231]. Cette crise de l'agriculture brésilienne a été d'ailleurs au centre du débat qui s'est déroulé dans les premiers Congrès Agricoles réalisés dans le Pays, en 1901 et 1908, où un consensus s'est formé sur *« l'opportunité de se laisser prospérer, plus ou moins librement, par la*

---

229 Bureau Technique en Agriculture Brésil – États Unis.

230 En France aussi, selon Jobert et Muller (1987, p. 84), la problématique du retard a été posée dans l'immédiat après-guerres. En citant Kuisel (1984), ils affirment que *« c'est à partir de ce moment-là que l'on prend conscience du retard que la France, qui s'était 'assoupie', a accumulé et qu'il lui faut rattraper ».*

231 On peut avoir une idée sur le degré de cette insuffisance à travers ces données quantitatives présentées par Guimarães (1982, p.73 ; cité par Caporal, 1998) : *« le traditionnel mépris du latifundium par les cultures alimentaires (...) mettait la presque totalité de la diète de la population dans la dépendance des importations dès l'étranger de façon que, en 1901, le Brésil destinait déjà 42,9% de la valeur totale de ses importations à l'achat de denrées alimentaires ».*

première fois au Brésil, un type de propriété paysanne » (Guimarães, 1982, p.75-76 ; cité par Caporal, 1998).

On y trouve également *« des segments oligopolistiques du capital international, particulièrement ceux liés à l'industrie de tracteurs et d'intrants chimiques* », désireux d'installer leurs filiales au Brésil, compte tenu des avantages fiscaux offerts par l'État brésilien (Silva, 1996, p. 49), ainsi que des bas coûts de la main-d'œuvre et des matières premières du Pays[232]. Il y avait aussi la pression de l'impérialisme commercial qui, intéressé au maintien des pays périphériques dans leur rôle subsidiaire de *« grenier des centres développés »* (Mantega, 1984, p. 48), voyait d'un bon œil la modernisation de l'agriculture des premiers, en raison de ses promesses en termes de gains de productivité et, donc, de baisse des prix de leurs produits primaires. Enfin, les élites agraires elles aussi, malgré leur réputation d'avoir une attitude anti-industrialisation[233],

> *« ... désiraient une politique d'industrialisation qui modernise la base technique de l'agriculture, d'autant plus que les propriétaires se sentaient de plus en plus menacés par les propositions de réforme agraire, qui montaient progressivement en force à la fin des années 1950 et début des années 1960 »* (Silva, 1996, p. 49).

La modernisation de l'agriculture brésilienne a pu faire ses premiers pas dans l'après-guerre, grâce à la politique monétaire qui, en maintenant la monnaie nationale surévaluée face au dollar, a permis l'importation de tracteurs et d'équipements agricoles divers, ainsi que d'intrants chimiques, surtout des engrais[234] (Silva, 1996). Il y a eu aussi le recours à l'aide internationale – technique et financière –, dans le cadre de laquelle ont été élaborés des projets *« au moyen desquels le Brésil devrait recevoir de l'aide financière pour importer des*

---

[232] D'après Brum (1995, p. 103), les entreprises étrangères alors établies au Brésil ont encore eu l'avantage de pouvoir importer, *« de leurs sièges, machines et équipements obsolètes, leur valorisant comme si modernes ils étaient, tout cela sans aucune couverture de change ou restriction quant aux imitations de fabrication nationale, en même temps que sont interdites ces mêmes procédures aux entreprises nationales »*.

[233] En fait, c'est la politique explicite de transfert des devises advenues des exportations agricoles, pour financer l'expansion industrielle, qui était critiquée par les secteurs agraires. En effet, ces secteurs *« se sont positionnés fermement contre la confiscation, avec un discours contre les nouveaux riches qui importaient des industries obsolètes, tandis que l'agriculture demeurait abandonnée »* (Silva, 1996).

[234] Il s'agissait là d'une politique également sélective et protectionniste de change qui, au moyen de taxes multiples, favorisait l'importation des biens jugés essentiels au processus d'industrialisation du pays, au même temps qu'elle créait des difficultés à l'importation des biens similaires à ceux produits dans le pays (Silva, 1996).

tracteurs, des charrues, des semoirs, des machines à récolte et d'autres équipements agricoles, dès les États Unis » (Guimarães, 1982 ; cité par Caporal, 1998, p. 70)[235].

C'est sur la base de ces mesures d'incitation à l'importation de produits destinés à la modernisation de la base technique de l'agriculture que le nombre de tracteurs utilisés dans les établissements agricoles du Brésil a pu passer de 3.380 unités, en 1940, à 61.345 unités, en 1960. En ce qui concerne l'évolution de la surface moyenne par tracteur, le Tableau 1 montre une énorme décroissance entre 1940 et 1960[236].

Tableau 1 - Surface par tracteur et % d'établissements agricoles usagers d'engrais au Brésil

Indicateur	1940*	1950*	1960*	1970**	1980**
Hectares de la surface totale recensée par tracteur	58.497	27.737	4.073	1.483	572
% d'établissements usagers d'engrais	-	-	13,2	18,6	32,1

Sources : * Silva (1996) ; ** Mussoi (1998).

Quant à l'emploi d'intrants chimiques, on ne dispose d'aucun donnée avant 1960 et, relativement à cette année, les seuls chiffres dont on dispose se réfèrent au pourcentage d'établissements qui faisaient usage d'engrais, chimiques ou organiques (voir Tableau 2), ainsi que ceux relatifs à la consommation apparente d'engrais phosphatés (P_2O_5) et azotés (N). Le Tableau 2 montre l'évolution de ce dernier indicateur dans la période 1960-1990.

Tableau 2 - Consommation apparente de NPK au Brésil, 1960-1995 (1000 tonnes de nutriments)

Année	Phosphatés (P_2O_5)	Azotés (N)	Potassiques (K_2O)	Total
1960	131,6	66,8	-	198,4
1967	204,6	103,4	136,9	444,9
1970	415,9	276,4	306,7	999,0
1975	1016,7	406,2	557,1	1980,0
1980	1853,9	905,6	1306,6	4066,1
1981	1218,2	668,4	766,7	2653,3
1982	1133,6	646,2	571,3	2651,1

[235] On fait référence ici à deux projets élaborés, au début des années 1950, par la Commission Mixte Brésil–États Unis, dont les directives ont orienté la politique économique du gouvernement brésilien, dans la première moitié de la décennie 1950. La décision d'élaborer ces projets a découlé d'une étude sur la question agraire brésilienne, réalisée par les experts de ladite commission, qui y ont curieusement conclut qu'il y avait au Brésil un grave problème de pénurie en main-d'œuvre (Guimarães, 1982 ; cité par Caporal, 1998, p. 70).

[236] Comme le souligne Silva (1996), il faut relativiser l'importance de ces chiffres, compte tenu que cette évolution s'est effectuée sur une base trop restreinte.

1983	934,3	586,2	726,4	2246,3
1985	1257,0	751,0	1060,0	3066,0
1988	1507,0	815,0	1406,0	3278,0
1989	1296,0	823,0	1264,0	3383,0
1990	1186,0	779,0	1183,0	3148,0

Source : Mussoi (1998)

Il est vrai que les chiffres présentés ci-dessus, concernant la période 1940-1960, indiquent un changement significatif dans le sens de la modernisation de l'agriculture brésilienne, notamment en ce qui concerne la mécanisation du secteur. Néanmoins, comme le souligne Silva (1996), ce changement aurait certainement pu être encore plus important si, à l'époque en question, la production interne d'intrants modernes n'avait pas été aussi insignifiante ou même nulle comme c'était le cas des tracteurs, ou alors si la capacité d'importation du pays n'avait pas été très limitée. De fait, bien que la reconnaissance, par l'État brésilien, de l'opportunité d'implanter dans le Pays une industrie de biens d'équipement et d'intrants agricoles remonte au deuxième gouvernement de GetúlioVargas, cette implantation n'a débuté qu'à partir de 1953, faute de conditions internes favorables. D'abord, très doucement, on a mis en place l'industrie nationale d'engrais chimiques, notamment des phosphates. Puis, dans la deuxième moitié des années 1950, dans le cadre du *Plano de Metas*[237], également avec une grande lenteur, on a commencé à implanter l'industrie de machines agricoles, dont la consolidation n'a eu lieu qu'à partir du milieu de la décennie suivante (Stolke, 1986; cité par Silva, 1996).

C'est pourquoi, selon Silva (1996), jusqu'à la fin des années 1960, malgré l'importance des changements techniques vérifiés dans l'agriculture dès l'après-guerre, la croissance de la production agricole au Brésil s'est appuyée fondamentalement sur l'expansion de la surface cultivée qui, dans la période 1930-1970, a correspondu à environ 21 millions de hectares. Dans cette période, on a également vérifié un processus de diversification de la production agricole, ainsi que le passage de l'accent jusqu'alors mis sur le marché externe vers le marché

[237] Le *Plano de Metas* a été un plan national de développement, tout à fait en phase avec la logique développementiste, élaboré et mis en œuvre par le gouvernement Kubitschek. Selon la propagande gouvernementale de l'époque, le but majeur de ce plan était celui de promouvoir, dans une période de 5 ans (1956-1960), une croissance de l'économie brésilienne équivalente à 50 ans. Le *Plano de Metas* attirait l'attention sur le besoin d'articulation entre la recherche, le crédit rural et la vulgarisation agricole en tant qu'instruments clefs de la politique de modernisation de l'agriculture. Une modernisation d'autant plus urgente que l'agriculture devrait être en mesure de soutenir la croissance du complexe agro-industriel moderne, qui figurait parmi les mesures concrètes définies par le Plan, à côté de l'augmentation de l'offre en crédit rural et de l'organisation et perfectionnement des services de recherche et vulgarisation agricole (Mussoi, 1998).

interne. Des transformations qui s'expliquent, d'une part, par la chute des exportations du café ; et, d'autre part, par la croissance de la demande interne en aliments et matières premières, en raison de l'intensification du développement urbain-industriel. On peut donc voir que,

> *« Quoique du côté de la production les déterminants de la dynamique de l'agriculture aient été déplacés vers le marché interne, du point de vue des transformations de sa base technique elle demeurait encore liée au marché externe, puisque sa modernisation dépendait de la capacité à importer machines et intrants »* (Silva, 1996, p. 19).

A partir de 1965, dans le cadre de la Révolution Verte et du régime dictatorial qui s'est établi au Brésil en 1964, l'internalisation de l'*« industrie pour l'agriculture »* étant déjà accomplie, la modernisation de l'agriculture y a finalement pu prendre de l'essor. En effet, comme le résume Silva (1996, p. 30),

> *« ... tandis que la modernisation dépendait de l'importation d'intrants chimiques, équipements et machines, elle avait une limite claire, donnée par la capacité à importer. Ainsi comme le complexe rural dépendait des exportations pour s'étendre, la modernisation, dans ses débuts, dépendait de la capacité à importer pour se généraliser. L'internalisation de la production d'intrants et machines agricoles rompt cette limite ; à partir de là la modernisation de l'agriculture marche sur ses propres pieds, les limites étant maintenant posées par elle même, autrement dit, par le capital inséré dans l'activité agricole ».*

Et ces limites sont apparues avec d'autant plus de force que le processus de modernisation de l'agriculture implique une augmentation significative de la consommation intermédiaire du secteur. En effet, cela signifie que la production agricole dépend de plus en plus d'achats industriels (machines et intrants chimiques et biologiques), et, donc, devient de plus en plus intensive en termes d'utilisation de capital fixe et circulant. En d'autres mots, les producteurs agricoles, notamment les moins capitalisés, ont besoin de financements de plus en plus importants, lesquels ne peuvent plus être apportés par des agents isolés, comme c'était avant le cas du crédit usurier (Silva, 1996).

D'où l'institutionnalisation au Brésil, en 1965, du Système National de Crédit Rural – SNCR, dans le cadre d'une politique de crédit rural qui, au moyen de taxes subventionnées et délais relativement longs, ont offert aux producteurs agricoles des conditions financières favorables à l'adoption des intrants modernes qui leur ont été désormais imposés comme une nécessité technique inexorable. En fin de compte, comme le souligne Mussoi (1998, p.163), *« la direction du progrès technique se faisait dans un sens unique : de dehors en dedans du milieu rural, sans aucune prise en compte de sens alternatifs »*. Et cette imposition était d'autant plus réelle que le crédit rural, en tant qu'instrument clef de la politique de modernisation de l'agriculture brésilienne, obligeait ses bénéficiaires à adopter les techniques modernes. En effet, dans le but d'ouvrir des débouchés aux produits de l'*« industrie pour l'agriculture »,* récemment installée au Pays, l'Etat brésilien a conditionné l'accès au crédit rural à l'achat d'intrants modernes (Silva, 1996).

Un autre instrument clef de la politique de modernisation de l'agriculture brésilienne, à l'exemple de nombre d'autres pays, ont été les services d'aide technique et de vulgarisation agricole[238], alors conçus comme un travail d'éducation rurale mené dans le but de rendre les agriculteurs moins résistants au nécessaire changement technologique. Ces services ont d'ailleurs fait l'objet d'une politique publique spécifique, à savoir la *Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural*[239] – PNATER, dont nous étudierons, dans la suite de cette thèse, le processus d'évolution, en particulier son changement récent dans le sens d'une prise en compte, dans son référentiel, de l'approche agroécologique.

Enfin, comme l'avait suggéré la Commission Mixte Brésil - États Unis[240], dans son rapport de 1949, ainsi que le *Plano de Metas* du gouvernement Kubitschek (1956-1960), mentionné plus haut (voir note de bas de page n° 30), le succès de la modernisation de l'« arriérée » agriculture brésilienne dépendait de l'articulation entre le crédit rural, la vulgarisation agricole et la recherche en agriculture, en tant qu'instruments de l'introduction, dans le secteur, des paquets technologiques de l'agriculture moderne. A la recherche était alors réservé la mission de développer des nouvelles connaissances et technologies capables de promouvoir

---

238 Pour Mussoi (1998), le rôle de la vulgarisation agricole dans le processus de modernisation de l'agriculture brésilienne n'a été que complémentaire, ou plutôt marginal, par rapport à la politique de science et technologie.

239 Politique Nationale d'Aide Technique et Vulgarisation Agricole.

240 La Commission Mixte Brésil-États Unis ou Mission Abbink était composée d'experts, entrepreneurs et membres des gouvernements des deux pays, sa mission étant celle d'identifier les principaux points critiques de l'économie brésilienne (Mussoi, 1998)

l'augmentation de la productivité des facteurs de production et donc la baisse des coûts de production.

Les Services d'aide technique et de vulgarisation agricole

Le plus souvent employées comme des synonymes, les expressions « aide technique » et « vulgarisation agricole » sont néanmoins distinctes du point de vue conceptuel. En effet, la littérature spécialisée indique que l'aide technique renvoie plutôt à des activités ponctuelles d'orientation aux agriculteurs, spécifiquement en ce qui concerne la résolution de problèmes liés à la production agricole. Quant à la vulgarisation agricole, il s'agirait d'« *un processus de long terme et de nature éducative, en appui au développement rural dans ses aspects divers »* (Muchagata, 2003, p. 3).

Au Brésil, où ces expressions sont traduites comme *« assistência técnica »* et *« extensão rural »,* respectivement, on les emploie toujours ensemble, en marquant leur distinction conceptuelle. Les noms mêmes attribuées aux institutions concernées par ces services en témoignent. On avait, par exemple, le SIBRATER – *Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural* et l'EMBRATER – *Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural,* créés au début de années 1970 et démantelés en 1990 ; et, au niveau des États fédérés, on a encore les EMATER – *Empresa Estadual de Assistência Técnica e Extensão Rural.*

Mais si, en général, l'« aide technique » ne pose pas de problèmes majeures en ce qui concerne sa conceptualisation, il n'est pas de même quand il s'agit de définir qu'est-ce que l'on entend par l'expression « vulgarisation agricole ». D'abord, comme le montre le cas du Brésil, parce que les mots employés pour désigner l'activité dénommée en France « vulgarisation agricole », ainsi que leur signification, changent d'un pays à l'autre. Ce qui certainement renvoie aux dimensions culturelles, sociales et économiques des différentes sociétés où l'activité est étudiée ou pratiquée, ainsi qu'à la conjoncture politique existante au moment où elle a été institutionnalisée (Caporal, 1998).

De fait, pour ce qui est du mot vulgarisation, en Autriche, par exemple, le vocable utilisé est *« förderung »,* qui veut dire promouvoir. Aux Pays Bas, signifiant « illuminer un chemin », on emploi le mot *« voorlichting ».* Cette dernière signification correspond également aux mots

« penyuluhan » et *« aufklärung »,* adoptés en Indonésie et Allemagne, respectivement. Un autre mot utilisé dans ce dernier pays est *« beratung »,* qui signifie assister, aider. Les portugais préfèrent le mot *« vulgarização »,* avec le même sens du terme employé par les français, soit l'adaptation de connaissances techniques et/ou scientifiques, de façon à les rendre accessibles aux gens non-spécialistes. Au Brésil, comme l'on a déjà signalé, on a adopté le vocable *« extensão »,* qui correspond au mot américain *« extension »* et signifie amener de la connaissance et/ou de la technologie d'un lieu à un autre (Caporal, 1998).

Quant au qualificatif « agricole », il est parfois remplacé par « rurale » ou « agraire ». Il en est ainsi dans la tradition nord-américaine, où l'activité de vulgarisation agricole, originellement dénommée *« agricultural extension »,* reçoit aujourd'hui l'appellation *« rural extension ».* D'après Caporal (1998, p.38-39), ce changement du qualificatif « agricole » au qualificatif « rurale » a eu lieu dans le cadre des « études de communautés » et a traduit l'intention d'étendre le champ d'application des services, originellement restreints au domaine agricole, à toutes les activités développées dans le milieu rural. Ce qui, néanmoins, est resté au niveau des intentions, puisque, historiquement, l'action vulgarisatrice s'est consacrée prioritairement à la dimension productive de l'agriculture. En effet, l'objectif majeur des services de vulgarisation agricole a toujours été l'augmentation de la productivité du travail et de la terre et, donc, de la production agricole, à travers l'introduction d'innovations scientifiques et technologiques dans les pratiques des producteurs ruraux.

Un autre obstacle à la définition de la vulgarisation agricole réside dans l'ampleur de l'éventail de services et objectifs qui lui sont attribués. De fait, historiquement, la vulgarisation agricole est chargée de la diffusion, dans le milieu rural, non seulement de nouvelles technologies et pratiques agricoles, mais aussi de nouvelles habitudes liées à la santé, à l'habitat, à l'alimentation, à l'hygiène, à l'organisation sociale etc. Comme le souligne Muchagata (2003, p. 3), la vulgarisation agricole englobe *« aussi bien une action ponctuelle d'élaboration d'un projet technique de crédit ou une formation rapide à une culture quelconque, que l'accompagnement continu des communautés rurales ou l'appui institutionnel des organisations d'agriculteurs ».*

La vulgarisation agricole fait donc l'objet d'un débat bien controversé, tant autour de sa conceptualisation que de ses objectifs. Néanmoins, dans les pays qui ont adopté le modèle « classique » de vulgarisation agricole, c'est-à-dire le modèle nord-américain, à l'exemple du Brésil, de cette controverse on peut dégager des éléments qui sont communs aux diverses

alternatives présentes dans le débat[241]. Les notions d'aide à quelqu'un, d'éducation de quelqu'un et de communication de quelque chose à quelqu'un y sont de fait toujours présentes. On y trouve également l'objectif d'améliorer les comportements et les conditions de vie des paysans et donc le présupposé selon lequel ces comportements et conditions sont inadéquates. Enfin, il y a la conviction selon laquelle cette amélioration exige l'introduction, dans les systèmes traditionnels de connaissances, d'idées nouvelles, produites ailleurs et considérées comme supérieures (Caporal, 1998).

Un bon exemple de ce que l'on vient de dire est cette définition présentée par Hearne (1954, p.41 ; cité par Mussoi, 1998), pour qui la vulgarisation agricole *« constitue un processus éducationnel orienté vers l'introduction de changements désirables dans la population rurale, dans ses connaissances, ses savoir-faire et attitudes. C'est dire que la vulgarisation désigne à la fois un transfert de technique et l'éducation de la famille rurale ».*

A son tour, l'Association Brésilienne de Crédit e Assistance Rurale – ABCAR (1965, p. 5), considère que *« le travail de vulgarisation agricole est, dans son essence, un processus d'action éducative, dirigée vers les agriculteurs, leurs familles et leurs communautés, destiné à les assister de façon à produire des changements dans leur comportement individuel et collectif »*.

Enfin, Araújo et al. (1981, p.24) présentent eux aussi une définition typique de la vulgarisation agricole. En effet, pour ces auteurs il s'agit d'un

> *« système éducatif destiné à motiver l'agriculteur à l'adoption de pratiques rationnelles et à l'obtention d'un plus grand revenu, en dépassant les résistances résultant de tradition et coutumes, faites d'apathie, d'ignorance et d'incrédulité, de façon à créer dans l'agriculture une mentalité progressiste ».*

Comme l'indique la littérature spécialisée, le modèle « classique » de vulgarisation agricole trouve son précurseur le plus ancien dans la Société Philadelphie pour la Promotion de l'Agriculture, créée aux États-Unis, en 1785, par les agriculteurs eux-mêmes. L'objectif de cette organisation, qui s'est désormais reproduite un peu partout dans le Pays, était la diffusion des informations intéressant la population rurale, notamment en ce qui concerne l'adoption d'innovations capables de contribuer à l'amélioration de la production agricole.

---

[241] Ce qui, d'après Caporal (1998), indique la force et l'uniformité de l'influence nord-américaine dans ce domaine.

Ainsi, à partir de la première moitié du XIX^{ème} siècle, dans plusieurs régions des Etats-Unis, se trouvaient déjà institutionnalisés des Conseils d'Agriculture qui promouvaient

> « … *des conférences publiques et des cours de courte durée, en partenariat avec des universités et collèges. Ainsi, les activités éducatives ont été intensifiés avec la participation d'experts des gouvernements fédéral et des états fédérés, visant à atteindre le paysan et sa famille »* (Araújo et al., 1995, p.7).

Mais, en tant qu'objet de l'action publique proprement dite, la vulgarisation agricole est née au Japon, où, à partir de 1983, elle a pris la forme moderne *« d'une activité institutionnalisée au sein de l'État et chargé d'un mandat spécifique et relatif au développement de l'agriculture et du milieu rural »* (Caporal, 1998, p.48). Aux États Unis, l'institutionnalisation de la vulgarisation agricole en tant que service public a eu lieu en 1914, avec la Loi Smith-Lever, qui a créé le Service Coopératif d'Extension Agricole[242] et a établi les principes et directives de l'activité dans le Pays.

D'après Araújo et al. (1995, p.8), le Service en question a pris la forme d'*« un système national d'éducation informelle, dirigé aux jeunes et adultes, leur amenant des instructions dans leurs maisons et dans les champs»*. Ces auteurs attirent l'attention sur le caractère éducatif du modèle nord-américain de vulgarisation agricole et soulignent que, dans son origine, il avait le but ultime d'aider les agriculteurs et leurs familles à améliorer leur capacité à résoudre, eux mêmes, leurs propres problèmes, contribuant ainsi à l'amélioration de leurs conditions de vie. Soutenu financièrement par des ressources publiques (fédérales, des États fédérés et des municipes) et privées, ce système avait pour objectif majeur, selon Bergamasco (1983 ; cité par Lima, 2001), de

> *« permettre à la population rurale américaine, absente des collèges agricoles, l'accès à des connaissances utiles et pratiques liées à l'agriculture, à l'élevage et à l'économie domestique, visant l'adoption de nouvelles habitudes et attitudes dans le développement de leurs activités productives ».*

Ce « système éducatif informel » trouve ses fondements scientifiques dans la Théorie du Capital Humain, selon laquelle l'éducation doit être conçue comme un investissement, car

---

[242] Les partenaires du Service Coopératif d'Extension Agricole étaient les Collèges d'Agriculture, plus connus comme les *Land Grant Collèges*, et le Département Fédéral d'Agriculture (Araújo et al., 1995).

« la déconcentration des revenus ou leur élévation peut être obtenue au moyen de l'élévation systématique des niveaux éducationnels de la population, surtout des travailleurs » (CPDA, 1980, p.4 ; cité par Lima, 2001). C'est pourquoi, et aussi parce qu'il voit dans le souci de l'amélioration des conditions de vie de la paysannerie, caractéristique de ce modèle originel de vulgarisation agricole, un indicateur de son caractère tutélaire[243] et « assistancialiste », Rodrigues (1997 ; cité par Lima, 2001) le qualifie d'*« humanisme assistancialiste ».*

En outre, s'il est vrai que l'action vulgarisatrice classique a eu originellement une orientation de caractère plus « social », on ne peut pas oublier que le contexte dans lequel s'est déployé le processus de sa construction était marqué, d'une part, par l'accélération de l'avancée du capitalisme industriel dans l'agriculture ; et, d'autre part, par la montée en puissance de l'approche « développementiste », avec sa perspective dualiste opposant développement et sous-développement, retard et modernité, rural et urbain. On ne peut oublier non plus que, dans ce contexte, il est devenu presque consensuel que le seul chemin susceptible de conduire les sous-développés au développement était celui du progrès scientifique et technique, soit le chemin de la modernisation ; que l'éducation des peuples arriérés était une condition de leur adhésion aux programmes de modernisation ; et que cette dernière, peu importe le type de structure socio-économique et politique existante, constituait nécessairement un facteur de changement social (Lima, 2001).

On veut dire par-là, à la suite de Caporal (1998), que l'apparente neutralité de l'activité de vulgarisation agricole, présentée comme un projet éducatif pour les gens du milieu rural, *« comme l'un des instruments de conduction des secteurs 'arriérés' à la 'modernisation' »,* n'est que l'un de ses éléments idéologiques les plus évidents. En vérité, dans le meilleur des cas, ce que la vulgarisation agricole cherche alors est rendre le secteur agricole capable d'accomplir les fonctions qui lui sont attribuées dans le modèle de développement urbain-industriel, l'intégrant ainsi au processus de croissance économique.

Mais, pour Fonseca (1985 ; cité par Caporal, 1998), elle est en fait née comme *« un projet éducatif pour le capital »,* son réel objectif ultime étant celui de préparer les paysans pour *« les nouvelles relations sociales nécessaires au développement du capitalisme à la campagne »*. En d'autres mots, inspirés de Soares (2006, p. 92), la vulgarisation agricole s'est mis à l'œuvre pour la totale subordination de l'agriculture à la logique de l'accumulation

[243] En faisant référence à Freire (1987), Lima (2001) affirme que la tutelle ici n'est que de la « fausse générosité qui fait des gens des objets de l'humanisme », qui les maintient en situation d'oppression et d'aliénation et les empêche de s'humaniser, c'est-à-dire, de s'affirmer comme des personnes à part entière.

capitaliste. Quant à l'augmentation des revenus et du bien-être des familles paysannes, elle serait automatiquement entraînée par le processus de modernisation de leurs exploitations. Ce qui devient d'autant plus indéniable que l'on prend connaissance de l'important engagement de Nelson Rockefeller[244], allié à plusieurs gouvernants du Brésil, *« dans l'effort pour l'introduction de l'activité de vulgarisation agricole dans le Pays »* (Caporal, 1998, p.64).

Dans ce cadre, comme le souligne Caporal (1998, p.59), *« la question éducative est retirée de la sphère du politique et transférée exclusivement à la sphère techno-pédagogique, de façon que le processus d'enseignement et d'apprentissage se restreigne, de façon mécanique, au principe du 'apprendre à faire'»*. D'où le caractère 'apolitique' ou non transformateur, dans le sens « freirien »[245] de l'expression, de l'action vulgarisatrice classique.

Dans l'après-guerre, sous l'inspiration de la réussite de l'expérience nord-américaine et dans le but de rendre plus effectives les politiques agricoles et de développement rural mises en œuvre dans le cadre des programmes d'« aide au développement » et de la Révolution Verte, des services d'aide technique et de vulgarisation agricole ont été structurés un peu partout dans le monde. Au Royaume Uni et en Israël, par exemple, ils ont été mis en place en 1946 et 1948, respectivement ; et, dans les années 1950, ceux de nombreux pays, parmi lesquels l'Inde, le Pakistan, la Hollande, l'Espagne, la Nigeria, le Taiwan et le Brésil. Et là le modèle nord-américain est bien sûr apparu comme le modèle dominant, notamment dans les pays sous-développés qui se sont alignés sur les États Unis dans le cadre de la Guerre Froide, à l'exemple du Brésil.

La PNATER originelle : de l'humanisme « assistancialiste » au diffusionnisme productivisme

C'est aux curés jésuites que l'on attribue les actions pionnières d'enseignement agricole au Brésil[246]. Mais, sous la forme de cours formels, il semble que la première expérience

---

244 Nelson Rockefeller était un entrepreneur et philanthrope nord-américain qui, selon Brum (1988, p. 46 ; cité par Caporal, 1998, p. 63-64), *« en 1943, (...), alors l'uns des dirigeants du puissant group économique de la famille, a visité notre Pays, en fondant dans l'occasion trois entreprises liés au group : la CARGILL, de la branche du commerce international de céréales et fabricante de* pienso *; la AGROCERES, de la branche de l'investigation génétique sur le maïs et de production de semences hybrides ; et la EMA, une entreprise destinée à la construction d'équipements agricoles »*.

245 Relatif à Paulo Freire.

246 Selon Caporal (1998, p.70), *« il y a plusieurs récits sur les actions des jésuites dans l'État du Rio Grande do Sul, parmi lesquelles sont citées les activités de la Société Union Populaire, liée à la Ligue d'Union*

brésilienne dans ce domaine a eu lieu, en 1813, à la ville de Salvador, aujourd'hui la capitale de l'État fédéré de la Bahia. Quant à la prestation de services publics d'aide technique aux producteurs ruraux, elle remonte au début du siècle dernier, avec la création, en 1909, du Service d'Inspection Agricole. En 1915, ce dernier est devenu le Service d'Agriculture Pratique, étant alors subdivisé en plusieurs organismes spécialisés en produits agricoles spécifiques et orientés exclusivement vers l'augmentation de la production. Parmi les activités menées par ces derniers, on peut citer la distribution d'intrants, la prestation de services d'irrigation et de mécanisation et l'orientation technique concernant des problèmes spécifiques liés à la production. Quant au public bénéficiaire, il s'agissait des producteurs de plus grand taille (Caporal, 1998 ; Muchagata, 2003). Sur ce sujet, Araújo et al. (1985, p.12) affirment que,

> *« De façon paternaliste, on menait des activités d'appui à la production, en offrant à la minorité privilégiée l'accès à une technologie plus avancée à l'époque, telle que des semences sélectionnées, des machines et équipements, des reproducteurs des bétails officiels et des intrants variés. Il s'agissait d'un système sans dynamisme, où les agriculteurs de plus grande influence étaient favorisés par un prompt service, lorsqu'ils se dirigeaient aux sièges des services localisés dans les villes ».*

Dans les années 1930, à l'École Supérieure d'Agriculture de Viçosa, municipe de l'État fédéré de Minas Gerais, ont été réalisés les premiers efforts dans le domaine de la vulgarisation agricole, thématique introduite au Brésil, dès les années 1920, par le professeur nord-américain Peter Henry ROLFS, l'un des fondateurs ladite l'École. Parmi ces efforts, on trouve la réalisation annuelle, pendant les vacances de juillet, des célèbres *«Semaines du Fermier »,* au cours desquelles étaient offerts des cours de pratiques agricoles, pour les hommes, et d'économie domestique, pour les femmes. Puis, comme nous racontent Araújo et al. (1981, p.13), *« dans l'effort d'associer l'enseignement et la recherche aux travaux de diffusion éducative, basés sur les méthodes des Land Grant Colleges, on a créé un Département de Vulgarisation ».*

Dans la même lignée, le Ministère de l'Agriculture, en partenariat avec les Secrétariats d'Agriculture de divers États fédérés, a réalisé, dans la décennie suivante, les *« Semaines*

Coloniale, qui menait un type de vulgarisation, dans la mesure où étaient publiés des almanachs, périodiques et autres documents, dans le but d'éducation agricole et de défense des intérêts des agriculteurs ».

Techniques pour l'Agriculture », plus connues comme les *« Semaines Ruralistes ».* Une autre action dudit ministère, encore dans les années 1940, a été la création des *« Postes Agricoles »,* soit des stations de démonstration de pratiques agricoles aux agriculteurs de l'entourage[247].

Toutes ces initiatives ont été fort influencées par l'approche nord-américaine de vulgarisation agricole, dont les traits fondamentaux nous avons présenté dans la dernière séance. Influence qui s'intensifie à partir de 1942, avec la signature d'un accord bilatéral, entre le Brésil et les Etats-Unis, pour l'augmentation de la production brésilienne d'aliments ; et puis, dans l'après-guerre, avec les programmes de coopération ou d'« aide au développement » menés par des entités publiques et privées nord-américaines et des organismes internationaux (Mussoi, 1998). Au sein de ces programmes était de fait prévue l'offre d'aide professionnelle, technique et financière pour la mise en place, dans les pays assistés, d'institutions chargées de la prestation de services de vulgarisation agricole. Comme le signale Queda (1987 ; cité par Caporal, 1998, p. 62), l'alignement du Brésil à la politique nord-américaine, dans le cadre de la *Guerre Froide*, a entraîné

> *«… sa liaison aux intentions de développement capitaliste sous l'hégémonie des États Unis d'Amérique. Le débat sur les conditions du 'retard', ainsi comme la proposition d'alternatives pour surmonter la situation ainsi conçue, se sont inscrits dans ce cadre. C'est également dans ce cadre qui est apparu le projet de la vulgarisation agricole, comme l'un des instruments d'une stratégie pour le comblement du 'retard' de la l'agriculture ».*

Opinion qui semble être partagée par Caporal (1998, p.62), pour qui la vulgarisation agricole au Brésil est *« née sous l'hégémonie du capital et du latifundium, en plus d'être protégée par le manteau du capitalisme monopoliste des États Unis d'Amérique du Nord, au moyen de programmes de 'coopération'»*. D'autant plus que la paysannerie pauvre du Brésil, ainsi comme celle de l'Amérique Latine en général, était perçue par le gouvernement nord-américain comme un milieu très propice à la propagation du communisme, que l'expansion desdits programmes cherchait à empêcher (Lima, 2001).

---

[247] Selon Muchagata (2003, p. 18), à peine *« un nombre réduit de producteurs ruraux privilégiés »* se bénéficiaient des services offerts par ces stations.

La PNATER au service de l'humanisme « assistancialiste »

Ainsi, la première expérience brésilienne de vulgarisation agricole proprement dite, mise en œuvre entre 1947 et 1956, dans les municipes paulistes[248] de *Santa Rita do Passa Quatro* et de *São José do Rio Pardo,* est née *« par l'influence du professeur (nord-américain) John B. GREEFING [249]»*, sous l'inspiration du *« Cooperative Agricultural Extension Service »,* et a été soutenue financièrement et techniquement par l'AIA – *American International Association for Economic and Social Development*. AIA qui a été créée, en 1939, par la famille Rockefeller, et qui a joué un rôle central dans l'introduction de la vulgarisation agricole au Brésil (Araújo et al., 1981 ; Lima, 2001).

C'est d'ailleurs dans le cadre d'un accord de coopération entre le gouvernement de Minas Gerais et l'AIA, signé en décembre 1948, qui a été créée la plus ancienne institution officielle de vulgarisation agricole brésilienne, à savoir l'Association de Crédit et Assistance Rural de Minas Gerais – ACAR-MG. Conçue à partir des expériences de vulgarisation agricole menées par les professeurs de l'Ecole Supérieure d'Agriculture de Viçosa, défenseurs et multiplicateurs du modèle nord-américain, l'ACAR-MG avait en plus, parmi ses dirigeants, un expert nord-américain en vulgarisation (Caporal, 1998 ; Lima, 2001 ; Muchagata, 2003). Enfin, d'après Araújo et al. (1981, p. 13), l'AIA a mis à la disposition de l'ACAR-MG *« plusieurs spécialistes en vulgarisation agricole et économie domestique, afin d'entraîner les brésiliens et les assister dans le processus d'implantation du programme de vulgarisation »*.

Pour ce qui est de son soutien financier et technique, l'ACAR-MG a pu compter sur plusieurs accords de coopération signés avec l'IIAA – *Institute of Inter-American Affairs,* un organisme mixte américain-brésilien spécialisé en affaires liées à l'agriculture ; l'ETA – *Escritório Técnico de Agricultura Brasil – Estados Unidos* [250] ; la Banque du Brésil ; le

---

248 Relatif à l'État fédéré de São Paulo.

249 D'après Olinger (1996; cité par Caporal, 1998), le professeur GREEFFING, alors directeur de l'École d'Agronomie de Viçosa, avait été dirigeant de la AIA.

250 Bureau Technique d'Agriculture Brésil – États Unis. L'ETA a été créé en 1954, , dans le cadre d'un accord de coopération entre les gouvernements brésilien et américain, avec la mission de promouvoir le développement de l'agriculture brésilienne au moyen de l'assistance technique et de la vulgarisation agricole. L'ETA a joué un rôle crucial dans le processus d'expansion du système ACAR, notamment en ce qui concerne le financement, l'appui technique et la formation des cadres des Services de Vulgarisation (ACARs) implantés depuis lors dans les états fédérés du Brésil (Caporal, 1998).

Service Social ; les Ministères de l'Agriculture et de l'Éducation et Culture ; et l'UREMG – Université Rurale de l'État de Minas Gerais [251]. Dans le cadre de l'accord avec l'IIAA, par exemple, un groupe de professeurs de sept Écoles d'Agronomie brésiliennes a reçu de l'entraînement, sous la forme de cours et stages, pendant une année, dans les Services de Vulgarisation des États Unis (Araújo et al., 1981).

D'autres éléments qui confirment la forte influence nord-américaine dans la conformation de l'ACAR-MG sont présentés par Muchagata (2003, p.18), selon qui

> *« Son format institutionnel (association civile sans but d'intérêt, mais appuyée financièrement par l'Etat[252]) et les méthodologies de travail adoptées ont été fortement inspirés du modèle de la 'Farm Security Administration'[253], créée aux États Unis, dans le but d'appuyer les agriculteurs américains à se remettre de la crise des années 1930 ».*

Dans les années 1950, visant à la reproduction du modèle ACAR-MG dans les autres États de la Fédération, ont été réalisés de cours de vulgarisation agricole destinés, dans un premier moment, à la formation d'agents « vulgarisateurs », et puis, aux professeurs de la discipline 'vulgarisation agricole' des Universités et des Écoles d'Agriculture. Le premier de ces cours a eu lieu en 1951, avec le professeur Willy Johanan TIMMER, dont le livre sur la « philosophie » et la planification de la vulgarisation, publié en portugais, a orienté les services de vulgarisation implantés au Brésil dans les années suivantes[254] (Olinger, 1996 ; cité par Caporal, 1998).

L'appui du gouvernements fédéral et de celui des États fédérés, en termes d'apports de ressources financières nécessaires au fonctionnement et à l'expansion des activités de

---

251 Il s'agit là de l'ancienne École Supérieure d'Agriculture de Viçosa.

252 D'un côté, ce type d'organisation se présente comme autonome à l'égard de l'administration publique. De l'autre côté, elle s'inscrit dans le cadre des politiques agricoles de l'État. Ce format institutionnel a été adopté par toutes les ACAR créées par la suite et qui sont venues intégrer l'ABCAR – Association Brésilienne de Crédit et Assistance Rurale, entité chargée de la coordination du Système Brésilien de Vulgarisation Agricole.

253 Plus tard, le système « Farm and Security Administration » est devenu le système « Farm and Home Administration ».

254 *« L'influence nord-américaine sur la formation des vulgarisateurs allait continuer pendant des années, en occupant inclusive l'espace des universités. Un exemple claire de cette influence peut être identifié à la 'Universidade Federal do Rio Grande do Sul' qui a reçu, depuis le début des années 1960, au moyen d'un accord avec l'Université de Wisconsin, des professeurs nord-américains parmi lesquels des spécialistes en vulgarisation agricole, comme par exemple le Professeur James A. Duncan, qui a été responsable par les cours de cette discipline dans les années 1964-65, et qui a introduit son manuel Principes de Base de la Vulgarisation Agricole, traduit au portugais, comme texte de base de la discipline »* (Caporal, 1998, p.66).

vulgarisation agricole dans le reste du Pays, a aussi été fondamental (Muchagata, 2003). Finalement, parmi les entités qui ont appuyé l'expansion des services de vulgarisation agricole au Brésil, Figueiredo (1984) énumère l'AIA, l'ETA, l'IIAA, la Fondation Ford et des organismes internationaux comme OEA, BID, IICA, FAO et BIRD. Le système brésilien de vulgarisation agricole a donc pris d'abord la forme d'une *« structure 'para-étatique' appuyée sur des agences et groupes privés internationaux »* (Caporal, 1998, p. 79).

C'est ainsi que, en 1954, dans la Région Nordeste du Brésil, on a créé l'ANCAR – *Associação Nordestina de Crédito e Assistência Rural*, à travers un accord de coopération entre le *Banco do Nordeste du Brasil S/A* - BNB, le *Banco do Brasil S/A* – BB et l'AIA. Il s'agissait d'une institution régionale, au même format de l'ACAR-MG et sise à Recife (capital de Pernambuco), qui englobait tous les États fédérés du Nordeste, à savoir : Bahia, Sergipe, Alagoas, Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte, Ceará, Piauí et Maranhão. Plus tard, plus précisément au milieu des années 1960, l'ANCAR a été dissoute et, dans chaque État de la région Nordeste, une institution a été créée. Toutes ces institutions ont reçu la dénomination ANCAR suivie du sigle de l'État fédéré correspondant[255] (Araújo et al., 1981).

Dans la Région Sud, en 1955, a eu lieu la création de l'ASCAR – *Associação Sulina de Crédito e Assistência Rural,* au *Rio Grande do Sul ;* en 1956, ont été créées l'ACARPA, au *Paraná,* et *l'ACARESC,* à Santa Catarina. Dans la Région Sudeste, ont été créées l'ACARES, à l'État de l'*Espírito Santo*, en 1956 ; et l'ACAR-RJ, au Rio de Janeiro, en 1957. D'autres associations qui ont vu le jour dans les années suivantes : l'ACAR-GO, à Goiás, en 1959 ; l'ACARMAT, au Mato Grosso, en 1964 ; l'ACARPA, au Pará, en 1964 ; ACAR-AM, en Amazonas, en 1966 ; ACAR-DF, au Distrito Fédéral, en 1967 ; ACAR-AC, à l'Acre, en 1968 ; enfin, en 1970, l'ACAR-RO, à Rondônia, et l'ACAR-RR, à Roraima.

Déjà en 1956, on a créé l'ABCAR – *Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural,* à laquelle se sont associées toutes les ACAR du Pays. Son format institutionnel était le même des ACAR, soit société civile sans but d'intérêt, toutes les composantes du Système ABCAR étant *« techniquement et administrativement autonomes, mais articulées entre elles, en fonction d'objectifs, principes et méthodologie de travail »* (Araújo et al., 1981, p.19). Le modèle institutionnel du Système ABCAR avait un caractère pyramidal, centralisé au niveau national par le Ministère de l'Agriculture, comme le système nord-américain. Mais, différemment de ce dernier, qui au niveau des États fédérés était centralisé par les universités,

[255] Par exemple, l'ANCAR de l'État de la Paraíba a été dénommée ANCAR-PB.

le système brésilien était centralisé à ce niveau par les Secrétariats d'Agriculture de l'État (Mussoi, 1998).

Les objectifs de l'ABCAR étaient multiples : coordonner le Système National de Vulgarisation Agricole ; promouvoir l'expansion et l'articulation de ce dernier avec les divers bailleurs de fonds ; collecter et distribuer les ressources financières obtenues de ceux-ci ; établir la réglementation des procédures ; appuyer la formation des cadres[256] ; évaluer le travail des entités associées (Muchagata, 2003 ; Caporal, 1998). Une autre mission attribuée à l'ABCAR, cité par Araújo et al. (1981, p.16), était celle de *« diffuser les principes 'extensionnistes' et veiller sur la philosophie d'action du Système »,* afin d'éviter que les ACAR s'éloignent de ces principes et des méthodes de travail préconisées. Il s'agissait donc d'un modèle centralisé et vertical de coordination et d'orientation des actions.

L'organisation structurelle et méthodologique de la vulgarisation agricole au Brésil a eu comme source d'inspiration un ensemble de manuels, comme les ouvrages de Bechara (1954), Law (1955), Ramsower (1954), Hearne (1954) et Timmer (1954), dont certains sont cités au long de ce chapitre. Ces manuels ont constitué les textes de base des cours de formation en vulgarisation agricole offerts par le « Centre de Formation de la Ferme Ipanema », situé à *São Paulo*, responsable par la formation des premiers vulgarisateurs brésiliens (Mussoi, 1998).

En consonance avec l'approche originelle de la tradition nord-américaine de vulgarisation, jusqu'à la fin des années 1950, les objectifs d'éduquer les populations rurales et d'améliorer leur niveau de vie ont été les orientations clés de l'action des ACAR, même si l'élévation des niveaux de productivité et production agricoles était également affichée comme l'un de leurs buts majeurs[257]. Dans ce sens, outre la prestation de services d'assistance sociale et d'aide technique, les ACAR étaient chargées de la supervision du Crédit Rural Supervisé, puisque

---

[256] Les spécialistes en formation du système ABCAR, dont la plupart était des cadres de l'AIA et de l'ETA, ont défini un curriculum minimum pour les cours de formation de vulgarisateurs, avec huit disciplines : Vulgarisation Agricole, Sociologie, Notions de Crédit Rural, Administration Rurale et Domestique, Hygiène Rurale, Relations Publiques et Associationnisme Rural (Caporal, 1998). Dans un premier moment, les cours de vulgarisation agricole et d'économie domestique étaient offerts par l'ABCAR elle-même, dans un centre de capacitation du Ministère de l'Agriculture, à Sorocaba, São Paulo. Mais, avec la multiplication des institutions associées au système ABCAR, on a mis en place des centres régionaux de capacitation, comme le CETREINO, dans la région Nordeste ; le CETREISUL, dans la région Sud ; le CEE, à Viçosa-MG. Plus tard, ont été créés des centres de capacitation au niveau des états fédérés, comme c'est le cas du CETRE, à Florianópolis-SC.

[257] Comme l'affirmait Law, déjà en 1955, dans son travail intitulé *Extensión Agrícola – principios básicos y métodos de enseñanza, « de plus en plus la tendance est celle de la spécialisation et mécanisation, a fin de produire le rendement maximal par hectare ou famille et consacrer les revenus les plus importants à la satisfaction des besoins quotidiens de l'existence et de l'exploitation. L'exploitation moderne tend à être d'une extrême spécialisation, en contraste avec le type d'exploitation diversifié et autonome »* (Law, 1955, p.3 ; cité par Mussoi, 1998).

« crédit et aide technique étaient conçus comme des éléments indissociables pour l'amélioration du niveau de vie des familles rurales » (Muchagata, 2003, p.19) [258]. Cette modalité de crédit était offerte aux paysans dans le but de leur permettre d'adopter les nouvelles pratiques non seulement agricoles, mais aussi domestiques, qui leur étaient enseignées par les agents vulgarisateurs[259].

On peut donc voir que, dans cette période, la dimension productive n'était pas encore la plus importante de l'action vulgarisatrice. Ce qui s'explique, d'une part, par le caractère trop timide des politiques agricoles[260] de l'époque, ainsi que le bas niveau d'intégration entre ces politiques et les activités de vulgarisation ; et, d'autre part, par l'état alors très embryonnaire du processus de modernisation de l'agriculture brésilienne (Caporal, 1998). Comme l'on a montré dans la première partie de ce chapitre, dans la mesure où la branche industrielle nécessaire à ce processus n'était pas encore établie au Brésil, l'introduction et la diffusion d'innovations dans la base technique de l'agriculture y dépendaient d'importations et étaient, donc, inhibées.

Pour Caporal (1998), la priorité alors donnée à la dimension éducative, dans l'action des ACAR, s'explique également par la préoccupation de l'État à l'égard de la pauvreté régnante dans le milieu rural, et face à laquelle il n'envisageait alors d'autres alternatives en termes de réponse effective. Comme il était explicité dans les programmes nord-américains d'éducation communautaire, *« la pauvreté est un obstacle et une menace tant pour ces populations (les pauvres) comme pour les régions plus prospères »* (Beatty, 1965, cité par Mussoi, 1998, p.177). D'autre part, il y avait

> *« ... le propos d' 'éduquer' pour l'aide technique, c'est-à-dire, préparer les paysans pour le processus d'introduction des progrès techniques dans l'agriculture. En faisant usage de différentes stratégies et méthodes de communication et diffusion, la vulgarisation agricole a contribué décisivement*

---

[258] C'est pourquoi les activités de l'ACAR-MG étaient d'abord dénommées comme « aide technique et financière » aux familles rurales. La dénomination « vulgarisation agricole » n'est devenue courante qu'à partir de 1952 (Araújo et al., 1981). Selon Caporal (1998), ce changement a eu lieu suite à la réalisation, dans cette année-là, d'un cours de formation d'« extensionnistes » à l'Université Rurale de Minas Gerais.

[259] A ce propos, Caporal (1998) affirme que, dans la mesure où seulement une partie des paysans pouvait adopter les nouvelles pratiques suggérées par les vulgarisateurs, d'autant plus que le crédit n'arrivait pas à tout le monde, l'action vulgarisatrice est devenue un facteur de différentiation sociale au sein de la paysannerie.

[260] D'après Rodrigues (1994 ; cité par Caporal, 1998, p.77), le poids des politiques agricoles dans les politiques de développement établies par le *« Plano Salte »* (1949-1953) et par le *« Plano de Metas »* (1956-1960), n'était que symbolique, *« puisque l'agriculture était considérée plus par la force de travail qu'elle représentait que par les répercussions économiques et sociales qu'elle pourrait générer ».*

> *à amener une grande partie de l'agriculture traditionnelle à changer et se soumettre au modèle de développement urbano-industriel »* (Caporal, 1998, p.66).

En suivant le raisonnement de Mussoi (1998), on peut affirmer, en sachant qui ont été les inspirateurs et les sponsors de l'introduction de la vulgarisation agricole au Brésil, qu'il s'est agi là d'une préparation pour l'avènement de la Révolution Verte. C'est qui devient encore plus crédible que l'on apprend que cette dernière est née

> *« ... dans les officines de la Fondation Rockefeller en 1943, laquelle finance quatre généticiens nord-américains pour, au Mexique, chercher à travers de la création de variétés de maïs et de blé une haute productivité de ces produits. De ce travail surgit le CIMMYT – Centro International de Mejoramiento de Maiz y Trigo. Plus tard, la Fondation Rockefeller s'allie à la Fondation Ford pour répéter l'expérience en Asie, fondant l'IRRI – International Rice Research Institute, en Philippines, pour rechercher variétés hautement productives de riz »* (George, 1978, p.105 ; cité par Mussoi, 1998).

Enfin, Caporal attire l'attention sur la forte influence exercée à l'époque, sur l'*intelligentsia* brésilienne, par les *« modèles de développement importés de la sociologie nord-américaine, spécialement les courants de la sociologie du 'développement de communauté' »* (Caporal, 1998, p. 70)[261]. L'ONU, qui selon Mussoi (1998) a institutionnalisé le concept de Développement de Communauté comme une méthodologie d'action capable d'amener les pays arriérés au développement, le définit comme

> *« un processus à travers lequel les efforts du peuple lui-même s'unissent à ceux des autorités gouvernementales, dans le but d'améliorer les conditions économiques, sociales et culturelles des communautés, les intégrant à la vie nationale et les rendant capables de contribuer au progrès du pays »* (ONU, 1956 ; cité par Mussoi, p.150).

---

[261] Pour une lecture plus approfondie sur la théorie du Développement de Communautés et sa diffusion au Brésil, voir Ammann (1987 ; cité par Caporal, 1998), pour qui cette théorie correspond à une sorte d'« optimisme pédagogique », fondé sur l'idée selon laquelle la solution définitive pour les problèmes du « retard culturel » et de la marginalité sociale des populations rurales réside dans l'éducation de base.

C'est d'ailleurs sur lesdits modèles que s'est fondé l'autre front d'éducation rurale mis en œuvre au Brésil, dans les années 1950, soit le *Programme des Missions Rurales*[262]*,* mené par le *Service d'Information Agricole,* du Ministère de l'Agriculture, dans le cadre d'un accord de coopération entre ce dernier et la *Inter-american Educational Foundation* (Mussoi, 1998). L'exécution des activités d'éducation rurale était à la charge de la Commission Brésilienne-Américaine d'Éducation des Populations Rurales – CBAR, composée par des techniciens brésiliens et nord-américains. La CBAR a pu compter aussi sur l'appui d'experts nord-américains en éducation et vulgarisation agricole et sur un programme de formation à l'action des techniciens brésiliens aux États Unis. La méthodologie des missions rurales consistait en un travail itinérant au sein duquel les informations étaient passées aux agriculteurs à travers des conversations, de la radio, du cinéma, des bibliothèques et des muséums mobiles (Mussoi, 1998).

Selon Caporal (1998, p.72), les services de vulgarisation agricole sont apparus comme un instrument pour la matérialisation, dans les campagnes, de *« l'idéologie de l'éducation pour l'amélioration du niveau de vie et des pratiques agricoles »*. Toutefois, pour Queda et Szmrecsanyi (1976, p.219 ; cité par Mussoi, 1998), *« le mouvement pour la vulgarisation agricole est né au Brésil en réaction à l'échec de l'éducation rurale, ayant été définit par ses idéalisateurs comme un processus d'éducation extra-scolaire ».*

De toute façon, l'action vulgarisatrice était alors fortement focalisée sur *« l'assistance intégrale aux familles dans tous les aspects de leur vie quotidienne »* (Caporal, 1998, p.78), la notion de développement de communauté sur laquelle cette action était fondée suscitant l'idée qu'il s'agissait là d'une perspective de développement endogène, territoriale, orientée vers la solution des problèmes locaux (Mussoi, 1998). On ne peut pourtant pas oublier les limites de la théorie du Développement de Communauté, notamment en ce qui concerne la notion de communauté rurale, qui lui est centrale et qui y était comprise comme

> *« ... une organisation sociale homogène et non-stratifiée, sans conflits internes d'intérêts. Sous cette appellation on regroupe les grands propriétaires, les petits paysans et les travailleurs agricoles, tous inclus dans ce que l'on appelle le 'public de l'aide technique' »* (Queda et Szmrecsanyi, 1976, p.219 ; cité par Mussoi, 1998).

---

[262] Selon Mussoi (1998), on peut considérer les missions rurales comme précurseurs de la vulgarisation agricole.

D'autre part, il faut faire attention au caractère ambigu d'une action vulgarisatrice présentée comme humaniste dans les discours mais qui, dans les pratiques, se révélait plutôt paternaliste et autoritaire à travers la relation entre institutions/vulgarisateurs et agriculteurs qui, ayant un caractère vertical et descendant, signalait la supériorité des connaissances scientifiques face aux savoirs traditionnels détenus par les derniers, ainsi qu'une conception linéaire et unidirectionnelle du processus de transfert technologique (Mussoi, 1998).

Dans cette optique, il s'agissait d'agir dans le but de changer la mentalité des agriculteurs, jusqu'à ce qu'ils *« deviennent réceptifs, passant à rechercher, continuellement et par leur propre initiative, les moyens pour améliorer les activités agricoles et domestiques »* (Duncan, 1964 ; cité par Caporal, 1998, p.78). Dans ce but, l'équipe technique de vulgarisation agricole, normalement constituée d'un ingénieur agronome et d'une femme spécialiste en économie domestique,

> *« ... visitait les propriétés rurales pour connaître de près les problèmes vécus par les agriculteurs et leurs communautés ; organisait des réunions pour identifier les problèmes et réfléchir avec les participants sur les solutions viables ; faisait des démonstrations pratiques et des exposés dans le but d'augmenter les revenus des familles et montrer aux femmes comment améliorer leur qualité de vie ; identifiait des leaders afin d'obtenir leur appui ; et aidait les petits paysans à obtenir du crédit au moyen de plans de prêt »* (Olinger, 1996, p. 50-51, cité par Muchagata, 2003, p. 18-19).

Bref, l'accent mis sur le social dans le travail de vulgarisation à l'époque s'explicite à travers, 1) la présence immanquable d'une spécialiste en économie domestique dans la composition des équipes ; 2) le poids fort important du temps de travail consacré aux activités liées à l'organisation de groupes (d'agriculteurs, de femmes, de jeunes) et à la formation de leaders ; et 3) la modalité de crédit associée à l'action vulgarisatrice, soit le Crédit Rural Supervisé (Caporal, 1998).

Enfin, les mots suivants, extraits d'Araújo et al. (1981, p.14), sont bien révélateurs de la vision dominante à l'époque sur la mission de la vulgarisation agricole, ainsi que de l'image que l'on avait des paysans :

> *« Désormais, la recherche agricole, le crédit rural, l'aide technique, traditionnellement destinés aux grands fermiers, ont commencé à entrer, par*

> *la première fois, dans les petites exploitations, amenés par les 'extensionnistes', sous la forme d'orientation éducative. Le paysan, retiré, insulaire, hésitant et individualiste, motivé par le service de vulgarisation, a commencé à songer à des meilleures conditions de vie et à du progrès ».*

Cette phase de l'ATER brésilienne, qualifiée par Caporal (1998) comme de l'« Assistancialisme Familial », et par Rodrigues (1997 ; cité par Lima, 2001) comme de l'« humanisme assistantialiste », a duré jusqu'au début des années 1960. Et là, le système ABCAR comptait déjà une douzaine d'institutions affiliées (ACAR), lesquelles, selon Caporal (1998, p.79), en vertu de *« l'homogénéité des assessorats reçus »,* se guidaient toutes *« par le même catéchisme »*. D'autant plus que, comme nous l'avons déjà montré, l'une des missions de l'ABCAR, selon Araújo et al. (1981, p.16), était celle de *« diffuser les principes 'extensionnistes' et veiller sur la philosophie d'action du Système »,* afin d'éviter que les ACAR s'éloignent de ces principes et des méthodes de travail préconisées.

La PNATER comme instrument du diffusionnisme productiviste

À partir de 1961, commence en effet une nouvelle phase de la vulgarisation agricole brésilienne, celle du « Productivisme Modernisateur » ou du « Diffusionnisme Productiviste », pour reprendre les mots de Caporal (1998) et de Rodrigues (1997), respectivement. Ce changement a été précédé de la réalisation, par une « mission » bilatérale, composée par six experts nord-américains[263] assistés par six vulgarisateurs brésiliens, d'une importante étude d'évaluation du Système ABCAR et du Programme de Crédit Supervisé.

Ce travail d'évaluation avait pour but majeur de soutenir le processus de construction d'un programme national de vulgarisation agricole, capable d'articuler les actions menées par les onze ACAR déjà existantes. Dans ce sens, il visait à identifier les entraves au développement de la vulgarisation agricole dans le Pays, ainsi qu'à la proposition d'alternatives de solution pour les problèmes identifiés et de politiques publiques orientées vers l'institutionnalisation du système ABCAR (Caporal, 1998).

---

[263] La participation des experts nord-américains dans ce travail a été financée par l'OEA – Organisation des États Américains, l'ICA – *International Cooperation Administration* et l'AIA (ABCAR, 1960 ; cité par Caporal, 1998).

Parmi les conclusions et recommandations présentées dans le rapport de cette étude, qui a été réalisée en 1959, certaines ont eu une forte influence sur l'avenir de la vulgarisation agricole au Brésil. C'est le cas des recommandations en faveur 1) de l'institutionnalisation des services de vulgarisation en tant que services publics ; 2) de l'appui technique et financier de la part de l'État ; et 3) de l'établissement d'un plan national qui justifie l'existence, dans le Pays, des services de vulgarisation. Ces recommandations, qui ont été promptement suivies par le gouvernement fédéral du moment, visaient donc à induire l'État brésilien à assumer, officiellement, un compromis plus soutenu en ce qui concerne la continuité de ces services.

De fait, ce compromis a été officialisé et discipliné à travers le Décret Fédéral n° 50.632/1961, tandis qu'au moyen du Décret n° 50.662/1961, l'État a reconnu l'ABCAR et ses associées comme des entités d'utilité publique. Des décrets qui marquent l'établissement de liaisons formelles entre le système ABCAR et l'Etat, notamment en termes d'appui technique et financier. Alors, le système ABCAR a définitivement été soumis *« aux gouvernements et aux politiques publiques dirigées à l'agriculture et au milieu rural, élaborées dans les cabinets de la technocratie étatique »* (Caporal, 1998, p. 67).

C'est pourquoi plusieurs auteurs considèrent que c'est seulement à ce moment-là que la vulgarisation agricole, en tant que champ d'action publique, à l'échelle de l'État national, a été institutionnalisée au Brésil. Dias (2007, p.14), par exemple, considère en outre que c'est dans la période qui alors s'initie que *« l'action vulgarisatrice a construit et établi le sens de son être».* Idée que l'auteur focalisé développe en affirmant qu'il s'agit là de

> *« la période où la vulgarisation agricole étatique s'institutionnalise de fait, se compromet – comme une corporation de fonctionnaires publics – avec un projet de développement, passe à intégrer un système public consacré à un but clair (moderniser la campagne) et rend cohérent et institutionnel un profil professionnel qui est adopté du nord au sud dans la formation d'étudiants en sciences agraires : un agent façonné pour le contrôle et pour l'intervention instrumentale sur la nature et la société ».*

Un autre moment important du processus de changement de la vulgarisation agricole brésilienne vers le « productivisme modernisateur » a été l'élaboration, par l'ABCAR, assistée par des experts nord-américains et soutenue par le rapport d'évaluation mentionné ci-dessus, du Plan Quinquennal 1961-1965. Un Plan dont l'importance réside surtout dans le fait

qu'il a posé des nouveaux fondements théoriques pour l'action vulgarisatrice au Brésil, notamment l'idée selon laquelle la modernisation de l'agriculture et le développement rural constituent des conditions *sine qua non* du développement urbain-industriel du Pays (Caporal, 1998). On y peut lire en effet que parler de *«développement économique au Brésil implique nécessairement parler d'industrialisation »* qui, à son tour,

> *« ... implique le déplacement d'une quantité considérable de main-d'œuvre de l'agriculture vers le milieu urbain. Partant, il faut que les masses restées à la campagne augmentent leur pouvoir d'achat et leur productivité, au moyen de meilleures méthodes et techniques de travail (...) sinon la production agricole fera une chute capable de mettre en danger la marche de l'industrialisation »* (ABCAR, 1960, p.13 ; cité par Caporal, 1998).

D'autre part, au sein de la technocratie brésilienne, très influencée par les experts nord-américains, il est devenu consensuel que *« l'augmentation de la production et de la productivité est l'unique voie pour améliorer les conditions de vie de la population rurale et qu'il s'agit là d'une simple question de diffusion de nouvelles idées et pratiques »* (Caporal, 1998, p.81). On réclame alors un changement profond de l'attitude de l'agriculteur, dans le sens de sa professionnalisation, c'est-à-dire qu'il abandonne le système traditionnel de production, fondé sur la polyculture associée à l'élevage, et devienne un producteur spécialisé dans un seul type de culture ou d'élevage intensif. La nouvelle image du producteur agricole qui émerge alors, un peu partout dans le monde, *« s'organise autour des notions de maîtrise du progrès technique, d'aptitude à la gestion d'une entreprise, de participation à l'expansion économique générale, et enfin de décloisonnement culturel et social »* (Houée, 1972 ; cité par Jobert et Muller, 1987, p. 86).

> *« ... l'institutionnalisation de l'Ater au Brésil s'est inscrite dans le cadre de l'industrialisation du pays, où l'agriculture était vue comme un secteur en retard qui devrait être modernisé. Du point de vue de l'État et des institutions d'Ater, cette modernisation viendrait avec le changement de la mentalité des agriculteurs, qui devraient pour autant être éduqués dans le cadre d'un processus non scolaire, informel »* (Muchagata, 2003, p. 19).

Enfin, en conformité avec les intérêts corporatifs des vulgarisateurs, on présente désormais la vulgarisation agricole comme l'un des instruments les plus pratiques et adéquats aux

politiques de modernisation de l'agriculture et de développement rural, car c'est elle qui fait *« le pont entre la recherche et les agriculteurs ».* Les mots suivants, extraits d'Araújo et al. (1981, p.24), sont bien représentatifs de la propagande faite à l'époque par lesdits intérêts: *« La recherche promeut l'avancée de la connaissance, mais c'est la Vulgarisation qui la met en marche, faisant avancer le progrès »*.

Bref, on observe alors un ajustement des idées sur la vulgarisation agricole aux *« objectifs de modernisation assignés à l'ensemble de l'économie »*, c'est-à-dire au modèle de développement global adopté dans le Pays. En d'autres mots, les idées sur la vulgarisation agricole changent dans le sens d'une meilleure adéquation aux termes de l'ample débat qui se déroulait alors, au Brésil, autour du modèle de développement souhaité par le Pays, soit le modèle fondé sur l'industrialisation et l'urbanisation (Jobert et Muller, 1987). Ce qui était déjà indiqué dans le Statut de l'ABCAR, où l'on peut lire, parmi ses attributions, celle de *« contribuer à l'intégration du secteur rural au développement global du Pays »* (Araújo et al., 1981, p.19).

Dans ce nouveau cadre cognitif, les propositions dans le sens d'une meilleure structuration des services de vulgarisation agricole sont devenues l'objet d'une attention spéciale des pouvoirs publics lors de l'élaboration de politiques visant à résoudre le problème de la stagnation de l'agriculture brésilienne, jugé tout à fait incompatible avec la conjoncture économique nationale, alors marquée par la croissance urbaine et industrielle.

Dans ce cadre, *« le rôle de la vulgarisation agricole serait celui de, au moyen de la diffusion d'informations techniques et de démonstrations pratiques, éduquer les agriculteurs pour qu'ils abandonnent leurs anciennes pratiques et modernisent leurs propriétés, leur rendant plus productives »* (Muchagata, 2003, p. 18). Le but était celui de promouvoir l'intensification de la production agricole, ce qui, disait-on alors, entraînerait inévitablement l'amélioration des conditions économiques et sociales de la vie rurale. La vulgarisation agricole a donc été mise en phase avec le rapport sectoriel-global d'alors, dans la mesure où elle est passée à exprimer, de façon plus exacte, la place et le rôle du secteur agricole et du monde rural, au sein de la société brésilienne de l'époque.

C'est dans ce contexte que la diffusion d'innovations technologiques est devenue *« la stratégie opérationnelle de base de l'action vulgarisatrice »* (Caporal, 1998, p.81), visant à la modernisation de l'agriculture. Cette stratégie se fonde sur la Théorie de la Diffusion

d'Innovations (TdT), une approche méthodologique proposée par Everett Rogers, en 1962, dans son livre intitulé *Diffusion of Inovations*. L'approche de la TdT se fonde sur l'idée selon laquelle le développement s'accompli à travers *« la diffusion de certains modèles culturels et bénéfices matériels des aires plus développées aux moins développées ; et (...) à l'intérieur de chaque nation sous-développée une diffusion similaire a lieu dès le secteur moderne jusqu'aux secteurs traditionnels »*. Bref, il faut que le changement social, vers un but établi ailleurs, soit induit dès l'extérieur. Dans ce cadre, vu que normalement la réaction de l'individu face à l'apparition d'une innovation est d'abord l'hésitation, pour que son adoption s'accomplisse *« le responsable du transfert de technologies doit être capable de convaincre les individus qu'ils sont devant la meilleure option du moment pour améliorer leur processus productif et/ou leur niveau de vie »* (Caporal, 1998, p.327).

D'autre part, l'obtention de résultats d'ordre économique est élue la priorité majeure de l'action vulgarisatrice, les recommandations des experts allant donc dans le sens du développement de

> *« ... projets et d'activités capables de conduire à l'augmentation des revenus des familles ; à l'incrémentation de la production d'aliments ; et à l'augmentation de la productivité des cultures destinées à l'exportation, afin d'influer favorablement sur la politique de commerce extérieur du Pays »* (ABCAR, 1960, p.28 ; cité par Caporal, 1998).

D'où le remplacement du Crédit Rural Supervisé par une nouvelle modalité de crédit, soit le Crédit Rural Orienté, qui s'est désormais établi comme un instrument clef de la politique de modernisation de l'agriculture brésilienne. Différemment de son prédécesseur, le Crédit Rural Orienté n'était pas un « crédit intégral », mais un crédit strictement consacré au financement de projets productifs qui, en moyennant l'introduction de nouvelles technologies agricoles, visaient à l'augmentation de la productivité du travail et de la terre.

La tendance à la transformation de la vulgarisation agricole en instrument du productivisme a été radicalisée après l'évaluation du Plan Quinquennal 1961-1965, déjà sous le régime de dictature militaire, ce qui encore restait de l'ancien « assistancialisme » étant désormais mis du côté. Encore plus que l'élévation des niveaux de productivité et de production, dans la mesure où elle peut entraîner l'augmentation de l'offre en produits agricoles moins chers pour le marché interne et aussi pour l'exportation, peut servir comme instrument de légitimation de

l'État répresseur. La nouvelle loi agraire instituée en 1964 par le gouvernement militaire, plus connue comme le « Statut de la Terre », a d'ailleurs une orientation clairement productiviste, au-delà des objectifs réformistes liés à la structure foncière[264] qu'elle affiche.

Les recommandations alors données par l'ABCAR à ses affiliées, transcrites ci-dessous, révèlent bien cet approfondissement dans la voie productiviste, notamment la priorité donnée aux producteurs les plus aptes et ouverts à l'adoption des nouvelles technologies.

> *« a) élargir la clientèle de la vulgarisation, y incluant des fractions croissantes des grands producteurs, visant obtenir un plus grand impact en termes d'augmentation de la production agricole et d'amélioration générale des niveaux de productivité ; b) privilégier l'assistance aux producteurs propriétaires des exploitations, considérant que la propriété constitue une importante pré-condition du développement subséquent »* (ABCAR, 1968, pp.247-248 ; cité par Caporal, 1998).

Ainsi, en ce qui concerne l'image des agriculteurs, dominante dans le monde de l'ATER, s'est établie une classification des mêmes comme traditionnels ou modernes, en fonction, respectivement, de leur plus grande ou plus petite résistance à incorporer les recommandations techniques des vulgarisateurs. Et comme on a conclu, à partir de l'évaluation mentionnée ci-dessus, que les traditionnels, c'est-à-dire, les plus résistants, étaient les petits paysans, on a passé à donner la priorité aux moyens et grands, compte tenu que ce sont eux les plus ouverts et aptes à l'adoption des technologies modernes préconisées (Caporal e Costabeber, 2007, p. 6).

En mai 1966, au moyen du Décret n° 58.382, le gouvernement fédéral a attribué au Ministère de l'Agriculture, à travers l'Institut National de Développement Agraire – INDA, la coordination des activités de vulgarisation agricole, à l'échelle nationale. A l'ABCAR et ses affiliées, ledit décret à attribué l'exécution de ces activités. On a également institué le critère de mise en compatibilité des programmes de vulgarisation avec les plans du Ministère de l'Agriculture, bref la subordination des programmes de vulgarisation aux directives des politiques de développement agricole établies par le gouvernement fédéral. En plus, ont été

---

[264] Dans un contexte politique international marqué par la montée en force des courants pour la Réforme Agraire, surtout après la Conférence de Punta del Leste, en Uruguay, le discours réformiste au gouvernement militaire lui était très fonctionnel en termes de légitimation de ces actions dans la scène politique internationale.

assurées les ressources budgétaires nécessaires au financement des actions du système ABCAR (Araújo et al., 198118).

En 1970, le système ABCAR était composé par 21 entités associées, avec 1025 bureaux locaux qui prestaient des services d'aide technique et vulgarisation agricole dans environ 1400 municipes. Le Tableau 3 montre l'évolution du système ABCAR au cours des années 1960.

Tableau 3 - Expansion du Système ABCAR – 1960-1969

Ano	ACARs	Bureaux régionaux	Municipes bénéficiés	Bureaux locaux[265]
1960	12	23	215	197
1961	12	23	-	220
1962	12	23	-	250
1963	14	-	-	326
1964	16	-	-	424
1965	17	72	831	553
1969	21	138	1393	1025

Source : Araújo et al. (1981)

Dans les dernières années de leur existence, l'action des ACAR est devenue de plus en plus sélective, privilégiant les agriculteurs ayant une plus grande capacité de réponse et visant avant tout l'augmentation de la productivité. Ce qui était tout à fait cohérent avec le caractère non seulement productiviste, mais aussi conservateur du processus de modernisation de l'agriculture brésilienne. En effet, d'une part le modèle technologique défini par la nature de l'agriculture moderne est bien strict en ce qui concerne le public susceptible de l'adopter. D'autre part, ce processus a été marqué par la réalisation de changements dans la base technique de l'agriculture, au même temps que les structures de pouvoir et de possession de la terre sont restées inchangées (Caporal, 1998 ; Mussoi, 1998 ; Muchagata, 2003).

[265] Les Bureaux Locaux étaient constitués des Unités de Champ Exécutives, dont l'action, qui normalement se déployait dans les limites du municipe siège du Bureau, pouvait s'étendre à des municipes voisins. Les équipes de vulgarisation, chargées de l'exécution des travails sur le terrain, étaient en général composées d'un « extensionniste agricole » (ingénieur agronome, technicien en agriculture ou médecin vétérinaire) et d'une « extensionniste doméstique » (diplomée à l'École Normale ou en Économie Domestique).

Apogée et crise de la PNATER

Dans le cadre de la politique de renforcement des pouvoirs de l'État et de centralisation de structures du régime militaire, le gouvernement fédéral a mis en place, au début des années 1970, une nouvelle structure institutionnelle consacrée à l'action publique dans le domaine de l'agriculture. Cette structure était composée de divers organismes d'appui à la production agricole, à savoir :

- ✓ l'EMBRAPA – *Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária,* créée en 1972[266], entreprise publique chargée de centraliser les activités liées à la recherche scientifique dans les domaines de l'agriculture et de l'élevage ;
- ✓ l'EMBRATER – *Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural,* créée en 1974[267], entreprise publique chargée, parmi d'autres attributions, de la coordination du SIBRATER – *Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural*[268] ;
- ✓ la COMPATER – *Comissão Nacional de Pesquisa, Assistência Técnica e Extensão Rural,* instituée en 1974[269], commission aux objectifs programmatiques, normatifs et de coordination, chargée d'assurer l'intégration entre les activités liées à la recherche scientifique et au transfert de technologies, constituant l'organe majeur de délibération tant pour l'EMBRAPA que pour l'EMBRATER ;
- ✓ La COMCRED – *Comissão Coordenadora da Política Nacional de Crédito Rural.*

Outre l'EMBRATER, qui a remplacé l'ABCAR, le SIBRATER avait comme composantes les affiliées de celle-là, soit les EMATER – *Empresa Estadual de Assistência Técnica e Extensão Rural.* Créées comme des entreprises de caractère civil et de droit public, les EMATER se sont substituées, au niveau des états fédérés, aux ACAR, incorporant donc leur patrimoine matériel et personnel.

Soumise au Ministère de l'Agriculture – MA, l'EMBRATER avait comme mission la promotion, stimulation, coordination, direction et évaluation *« de programmes d'aide technique et vulgarisation agricole, visant à la diffusion des connaissances scientifiques de nature technique, économique et sociale, nécessaires au développement rural »* (Araújo et al.,

---

266 L'EMBRAPA (Entreprise Brésilienne de Recherche en Agriculture et Élevage) a été créée à travers la Loi 5.851, publiée en décembre 1972.

267 L'EMBRATER (Entreprise Brésilienne d'Assistance Technique et Vulgarisation Agricole) a été créée à travers la Loi 6.126, de novembre 1974. Son organisation et ses attributions ont été établies par le Décret 75.373, de février 1975.

268 SIBRATER – Système Brésilien d'Assistance Technique et Vulgarisation Agricole.

269 La COMPATER (Commission Nationale de Recherche, Assistance Technique et Vulgarisation Agricole) a été instituée à travers le Décret 74.154, de juin 1974.

1981, p.33). Plus spécifiquement, elle était chargée de : 1) collaborer avec le MA dans la formulation et exécution des politiques publiques dans les champs de l'aide technique et de la vulgarisation agricole ; 2) collecter et distribuer aux EMATER les ressources financières obtenues auprès du gouvernement fédéral et des bailleurs de fonds internationaux[270] ; 3) réglementer et contrôler le fonctionnement des entités privées d'aide technique ; 4) coordonner toutes les activités d'aide technique et de vulgarisation agricole développées sur le territoire national ; 5) élaborer et repasser aux EMATER les programmes à exécuter (Caporal, 1998).

Il s'agissait donc d'un modèle de gestion nettement centralisé et autoritaire, au sein duquel les relations étaient verticales et descendantes, l'EMBRATER jouant le rôle de *« bras droit du gouvernement à la campagne »,* ainsi que de *« centre du pouvoir économique et politique des services de vulgarisation agricole au niveau national »* (Caporal, 1998, pp.67-68). En effet, d'un côté, les directives annuelles pour les actions à être exécutées par les EMATER étaient établies de façon unilatérale et centralisée, par l'EMBRATER; de l'autre côté, l'appui financier aux EMATER était conditionné à leur observance des directives établies à l'échelle fédérale en ce qui concerne : leur modèle d'organisation ; l'indication de leurs directeurs ; les méthodologies de planification ; leurs relations avec l'EMBRATER, etc. (Caporal, 1998). L'avènement du SIBRATER a donc entraîné une réduction drastique de l'autonomie décisionnelle des Services de vulgarisation des états fédérés[271], dont la structure organisationnelle est devenue là aussi fortement hiérarchique et autoritaire (Caporal e Costabeber, 2007; Caporal e Ramos, 2006). Ainsi, comme le suggère Mussoi (1998, p.180),

> *« ... la caractéristique de 'sens descendant' (...) de la politique agricole modernisatrice trouve dans ce nouveau modèle la cohérence institutionnelle parfaite pour faire en sorte que le projet modernisateur se propage directement depuis les cabinets de la capital fédérale, en passant par les*

---

[270] Les activités du SIBRATER étaient financées avec des ressources issues du budget fédéral et des états fédérés, ainsi que des programmes et projets de coopération avec des organisations internationales de financement et d'aide au développement.

[271] Parallèlement à cette centralisation des processus de décision, selon Mussoi (1998), a eu lieu un mouvement de « décentralisation » des services de vulgarisation agricole, puisque les états fédérés ont été désormais obligés à assurer la plupart (en général plus que 70%) des ressources financières nécessaires au maintien de leurs organismes de vulgarisation.

> *capitales des États fédérés, pour arriver dans les régions et municipes, d'une façon autoritaire et sans participation de l'ensemble de la population »*.

Ce qui était correspondait fonctionnellement aux intérêts dominants installés dans le pouvoir central. En raison de sa grande capillarité[272], le SIBRATER donnait à l'Etat brésilien une capacité pas du tout négligeable d'être présent, à travers les agents vulgarisateurs, dans les municipes les plus lointains de l'intérieur du Pays. Et cela dans le but de pouvoir *« tenir les commandes, de façon effective et déterminante, dans la poursuite de ses objectifs productivistes »,* comme le souligne Caporal (1998, p. 83).

Le choix d'un modèle de développement agricole productiviste, fondé sur la mécanisation et l'utilisation d'intrants chimiques, a été de fait confirmé par les plans nationaux de développement (PND) successivement mis en œuvre par le gouvernement militaire à partir de 1972[273]. Ce choix a été d'ailleurs bien explicité lors de la création du SIBRATER, à travers l' « Exposé des Motifs » n° 08, de 1974, signé par le Ministre de l'Agriculture et le chef du Secrétariat de la Planification, où l'on peut lire :

> *« ... la concrétisation d'un plan de développement agricole dépend, fondamentalement, de la conjugaison d'efforts pour augmenter les niveaux de production et de productivité de notre agriculture qui, comme il est bien connu, sont très bas. La conjugaison ordonnée de la recherche, du crédit agricole et de l'aide technique est fondamentale dans les efforts du gouvernement pour accélérer le processus de développement du secteur agricole, à travers l'incorporation massive de technologie et l'amélioration de la productivité du travail dans les campagnes »* (EMBRATER, 1975, p.9 ; cité par Caporal, 1998, p. 67).

---

272 *« Au début de 1974, le Système Brésilien de Vulgarisation Agricole comptait sur 4.359 techniciens, et son action atteignait 2.294 municipes au moyen de 1.398 bureaux locaux et régionaux »* (Araújo et al., 1981, p.31).

273 I PND (1972-1974) ; II PND (1975-1979) et III PND (1980-1983).

Ainsi, au SIBRATER, en articulation avec l'EMBRAPA[274] et comptant sur une augmentation considérable de l'offre en crédit rural[275], a été attribuée la responsabilité de la *« diffusion de technologies, avec l'objectif central de moderniser l' 'arriéré' monde rural et faire croître les résultats des processus productifs agricoles »* (Caporal, 1998, p. 68). Comme le soulignent Duarte et Siliprandi (2006, p.5), *« ce système prétendait articuler, de façon verticale, toutes les entreprises publiques de recherche et de vulgarisation, unifiant les stratégies de modernisation dans le milieu rural »*.

L'orientation du SIBRATER était donc clairement diffusionniste et productiviste, sa mission majeure consistant en favoriser le transfert des nouvelles connaissances et technologies de leurs sources à leurs utilisateurs finales, soit les agriculteurs, afin de promouvoir l'augmentation de la productivité de la terre et du travail. Tout cela en consonance avec la théorie « rogérienne », selon laquelle le développement implique *« un changement induit depuis l'extérieur, le développement exigeant l'introduction de nouvelles idées dans les systèmes sociaux »* (Caporal, 1998, p.85).

D'après Mussoi (1998), les changements institutionnels que nous venons de décrire marquent un point d'inflexion dans le processus d'évolution de la vulgarisation agricole brésilienne, en ce qui concerne sa dimension programmatique. L'auteur fait alors référence à Queda (1987), pour qui ce processus a eu deux grands moments. Le premier correspond à la période de l'*« annonciation du miracle de la modernisation »,* dont la durée va des années 1940 à la fin des années 1960, pendant laquelle les services de vulgarisation n'auraient fait que préparer *« le terrain pour la modernisation agricole »*. Quant au deuxième moment, il aurait commencé au début des années 1970, se caractérisant par l'engagement des services de vulgarisation agricole en tant qu'acteurs du processus de modernisation agricole et par la définition, sans *« pudeur idéologique »,* de l'agriculture commerciale comme leur champ d'action prioritaire.

---

[274] L'articulation entre l'EMBRAPA et l'EMBRATER, dans le but explicite d'accélérer le processus d'adoption des technologies modernes par les producteurs agricoles, se concrétisait le plus souvent au niveau fédéral, à travers des *« réunions de recherche-vulgarisation ».* Dans ces réunions, les représentants de la Recherche exposaient aux représentants de la Vulgarisation les travails de recherche développés et leurs résultats, sans aucune discussion sur la conception des projets ou les priorités de recherche, qui étaient définies de façon centralisée par la l'EMBRAPA. Ensuite, les informations sur les innovations technologiques y divulguées par les chercheurs étaient repassées par l'EMBRATER au niveau intermédiaire du SIBRATER, soit les EMATER qui, à leur tour, les repassaient aux bureaux régionaux et locaux (Mussoi, 1998).

[275] Outre l'abondance de ressources, les agriculteurs ayant accès au crédit rural à l'époque se bénéficiaient de taux d'intérêt négatifs.

D'après Araújo et al. (1981, pp.40-43), visant à l'atteinte de ses objectifs, le SIBRATER a élu comme public bénéficiaire de ses actions les producteurs agricoles de grande, moyenne et petite taille, une stratégie spécifique étant définie pour chacun de ces segments. Ainsi, les deux premiers segments disposeraient de meilleures *« conditions d'assimiler et utiliser, rapidement, des nouvelles technologies agricoles, des connaissances sur la gestion des entreprises, des informations sur des services agricoles et sur le marché d'intrants et de produits »,* et n'auraient besoin en conséquence que de services d'aide technique et économique. Des services d'autant plus nécessaires qu'il serait à ces deux segments que l'on doit le gros de la production agricole nationale destinée aux marchés interne et externe. Quant aux petits paysans, en raison de leurs *« conditions déficientes de vie, en fonction du niveau insuffisant de leurs revenus et de leurs difficultés d'accès aux services de base »,* leur besoin d'aide irait au-delà des services d'ordre technique et économique, exigeant un travail complémentaire d'assistance sociale. L'action vulgarisatrice auprès de ce public devrait donc prendre la forme d'*« un travail 'intégré' qui comprendrait une composante productive et une autre sociale »* (Mussoi, 1998, p. 190).

Dans ce cadre, l'un des traits les plus caractéristiques de l'action vulgarisatrice est la relation verticale, de haut en bas, établie entre les vulgarisateurs et les agriculteurs, ceux-ci étant perçus par ceux-là comme des *« simples dépositaires de connaissances et de paquets technologiques générés par la recherche »* (Caporal e Ramos, 2006, p. 03). Sousjacente à cette posture des vulgarisateurs d'*« agent de changement manipulateur »* (Lima, 2001), se trouve l'idée selon laquelle, nécessairement, toutes les innovations sont bénéfiques aux agriculteurs et passibles de généralisation, les spécificités des agroécosystèmes qu'ils manient ou la réalité socioculturelle dans laquelle ils s'insèrent étant de peu d'importance (Caporal e Costabeber, 2007; Caporal e Ramos, 2006). Alors, ce que les services de vulgarisation cherchent c'est *« que les individus changent leur forme de vie traditionnelle, adoptant un autre style de vie, compatible avec un modèle avancé du point de vue technologique »* (Caporal, 1998, p.85).

C'est sur ces bases que le processus de modernisation de l'agriculture brésilienne a été conduit à son extrême et que la politique nationale de vulgarisation agricole est arrivée à son

apogée. Quelques chiffres présentés par Muchagata (2003) et Mussoi (1998) nous donnent une idée de l'importante expansion dont le SIBRATER a fait l'objet dans les années 1970. L'effectif des fonctionnaires est passé d'environ 4.400, en 1969, à 9.140, en 1977, et à 12.717, en 1981, parmi lesquels environ 10.000 étaient des techniciens travaillant sur le terrain. Le réseau de filiales, qui en 1969 était composé de 21 ACARs, avait en 1980 25 EMATERs. Quant au nombre de bureaux régionaux et locaux, il est passé d'environ 1.160 en 1969 à plus de 2.800 en 1980.

Mais, s'il est vrai que le SIBRATER a en grande mesure réussi en ce qui concerne l'accomplissement de la mission diffusionniste et productiviste qui lui a été attribuée, il n'est pas moins vrai que les résultats de ses actions n'ont pas été tous bénéfiques à la société brésilienne, notamment en ce qui concerne les aspects social, politique et environnemental[276].

Pour ce qui est de la dimension sociale, historiquement, et notamment dans la phase du diffusionnisme productiviste, les grands bénéficiaires de l'action publique brésilienne en matière d'aide technique et vulgarisation agricole, ainsi que de crédit rural, ont été les producteurs de moyenne et surtout de grande taille. Principalement ceux du Centre-Sud du Pays et ceux spécialisés dans la production des cultures destinées à l'exportation, comme le coton, le café, le cacao, la canne à sucre et le soja. Quant aux petits paysans, notamment ceux des régions Norte et Nordeste, ils ont trop souvent été exclus de l'accès aux « bénéfices » de la Révolution Verte. Le programme proposé par le SIBRATER pour les *« producteurs aux bas revenus »* était en fait, comme le souligne Mussoi (1998, p.191),

> *« ... une activité marginale dans le contexte général du programme national de vulgarisation agricole. Les ressources destinées à ce programme-là étaient cohérentes avec la catégorie bénéficiaire : des ressources marginales. On ne disposait pas et on avait nul intérêt à rechercher une technologie pour ce type de 'public'. La non-viabilité économique de ce type d'agriculteurs les condamnait à l'exclusion ».*

---

[276] Comme le remarque Caporal (2002a, p.11), *« il faut qu'il soit clair que les politiques mises en œuvre pour la modernisation de l'agriculture n'ont été pas suivies que par le secteur public étatique d'ATER, comme certaines voix critiques veulent faire entendre. En fait, syndicats ruraux patronaux et des travailleurs, ainsi comme la plupart des coopératives agricoles, banques et autres secteurs de la sphère publique et privée ont embauché des nombreux techniciens, à cette époque, et tous suivaient la même orientation donnée par le modèle de la Révolution Verte. La même orientation a été adoptée, également, par les Universités et Écoles Agricoles, ainsi que par les institutions de recherche (...). Alors, au nom de la vérité, il faut ne pas attribuer exclusivement à la Vulgarisation Agricole publique et étatique la responsabilité par les effets pervers de la modernisation de l'agriculture... ».*

Ainsi, la Vulgarisation Agricole a contribué à l'augmentation, au lieu de la réduction, des inégalités régionales et socioéconomiques dans le milieu rural brésilien. En d'autres mots, inspirés de Canuto (1984 ; cité par Caporal, 1998), elle a contribué à l'*« accumulation sélective de capital »,* sous le contrôle des intérêts dominants détenteurs de l'État.

Du point de vue politique, en faisant le choix d'un modèle d'éducation orienté par la logique capitaliste et dans une perspective conservatrice en ce qui concerne les structures et le pouvoir, la Vulgarisation Agricole a contribué au maintien de l'hégémonie desdits intérêts (Fonseca, 1985 et Oliveira, 1987 ; cités par Caporal, 1998). D'autant plus que, en focalisant son action sur la recherche de l'élévation des niveaux de productivité et de production, contribuant ainsi à l'augmentation de l'offre en produits agricoles moins chers pour le marché interne et aussi pour l'exportation, elle s'est mise au service de la légitimation de l'État répresseur (Mussoi, 1998).

Enfin, dans la mesure où elle a imposé à la campagne l'adoption de l'agriculture moderne, la vulgarisation agricole peut être considérée comme co-responsable de la problématique environnementale liée à ce modèle d'agriculture qui, comme partout dans le monde, n'a pas tardé à se manifester au Brésil (Caporal, 1998). En effet, au Brésil aussi la modernisation de l'agriculture a entraîné la dégradation des sols, la contamination de l'environnement par des résidus de produits agrochimiques et l'érosion de la biodiversité, avec des graves conséquences sur les populations rurales et urbaines. Et cela sans que les gains de productivité promis par les paquets technologiques soient atteints. De fait, des études réalisées par l'EMBRAPA ont montré que, entre 1964 et 1979, les gains moyens de productivité des 15 cultures principales du Brésil n'ont été que de 16,8%. Par contre, dans la même période, l'utilisation d'engrais chimiques a augmenté 124,3%, d'insecticides 233,6%, de fungicides 584,5%, d'herbicides 5.414,2% et de tracteurs 389,1% (FAO, 1992 ; cité par Caporal et Costabeber, 2007, p.7).

Bref, trop attaché à une logique strictement productiviste et diffusionniste, le SIBRATER n'a pas envisagé les effets pervers, notamment d'ordre social et environnemental, que la modernisation de l'agriculture était susceptible d'entraîner. A ce propos, il vaut mieux donner la parole à l'EMBRATER elle-même qui, au début des années 1990, dans une étude de caractère historique sur le développement rural au Brésil, a reconnu la nature néfaste de certains « résultats inattendus » du modèle de développement capitaliste imposé au monde rural.

> *« … le processus de modernisation adopté et l'expansion rapide des frontières agricoles ont conduit aux facteurs suivants : occupation désordonnée de l'espace rural, avec des dommages écologiques nets et indésirables ; une profonde altération de la base technologique de la production agricole, de la composition des cultures et des processus de production, de façon concentrée, marginalisant la plupart des agriculteurs ; une concentration de la propriété de la terre, affectant profondément les relations de travail à la campagne ; un fort exode rural ou une croissante prolétarisation de la force de travail agricole avec une tendance d'augmentation de la précarité de l'emploi rural ; altérations quantitatives et qualitatives dans le processus d'urbanisation ; augmentation de la dépendance de la production agricole à des intérêts externes à l'agriculture et au marché international »* (EMBRATER, 1990 ; p. 11 ; cité par Caporal, 1998).

Ces dysfonctionnements de l'action vulgarisatrice brésilienne sont devenus de plus en plus évidents à partir du milieu des années 1980, engendrant un ample débat au sein duquel les fondements théoriques et méthodologiques qui ont historiquement orienté cette action ont été mis en question. C'est le début de la crise paradigmatique, identitaire, structurelle et budgétaire qui a marqué l'histoire de la vulgarisation agricole dans les vingt dernières années, et qui, pour Echenique (1998; cité par Guanziroli et al., 2003, p. 6), se révèle *« dans la perte de légitimité politique de la vulgarisation agricole, dans les problèmes budgétaires, dans le faible pouvoir d'action opérationnelle, dans la perte de patrimoine et dans la faible incorporation de nouveaux cadres »*. Comme le soulignent Duarte et Siliprandi (2006, p.6), la crise du SIBRATER

> *« ne s'est pas cantonnée aux aspects de coordination et financement, quoiqu'ils aient été de facteurs importants. Des pressions qui mettaient en question la méthodologie et les objectifs des systèmes d'ATER publique, et qui grandissaient nourries par une perspective de réduction des actions de l'Etat, peuvent être identifiées dans des documents produits par des organismes internationaux ; par des mouvements sociaux et même par des groupes critiques de vulgarisateurs à l'intérieur du système d'ATER publique ».*

Cette crise s'explique en partie par la remise en cause, à la fin de la période dictatoriale (1964-1985), du modèle de développement adopté au Brésil, y compris les modèles de

développement rural, d'agriculture et de vulgarisation agricole. En fait, comme l'on a vu dans les chapitres 2 et 3, c'est le « développementisme » lui-même qui se trouve alors en crise, à l'échelle mondiale. Dans ce cadre, il y a eu lieu, au sein du SIBRATER, des associations de vulgarisateurs, des universités, des mouvements sociaux et des syndicats, un mouvement de *« repenser la vulgarisation »,* notamment en ce qui concerne son rôle dans la société et son public prioritaire. Repenser qui sera décrit et analysé de façon plus exhaustive dans le chapitre suivant.

Un autre facteur explicatif de la crise du SIBRATER est la crise qui a anéanti l'économie brésilienne à partir du début des années 1980, passées dans l'histoire économique du Brésil comme la « décennie ratée ». Marquée notamment par la détérioration de la balance de payements et l'escalade de l'inflation et de la dette externe, cette crise trouve à son tour ses origines dans des facteurs divers, principalement 1) le choc pétrolier ; 2) l'élévation des taux d'intérêt internationaux ; et 3) le caractère expansionniste d'une politique économique nationale centrée sur la stratégie de la *« croissance avec endettement »,* qui n'a été abandonnée qu'à la fin des années 1980.

Tout cela dans un contexte politico-idéologique international marqué par la crise de l'État interventionniste et la montée en force de la pensée néo-libérale, dont les défenseurs, face à la crise de l'économie brésilienne, argumentaient que, le processus de substitution d'importations étant déjà accompli, ainsi que la modernisation de l'agriculture[277], il n'y avait plus besoin d'intervention directe de l'État sur l'économie. D'autant plus que, encore selon eux, les entreprises publiques sont inefficientes, comparées aux entreprises privées. Les recettes d'ajustement structurel imposées par les organismes internationaux, comme le FMI et le BIRD, aux pays alors en situation de récession, allaient donc dans le sens de la diminution de la taille de l'État et des dépenses publiques, y compris la liquidation des entreprises étatiques, notamment celles dont l'extinction n'était pas susceptible d'aggraver la problématique sociale du Pays (Mussoi, 1998 ; Caporal, 1998).

Des recettes qui, au Brésil, ont trouvé un justificatif additionnel dans le fait que l'administration publique avait hérité plein de vices du régime dictatorial. C'est le cas du manque total de transparence dans les processus de décision, qui étaient en plus fort centralisés ; et de la personnalisation de l'action administrative, les décisions autour de la

---

[277] On voulait dire par-là que les agriculteurs les plus aptes, c'est-à-dire, les entreprises agricoles capitalistes étaient déjà modernisées.

« chose publique » étant prises en fonction de privilèges, accords particuliers et clientélismes (Mussoi, 1998). Comme le remarquent Duarte et Siliprandi (2006, p.14),

> *« L'Etat n'a jamais jouit, ici, d'une grande légitimité, en raison de son appropriation historique par des secteurs privés patrimonialistes, qui faisaient usage de ses structures pour se favoriser et se maintenir au pouvoir. Ce qui s'est traduit en des politiques clientélistes, assistentialistes, dotées de peu de professionnalisme, dépourvues de règles claires et transparentes. La citoyenneté a toujours été un droit d'une minorité, et l'exclusion sociale une tendance dominante ».*

Ce qui a entraîné *« la totale perte de contrôle des décisions prises à l'intérieur du secteur public, car d'un côté il y a une perte de contrôle de la société sur l'État et, de l'autre côté, l'État n'a plus de maîtrise sur lui-même »*. Et ces arrangements clientélistes sont devenus de plus en plus importants avec l'aggravation de la crise économique et de l'incapacité de l'État à satisfaire les demandes de la société, y compris les besoins en financements des entreprises étatiques (Mussoi, 1998, p.190). En outre, en réduisant les rares politiques sociales existantes, *« le néo-libéralisme a fait des mouvements dans deux directions distinctes : le questionnement de l'Etat patrimonial, en même temps qu'atrophiait précocement la consolidation de ce qu'aurait pu être un Etat de Bien Être Social »* (Bursztyn, 1998, p.153 ; cité par Duarte et Siliprandi, 2006, p.14).

Le gouvernement fédéral devient alors de plus en plus vulnérable aux pressions des organismes internationaux, ce qui l'a conduit à adopter leurs recettes d'ajustement structurel, en quête de l'équilibre budgétaire. La redéfinition de la machine publique fédérale, d'abord à travers l'extinction des entreprises déficitaires, et puis la privatisation ou même l'extinction d'autres ; et le contrôle des dépenses publiques[278], au moyen de la réduction des salaires et de l'effectif de fonctionnaires, figurent parmi les mesures alors adoptées face à la détérioration des finances publiques. Des mesures qui n'ont pas été suffisantes pour empêcher l'aggravation de la crise entraînée par 1) la réduction du dynamisme de l'économie ; 2) un transfert plus important des ressources fédérales vers les états fédérés et municipes, en application de la nouvelle Constitution Fédérale, instituée en 1988, mais sans redéfinition

---

[278] En conformité avec la vision orthodoxe, selon laquelle la lutte contre l'inflation et le déséquilibre des comptes publics doit se faire au moyen de la contention des dépenses publiques.

immédiate des compétences ; et 3) la perte de pouvoir de contrôle, de la part de l'État fédéral, sur les dépenses des états fédérés et des municipes (Mussoi, 1998).

Dans ce cadre, la structure organisationnelle du SIBRATER est devenue l'une des cibles des critiques néo-libérales, qui attiraient l'attention sur l'incapacité budgétaire de l'État fédéral face à un système si grand et capillaire qui, en plus, était inefficace et devenait de plus en plus superflu face 1) à la réduction des incitations créditrices à la modernisation (diminution des ressources disponibles et fin des taux d'intérêts négatifs, à partir de 1983), entraînée par la récession de l'économie nationale ; et 2) au fait que le public prioritaire de la politique de modernisation agricole avait déjà adopté les techniques modernes promues dans le cadre de la Révolution Verte (Graziano da Silva, 1993 ; cité par Mussoi, 1998). Bref, c'est la légitimité même du SIBRATER qui fut remise en question.

Du fait de la forte liaison entre le crédit rural et la vulgarisation agricole qui, selon Nóbrega (1985, p.81 ; cité par Mussoi, 1995), *« est née et s'est développée à l'ombre des programmes de crédit rural »*[279], on peut considérer que la réduction de l'offre en ce type de crédit est en grande mesure responsable par les difficultés d'ordre budgétaire vécues par les EMATER, depuis les années 1980. Mais ces difficultés s'expliquent également par la réduction des apports en ressources de l'Union et des états fédéres, en raison de la récession économique. Enfin, face à la perte de légitimité du SIBRATER, les organismes internationaux eux aussi ont réduit leurs contributions financières, dans le cadre de programmes de coopération dont l'exécution était à la charge des EMATER. C'est le cas de la Banque Mondiale qui, en 1989, a pris la décision de supprimer sa contribution financière au Programme d'Appui aux Petits Producteurs Ruraux – PAPP.

Mais si l'EMBRATER pouvait être intégrée parmi la catégorie des entreprises publiques non-indispensables, selon les critères néolibéraux évoqués ci-haut, il n'était pas de même pour ce qui est des EMATER. En effet, c'est à ces dernières qui était attribuée la mission d'exécuter, directement, les services d'aide technique et de vulgarisation agricole auprès des familles rurales. En plus, la nouvelle Constitution Fédérale a établi que l'offre de services d'aide technique et de vulgarisation agricole est un devoir de l'Etat. D'où la décision de liquider l'EMBRATER, sans pour autant éliminer l'offre desdits services, qui continuerait à la charge des EMATER. Un argument de plus en faveur de cette décision a été le fait que les EMATER

---

[279] *« Avec des taux d'intérêt négatifs dans les années 1970, le crédit rural est devenu le cheval de bataille de la vulgarisation agricole, dont le travail se restreignait presque totalement aux procédures bureaucratiques et à l'assistance technique au projet productif financé »* (Caporal et Costabeber, 2007, p.7).

étaient en train de devenir de plus en plus autonomes, surtout depuis la fin des années 1970, pouvant donc se passer de l'EMBRATER[280], dont le pouvoir de contrôle sur le système était d'ailleurs de moins en moins important (Caporal, 1998).

La dissolution de l'EMBRATER, dans le cadre d'une réforme administrative visant la *« diminution de la machine étatique »,* a été annoncée en 1988. Mais sa concrétisation a été retardée par un grand mouvement politico-corporatif, commandée par la FASER[281] avec l'appui de segments des représentations des producteurs agricoles, y compris des syndicats patronaux, lequel a pu sensibiliser certains secteurs des partis politiques et de la société civile. Cette mobilisation a été si forte qu'elle a été capable de convaincre le Congrès National à ne pas approuver le Décret Présidentiel n° 97.455, du 15 janvier 1989, qui a déterminé l'extinction de l'EMBRATER. Néanmoins, en mars 1990, à travers une Mesure Provisoire – MP, devenue après la Loi 8.209, le premier Président brésilien élu démocratiquement après la dictature, Fernando Collor de Mello, a définitivement dissout l'EMBRATER (Mussoi, 1998 ; Caporal, 1998).

A travers cette même MP, la coordination du SIBRATER est passée à la charge de l'EMBRAPA, avec l'intention explicite d'améliorer l'articulation entre la recherche et la vulgarisation agricole. Mais, en raison d'une grande résistance à cette fusion à l'intérieur de l'EMBRAPA[282], *« institutionnellement la vulgarisation agricole y a trouvé peu d'espace ».* C'est pourquoi, en septembre 1993, la coordination du SIBRATER a de nouveau été transférée, passant cette fois à la charge du Secrétariat de Développement Rural du Ministère de l'Agriculture, où les ressources destinées à la vulgarisation agricole étaient très limitées (Mussoi, 1998 ; Muchagata, 2003, p. 19). Mais, en fait, l'Etat fédéral a tout à fait abandonné la stratégie d'une politique unifiée et coordonnée nationalement dans le domaine de l'ATER.

Les EMATER sont restées à partir de là *« à la merci des politiques d'ajustement structurel et des difficultés financières Etats fédérés »,* la plupart d'elles tombant dans un état de délabrement progressif, alors qu'augmentait leur subordination historique à l'influence des

---

280 Il est vrai que la participation de l'État fédéré dans le soutien financier des EMATER était expressive. Mais ces dernières comptaient aussi sur des ressources des états fédérés, des municipes et d'organismes internationaux, ainsi que sur des ressources propres, obtenues à partir de la prestation de certains services.

281 Il s'agit là de la Fédération des Associations et Syndicats de Travailleurs de l'Extension Rurale du Brésil, fondée en 1988.

282 Selon Mussoi (1998), les groupes de chercheurs les plus orthodoxes de l'EMBRAPA étaient aussi les plus résistants à la fusion des systèmes de recherche et de vulgarisation. Cet auteur affirme aussi que même le Président de l'EMBRAPA à l'époque s'est prononcé contre la fusion, pour une question d'incompatibilité entre les types d'arrangement institutionnel des systèmes.

gouvernants des Etats fédérés (BRASIL, 2004, p. 4). En fait, cette crise sans précédents des services publics de vulgarisation agricole brésiliens a pris des formes diverses : dans certains Etats, normalement les plus pauvres et donc dépendants des ressources de l'Union, les EMATER sont devenues presque inopérantes ; dans d'autres, elles ont pu survivre, grâce aux ressources de l'Etat et/ou à d'autres alternatives de financement. De toute façon, toutes les EMATER survivantes ont eu du mal à faire face aux enjeux résultant de la conjoncture critique dans laquelle elles se trouvaient insérées, surtout en ce qui concerne le changement paradigmatique, dans les domaines du développement et de l'agriculture et donc de la Vulgarisation Agricole, qui y était central.

Ainsi, en général incapables d'incorporer dans leurs pratiques des nouvelles idées qui, depuis les années 1980, sont apparues dans le débat national autour de la Vulgarisation Agricole, les EMATER survivantes sont restées sur le chemin indiqué par les objectifs productivistes et diffusionnistes de la Révolution Verte. D'autant plus que, dès l'extinction du SIBRATER, en 1990, jusqu'en 2003, à l'exception de quelques initiatives isolées, les pouvoirs publics brésiliens n'ont pas bougé dans le sens de l'institutionnalisation d'un nouveau référentiel pour l'action publique dans le domaine de la vulgarisation agricole.

Conclusions du chapitre

Nous venons de montrer que, depuis les années 1950, les services publics d'ATER constituent l'un des instruments principaux de la politique agricole brésilienne. Inspirés du modèle classique de vulgarisation agricole, d'origine nord-américaine, les services brésiliens d'ATER étaient à leurs débuts marqués par leur nature tutélaire et assistancialiste, l'amélioration des conditions de vie de la paysannerie étant leur objectif majeur.

Dans le cadre de la Révolution Verte, le rôle d'instrument de politique agricole attribué à ces services a acquis, partout dans le monde, une importance plus grande. Au Brésil, associée au crédit rural, à la recherche agricole et aux institutions d'enseignement en sciences agraires, l'ATER est devenue l'un des composants d'un système institutionnel fort cohérent autour de l'objectif de moderniser l'agriculture. En outre, vu leur importance accrue, elle est dès lors devenue l'objet d'une politique publique spécifique, à savoir la PNATER.

Cette politique se caractérise notamment par son référentiel fortement marqué par l'influence du paradigme de la modernisation et de la Théorie de la Diffusion de Technologies en tant

qu'approche méthodologique fondant l'action vulgarisatrice. Dans ce cadre, le rôle des agents vulgarisateurs consistait à persuader les agriculteurs à adopter les technologies agricoles modernes. Le public bénéficiaire privilégié était composé des moyens et grands producteurs, perçus comme les plus aptes à l'adoption des innovations technologiques préconisées.

La PNATER, qui a connu son apogée dans les années 1970, a bien accompli la mission de contribuer à la modernisation de l'agriculture brésilienne. Mais ses résultats n'ont pas tous été bénéfiques à la société brésilienne ; ce qui est devenu de plus en plus évident à partir du milieu des années 1980. D'où la montée en force, tant au sein de l'Etat et de la société civile, de voix critiques qui ont mis en évidence ses nombreux dysfonctionnements, notamment ses effets sociaux et environnementaux pervers et son inadéquation croissante à la réalité environnante, alors marquée par des changements divers, surtout d'ordre paradigmatique.

C'était le début de la grande crise de la PNATER, qui s'explique en partie par la crise budgétaire et de légitimité de l'Etat brésilien, ainsi que par les mesures néo-libérales adoptées en vue d'assainir l'économie nationale alors en récession. Mais, comme nous l'avons indiqué, la crise du paradigme de la modernisation, d'un côté, et la montée en force du paradigme de la durabilité, de l'autre côté, ont été les facteurs déclencheurs majeurs de la crise de la PNATER.

Une analyse même superficielle de la Nouvelle PNATER, dont l'instauration, en 2004, visait à mettre fin à cette crise, renforce cette hypothèse. En effet, la nouvelle politique est marquée notamment par l'adoption, sans équivoque, de l'approche agroécologique du développement rural durable, en tant que nouveau référent de l'ATER publique brésilienne. Ce changement, en plus de signifier une rupture radicale avec l'agriculture moderne, intrigue l'observateur conscient de la prédominance de l'approche écotechnocratique dans le débat général sur le développement rural durable. Un paradoxe que nous essayerons d'élucider dans le chapitre suivant, le dernier de cette thèse.

De la crise à la reconstruction de la PNATER

« Je crois que notre plus grand défi, en ce moment, est celui de collaborer à la définition d'une technologie à la fois agricole et sanitaire-alimentaire, nationale et populaire. Nationale, dans la mesure où, partant des demandes des groupes et classes sociales de notre pays, elle fonde ses bases autant sur la connaissance réelle, l' utilisation, la conservation et la défense de nos ressources naturelles, que sur le travail, la culture et la créativité de notre peuple. Populaire dans la mesure où elle cherche à incorporer le savoir et l'expérience des contingents majoritaires de notre population et a comme principe essentiel de servir aux classes et fractions de classes, qui, dans la campagne et dans les villes, n'ont pas encore leurs besoins fondamentaux satisfaits » (Figueiredo, 1986, p.12)[283].

Introduction

Comme nous avons vu dans le précédent chapitre, les services d'aide technique et de vulgarisation agricole – ATER ont constitué un instrument clef de la politique agricole mise en œuvre au Brésil à partir des années 1950. Le succès de la modernisation de l'« arriérée » agriculture brésilienne, disait-on alors, dépendait de l'articulation entre l'ATER, le crédit rural et la recherche agricole, en tant qu'instruments de l'introduction, dans le secteur, des paquets technologiques de l'agriculture moderne. L'ATER était alors conçue comme un travail d'éducation rurale, mené dans le but de rendre les agriculteurs moins résistants à la nécessaire adoption de nouvelles connaissances et technologies jugées capables de promouvoir l'augmentation de la productivité des facteurs de production et donc la baisse des coûts de production.

Nous avons vu aussi qu'au Brésil, dans le cadre de la Révolution Verte, les services d'ATER ont acquis une importance encore plus grande en tant qu'instrument de politique agricole, étant d'ailleurs devenus l'objet d'une politique publique spécifique, à savoir la *Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural*[284] – PNATER.

---

283 Romeu Padilha de Figueiredo, alors le premier Président de l'EMBRATER de la Nouvelle République, dans son discours de transmission de postes prononcé à l'EMBRATER, le 15 mai 1985.

284 Politique Nationale d'Aide Technique et Vulgarisation Agricole.

Alors, lorsque nous parlons de la PNATER, plutôt qu'à une politique publique à proprement parler, nous faisons référence à l'un des instruments de la politique agricole brésilienne. Dans cette perspective, le changement dont la PNATER a récemment fait l'objet, et que nous analysons et essayons d'expliquer dans ce dernier chapitre, est ici compris comme le changement d'un instrument de politique publique, c'est-à-dire comme le processus à travers lequel cet instrument passe de sa forme originelle à une forme nouvelle. Il s'agit d'un instrument de nature éducationnelle, qui prend la forme d'un processus communicationnel et peut varier selon l'objectif poursuivi (persuasion ou émancipation), le contenu des messages transmis/échangés et les modèles pédagogique (traditionnel ou constructiviste) et de communication (transférentielle ou dialogique) adoptés, soit le type de relation établie entre éducateur et apprenti (descendante ou horizontale).

A la fin du précédent chapitre, nous avons montré qu'à partir du milieu des années 1980, la PNATER a connu une crise longue et profonde, qui s'explique en partie par la crise budgétaire et de légitimité de l'Etat, ainsi que par les mesures néo-libérales adoptées en vue d'assainir l'économie nationale alors en récession. Mais la montée en force de voix dissidentes dans le débat politique concernant l'ATER publique, à la fois au sein de l'Etat et de la société civile, et aussi sur la scène internationale, a joué également un rôle important dans son déclenchement et approfondissement. De fait, devenant l'objet d'un débat fort controversé, l'ATER publique est devenue, un peu partout dans le monde, de plus en plus vulnérable aux pressions de la vague néo-libérale, dont le passage au Brésil a laissé parmi ses traces le démantèlement presque total du SIBRATER[285] et l'abandon, de la part de l'Etat Fédéral, de l'action publique dans ce domaine.

Ces voix dissidentes ont d'une part, mis en évidence et tenté d'expliquer les nombreux dysfonctionnements de la PNATER, déjà mentionnés dans le chapitre précédent, notamment ses effets sociaux et environnementaux pervers et son inadéquation croissante à la réalité environnante, alors marquée par des changements divers, surtout d'ordre paradigmatique. D'autre part, en plus de prôner une réforme de la PNATER, ces voix critiques ont participé activement au processus de construction de nouvelles idées de politique publique dans le domaine de l'ATER. C'est le cas notamment du mouvement agroécologique brésilien, qui revendique une rupture radicale avec l'agriculture moderne et exerce une pression croissante sur l'Etat dans le sens d'une socioécologisation des politiques publiques menées en direction du milieu rural.

---

285 Système Brésilien d'ATER.

La crise de paradigme qui marque le champ du développement depuis une trentaine d'années, dont nous avons fait une analyse exhaustive dans les chapitres 2 à 4, a sans doute été l'un des facteurs déterminants majeurs de la remise en cause de la PNATER, ainsi que du renouvellement du débat sur celle-ci. De fait, cette crise paradigmatique se caractérise, d'un côté, par la remise en question du paradigme de la modernisation et, évidemment, des concepts et modèles de développement, d'agriculture et d'ATER qui en découlent et qui sont à la base du référentiel originel de la PNATER. De l'autre côté, on a l'émergence et montée en puissance du paradigme de la durabilité, dans le cadre duquel plusieurs approches nouvelles du développement et de l'agriculture revendiquent leur inscription.

La fin de la crise de la PNATER a été décrétée par l'institution, en mai 2004, de la Nouvelle PNATER, annonçant des changements qui, à en juger par le discours officiel, sont de nature très radicale. En effet, le référentiel ce cette politique est fort marqué par la prise en compte des principes de l'Agroécologie.

Or, comme nous avons remarqué dans le chapitre 4, dans le débat général sur le paradigme de la durabilité, l'approche agroécologique est loin d'être la vision dominante du développement rural et de l'agriculture durables. Il en est de même au sein de l'État brésilien, même dans le gouvernement actuel, qui se présente comme démocratique et populaire. Dès lors, l'inspiration fortement agroécologique de la Nouvelle PNATER représente un changement intrigant de l'action publique brésilienne dans ce domaine. En effet, dans la mesure où la vision dominante du développement rural et de l'agriculture durables se fonde clairement sur la perspective de l'Intensification Verte, le projet politique d'une nouvelle ATER fondé sur cette perspective n'aurait donc pas dû, en toute logique, être privilégié dans le processus de décision concernant le changement de la PNATER ?

En fait, en plus d'intrigant, le changement de l'ATER publique proposé dans le cadre de la Nouvelle PNATER a un caractère très radical, car, comme nous avons vu dans le chapitre 4, l'Agroécologie constitue l'approche de l'agriculture durable qui propose la rupture la plus radicale avec les schèmes de « l'agriculture moderne », soit avec le paradigme technologique qui était au cœur de la PNATER des origines.

Comment expliquer le paradoxe d'un tel radicalisme, surtout dans un contexte si adverse et a priori peu favorable à l'adoption des principes de l'Agroécologie ?

Pour essayer de répondre à cette question, nous avons suivi les pistes de l'approche cognitive proposée par Fouilleux (cf. chapitre 1), selon lesquelles la forme et l'ampleur du changement d'une politique publique sont conditionnées par la conjonction de deux facteurs : 1) l'éventail des idées à propos de la politique, c'est-à-dire l'ensemble d'alternatives envisageables présentes sur le forum des communautés de politique publique ; et 2) le type de configuration politique qui s'y exprime.

Dans cette perspective, les deux premiers points de la première section de ce chapitre seront consacrées à la présentation des traits caractéristiques principaux des projets politiques d'une nouvelle ATER publique dérivés de la perspective de l'Intensification Verte (6.1) et de l'approche agroécologique (6.2). Ensuite, dans le troisième point, nous proposons une description et une analyse du contenu du texte officiel de la Nouvelle PNATER.

Dans la deuxième section, nous retracerons l'évolution du débat sur la PNATER qui s'est déroulé depuis son entrée en crise, au milieu des années 1980, jusqu'à la veille de la mise en route, en 2003, du processus d'élaboration de la Nouvelle PNATER, instituée en 2004. Il s'agira alors de décrire la généalogie de ce débat et d'en analyser la dynamique, ainsi que les différentes idées qui s'y sont exprimées, notamment en termes de contenu[286] et de provenance[287]. L'évolution des discours sur l'ATER des porte-parole des différents forums de production d'idées concernés par cette politique, ainsi que des principaux organismes internationaux de coopération pour le développement, compte tenu de leur influence indéniable sur l'action publique brésilienne, est donc l'objet central de l'analyse entreprise dans cette section. L'évolution des services d'ATER au Brésil, pendant la période de crise du SIBRATER, est également mise en évidence.

Enfin, dans la troisième et dernière section, nous essayerons, à partir de l'analyse de la configuration politique existante au sein du « Forum des Communautés de Politique Publique » où s'est déroulé le processus de décision concernant la formulation de la Nouvelle PNATER, d'apporter des éléments d'explication du caractère radical du changement proposé dans le cadre de cette politique. Autrement dit, nous essayerons d'expliquer pourquoi le groupe défenseur de l'approche agroécologique, malgré son statut de courant minoritaire dans

---

[286] Critiques à la PNATER originelle, explications pour ses dysfonctionnements et propositions dans le sens de son changement, c'est-à-dire de construction d'une nouvelle ATER publique.

[287] Qui sont les acteurs qui portent et défendent telle ou telle idée ? Quelles sont les ressources – économiques, politiques, cognitifs etc. – dont ces acteurs disposent ? Quelles sont leurs intérêts et les échanges politiques dont ils participent ?

le débat général sur l'agriculture durable, s'est imposé dans le jeu politique autour de la construction de la Nouvelle PNATER.

La Nouvelle PNATER entre les approches écotechnocratique et agroécologique

Dans le cadre du débat géneral sur la durabilité, un consensus s'est formé sur la nécessité de chercher des modèles alternatifs de développement et d'agriculture, mais *« il y a plusieurs tendances et discours contradictoires , chacun proposant, à partir de sa position idéologique, la perspective d'un 'autre style de développement'»* (Caporal, 1998, p.427). Ces nouvelles approches, comme nous allons voir dans la suite de ce chapitre, sont devenues des sources d'inspiration pour l'idéalisation de nouveaux modèles d'ATER.

Bref, face aux enjeux du développement durable, notamment en termes d'équité sociale et d'équilibre écologique, aux nouvelles exigences de la société, à la crise socio-environnementale générée par le modèle conventionnel de développement, l'ATER publique a été incitée à changer ses principes et pratiques dans le sens d'une rupture avec le modèle de vulgarisation agricole fondé sur le diffusionnisme et les paquets technologiques de la « Révolution Verte ».

Comme nous avons montré dans le chapitre 4, dans le débat sur l'avenir de l'agriculture dans une perspective de durabilité, il est possible de distinguer deux tendances principales, en dépit du flou qui entoure la présentation des différents types d'agriculture présumés « durables ».

La première, celle de l'« Intensification Verte », correspond au perfectionnement du modèle d'agriculture moderne, à travers la mise en œuvre de mesures partielles de protection de l'environnement et l'adoption d'un ensemble d'innovations technologiques censées être capables à la fois de réduire les coûts environnementaux et d'améliorer l'efficacité économique des exploitations agricoles. Évidemment, comme nous l'avons déjà remarqué plus haut, cette perspective s'érige, depuis les années 1990, au Brésil comme ailleurs, en tendance dominante de transition de l'agriculture vers la « durabilité ». D'autant plus qu'elle s'inscrit dans le cadre du paradigme néoclassique, sur lequel se fonde la vision hégémonique du développement durable, soit la perspective écotechnocratique (cf. chapitre 3).

La deuxième tendance, à savoir la perspective de l'agriculture écologique, recouvre une multitude de types d'agriculture dont les traits caractéristiques communs sont, d'une part, la rupture avec l'agriculture moderne ; et, d'autre part, la reconfiguration des systèmes de production selon un modèle d'agriculture moins intensif, fondé sur une mobilisation accrue du capital naturel et du travail, au détriment des inputs et techniques potentiellement nuisibles à l'environnement, dans le souci de préservation de la nature et de la vie humaine. Dans ce cadre, le mouvement agroécologique, qui regroupe les défenseurs des principes de l'Agroécologie, en tant qu'approche scientifique, méthodologique et technologique, apparaît comme la tendance minoritaire et la plus radicalement opposée à l'agriculture moderne. Ce mouvement se fonde sur l'idée que l'opportunité d'une rupture avec celle-là réside dans son potentiel en tant que voie vers la durabilité du développement rural non seulement dans ses dimensions économique et/ou écologique, mais aussi sociale, éthique, culturelle, politique et territoriale.

Comme le souligne Caporal (1998, p. 426-427), les perspectives de l'Agroécologie et de l'Intensification Verte constituent les deux pôles *« extrêmes d'un processus d'écologisation agricole ».* Et du fait de leur nature divergente, *« il n'y a pas de consensus sur les stratégies opérationnelles qui doivent être adoptées pour arriver à cette nouvelle agriculture ».* Autrement dit, de chacune de ces deux perspectives découlent des projets politiques spécifiques pour le développement rural et l'agriculture, et, donc, pour l'ATER. D'autant plus que, selon Fouilleux (2003, p.194), il y a un lien direct *« entre la nature du cadre paradigmatique mobilisé et la nature du projet politique formulé ».*

La perspective écotechnocratique de l'ATER

La perspective de « l'Intensification Verte » s'inscrit dans le courant écotechnocratique de la durabilité, au sein duquel, comme nous avons vu dans le Chapitre 4, l'environnement n'est perçu que comme une base de ressources à exploiter économiquement. Quant aux problèmes environnementaux d'origine agricole, on les explique à partir d'une vision strictement quantitative et techniciste, selon laquelle ils sont normalement attribués à l'application abusive ou inopportune des technologies modernes. Dans les meilleurs des cas, on reconnaît que le haut niveau de toxicité de certains intrants chimiques est à l'origine de ces problèmes. Et dans la mesure où personne ne peut plus ignorer les impacts négatifs de la dégradation

environnementale sur la productivité et la rentabilité agricoles elles-mêmes, la mise en œuvre de mesures visant la minimisation de ces impacts est considérée comme incontournable. Bref, la durabilité que l'on cherche ici est celle des *« niveaux d'utilisation rentable des ressources naturelles »* (Dias, 2004, p.511).

L'optimisme technologique et le diffusionnisme constituant des fondements de cette approche, on considère alors que la durabilité de l'agriculture peut être atteinte sans qu'il soit nécessaire de s'éloigner des sentiers battus de la modernisation, l'adoption et la diffusion de pratiques et innovations technologiques « alternatives » étant jugées suffisantes pour minimiser ses effets pervers sur l'environnement. Autrement dit, on préconise simplement le perfectionnement du modèle d'agriculture moderne, à travers la mise en œuvre de mesures partielles de protection de l'environnement et l'adoption d'un ensemble d'innovations technologiques censées être aptes à réduire les coûts environnementaux des exploitations agricoles. En résumé, ce que l'on propose dans ce cadre ce sont des changements au sein du modèle conventionnel d'agriculture et pas un changement de modèle (Caporal, 1998) ; c'est une intégration partielle de références d'ordre écologique afin de réorganiser ce modèle, prolongeant ainsi sa légitimité.

D'autant plus que la vieille idée selon laquelle l'augmentation de la productivité et de la production agricole est la seule solution au problème grandissant de la faim et de la dénutrition participe des prémisses de l'approche écotechnocratique de la durabilité de l'agriculture. Ce qui justifie l'insistance, de la part de ses défenseurs, sur le besoin de continuer à concentrer les efforts dans la voie de l'intensification agricole.

Parmi les innovations technologiques préconisées, on trouve les techniques de précision et les produits du Génie Génétique qui, comme nous avons vu dans le Chapitre 4, selon leurs défenseurs, sont non seulement écologiquement plus « amicaux » mais aussi plus avantageux du point de vue économique, car susceptibles de promouvoir à la fois la réduction des coûts de production et l'augmentation de la productivité et de la production agricoles. En ce qui concerne l'utilisation d'intrants chimiques, les stratégies recommandées sont soit leur utilisation « raisonnée », par exemple à l'aide de techniques de précision, soit leur substitution par des nouveaux produits « moins toxiques » ou « biologiques », souvent offerts par les industries transnationales de l'agrochimie elles-mêmes. Il en est de même en ce qui concerne l'utilisation de plantes génétiquement modifiées.

Dans ce cadre, l'agriculture est toujours comprise selon une vision strictement techniciste et productiviste, la simplification et la spécialisation des systèmes de production demeurant désirables en tant que stratégies considérées essentielles à l'atteinte du but majeur recherché, soit l'augmentation de la productivité et donc de la rentabilité des facteurs de production. En d'autres mots, les activités agricoles sont perçues simplement comme relevant d'un *« champ d'investissement de capital »* Wanderley (2003 ; cité par Dias, 2004). En conformité avec la vision néo-libérale sous-jacente, *« l'approfondissement des relations capitalistes de production »* apparaît comme l'unique voie crédible vers l'agriculture durable (Caporal, 2002a, p.4).

Dans la mesure où l'analyse néo-libérale focalise son attention sur le fonctionnement des marchés et les échanges commerciaux, le projet politique et les orientations stratégiques qui en découlent ne peuvent être basés que sur les idées d'une agriculture efficace, compétitive, offensive sur le plan commercial etc. (Fouilleux, 2003, p.194). Dans la même lignée, mais y ajoutant un ton critique à l'égard des pays du Nord, Caporal (2002a, p.5) affirme que,

> *« Les bases théoriques sur lesquelles se fondent les thèses de la plupart des ces spécialistes, partent, en général, de la compréhension selon laquelle l'actuel processus de globalisation est inévitable, et que ce que nous avons à faire c'est augmenter la compétitivité de notre agriculture au moyen de l'intensification et rendre nos agriculteurs compétitifs, même face aux gros subsides donnés à ceux du Nord, ce qui est impossible du point de vue économique ».*

Cette analyse conduit à des conceptions simplistes du développement rural, limitées à des projets répondant aux demandes économiques les plus urgentes et marquées par la négligence à l'égard de l'environnement et du potentiel émancipateur de l'action publique dans ce domaine.

Ainsi, dans le cadre de ce que nous pourrions appeler un modèle écotechnocratique d'ATER, l'action vulgarisatrice reste centrée sur le transfert d'innovations technologiques, après validation et recommandation par des organismes officiels de recherche, à la seule différence près qu'il s'agit de paquets technologiques intégrant des pratiques présentées comme plus respectueuses de l'environnement.

Bref, dans sa version écotechnocratique, l'ATER ne cesse pas d'être essentiellement diffusionniste et productiviste. Les changements proposés, en termes de contenu technologique à adresser aux agriculteurs, ne représentent aucune rupture avec ceux d'autrefois. En effet, les technologies qui composent les paquets technologiques de l'Intensification Verte sont le plus souvent développées ailleurs, soit étrangères à la réalité des agriculteurs, et génératrices de dépendance à l'égard d'agents financiers, de l'industrie de produits pour l'agriculture et de sources non renouvelables d'énergie.

De tout cela découle que, y compris en ce qui concerne le public bénéficiaire, aucune perspective réelle de changement n'apparaît. Et cela parce que, comme l'on a vu dans le Chapitre 4, le coût des innovations technologiques promues dans le cadre de l'Intensification Verte est souvent prohibitif pour les agriculteurs les plus pauvres. Par ailleurs, il s'agit d'un modèle d'agriculture qui, en plus d'être intensif en capital et fort intégré au marché, a été dessiné pour les grandes surfaces, consacrées à la monoculture et situées dans les zones les plus propices à la production agricole.

Cela ne signifie pas pour autant que les grands producteurs agricoles, détenteurs des meilleures terres agricoles, soient vus comme les seuls en mesure d'adopter les paquets technologiques préconisés par l'ATER écotechnocratique, même s'ils apparaissent comme leur cible naturelle. En effet, pour l'agriculture familiale, notamment ses segments qualifiés de « agriculture familiale consolidée » et « agriculture familiale en transition » dans une étude de la FAO/INCRA[288], la recette à recommander prend la forme de « paquets technologiques simplifiés », fondés sur le principe du « remplacement d'intrants » chimiques par des équivalents biologiques, pour répondre aux exigences des niches de marché de produits biologiques. Le potentiel de professionnalisation et d'intégration marchande des agriculteurs est donc mis en valeur, en tant que critère de sélection du public bénéficiaire des services d'ATER. En outre, on en vient à considérer le processus productif dans toutes ses étapes, y compris les mécanismes d'intégration au sein des filières de production. Ce qui implique que le processus d'innovation technologique prend de l'ampleur, allant *« au-delà des demandes essentiellement productives »* (Dias, 2004, p.513). Finalement, la voie proposée est celle de « l'agriculture écologique marchande ».

---

[288] Cette étude, intitulée *« Profil de l'agriculture familiale au Brésil : un dossier statistique »* et publiée en 1996, propose une classification de l'agriculture familiale, en fonction du revenu agricole brut et donc du degré d'insertion au marché des exploitations, en trois segments : « agriculture familiale consolidée », « agriculture familiale en transition » et « agriculture familiale périphérique ».

Le problème du coût économique du processus de transition à ce style d'agriculture « durable », souvent trop élevé pour les agriculteurs les moins capitalisés, peut être surmonté par la mise en place de programmes de crédit rural spécifiques pour ces derniers. En fin de compte, l'« agriculture écologique marchande » étant considérée plus viable du point de vue économique, les agriculteurs qui s'y convertissent sont censés être plus en capacité d'honorer leurs engagements auprès des agents financiers.

Dans le cadre de l'ATER écotechnocratique, le vulgarisateur est toujours perçu comme *« le principal agent diffuseur d'innovations technologiques »,* avec la seule différence près que maintenant il doit raisonner en termes de filières de production et, donc, orienter les agriculteurs dans le sens de leur insertion compétitive et professionnelle dans les réseaux d'affaires agricoles, à travers l'adoption d'innovations non seulement productives mais aussi gestionnaires et organisationnelles (Dias, 2004, p.513).

En outre, la connaissance scientifique, sous la forme d'un nouveau savoir présenté comme contribuant à la résolution des problèmes environnementaux d'origine agricole, maintiendrait son statut privilégié de seul type de connaissance valide. D'où découle que la participation des bénéficiaires des services est dans les meilleurs de cas du type fonctionnel, se limitant à choisir parmi les alternatives présentes dans un menu préétabli par des agents externes. Pour reprendre les mots de Callou (2007), c'est de la participation adoptée comme un simple *« artifice rhétorique »* ou comme une sorte de *« passeport-citoyen ».* Quant au modèle d'éducation privilégié comme méthode de l'action vulgarisatrice, il serait toujours marqué par le caractère descendant, autoritaire et unilatéral de l'éducation traditionnelle, vouée à persuader les agriculteurs d'adopter des nouvelles techniques et pratiques, au moyen d'un processus conventionnel de communication d'une source à un récepteur (Callou, 2007 ; Caporal, 1998).

Finalement, au sein de cette « nouvelle » approche d'ATER, le seul vrai changement que l'on propose concerne le financement des services. Effectivement, les défenseurs les plus radicaux de la pensée écotechnocratique préconisent au fond la privatisation des services d'ATER ou, à tout le moins, dans le cas des agriculteurs moins capitalisés, un système de « coût partagé » avec leurs bénéficiaires. Tout cela en conformité avec le scénario néo-libéral marqué par la délégitimation et la réduction du périmètre de l'Etat et, donc, des ressources financières destinées au maintien des services publics ; et ce en dépit de l'intégration dans le discours écotechnocratique des idéaux d'équité sociale et de durabilité écologique (Caporal, 2002a).

Dans cette logique, on considère que la prestation de services d'ATER, pour ceux qui peuvent payer, doit passer à la charge exclusive du secteur privé (industries de produits pour l'agriculture, industries agroalimentaires et bureaux privés d'aide technique et planification agricole)[289]. Surtout lorsque l'on se rend compte que, comme le remarque Caporal (2003, p.2-3), dans le cadre de l'Intensification Verte, et pour le public en question, il ne reste pas beaucoup d'espace pour une ATER publique.

> *« D'abord, parce que les nouvelles technologies sont déjà en train d'être incorporées aux produits offerts par les transnationales du secteur. Ensuite, parce qu'il s'agit là d'un marché compétitif dans lequel les entreprises visent à rendre captifs leurs clients et, pour cela, arrivent auprès d'eux au moyen d'assesseurs techniques et vendeurs/promoteurs. (...). Puis, la plupart des producteurs de moyenne et grande taille, surtout ceux qui se consacrent à la production pour l'exportation, prennent déjà des initiatives afin de continuer ou maintenir le processus de modernisation de leurs exploitations, cherchant eux-mêmes, lorsqu'ils le jugent convenable, les nouvelles alternatives technologiques. Enfin, avec une importance égale, apparaît le rôle du secteur privé de services d'aide technique et planification agricole, ayant comme public prioritaire les agriculteurs entrepreneurs (...). Dans tous ces cas de figure et pour ce type de public, il n'est plus besoin, du point de vue de la 'modernisation', que l'Etat intervienne au moyen d'actions d'incitation à la production ou de transfert de technologies ».*

Néanmoins, du point de vue du développement rural durable, les services privés d'ATER présentent des limites indéniables. En effet, il n'est pas question pour les entreprises privées d'ATER de s'occuper de la problématique socio-environnementale, dans ses divers aspects. Et cela parce que, dans la mesure où le secteur privé ne s'intéresse qu'aux résultats économiques immédiats de leurs affaires, il ne mettra jamais l'intérêt général de la société au-dessus de ses intérêts particuliers.

C'est pourquoi, même au sein du courant écotechnocratique, il y a ceux qui considèrent qu'il faut maintenir des services publics d'ATER, à titre gratuit, exécutés préférentiellement à

[289] Evidemment, ces entreprises choisissent comme public préférentiel les producteurs agricoles les plus capitalisés, car ce sont eux qui peuvent acheter leurs produits et/ou rémunérer convenablement leurs services. En ce qui concerne les entreprises spécialisées dans le commerce de produits pour l'agriculture, leurs services visent à l'augmentation de la consommation de leurs produits et, normalement, se restreignent à des consignes quant au bon usage de ces derniers.

travers des accords de partenariat avec des organisations de la société civile : ONGs, organisations des mouvements sociaux (associations, coopératives, etc.) et entreprises privées. Ces services seraient chargés, d'une part, de l'assistance aux agriculteurs familiaux « périphériques » (précairement capitalisés, dotés des terres moins fertiles, etc.), qui ne peuvent pas du tout payer des services d'aide technique à la production et pour lesquels on préconise des politiques distributives et d'ordre assistancialiste. D'autre part, serait aussi prise en charge la mise en œuvre de programmes de développement rural durable, qui ne se cantonnent pas à la sphère des activités productives, mais englobent également des questions comme l'amélioration des conditions de vie des populations rurales, en termes d'éducation, alimentation, hygiène, santé, assainissement de base etc. Enfin, à l'ATER publique serait attribuée la mission d'assurer la prise en compte, par tous les segments sociaux du secteur agricole, des exigences sociétales en termes de préservation de l'environnement et de qualité sanitaire des aliments. Pour cela, il s'agit de mettre en œuvre des programmes d'éducation et conscientisation environnementale et de campagnes de divulgation de la législation pertinente, directement auprès des agriculteurs ou indirectement, via les médias de masse. Dans ce cas, le rôle de l'ATER publique serait complémentaire aux mesures d'ordre juridique – des lois de nature coercitive et punitive – et aux contrôles sanitaires normalement mis en œuvre par l'Etat dans le but de faire face à des telles exigences sociétales.

Dans les années 1990, la prédominance de la pensée écotechnocratique au sein du débat politique sur l'ATER était indéniable. Une prédominance qui se manifestait, au niveau international, *« dans le milieu académique et dans les discours et orientations des programmes de développement rural et vulgarisation agricole d'agences de 'coopération', comme la FAO et la Banque Mondiale »*. Il en était de même pour ce qui est des directives et de l'action des Ministères brésiliens concernés par ces domaines, notamment le Ministère de l'Agriculture (MAPA) et le Ministère du Développement Agraire (MDA). Enfin, les discours des organisations des agriculteurs, tout en ne faisant guère référence spontanée à la question environnementale, révélaient également une tendance à l'adhésion aux approches fondées sur le transfert de *« technologies durables »* (Caporal, 1998 ; 2002a, p.3).

Dans ce contexte, de nombreux projets « alternatifs » d'ATER conçus selon cette logique, élaborés et exécutés par des organisations de la société civile[290] et financés par lesdites agences internationales, ont vu le jour dans plusieurs pays, y compris au Brésil. Des

[290] Entreprises privées et organisations non gouvernementales consacrées à la prestation de services d'aide technique dans le domaine de l'agriculture.

expériences qui étaient alors présentées, notamment par la FAO et la Banque Mondiale, comme des recettes de politique publique susceptibles de généralisation à l'échelle mondiale (Caporal, 2002a).

Néanmoins, comme nous avons déjà annoncé plus haut, malgré cette hégémonie du courant écotechnocratique dans le débat sur l'ATER, ce sont les idées défendues par le courant agroécologique, qui jusqu'alors y figuraient comme minoritaires, qui ont été institutionnalisées dans le cadre de la Nouvelle PNATER. Mais, avant d'entreprendre une analyse de cette dernière, et dans le but de démontrer ce que nous venons d'affirmer, nous allons décrire, sans prétention d'exhaustivité, le modèle de l'ATER Agroécologique.

L'approche agroécologique de l'ATER

L'ATER Agroécologique, comme son appellation l'indique, se caractérise principalement par l'élection de l'Agroécologie en tant qu'approche scientifique et méthodologique capable de permettre l'appréhension de la complexité des agroécosystèmes et la définition de stratégies et alternatives technologiques compatibles avec l'impératif de recherche de la durabilité du développement rural.

Dans la dernière section du Chapitre 4, nous avons déjà présenté les principes sur lesquels se fonde l'Agroécologie. Mais il convient de les rappeler en grandes lignes, dans la mesure où il est question ici de décrire le projet politique qu'ils inspirent dans le domaine de l'ATER.

Tout d'abord, l'approche agroécologique se fonde sur une compréhension de l'environnement à la fois comme le substrat de la vie sur Terre et comme une base de ressources, complexe et fragile, dont l'équilibre est essentiel au maintien aussi bien de la stabilité productive des agroécosystèmes que de la qualité de vie des sociétés humaines. Quant à l'agriculture, elle est perçue comme un système de production marqué par la diversité, puisqu'il résulte de processus divers de construction sociale, où la co-évolution entre un système socioculturel et un écosystème, chaque fois spécifiques, joue un rôle crucial.

A partir de cette compréhension, on considère que les problèmes environnementaux liés à l'agriculture moderne trouvent leurs racines dans le productivisme qui lui est inhérent, dans sa vision utilitariste et « anthropo-centrée » de l'environnement et dans le diffusionnisme sur lequel s'est fondé la Révolution Verte. On considère aussi que ces problèmes sont

indissociables de la question sociale également posée par l'agriculture moderne[291]. C'est pourquoi, dans la perspective agroécologique, on ne parle pas d'une problématique environnementale ou écologique, mais d'une problématique socioenvironnementale ou socioécologique.

Dès lors, les partisans de cette approche concluent que l'atteinte de l'objectif de durabilité de l'agriculture et du développement rural passe obligatoirement, d'abord, par une rupture avec l'agriculture moderne, du fait de sa nature intrinsèque socialement inéquitable et écologiquement agressive ; et, ensuite, par la construction de nouveaux styles d'agriculture fondés sur des relations sociales plus équitables et des rapports société-nature plus harmonieux[292].

En outre, les partisans de l'Agroécologie attirent l'attention sur le fait que la possibilité d'atteindre des niveaux satisfaisants d'équilibre écologique et d'équité sociale exige la reconnaissance : 1) de la diversité des agroécosystèmes, résultante du fait qu'ils ont été historiquement façonnés par des rapports société-nature déterminés par des facteurs écologiques, socio-économiques, techno-scientifiques, culturels et politiques à chaque fois spécifiques ; 2) du caractère fragile de leur équilibre écologique, car leurs cycles productifs dépendent de la présence d'un ensemble de ressources naturelles locales, dont le renouvellement, sous la pression des transformations provoquées par des actions humaines inappropriées, peut devenir de plus en plus problématique ; et 3) des rationalités et logiques inhérentes aux différents styles d'agriculture, dérivés des expérimentations réalisées par les communautés rurales en fonction de leurs besoins et styles de vie particuliers.

Il en découle une perspective multilinéaire du processus de construction de l'agriculture durable, au moyen de la sélection de technologies et pratiques compatibles avec les spécificités culturelles et écologiques de chaque agroécosystème. Il en découle également une compréhension de la participation[293] des bénéficiaires des services d'ATER, dans les

[291] Bref, on renvoie là aux problèmes : de l'exclusion sociale, qui affecte la plupart des agriculteurs familiaux ; des inégalités territoriales, qui pénalisent notamment les territoires ruraux, dans des pays comme le Brésil ; et de l'insécurité alimentaire, en termes de quantité et de qualité sanitaire, qui touche à la fois les populations urbaines et rurales. Il est de même en ce qui concerne la perte d'autonomie et la marginalisation du savoir-faire traditionnel des agriculteurs qui, dans l'univers de l'agriculture moderne, sont devenus de plus en plus dépendants de connaissances et intrants externes pour la conduite de leurs exploitations.

[292] D'autant plus qu'il s'agit là d'exigences sociétales de plus en plus criantes, dans la mesure où les effets pervers des problèmes socioécologiques d'origine agricole touchent non seulement les populations rurales, mais également celles des zones urbaines, même les plus éloignées.

[293] Les approches et méthodes participatives sont nombreuses, parmi lesquelles les plus connues sont le Diagnostic Rural Rapide - DRR et le Diagnostic Rural Participatif - DRP. Dans le cadre de l'approche

processus de décision concernés, à la fois comme un droit et comme un besoin incontournable.

La priorité à l'agriculture familiale, notamment ses segments peu technisés et orientés vers la subsistance, en tant que public bénéficiaire de l'action publique dans le domaine du développement rural durable constitue également un principe de l'approche agroécologique. Non seulement par le fait d'elle avoir été la victime majeure des effets pervers de la modernisation agricole, en plus de le plus souvent être exclue de l'accès aux services d'ATER[294], mais aussi par *« son importance socioéconomique, surtout son rôle prépondérant dans le cadre de stratégies de promotion d'agricultures diversifiées et écologiques capables de contribuer décisivement à la sécurité et souveraineté alimentaire »* (Caporal, 2002a, p.5).

C'est pourquoi, dans le cadre de l'approche agroécologique, le statut de bien public des services d'ATER apparaît comme incontestable, leur offre gratuite et régulière y étant donc présentée comme un devoir de l'Etat. Dans la défense de cette idée, Caporal (2002, p.15) affirme avec conviction que

> *« le service de Vulgarisation Agricole Agroécologique, comme un processus éducatif et responsable d'une partie de la formation des agriculteurs, qui défend l'environnement, travaille pour la production d'aliments sains et appuie des stratégies de développement de l'intérêt de la société, constitue un important Bien Public. Alors, son offre gratuite doit être assumée comme une obligation permanente de l'État ».*

On est donc face à un ensemble de prémisses qui appelle un projet politique pour l'ATER radicalement différent des modèles conventionnel et écotechnocratique, de la même façon que l'approche agroécologique de l'agriculture durable se différencie de la perspective de

---

agroécologique d'Ater, on préconise notamment le DRP, en raison de sa plus grande adéquation au *« travail avec des groupes aux conditions plus défavorables »* et d'impliquer des coûts moins élevés. En outre, il serait capable de promouvoir en même temps une relativisation du rôle des agents externes et le renforcement de celui des familles rurales participantes. Enfin, au DRP est attribué un plus grand potentiel à *« incrémenter le pouvoir local et la capacité de génération d'institutions et actions locales, qui constituent des éléments clefs des stratégies qui cherchent la durabilité »* (Caporal, 2003, p. 8).

[294] Selon le Recensement Agricole de 1995/1996, les agriculteurs familiaux ayant accès à des services d'ATER correspondaient à seulement 16,7% du total de familles rurales encadrées dans l'univers de l'agriculture familiale. Dans les régions les moins favorisées du Brésil, les chiffres sont encore plus alarmants. Selon une étude réalisée par l'Incra/FAO (2000), dans la Région Nordeste, par exemple, ce pourcentage était alors d'à peine 2,7%.

l'Intensification Verte. Un projet dont les traits caractéristiques principaux sont présentés par Caporal (1998), comme suit :

> *« La vulgarisation agricole agroécologique peut être définie comme un processus d'intervention de caractère éducatif et transformateur, basé sur des méthodologies de recherche-action participante, capables de permettre le développement d'une pratique sociale au moyen de laquelle les sujets du processus cherchent la construction et la systématisation de connaissances qui les conduisent à influer consciemment sur la réalité, dans le but d'atteindre un modèle de développement socialement équitable et écologiquement durable. Les principes théoriques de l'Agroécologie servent de critères pour le développement et la sélection des solutions plus adéquates et compatibles avec les conditions spécifiques de chaque agroécosystème et du système culturel des gens concernés par son maniement »* (Caporal, 1998, p.446).

De cette définition, on peut dégager que la mission attribuée à l'ATER agroécologique, loin de la diffusion de paquets technologiques à la fois écologiquement plus « amicaux » et économiquement plus rentables, consiste à contribuer à la construction sociale d'agroécosystèmes et de styles de développement rural durables, axée sur la recherche d'un *« plus grand équilibre social et environnemental dans le milieu rural »* (Caporal, 2003, p.7).

Une mission qui doit se déployer, d'une part, sur le plan sociopolitique, où il s'agit de contribuer à la promotion d'une société plus équitable, à travers l'affirmation de l'autonomie des unités de production, du respect à la diversité culturelle et du renforcement des liens de solidarité et du pouvoir de décision des acteurs locaux. D'autre part, cette mission concerne la dimension économico-écologique et consiste à œuvrer dans le sens de l'établissement de styles d'agriculture à la fois écologiquement durables et économiquement stables, c'est-à-dire capables de promouvoir la préservation et la récupération de la biodiversité, l'optimisation de la productivité des agroécosystèmes, l'amélioration des revenus et du niveau de vie des familles rurales et la sécurité alimentaire du Pays, en termes de quantité et de qualité nutritive et sanitaire des aliments produits (Caporal, 1998). En outre, l'action vulgarisatrice est invitée à ne pas se restreindre aux activités strictement agricoles, car la diversification des activités économiques dans le milieu rural y apparaît comme un principe fondamental.

Le dessein d'agroécosystèmes durables, du fait de leur complexité, constitue une tâche surtout *« information-intensive »,* c'est-à-dire qui exige *« une grande quantité d'information et connaissances, au contraire des actuels systèmes agricoles simplifiés, plus exigeants en capital »* (Pinto, 1998, p.29). Alors, pour l'accomplissement de sa mission, l'ATER Agroécologique s'éloigne du *« diffusionnisme réductionniste et homogénéisateur »* inhérent à l'ATER conventionnelle et met en œuvre des processus d'apprentissage social démocratiques, participatifs et continus, axés sur les objectifs : 1) de construction de connaissances nouvelles et adaptées à la réalité, à partir de l'intégration entre les connaissances empiriques des agriculteurs et celles de nature scientifique ; et 2) de renforcement de l'autonomie et du pouvoir de décision des agriculteurs. Cela signifie que l'action vulgarisatrice devient interactive, c'est-à-dire fondée sur des processus de communication horizontaux et démocratiques, capables de contribuer à la construction d'une vision critique de la réalité où elle s'inscrit, dans ses diverses dimensions (Caporal, 1998).

Dans cette perspective, le rôle de l'agent vulgarisateur se renouvelle et devient celui d'un *« médiateur de savoirs et connaissances »,* capable d'identifier et mettre en valeur les connaissances locales et d'appliquer des méthodologies participatives susceptibles de *« permettre l'établissement de négociations et l'amplification de la capacité de décision des groupes sur leur réalité »* (Caporal et Ramos, 2006, p.7). En d'autres mots, à l'agent vulgarisateur est attribuée la mission de faciliter, d'appuyer la recherche et l'identification des meilleures solutions, de nature technologique ou pas, en fonction des spécificités de la réalité locale. Bref, il abandonne sa posture conventionnelle d'expert dans le transfert de technologies et adopte celle d'un médiateur *« qui travaille avec les agriculteurs pour apprendre, développer des technologies et devenir un expert »* (Röling, 1994, p.269 ; cité par Caporal, 2003).

Il s'agit donc de favoriser la participation des agriculteurs dans un processus collectif de problématisation de leur réalité, y compris la construction d'alternatives de traitement pour les problèmes identifiés. Comme le soulignent Caporal et Ramos (2006, p.7),

> *« Grâce à l'échange de connaissances et savoirs scientifiques et empiriques, techniciens et agriculteurs pourront élaborer une connaissance nouvelle qui leur permettra de faire des choix technologiques et non technologiques, en adéquation avec les conditions locales ».*

Ce n'est ainsi que les agriculteurs pourront s'approprier des connaissances scientifiques et, en les associant à leurs connaissances empiriques, créer des connaissances nouvelles, capables de favoriser la compréhension et la transformation de leur réalité (Faundez, 1993 ; cité par Pinto, 1998).

Tout cela suppose, d'une part, que les agents vulgarisateurs puissent plonger dans la réalité sur laquelle leur action va s'exercer, afin d'en avoir une compréhension profonde, dans ses diverses dimensions. D'autre part, il faut qu'ils passent par un processus de recyclage, qui favorise leur adaptation à leur nouveau rôle, surtout l'intériorisation des nouvelles bases théoriques et méthodologiques requises, notamment dans les domaines de l'Agroécologie, de la Théorie des Systèmes et de la Recherche-Action Participante. En d'autres mots, le profil professionnel de l'agent vulgarisateur agroécologiste ne se cantonne pas aux connaissances techniques liées à la sphère productive, englobant aussi une vision systémique de l'agriculture et du développement rural et une posture éducative et communicationnelle dialogique, dans le sens freireen de ce terme[295].

Enfin, dans le cadre de l'ATER Agroécologique, la question de la participation va au-delà des processus locaux de décision, liés à l'élaboration et mise en œuvre de projets productifs et programmes de développement rural. Il convient d'assurer le contrôle social sur les services d'ATER eux-mêmes, à travers la mise en place de mécanismes de contrôle décentralisés et d'un modèle de gestion coopérative et démocratique, partagée entre des agents de l'État et des représentants des bénéficiaires.

> *« Ce modèle devrait stimuler le dialogue interne et établir un climat favorable à la coopération entre les fonctionnaires et entre ceux-ci et d'autres organisations du secteur public, des organisations de représentation des agriculteurs familiaux et ONGs engagées dans des activités de développement rural »* (Caporal, 2003, p.6).

Qualifié par Caporal (1998) d'« institutionnel participatif », il s'agirait d'un modèle capable en même temps de préserver l'espace institutionnel public de l'appareil vulgarisateur et d'assurer la participation effective de l'ensemble d'acteurs concernés par les services publics d'ATER. Cette participation concernerait à la fois les processus de planification, gestion et

---

295 Sur les idées de Paulo Freire, voir Encadré [1] dans la quatrième section de ce chapitre.

évaluation de l'action vulgarisatrice, dans les différents niveaux où elle se déploie et dans les moyen et long termes.

La Nouvelle PNATER : un instrument de politique agricole d'inspiration agroécologique

Le texte officiel de la Nouvelle PNATER a été publié en mai 2004, après une vingtaine d'années de crise de l'ATER publique au Brésil. Il s'agit d'une politique au discours très innovateur, qui fait référence à des notions qui, il y a très peu de temps, ne faisaient nullement partie du vocabulaire utilisé dans des documents officiels brésiliens sur le développement rural et l'agriculture. Des notions qui renvoient à des nouvelles idées sur l'ATER, dont l'ensemble confère un caractère radicalement nouveau au référentiel de la politique étudiée.

Le processus même de construction de la Nouvelle PNATER, si l'on croît au discours officiel, peut être qualifié d'inusité. En effet, comme il est souligné dans son introduction, elle a été

> *« construite de façon participative, en articulation avec diverses sphères du gouvernement fédéral, en écoutant les gouvernements des unités fédératives et leurs institutions, ainsi que les segments de la société civile, des leaders des organisations de représentation des agriculteurs familiaux et des mouvements sociaux impliqués dans cette question »* (BRASIL, 2004, p.3).

En ce qui concerne les innovations liées au référentiel de la Nouvelle PNATER, il faut remarquer, tout d'abord, que les idées de politique publique qui le sous-tendent renvoient à un ensemble de problèmes qui n'ont pas été résolus par l'action vulgarisatrice conventionnelle ; ou alors dont l'émergence ou l'aggravation trouve son origine, à tout le moins en partie, dans cette action. Ces problèmes composent ce qui, dans le discours officiel sur cette politique, est désigné par l'expression *« crises socioéconomique et environnementale, générées par les styles conventionnels de développement »* (BRASIL, 2004, p.5).

Des problèmes dont l'émergence ou l'aggravation ont été mises en évidence par les voix dissidentes qui, dans les dernières décennies, ont progressivement gagné du terrain dans le débat politique sur l'ATER[296]. En effet, ces voix critiques attiraient l'attention sur plusieurs

[296] En fait, l'émergence de dissidences au sein de ce débat remonte aux années 1960, soit bien avant la réouverture officielle de ce débat au Brésil, au milieu des années 1980. C'est le cas des idées formulées et

disfonctionnements de la PNATER originelle, notamment : 1) l'exclusion de la plupart des agriculteurs familiaux de l'accès aux services d'ATER offerts dans le cadre de cette politique; et 2) les effets pervers d'ordres divers, notamment socioéconomique et environnemental, des technologies modernes transférées aux agriculteurs bénéficiaires. Quant à l'explication de ces disfonctionnements, ils trouveraient leur origine, d'une part, dans l'orientation diffusionniste des méthodologies de travail adoptées par l'action vulgarisatrice conventionnelle ; et, d'autre part, dans la nature cartésienne, techniciste et productiviste de la base technologique diffusée, dans le cadre de la Révolution Verte.

La prise en compte de ces critiques dans le cadre de la nouvelle PNATER est explicitée déjà dans l'introduction de son texte officiel, où cette politique est présentée comme le résultat d'une *« analyse critique des résultats négatifs de la Révolution Verte et des problèmes déjà mis en évidence par les études des modèles conventionnels d'ATER basés sur le diffusionnisme »* (BRASIL, 2004, p.3).

Mais le caractère radicalement innovateur des idées institutionnalisées dans le cadre de cette politique réside surtout dans leur inscription indéniable dans l'approche agroécologique. La proposition explicite d'une rupture radicale avec les référents du modèle conventionnel d'ATER constitue le premier indice de ce changement. L'extrait suivant du texte officiel de la politique étudiée en est l'illustration :

> *« Les crises économique et socioenvironnementale, entraînées par les styles conventionnels de développement, recommandent une rupture claire avec le modèle vulgarisateur basé sur la Théorie de la Diffusion d'Innovations et sur les paquets traditionnels de la 'Révolution Verte', et leur remplacement par des nouvelles approches méthodologiques et un autre paradigme technologique, en tant que des bases pour que la vulgarisation agricole publique puisse atteindre des objectifs nouveaux »* (BRASIL, 2004, p.5).

En effet, le texte officiel de la nouvelle PNATER est marqué par la référence récurrente à la notion d'agroécologie, accompagnée bien sûr de tout le cortège de notions et idées qui lui sont

---

défendues par Paulo Freire, depuis les années 1960, dont l'ensemble constitue, en résumé, une remise en question radicale de l'*ethos* vulgarisateur établi par le « diffusionnisme productiviste » (Dias, 2007). Mais c'est surtout à partir de ce moment là que les critiques à l'ATER conventionnelle ont acquis une visibilité sociale grandissante, montant en force au sein des universités, des mouvements sociaux et écologiques liés à l'agriculture et même des institutions publiques d'ATER. Nous y reviendrons dans la prochaine section de ce chapitre.

associées. On y fait référence, par exemple, à des agroécosystèmes, à l'holisme, à la complexité, à la qualité biologique des aliments, au respect à la diversité, à la mise en valeur des connaissances traditionnelles, à la gestion participative, au potentiel endogène des communautés, à l'économie solidaire, à la dialectique, au constructivisme et à la communication dialogique, enfin, au développement rural durable, qualifié également d'endogène.

Tout d'abord, il y a l'accent mis sur le besoin de promouvoir la transition agroécologique de l'agriculture familiale brésilienne. On part d'ailleurs d'un diagnostic selon lequel cette transition se trouve

> *« déjà en cours dans plusieurs régions, [et] indique le besoin de récupération et construction de connaissances sur des agroécosystèmes divers (y compris les divers écosystèmes aquatiques) et des variétés de systèmes culturels et de conditions socioéconomiques »* (BRASIL, 2004, p.5).

Puis, l'un des principes énoncés dans le texte officiel de la politique étudiée est ainsi présenté : « Adopter une approche multidisciplinaire et interdisciplinaire, stimulant l'adoption de nouvelles approches méthodologiques participatives et d'un paradigme technologique fondé sur les principes de l'Agroécologie » (BRASIL, 2004, p.7).

Pour ce qui est des directives de la nouvelle PNATER, aucune d'elles ne fait mention directe à l'Agroécologie. Mais, dans la plupart de ces directives, on peut identifier à tout le moins l'un des principes de cette approche scientifique et méthodologique. Par exemple, on y met l'accent sur : le caractère équitable, solidaire et écologiquement durable du processus de développement économique à promouvoir ; le besoin de privilégier la production de denrées alimentaires de base ; l'importance de la participation des bénéficiaires dans un système de gestion partagée etc. Mais l'exemple le plus illustratif de ce que nous venons d'affirmer est la directive suivante :

> *« Assurer que les plans et programmes d'ATER, adaptés aux différents territoires et réalités régionales, soient construits à partir de la reconnaissance des diversités et spécificités ethniques, de race, de genre, de génération et des conditions socioéconomiques, culturelles et environnementales présentes dans les agroécosystèmes »* (BRASIL, 2004, p.8).

Quant à l'énoncé des objectifs de la nouvelle PNATER, la référence à l'Agroécologie n'y pourrait ni être plus explicite ni lui attribuer une place plus importante dans le cadre de cette politique. Effectivement, ce n'est pas moins que dans l'énoncé de l'objectif général de celle-ci, transcrit ci-après, que cette référence est faite de façon très directe.

> *« Stimuler, animer et appuyer des initiatives de développement rural durable, qui englobent des activités agricoles et non agricoles, piscicoles, extractives, et d'autres, ayant comme centre le renforcement de l'agriculture familiale, visant l'amélioration de la qualité de vie et adoptant les principes de l'Agroécologie comme axe d'orientation des actions »* (BRASIL, 2004, p.9).

Par ailleurs, dans ses objectifs spécifiques, sont citées des nombreuses cibles qui ne font que renforcer la décision prise de promouvoir l'adoption de l'approche agroécologique, en tant référent de l'action vulgarisatrice brésilienne. Parmi ces cibles, on peut trouver : la sécurité alimentaire[297] ; la qualité nutritive et sanitaire des aliments ; la diversification de la production ; des revenus plus élevés ; la création d'emplois ; l'équilibre écologique ; l'inclusion sociale ; la solidarité intra et intergénérationnelle ; la démocratisation des processus décisoires ; le renforcement de la citoyenneté ; la mise en valeur des connaissances locales ; le respect à la diversité socioculturelle et écologique.

En ce qui concerne la définition des orientations stratégiques, la mention faite à l'Agroécologie y est récurrente et se fait de façon directe déjà dans le premier point énuméré dans cette partie du texte officiel, à savoir : *« Orienter la construction de systèmes productifs et stratégies de développement rural durable guidés par les principes de l'Agroécologie, considérant l'ampleur conceptuelle de cette nouvelle approche scientifique »* (BRASIL, 2004, p.10). En outre, la mise en valeur des ressources locales et l'optimisation de leur utilisation ; la planification des actions au niveau des territoires ; la prise en compte de la complexité et du dynamisme des systèmes de production ; l'appui à des expériences éducatives construites à partir de la réalité des agriculteurs ; la prévention de l'érosion génétique etc. constituent autant d'éléments constitutifs des orientations stratégiques qui attestent l'inspiration agroécologique de la nouvelle PNATER.

---

[297] Il est intéressant de remarquer ici que, dans le cadre de la nouvelle PNATER, lorsque l'on fait référence à l'augmentation de la production agricole, on insiste sur le caractère qualifié de cette production et sur la priorité donnée à la production de denrées alimentaires de base.

Quant aux orientations méthodologiques, l'accent est mis sur le besoin d'assurer la cohérence entre les méthodologies et les directives établies par la politique, qui signalent vers le passage à une perspective multidirectionnelle et systémique, capable de répondre aux conditions spécifiques de chaque réalité. Ce qui exige que l'action des agents d'ATER, ainsi que l'évaluation de ses résultats, devienne plus démocratique et participative. Dans les mots de la nouvelle PNATER elle-même, il faut que s'établisse une relation *«dialectique et dialogique »* entre vulgarisateurs et agriculteurs, ayant comme point de départ la *« problématisation des faits concrets de la réalité ».*

Pour cela, il est recommandé l'adoption de méthodologies fondées sur une approche pédagogique *« constructiviste et humaniste »,* plus spécifiquement la *« Pédagogie de l'Alternance »,* afin d'assurer la prise en compte de la réalité locale, y compris les connaissances traditionnelles (BRASIL, 2004, p.11). Dans la pratique, ces méthodologies prennent la forme de

> *« l'animation et facilitation de processus collectifs capables de récupérer l'histoire, identifier des problèmes, établir des priorités et planifier des actions pour atteindre des solutions compatibles avec les intérêts, les besoins et les possibilités des protagonistes concernés »* (BRASIL, 2004, p.11).

Bref, comme le soulignent Duarte et Siliprandi (2006), les orientations méthodologiques et stratégiques de la Nouvelle PNATER sont marquées par l'adoption des principes de la démocratie participative et, donc, par la mise en valeur des espaces de construction de la citoyenneté.

La définition sans équivoque des producteurs ruraux *« jusqu'alors exclus du processus de développement »,* comme public bénéficiaire exclusif des services d'ATER offerts dans le cadre de cette politique, constitue également une confirmation de son inscription dans la perspective agroécologique. Ce public correspond à une définition large de l'agriculture familiale, qui englobe tous les producteurs ruraux qui exploitent leurs unités de production avec la force de travail de la famille, y compris des agriculteurs, riverains, indigènes, quilombolas[298], pêcheurs artisanaux, aquiculteurs, sylviculteurs, seringueros etc. Les producteurs qui se consacrent, dans les mêmes conditions, à des activités rurales non agricoles

[298] Les quilombolas sont des agriculteurs noirs qui, organisés en associations créées autour de la lutte pour les droits sociaux et territoriaux des communautés d'afrodescendantes du milieu rural brésilien, forment ce qu'aujourd'hui est connu au Brésil comme les communautés ou territoires quilombolas.

y sont également inclus. L'universalisation de l'accès à l'ATER publique, dans le monde de l'agriculture familiale, est d'ailleurs établie par la deuxième directive, selon laquelle l'offre de ces services doit être *« permanente et continue (...), de façon à satisfaire la demande de tous les agriculteurs familiaux du pays »* (BRASIL, 2004, p.7).

Quant à l'affirmation du caractère public des services d'ATER, il est intéressant d'observer que, dans la nouvelle PNATER, « public » n'est pas compris comme synonyme d'«étatique». De fait, à plusieurs reprises, on insiste en soulignant que les agences prestataires de ces services peuvent être *« des entités étatiques et non étatiques »*[299], lesquelles sont toutes invitées à faire partie d'un *« Système National Décentralisé d'ATER Publique »* (BRASIL, 2004, p.8).

Quant au financement dudit système, il est attribué à un ensemble mixte de bailleurs de fonds (plusieurs sphères et organismes gouvernementaux et des partenaires internationaux). Et dans le but d'*« assurer l'universalisation de l'offre des services »,* il est stipulé que les Etats fédérés et les Municipes plus pauvres doivent bénéficier d'une fraction plus importante des ressources originaires du gouvernement fédéral.

Pour Dias (2007), ces déterminations liées aux types d'entités admises à participer au Système Public d'ATER et au financement de ce dernier représentent

> *« la reconnaissance à la fois de l'incapacité de l'Etat à pourvoire exclusivement les services et de la diversité qui aujourd'hui caractérise la vulgarisation agricole du Pays. Cette reconnaissance indique deux objectifs distincts : restructurer l'appareil étatique et appuyer l'initiative non gouvernementale »* (Dias, 2007, p.18).

La coordination de ce système a été attribuée au Département d'ATER – DATER, du Secrétariat de l'Agriculture Familiale – SAF, du Ministère du Développement Agraire – MDA[300]. Pour ce qui est de la planification, du suivi et de l'évaluation des actions dans ce domaine, la nouvelle PNATER a institué un modèle de *« gestion partagée, fondée sur la co-responsabilité de tous les agents du processus de développement »* (BRASIL, 2004, p.7).

[299] En fait, l'Etat ne fait ici que reconnaître la pluralité d'agences prestataires de services d'ATER, financés à tout le moins partiellement par l'Etat, qui est devenue une réalité au Brésil depuis une quinzaine d'années. Nous y reviendrons dans la section suivante de ce chapitre.

[300] En conformité avec le Décret n° 4.739, du 13/06/2003, qui a transféré, du Ministère de l'Agriculture au Ministère du Développement Agraire, la coordination de toutes les actions d'ATER développées dans le Pays ; et le Décret n° 5.033, du 5 avril 2004, qui a créé le nouveau DATER/SAF/MDA.

L'intention ici est d'assurer le contrôle social et la qualification des actions d'ATER. Dans cette perspective, sont institués des Comités ou Chambres Techniques d'ATER, en tant que forums de nature consultative au sein des Conseils de Développement Rural Durable des trois niveaux de la Fédération[301]. Un autre organisme consultatif créé, au niveau fédéral, est le Forum National de Gestion de l'ATER Publique, coordonné par le DATER. La participation à ces forums des représentants des organisations gouvernementales et de la société civile concernées par la promotion du développement rural durable est garantie.

Finalement, en ce qui concerne la formation et la qualification des agents vulgarisateurs pour la transition agroécologique, les recommandations de la nouvelle PNATER prennent en compte l'inadéquation du profil professionnel des ressources humaines disponibles. Et cela non seulement dans le domaine strict de la vulgarisation agricole, mais également dans les systèmes de formation professionnelle (Académie et Ecoles Techniques) et de recherche. C'est pourquoi il est recommandé la mise en œuvre non seulement d'*« un processus massif de qualification des vulgarisateurs et assesseurs techniques »,* mais aussi d'*« un processus large de 'formation de formateurs' »* (BRASIL, 2004, p.20-21).

Une remarque importante à propos du contenu du texte officiel de la Nouvelle PNATER, que nous venons de décrire dans ses grandes lignes, concerne la forte homogénéité et cohérence des idées qui la fondent. En d'autres termes, on ne trouve dans son référentiel que des idées inspirées de l'approche agroécologique, l'influence du courant écotechnocratique et même du paradigme de la modernisation étant imperceptible, à tout le moins en termes d'introduction de contradictions et/ou de phénomènes d'inertie significatifs. La seule exception que nous avons identifié réside dans la référence à la notion de *« filière de production »,* qui suggère la spécialisation productive des exploitations agricoles et va donc à l'encontre de l'idée de diversification des activités productives, qui constitue l'un des principes fondamentaux de l'Agroécologie. Mais cette référence est nuancée par le fait que ladite notion n'apparaît que deux fois dans le texte et toujours au pluriel.

Ces homogénéité et cohérence sont d'autant plus intrigantes que, comme nous avons déjà souligné, en conformité avec le discours officiel, la politique étudiée *« a été construite de façon participative, en articulation avec différentes sphères du gouvernement fédéral, en*

---

[301] Au niveau national, il s'agit du *Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável* – CONDRAF ; au niveau des États fédérés, ce sont les *Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural Sustentável* – CEDRS ; et, enfin, au niveau des Municipes, on a les *Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável* – CMDRS.

écoutant les gouvernements des unités fédératives et leurs institutions, ainsi que les segments de la société civile, les leaders des organisations de représentation des agriculteurs familiaux et des mouvements sociaux concernés par cette question » (BRASIL, 2004, p. 3). En effet, la pluralité des intérêts et visions du monde qui certainement marque cet univers d'acteurs aurait dû imprimer au référentiel de la Nouvelle PNATER un caractère plutôt hétérogène et, à tout le moins dans certains aspects, contradictoire.

Le constat de ce caractère si homogène et cohérent du référentiel de la nouvelle PNATER vient renforcer notre hypothèse initiale selon laquelle le processus de construction de cette politique n'a pas été aussi démocratique et participatif que le discours officiel nous conduit à le croire[302]. Il est de même en ce qui concerne l'hypothèse sous-jacente à la définition originelle de la notion de référentiel d'une politique publique, à savoir que celui-ci est produit par un groupe d'acteurs qui partagent les mêmes intérêts et visions du monde et sont en position d'hégémonie face à l'ensemble d'acteurs engagés dans le processus de construction de la politique concernée.

Mais, avant de valider définitivement ces hypothèses, il convient d'analyser avec soin le processus de construction de cette politique, en suivant les pistes que Fouilleux nous a indiquées (cf. Chapitre 1). Dans cette perspective, la section suivante est consacrée à l'analyse de l'évolution du débat sur l'ATER publique qui s'est déroulé au Brésil depuis le début de la crise du SIBRATER, au cours duquel ont été construites les nouvelles idées ou recettes de politique publique qui, une fois importées dans le débat ayant lieu sur le « Forum des Communautés de Politique Publique », ont finalement été institutionnalisées au sein de la Nouvelle PNATER. Cette analyse nous permettra de connaître les protagonistes de ce débat, avec leurs intérêts, ressources et idées, ainsi que les alliances et échanges politiques qu'ils ont établis en vue d'augmenter leurs chances de participer et de sortir vainqueurs du processus de décision concernant la réforme de la PNATER. Ce processus de décision sera décrit et analysé dans la troisième et dernière section de ce chapitre.

---

302 Par exemple, on peut lire dans l'introduction du texte officiel que cette politique a été construite au « *moment de la consolidation d'un gouvernement démocratique et populaire qui ouvre le chemin à la participation et au contrôle social sur les politiques publiques »* (BRASIL, 2004, p.3).

Réouverture et évolution du débat sur la PNATER

A partir du milieu des années 1980, s'est déroulé au Brésil un important débat sur l'ATER publique, dont le rôle dans le processus de développement rural est désormais devenu *« ouvert ou indéfini »* (Masseli, 1998 ; cité par Dias, 2007). D'autant plus que la fin de l'hégémonie théorico-méthodologique du « diffusionnisme productiviste » venait d'être décrétée par la convergence de plusieurs facteurs, tels que : les recherches critiques dans le champ de la communication rurale, fondées sur les travaux de Paulo Freire ; le succès des expériences alternatives menées par des ONGs dans le domaine de l'ATER ; la mise en évidence des effets pervers de la modernisation agricole ; l'émergence du paradigme de la durabilité (Callou, 2007).

Plusieurs changements en cours sur la scène nationale et internationale ont également contribué à l'établissement de cette situation critique, notamment : la fin de la dictature militaire ; la remontée en force des mouvements sociaux ; la récession de l'économie brésilienne ; la raréfaction des financements externes ; la montée en puissance de la vague néo-libérale ; et les réorientations stratégiques des agences internationales de coopération pour le développement.

Dans ce contexte, on observe la fin progressive du monopole étatique dans le secteur de prestation de services d'ATER, avec l'entrée en scène d'entreprises privées et notamment des ONGs[303]. En outre, à partir de l'action de ces dernières, des expériences alternatives d'ATER fondées sur l'agriculture écologique, commencent à émerger un peu partout dans le milieu rural brésilien (Masselli, 1998 ; cité par Dias, 2007).

C'est le début du célèbre *« repenser la vulgarisation agricole »,* auquel ont participé *« aussi bien des groupes de résistance à l'intérieur de l'appareil étatique de vulgarisation*

---

[303] Au Brésil, à partir des années 1980, et surtout dans les années 1990, les services d'ATER sont devenus l'affaire d'un éventail très varié de nouvelles institutions. Selon Muchagata (2003), cette diversification s'explique par la convergence de deux processus: 1) la redémocratisation du pays, qui a entraîné le renforcement des organisations de la société civile, à l'instar des ONGs et des organisations représentatives des agriculteurs; et 2) des changements dans les politiques publiques de développement rural, parfois, à tout le moins en partie, résultantes de l'action de la société civile organisée. On peut y ajouter l'influence de la vague néolibérale, dans la mesure où *« le justificatif pour la pluralité des services d'ATER se fonde sur la prémisse selon laquelle le secteur privé (...) peut offrir des services d'ATER avec plus d'efficacité et d'effectivité que les agences du secteur public, et que ces avantages augmentent la probabilité de continuité et durabilité des services »* (Extension..., 2002, p. 6-7; cité par MDA/FAO/UFSM, 2004, p. 92).

agricole, que, principalement, des secteurs de l'Académie, de la société civile organisée, des églises et des organisations de représentation des agriculteurs » (Caporal et Ramos, 2006, p.4). On peut y ajouter des secteurs de certains organismes de l'Etat liés à l'agriculture et au développement rural, comme les institutions de recherche et le Ministère de l'Agriculture.

Ce débat a été fort influencé par les idées de Paulo Freire [voir encart n° 1] qui, selon Dias (2007), sont à l'origine de la remise en cause de l'*ethos* vulgarisateur établi par le paradigme du diffusionnisme productiviste. Il en est de même en ce qui concerne le débat sut l'ATER qui se déroulait sur la scène internationale. En effet, divers scientifiques étrangers spécialistes en vulgarisation agricole[304], ainsi que les experts des organismes internationaux de coopération pour le développement, notamment la Banque Mondiale et la FAO, ont eu une influence très importante sur le débat brésilien.

Le thème de la participation, par exemple, est entré dans le débat sur l'ATER publique dès la fin des années 1970, à partir des organismes internationaux de coopération et, par leur intermédiation, à l'intérieur des services publics d'ATER du monde entier. Au Brésil, cette thématique est montée en force dans les années 1980, notamment après l'incorporation de l'approche de la « planification participative » dans les manuels des EMATER. Mais, selon Caporal (1998, p.332), ce nouveau discours n'a été accompagné ni d'une formation suffisante et adaptée des agents ni d'une adéquation des normes et instruments d'action afin de provoquer *« des changements substantifs dans la pratique des vulgarisateurs, tous formés dans l'école du transfert de technologies »*[305].

---

304 Caporal (2002) cite, par exemple, R. Chambers, W. Rivera, L. van Crowder, W. Zijpe, G. Alex et J. Anderson, certains desquels seraient membres du groupe AKIS – *Agricultural Knowledge and Information Systems Thematic Team,* parrainé par la Banque Mondiale, dont les productions peuvent être accédés sur www.worldbank.org/akis. Cet auteur cite également les experts l'école de Wageningen (Pays Bas), parmi lesquels se trouvent N. Röling, P. Engel, H. Renting, et J. D. van der Ploeg. Il y a aussi l'école de Córdoba (Espagne), à laquelle sont liés des experts tels que F. S. de Puerta Trujillo et E. Sevilla Guzmán.

305 En renvoyant le lecteur à Pinto (1986), Caporal (1998) affirme que, en faisant référence à la participation et à la planification participative, l'Etat ne voulait qu'imprimer une apparence démocratique aux discours, plans et pratiques liés à l'ATER, afin de coopter les nouveaux mouvements sociaux qui étaient en train de monter en puissance et, ainsi, légitimer son action auprès de la société brésilienne.

Encart 1 - Les idées de Paulo Freire sur la Vulgarisation Agricole

Au Brésil, Paulo Freire a été le premier chercheur à critiquer le modèle diffusionniste, surtout en ce qui concerne son caractère persuasif, unilinéaire et techniciste. Dans son analyse de l'action vulgarisatrice brésilienne, à partir de la perspective pédagogique de l'École Nouvelle Populaire, Freire a conclut que le diffusionnisme constitue un processus d'« invasion culturelle », inadéquat à la réalité des paysans pauvres, car il ne prend pas en compte ni l'histoire, ni la culture, ni le système local de connaissances. Selon Freire, le diffusionnisme se fonde sur la transmission unilinéaire d'informations de quelqu'un qui pense tout savoir, à quelqu'un qui est censé, par le premier, être dépourvu de toute connaissance. Comme le signale Jacques Chonchol, dans la préface à Freire (1983, p.12),

« le concept de vulgarisation intègre des actions qui transforment le paysan en 'chose', en objet de plans de développement qui le nient comme être de la transformation du monde. Le même concept remplace l'éducation du paysan par la propagande qui vient d'un monde culturel d'ailleurs (…) prétendant faire de lui un dépôt qui reçoive mécaniquement ce que l'homme 'supérieur' (le technicien) croit que le paysan doit accepter pour être 'moderne', de la même façon que l'homme 'supérieur' est moderne ».

A partir de cette vision, Freire prônait pour « une action pédagogique au service des intérêts populaires, dans une référence claire à la dispute pour l'hégémonie, inhérente à une société de classes », et pour la reconnaissance de « l'éducation comme forme d'affirmation de la liberté ». La Pédagogie de Freire se fonde sur le dialogue, l'égalité entre l'apprenti et l'éducateur qui, à partir de leurs connaissances différentes, sont capables de, ensemble, lire et transformer la réalité. Dans cette approche, « l'éducation est conçue comme une pratique politique et, donc, la pratique du vulgarisateur perd la voile de la neutralité qui a toujours couvert son vrai sens » (Caporal, 1991, p.83-84).

Dans cette perspective, l'acte d'apprendre à écrire, à lire, à manier une charrue ou à appliquer des engrais ne doit jamais être dissociée de la conscience sur la réalité de fait vécue par l'apprenti. Ce qui était très différent du processus éducatif mené par l'action vulgarisatrice brésilienne qui, loin d'œuvrer en quête de la conscientisation des paysans sur leur réalité, jouait le rôle d'instrument des intérêts capitalistes liés au milieu rural (Freire, 1983).

Pour Freire (1983, p.51), l'agent vulgarisateur doit établir une relation dialogique avec les paysans et imprimer un caractère vraiment transformateur à son action. Pour cela, il doit comprendre que

« les techniques agricoles ne sont pas inconnues des paysans. Leur travail quotidien n'est rien d'autre que se confronter à la terre, la traiter, la cultiver, dans le cadre de leur expérience qui, à son tour, a lieu dans le cadre de leur culture. Il ne s'agit pas seulement de leur apprendre ; il faut également apprendre avec eux. Difficilement un ingénieur agronome expérimenté et réceptif n'a rien obtenu comme avantage de son travail avec les paysans ».

Freire a donc été pionnier dans la défense de l'idée de prendre en compte la culture, les connaissances locales dans les processus d'intervention sur les communautés rurales. Dans cette même lignée, Odilo Friedrich, fonctionnaire de l'EMBRATER, dans son livre « Communication Rurale – proposition critique d'une nouvelle conception », publié en 1998, conteste le diffusionnisme et propose une nouvelle méthodologie fondée sur un processus de communication dialogique.

Ces idées ont entraîné le développement de nouvelles méthodologies d'élaboration, mise en œuvre et évaluation de projets de développement, fondées sur les principes de la participation et de l'éducation populaire et centrées sur les problèmes et besoins des communautés, sans impliquer nécessairement le changement technologique. Parmi ces nouvelles approches méthodologiques, se trouve la recherche-action participative qui, selon Caporal (1998, p.330), malgré les diverses dénominations qui lui sont attribuées, n'a qu'un seul but, soit *« celui d'offrir des instruments aux agents, au moyen d'une technique qui permette la construction de contenus à partir de la réalité objectivée, à travers un processus d'interaction dialogique entre les acteurs, où éducateur et élève sont en même temps élève et éducateur ».*

Dans le cadre du débat général sur l'ATER, les secteurs les plus progressistes préconisaient, outre l'option pour la paysannerie en tant que public prioritaire, un nouveau modèle d'ATER publique, fondé sur des méthodologies plus participatives et sur une base technologique plus appropriée. Du côté des conservateurs, largement majoritaires, il y avait deux factions : 1) celle qui défendait le statu quo des services publics d'ATER ; et 2) celle qui prônait un

« changement » dans le sens de *« la potentialisation du modèle modernisateur »* (Mussoi, 1998, p. 186).

A son tour, cette deuxième faction comportait deux courants opposés. D'un côté, il y avait ceux qui préconisaient le maintien du caractère public des services d'ATER et, en même temps, leur spécialisation *« dans le champ productif, avec l'élimination même des quelques programmes sociaux existants ».* De l'autre côté, se trouvaient les défenseurs de l'extinction de l'appareil publique d'ATER, pour qui celui-ci *« avait déjà (mal) accompli son rôle, et n'avait ni les conditions techniques ni les aptitudes méthodologiques pour mettre en pratique une action techniquement plus spécialisée »* (Mussoi, 1998, p. 186). Plus précisément, les partisans de ce deuxième courant argumentaient que, le processus de substitution d'importations étant déjà accompli, ainsi que la modernisation des segments « modernisables » de l'agriculture brésilienne, c'est-à-dire ceux qui ont été historiquement privilégiés par les services publics d'ATER, ces derniers n'avaient plus raison d'exister. Ainsi, pour les tenants de ce courant, l'ensemble des EMATERs n'était qu'*« une excroissance à éliminer, au profit d'une tierciairisation de la vulgarisation agricole »* (Weid, 1997, p.169).

Dans ce contexte, la première direction de l'EMBRATER de la Nouvelle République a essayé de réorienter l'action vulgarisatrice menée au sein du SIBRATER. Romeu Padilha de Figueiredo, alors Président de l'EMBRATER, a lui-même proposé un changement profond de l'ATER publique, dans le sens de la prise en compte des idées freireennes et d'un plus grand appui à la petite production orientée vers le marché interne (Figueiredo, 1986 ; Dias, 2007).

En dépit de fortes résistances du milieu des « vulgarisateurs », l'idée de construire une nouvelle ATER n'est pas tombée dans l'oubli. Comme le souligne Caporal (1991, p.83), le discours de Padilha a entraîné un approfondissement du repenser de l'ATER, et a ouvert *« une fissure dans l'hégémonie politique jusqu'alors dominante, fissure qui constitue un espace possible pour une action différente, nouvelle, transformatrice ».* De fait, ledit discours a laissé ses traces, permettant l'émergence de *« questionnements et pratiques alternatives d'agents vulgarisateurs qui croyaient en une autre mission pour la vulgarisation agricole. Une mission qui la rapproche des agriculteurs exclus et/ou appauvris par le processus de modernisation »* (Dias, 2007, p.14).

Certes, les efforts en vue d'occuper l'espace ouvert au changement, autrement dit de tracer *« un chemin différencié, dans les concepts et méthodologies adoptés et dans la pratique expérimentale »,* se sont cantonnés à des actions ponctuelles d'ATER. Mais, la critique s'est peu à peu consolidée, ainsi que des nouvelles tendances institutionnelles, théoriques et méthodologiques. Bref, s'est établie progressivement la conviction que le modèle conventionnel d'ATER *« ne satisfaisait plus les demandes de la société, et qu'il n'était pas conçu pour rendre compte de la complexité et des changements croissants qui ont eu lieu dans le milieu rural »* (Caporal et Ramos, 2006, p.4).

Pour une nouvelle PNATER centrée sur l'agriculture familiale

Dans les années 1990, la reconstruction de la PNATER est devenue l'objet d'un débat de plus en plus vif, ayant comme protagonistes principaux les acteurs sociaux les plus intéressés à ce projet politique, soit: la Confédération Nationale des Travailleurs dans l'Agriculture – CONTAG [voir encart n°2] ; et la Fédération des Associations et Syndicats des Travailleurs de la Vulgarisation Agricole du Brésil – FASER [voir encart n°3].

Créée dans les années 1960, la CONTAG est dès lors la structure officielle d'articulation nationale du Mouvement Syndical des Travailleurs Ruraux (MSTTR), composé par les Syndicats des Travailleurs Ruraux (STR) et les Fédérations des Travailleurs dans l'Agriculture (FETAG), qui représentent les salariés ruraux et les agriculteurs familiaux, propriétaires ou pas des terres, au niveau des municipes et des Etats fédérés, respectivement. La FASER a été créée en novembre 1986 et représente, au niveau national, les syndicats et associations des fonctionnaires du SIBRATER.

L'alliance CONTAG/FASER a été nouée progressivement, à partir de l'initiative de la FASER qui, en juin 1987, a invité la CONTAG à co-promouvoir un Séminaire National sur l'ATER. Toutefois, argumentant une proximité insuffisante entre les représentations de l'agriculture familiale et celles de l'ATER, la CONTAG n'a pas souhaité participer à la co-promotion dudit séminaire, tout en acceptant quand même d'y être présente. Reconnaissant que, historiquement, *« le travail des EMATER, dans leur majorité, ne prenait pas en compte les intérêts des syndicats des travailleurs ruraux »,* la FASER a compris cette posture de la CONTAG (Ming et al., 1991, p. 20).

Encart 2 - Le forum professionnel des agriculteurs familiaux

Dans les dernières décennies, les mouvements sociaux ruraux brésiliens ont réacquis une visibilité sociale de plus en plus importante. A côté du Mouvement des Travailleurs sans Terre – MST, né en 1984 autour de la lutte pour la Réforme Agraire, la CONTAG apparaît comme l'un des protagonistes majeurs de ces mouvements. Au-delà de leurs revendications socio-économiques et politiques plus urgentes, ces mouvements prônaient la construction de modèles nouveaux de développement rural et d'ATER publique, centrés sur l'agriculture familiale et fondés sur des méthodologies participatives et une base technologique plus adéquate aux conditions de ce segment social (Duarte et Siliprandi, 2006, p.7).

Dans le cadre de sa recherche sur les perspectives de changement de l'ATER publique du Rio Grande do Sul, face aux enjeux du développement durable, Caporal (1998) a condensé les critiques adressées à celle-là par les représentations des agriculteurs en trois questions : 1) les méthodes de travail, jugées autoritaires et négligentes en termes de prise en compte des besoins et connaissances des agriculteurs ; 2) le public privilégié par ces services, normalement composé par les agriculteurs les plus capitalisés ; et 3) l'inadéquation de la base technologique adoptée à la réalité socioéconomique de l'agriculture familiale, en plus d'être génératrice de dépendance à l'égard du système financier, des grandes industries de l'amont et de l'aval et de sources non renouvelables d'énergie.

Quant à la négligence de l'ATER publique à l'égard des problèmes écologiques liés à l'agriculture moderne, Caporal (1998, p.424) affirme que lesdits acteurs ne la posaient pas *« de façon immédiate, comme un problème à affronter et comme l'un des aspects négatifs identifiés dans l'action vulgarisatrice »*. Il est de même en ce qui concerne la référence à la durabilité, qui n'apparaît que marginalement dans leurs discours, normalement *«centrés sur la problématique économique, le besoin de résoudre les problèmes plus immédiats des agriculteurs, d'améliorer la productivité et les revenus. Ainsi, en général, il n'apparaît pas en premier plan des discours le besoin d'une action vulgarisatrice dans la lignée de la durabilité ».* Par ailleurs, souvent les représentations des agriculteurs considéraient la construction de l'agriculture durable comme une responsabilité de l'Etat et de la société, en raison du coût économique de la conservation environnementale, jugé trop élevé.

Dans le Séminaire National sur l'ATER de 1997, la position prise par la CONTAG s'inscrit dans cette même lignée. De fait, sa critique aux modèles conventionnels de développement et d'agriculture met l'accent sur leurs effets pervers en termes de concentration des richesses et de la propriété de la terre et, donc, d'aggravation de l'exclusion sociale. Quant aux propositions visant *« la construction d'un développement alternatif »,* fondé sur l'agriculture familiale, la plupart est en correspondance directe avec les problèmes énumérés. Mais là on fait référence, bien qu'en passant, à la durabilité et à l'adéquation écologique des technologies. On affirme en effet qu'*« il est besoin de recherches en technologie de production, non agressives à l'environnement et adaptées à l'agriculture familiale. Ces technologies doivent assurer la croissance équilibrée, diversifiée, adéquate aux divers écosystèmes et aux conditions sociales de production »* (CONTAG, 1997, p.139). Il est de même pour les changements préconisés pour l'ATER publique, à laquelle est attribué l'objectif de contribuer à la préservation de l'environnement.

En 2001, le VIII[e] Congrès National des Travailleurs Ruraux, promu par la CONTAG, a eu l'objectif central d'*« Avancer dans la Construction du Projet Alternatif de Développement Rural Durable – PADRS»,* lancé en 1998. Dans les anales de ce congrès on observe une prise en compte plus importante de la question environnementale, qui a d'ailleurs fait l'objet de l'une des Commissions Thématiques. Mais la perspective à partir de laquelle ce sujet est abordé se révèle plutôt techno-marchande que socioenvironnementale, dans la mesure où l'accent est mis sur les avantages économiques (niches de marché, compétitivité, augmentation du profit) de la prise en compte de l'environnement dans les pratiques agricoles.

En 2003, la Jeunesse du MSTTR a lancé une Lettre Ouverte dirigée au propre MSTTR, au Gouvernement et à la Société, dans laquelle on exige le renforcement et la mise en œuvre du PADRS. Dans la section consacrée au thème « Agroécologie et Environnement », parmi plusieurs propositions visant la prise en compte effective de l'environnement et l'adoption de l'Agroécologie en tant que référent dans la construction du PADRS, on trouve la revendication suivante : *« que le MSTTR s'engage vraiment dans la cause de l'agroécologie ».* Une revendication qui, même après l'« agroécologisation » des politiques du MDA dirigées à l'agriculture familiale, à l'exemple de la Nouvelle PNATER, semble demeurer encore sans réponse effective de la part du MSTTR. Ceci est confirmé par le discours de Jean-Marc van der Weid, l'un des leaders du mouvement agroécologique brésilien, selon qui *«Malgré le positionnement favorable à l'agroécologie de la part d'organisations et mouvements sociaux d'ampleur nationale, elle n'a pas encore mérité une place de taille dans l'agenda de leurs négociations avec le gouvernement »* (Weid, 2006, p.1).

Ce conservatisme du MSTTR, est à l'origine de l'émergence de plusieurs organisations dissidentes dans les dernières années, avec le but explicite de construction d'*« un nouveau modèle de syndicalisme »,* à l'exemple des Fédérations des Travailleurs dans l'Agriculture Familiale : FETRAFESC, née en 1997, à l'Etat de Santa Catarina ; FETRAF/SUL, née en 2001, à l'échelle de la Région Sud ; et la FETRAF/BRÉSIL, au niveau national, créée en 2004.

Un deuxième essai de la FASER dans le sens de s'allier à la CONTAG a été fait en juillet 1988, lorsque l'intention de dissoudre l'EMBRATER a été explicitement annoncée par le gouvernement fédéral. En effet, à ce moment-là, la FASER a défini comme sa première grande revendication la *« permanence du Service de Vulgarisation Agricole pour les petits agriculteurs et travailleurs ruraux »* (Ming et al., 1991, p. 21). En agissant de la sorte, la FASER a voulu montrer que la lutte des fonctionnaires du SIBRATER pour la préservation de ce dernier, passée à l'histoire comme le « Mouvement S.O.S. Vulgarisation Agricole », ne se cantonnait pas à la défense de leurs emplois. Autrement dit, qu'ils prétendaient non seulement assurer l'existence de l'appareil étatique d'ATER, mais aussi le renouveler, le rendre plus efficace et le consacrer à l'appui aux agriculteurs les moins favorisés. C'est ainsi que la FASER a désormais pu compter sur l'appui non seulement des représentations des agriculteurs familiaux, mais aussi de divers autres segments de la société civile organisée et d'un ensemble de parlementaires de tous les partis politiques.

Quant au 1e Séminaire National sur l'ATER, imaginé en 1987, il ne s'est concrétisé qu'en juillet 1989, à Cuiabá (MT) [306]. Son objectif majeur était la formulation, en collaboration avec les représentants de l'agriculture familiale, de propositions pour la construction d'un nouveau modèle d'ATER, partant pour cela d'un débat critique sur l'histoire de l'action vulgarisatrice conventionnelle. Mais les questions de la posture politico-idéologique des agents vulgarisateurs et de la municipalisation de la politique agricole, ayant suscité une forte controverse, ont monopolisé le débat.

En mars 1990, l'EMBRATER a été définitivement dissoute par le Président Collor, ce qui a signifié la fin de l'appui financier du gouvernement fédéral aux EMATER, qui ont désormais été systématiquement démantelées, comme nous l'avons vu à la fin du chapitre précédent. Dans ces circonstances, la survivance du SIBRATER est devenue l'objet d'une préoccupation encore plus grande pour ses fonctionnaires.

---

[306] Le moment était l'un des plus critiques de l'histoire de l'ATER publique brésilienne. De fait, l'EMBRATER venait d'être réactivée, en avril 1989, à travers un décret législatif, après avoir été dissolue par le Décret Présidentiel n° 97.455, du 15 janvier 1989. Cette réactivation a été juridiquement fondée sur le principe constitutionnel selon lequel une entreprise publique crée à travers une Loi ne peut être dissolue qu'à travers une autre Loi, et pas au moyen d'un décret présidentiel comme cela fut le cas de l'EMBRATER.

Encart 3 - Le forum professionnel de la Vulgarisation Agricole

Dans les années 1980, le déclenchement de la crise du SIBRATER a invité son corps de fonctionnaires à, d'une part, constituer une représentation nationale capable de coordonner leur lutte pour la survivance institutionnelle du système ; et, d'autre part, rechercher des nouvelles approches théoriques et méthodologiques et privilégier un autre public : l'agriculture familiale.

Selon Masselli (1998 ; cité par Dias, 2007), déjà à cette époque, un nombre considérable de ces professionnels soutenait publiquement les idées freireennes. Cela indique une forte perméabilité de ce forum aux idées sur l'ATER issues du forum scientifique. Perméabilité qui s'explique par la formation académique d'une bonne partie des agents vulgarisateurs et, surtout, par le fait que plusieurs parmi eux, en ayant poursuivi leurs études supérieurs au niveau de DEA et/ou Doctorat, participent également au forum scientifique. C'est le cas de Francisco CAPORAL, Eros MUSSOI et Antônio COSTABEBER, aux travaux desquels nous avons fait référence, à plusieurs reprises, dans le cadre de cette thèse.

Mais, la majorité des fonctionnaires du SIBRATER, formée dans le cadre du référentiel productiviste et diffusionniste, est fort résistante à l'internalisation des innovations conceptuelles et méthodologiques émergées dans le débat récent sur l'ATER, telles que la participation populaire et l'Agroécologie. La critique même à l'agriculture moderne est souvent contestée au sein de ce forum. C'est le cas de Glauco OLINGER, Ingénieur Agronome de l'EMATER de l'Etat de Santa Catarina, ex-président de l'EMBRATER et auteur de plusieurs travaux sur l'ATER, exerçant donc une influence non négligeable sur le débat à l'intérieur du forum. De fait, il affirme que *« les nostalgiques, les ignorants et même quelques opportunistes qui sont contraires à la modernisation de l'agriculture demeureront dans le discours vide, essayant de retarder l'avancée continue de la science et de la technologie »* (Olinger, 1998, pp.57-58).

Dans son rapport de consultant du Séminaire National de 1997, Abramovay exprimait sa préoccupation à ce propos en affirmant que le plus grand défi méthodologique de l'ATER était alors *« le contraste entre la formation limitée et orientée vers une activité fragmentaire de l'Ingénieur Agronome et le besoin de l'agent vulgarisateur de devenir un agent du développement, un acteur d'un ample processus de mobilisation sociale »* (Abramovay, 1997, p.213). Cette préoccupation a été renforcée par les résultats de la recherche sur le profil des services d'ATER au Brésil, réalisée en 2002-2003 par la FAO/MDA, qui indiquent que l'incorporation desdites innovations dans les pratiques d'ATER ont lieu plutôt dans les ONGs et institutions d'enseignement et recherche que dans les EMATER (Muchagata, 2003).

Pourtant, selon Caporal (1998, p.312), *« les congrès successifs promus par la FASER indiquent clairement la position de la représentation des fonctionnaires en faveur de changements dans la pratique de la vulgarisation agricole et dans les modèles et politiques de développement rural et agricole ».* Cette position a été mieux éclairée dans le Séminaire National de 1997, où la FASER a proclamé son option par un modèle constructiviste d'ATER centré sur l'agriculture familiale, ce qui implique une rupture avec le diffusionnisme productiviste.

Evidemment, la FASER n'a pu tenir cette position qu'en comptant sur l'appui de la majorité des membres de la corporation vulgarisatrice, malgré la persistance de son « *ethos* diffusionniste et productiviste ». Une contradiction qui s'explique, d'une part, par la force politique de la FASER, démontrée surtout par sa capacité de mobilisation et par les alliances qu'elle a su nouer autour du projet de reconstruction de l'ATER publique ; et, d'autre part, par le besoin de survivance institutionnelle du SIBRATER.

Ce dernier élément d'explication se trouve d'ailleurs indiqué dans le discours du Président de l'ASBRAER (Association Brésilienne des Entités d'ATER des Etats Fédérés) qui, dans ledit Séminaire, après avoir énuméré les nouvelles demandes de la société brésilienne à l'égard de l'ATER, a carrément affirmé que, *« pour ne pas devenir des structures obsolètes et jetables par la société, les organisations de la Vulgarisation Agricole doivent s'adapter à ces nouvelles exigences comme condition sine qua non de leur durabilité et survivance institutionnelle »* (ASBRAER, 1997, p.133).

Et se montrer favorable à cette adaptation est devenue d'autant plus perçue comme politiquement utile au sein de ces organisations que, après des années sous la menace d'extinction, non seulement leur survivance mais aussi leur renforcement est redevenu plausible face à la convergence de forces politiques diverses – MA, FAO, Banque Mondiale, CONTAG, ONGs, FASER, ASBRAER – autour de l'idée selon laquelle la nécessaire construction du développement rural durable, centré sur l'agriculture familiale, suppose la restructuration de l'ATER publique.

Un pari qui semble avoir été assez fructueux, car ce mouvement a débouché, en 2004, sur l'institution de la Nouvelle PNATER, dans le cadre de laquelle la restructuration de l'appareil public d'ATER a de fait été mise en route. Toutefois, trois ans après le début de la mise en œuvre de cette politique, après une analyse des perspectives d'incorporation, dans les pratiques des agents vulgarisateurs du SIBRATER, des innovations y proposées, Dias (2007, p.16) a conclut que *« les temps changent, ainsi que la conjoncture politique, les demandes sociales, la structure disponible pour l'intervention, mais l'ethos vulgarisateur enraciné dans le 'diffusionnisme productiviste' perdure ».*

Un autre événement important du début des années 1990 a été l'émergence d'un « nouveau regard académique » sur l'agriculture familiale. Historiquement associée à la petite production[307], au retard culturel et à la résistance aux innovations technologiques, elle est de plus en plus perçue comme une modalité *« d'organisation de la production agricole qui s'adapte aux changements économiques, résistant et s'articulant aux diverses structures de marché et aux processus de développement »* (Dias, 2004, p. 504). D'où la recommandation d'orienter les politiques de développement rural non seulement vers l'agriculture patronale capitaliste, mais aussi vers l'agriculture familiale. Dans cette lignée, Veiga (1991, p.200-1) affirme que

> *« Suivant l'expérience historique des pays du Premier Monde, on doit penser que le passage de l'économie capitaliste à sa phase socialement articulée de développement pourra se faire difficilement sans un ensemble de politiques publiques qui viennent renforcer l'agriculture familiale ».*

Cette nouvelle vision sur l'agriculture familiale a été prise en compte par les organismes internationaux de coopération pour le développement, en particulier la FAO et la Banque Mondiale [voir encart n° 4], dans la formulation de leurs nouvelles stratégies visant le développement rural au Brésil. La Banque Mondiale attire d'ailleurs l'attention sur la plus grande efficience des exploitations familiales, relativement à l'agriculture patronale, en termes d'utilisation des ressources locales rares et de création d'emplois (Banque Mondiale, 1993 ; cité par Dias, 2004). La FAO préconise l'appui aux segments de l'agriculture familiale exclus du processus de modernisation, tout en soulignant que, face à la crise budgétaire de l'Etat et, donc, au besoin de réduire son intervention directe sur l'économie, il s'agit là de la seule alternative possible pour la construction d'un nouveau modèle de développement rural (FAO, 2001 ; cité par Dias, 2004). En grandes lignes, ce modèle se caractériserait par un *« retour aux communautés et à leurs ressources, l'incitation à la participation des bénéficiaires dans l'exécution des programmes et l'engagement des acteurs locaux dans le partage des responsabilités, de façon à optimiser les ressources publiques limitées »* (Dias, 2004, p.506).

---

[307] Pour Veiga (1991, p.187-8), les notions de petite et grande production sont trop vagues et ne justifient donc pas l'importance conceptuelle dont elles jouissaient au Brésil. Il propose alors une typologie des formes principales de production agricole fondée sur une perspective historique. Perspective à partir de laquelle ce qui apparaît comme élément vraiment essentiel de différentiation est *« l'opposition constante et la co-existence entre les formes 'familiale' et 'patronale' de production dans le secteur agricole »*.

Encart 4 - L'ATER selon les organismes internationaux de coopération pour le développement

A partir des années 1970, les organismes internationaux de coopération pour le développement ont adopté la lutte contre la pauvreté comme action prioritaire dans le cadre des programmes de développement rural financés par eux. Dans ce sens, ils en sont venus à recommander des politiques d'ATER centrées sur le transfert massif de technologies agricoles modernes aux agriculteurs les plus pauvres, au moyen de nouvelles méthodologies d'intervention, telles que les Plans de Développement Rural Intégrés (PDRIs) et le modèle de Formation et Visite.

Le constat des insuffisances de ces approches et l'évolution du débat international sur les rapports entre le développement, la problématique environnementale et la pauvreté, dans les années 1980-90, ont conduit ces organismes à défendre, de façon ambiguë, deux perspectives différentes. D'une part, ils ont critiqué l'agriculture moderne et prôné la participation populaire et l'adoption du paradigme de la durabilité dans l'élaboration des politiques de développement rural. D'autre part, ils n'ont pas abandonné leur posture en faveur 1) de l'intensification de la production agricole, faute de quoi l'humanité serait vouée à l'échec dans la lutte contre la famine ; 2) d'une plus grande incorporation de technologies au processus productif ; et 3) d'une insertion plus compétitive des producteurs dans les marchés (Caporal, 1998).

D'où la montée en force de l'idée d'une agriculture « à deux vitesses », préconisée par la pensée néolibérale, légitimée par les thèses fondamentales du Hudson Institut et défendue à la fois par la Banque Mondiale et la FAO. Dans cette perspective, on aurait, d'un côté, la concentration de la production orientée vers la consommation de masse aux mains des « agriculteurs professionnels », c'est-à-dire les plus grands producteurs, considérés comme les plus capables d'affronter la compétition internationale. Cette « agriculture professionnelle » serait d'ailleurs moins agressive à l'égard de l'environnement, puisque fondée sur les technologies agricoles les plus avancées, telles que les techniques de précision et les plantes génétiquement modifiées. Et, de l'autre côté, les agriculteurs marginaux, auxquels seraient destinés des subsides pour qu'ils se chargent du maintien du paysage et, à la limite, de l'intégrité du territoire, ainsi que de la petite production agricole de subsistance et/ou de caractère écologique visant l'approvisionnement de niches de marché (Abramovay, 1994).

D'après Caporal (1998, p.262), le discours officiel de la Banque Mondiale indiquait une amplification des efforts dans le sens de *« la diffusion de pratiques et technologies plus saines du point de vue environnemental et potentiellement plus appropriées aux besoins et conditions économiques des familles rurales les plus pauvres ».* Ce discours serait, néanmoins, aligné sur le discours écotechnocratique de la durabilité, étant toujours en phase avec la logique productiviste et favorable aux solutions technologiques.

Pour ce qui est de la FAO et du PNUD, Weid (1997) affirme que leur posture était marquée par un effort de conciliation entre les principes néo-libéraux et le besoin d'appuyer l'agriculture familiale, en raison de la compréhension que, faute d'appui, ce segment risquait de disparaître, ce qui contribuerait à l'aggravation de la crise urbaine qui affecte à la fois les pays pauvres et les riches. En outre, impulsés par les évidences mises en lumière par leur propre pratique, ces secteurs commencent aussi à *« questionner l'adaptabilité du modèle de la révolution verte à l'agriculture familiale et poser le besoin de rechercher des productivités et des revenus plus élevés au moyen de technologies socialement, écologiquement, culturellement et économiquement appropriées à ses conditions »* (Weid, 1997, p.4). Dans ce sens, encore selon Weid (1997), plusieurs secteurs minoritaires de ces organismes ont passé à préconiser l'agroécologie en tant qu'alternative de modèle de production agricole à la fois durable et approprié à l'agriculture familiale.

Dans ce cadre, l'ATER reste toujours perçue comme un instrument important d'intervention sur le milieu rural. Mais, aux traditionnels systèmes étatiques d'ATER, elles ont préféré des systèmes pluralistes, où les ONGs et les entreprises privées occupent une place de taille. Un choix dont le bien fondé résiderait, pour ce qui est des ONGs, dans leur plus grande efficacité dans le travail avec les communautés et les pauvres ; et, quant aux entreprises privées, dans le fait que les agriculteurs déjà suffisamment intégrés au marché peuvent et doivent payer les services d'ATER dont ils font usage. A ces deux types de publics, correspondent évidemment des modèles également différentiés d'ATER, à savoir : l'ATER écotechnocratique et l'ATER agroécologique, décrites dans les deux premières sections de ce chapitre.

Dans tels systèmes, il reste toujours une place pour les institutions publiques, mais, en raison de la crise budgétaire des Etats, leur action doit se concentrer dans les régions les plus défavorisées et avoir comme public prioritaire les agriculteurs les plus pauvres, afin d'améliorer leurs conditions de vie. On préconise alors des stratégies d'intervention moins coûteuses, comme la communication de masse, le travail de groupe et les méthodologies horizontales. Un exemple de ce type de méthodologie est la méthode « farmer to farmer » ou « paysan à paysan », née en Amérique Centrale à partir d'expériences menées par des producteurs de café. Le but majeur de cette méthode consiste en favoriser l'échange d'expériences entre les agriculteurs eux-mêmes, lesquels sont perçus à la fois comme théoriciens et exécuteurs des pratiques agricoles.

Cette évolution dans la façon d'appréhender l'agriculture familiale était en dialogue avec la mobilisation croissante des mouvements sociaux ruraux en quête de politiques publiques plus adéquates à leur développement. Ayant à leur tête le Mouvement des Travailleurs Ruraux sans Terre (MST) et la CONTAG, les manifestations de ces mouvements attiraient de plus en plus l'attention de l'opinion publique et de l'Etat sur leurs revendications[308]. Le renforcement de l'agriculture familiale, historiquement exclue de l'accès aux politiques de développement rural, est devenu l'objet d'un intérêt public grandissant et a finalement été mis sur l'agenda politique du gouvernement fédéral[309] (Dias, 2004 ; Duarte et Siliprandi, 2006).

En 1996, avec la publication de l'étude intitulée « Profil de l'agriculture familiale au Brésil : un dossier statistique », élaboré par la FAO, en collaboration avec l'INCRA, le débat sur l'importance de l'appui public à l'agriculture familiale a reçu une nouvelle impulsion. Ayant comme point de départ une appréciation positive du potentiel économique de l'agriculture familiale, cette étude a proposé une typologie de celle-ci, en fonction du degré d'intégration marchande des exploitations. Trois segments principaux d'agriculteurs familiaux sont alors identifiés : les « consolidés », les « en transition » et les « périphériques ». Cette étude a d'ailleurs révélé que la plupart des producteurs familiaux relèvent de ces deux derniers segments, jugés peu viables du point de vue économique. A partir de là, on préconise que les politiques d'appui à l'agriculture familiale soient centrées sur le groupe « en transition », en prenant en compte à la fois *« leur potentiel d'ascension au groupe des consolidés et le risque, en absence d'appui, de leur régression à l'agriculture familiale périphérique »*. Pour ce qui est des agriculteurs classés comme « périphériques », on suggère la mise en oeuvre de politiques distributives et d'assistance sociale (Dias, 2004, p.506).

Comme le souligne Dias (2004, p.507), l'ensemble de ces propositions mettent l'accent sur le besoin de promouvoir l'augmentation des niveaux de productivité des exploitations familiales, à travers leur modernisation technologique et administrative, de façon à les rendre

---

308 A partir du début des années 1990, ces mouvements ont passé à organiser annuellement les célèbres « Gritos da Terra Brasil – GTB » (Cris de la Terre Brésil), des manifestations d'ampleur nationale qui sont désormais devenues leur principal instrument de pression face à l'Etat, en vue de la négociation de leurs demandes. Les GTB sont promus par la CONTAG, en collaboration avec plusieurs entités représentantes des divers segments de la population rurale brésilienne.

309 D'où la mise en œuvre au Brésil, en 1995, du Programme National d'Appui à l'Agriculture Familiale – PRONAF, englobant un ensemble de politiques d'appui à l'agriculture familiale, notamment du crédit agricole (production et commercialisation) et de l'ATER. Dans le cadre du PRONAF, l'appareil public d'ATER s'est vu attribuer la mission d'assister les agriculteurs familiaux dans ces deux domaines, qui sont d'ailleurs indissociables, dans la mesure où l'une des conditions de l'accès au crédit est la présentation d'un projet technique (productif ou de commercialisation) élaboré par un(e) agent/agence d'ATER, dont la capacité technique et opérationnelle doit être dûment reconnue par les organismes compétents.

plus compétitives et capables de jouer un rôle plus important dans le processus de développement rural[310]. En d'autres termes, on recommande aux agriculteurs familiaux d'adopter une rationalité entrepreneuriale, réaffirmant ainsi l'image de l'agriculteur moderne, capable de s'intégrer aux *« réseaux des marchés modernes ou de l'agrobusiness »*. Dias conclut alors que ces propositions s'inscrivent dans une perspective de continuité dans le chemin de la modernisation agricole.

De toute façon, ces changements cognitifs et politiques liés à l'agriculture familiale ont rendu le débat sur la reconstruction de l'ATER publique encore plus pertinent. D'une part, parce que le type d'évolution préconisé pour le profil professionnel des agriculteurs familiaux suppose leur accès à des services d'ATER ; et, d'autre part, parce que, dans la mesure où ces agriculteurs en général ne peuvent pas payer ces services, il devient évident que leur offre doit être assurée par l'Etat.

La publication des résultats du Recensement Agricole de 1995/96, donnant une visibilité sociale plus grande au caractère précaire de l'accès des agriculteurs familiaux aux services d'ATER (cf. Tableau 4), est venue renforcer cette tendance. De fait, d'après ces résultats, à peine 16,7% des agriculteurs familiaux, en moyenne, avaient accès à ces services. Par contre, pour les agriculteurs patronaux, ce chiffre s'élevait à 43,5%. Ledit Recensement révèle aussi une forte variation de ce pourcentage au sein de l'agriculture familiale : de 2,7% dans la Région Nordeste à 47,2% dans la Région Sud.

Dans ce contexte, la CONTAG et la FASER ont fait un pas nouveau et décisif vers la consolidation de leur alliance, réalisant ensemble le « *Séminaire National : Agriculture Familiale et Vulgarisation Agricole en débat »,* réalisé à Brasília, en septembre 1995. Parmi les participants, outre les représentants de ces deux entités et de leurs fédérations, syndicats et associations affiliés, se trouvaient des universitaires et des représentants d'organismes publics (DATER/MA, EMBRAPA, ASBRAER et EMATERs). Une proposition de politique nationale d'appui à l'agriculture familiale y a été formulée et présentée par la suite au gouvernement fédéral. L'accent mis sur la dimension socioéconomique, à la fois dans le

---

310 La présentation du Projet Lumiar, dans le cadre du Séminaire National d'ATER de 1997, illustre bien ces conclusions de Dias. En effet, à ce projet est attribué l'objectif général d'assurer la viabilité des *assentamentos,* les transformant en *« des unités de production structurées, insérées de façon compétitive dans le processus de production, orientés vers le marché et intégrés à la dynamique de développement local et régional »* (Incra, 1997, p.165). Le Projet Lumiar a été mis en œuvre par l'INCRA, dans le but de faire face aux insuffisances de l'ATER publique en ce qui concerne la prestation de ces services aux *assentados* de la Réforme Agraire.

diagnostic de la crise du modèle conventionnel de développement rural et dans les mesures suggérées visant la construction de nouveaux modèles de développement rural et d'ATER publique, est sa marque majeure. La dimension écologique est à peine mentionnée. Ainsi est-il stipulé que :

> *« Pour renverser le cadre social de misère, conflits et violence à la campagne et empêcher l'exode rural, on propose la construction d'un nouveau modèle de développement rural, fondé sur l'agriculture familiale, qui assure une plus grande distribution des revenus, la génération d'emplois et l'effectivité d'une politique de sécurité alimentaire »* (CONTAG/FASER, 1995, p. 4).

Tableau 4 - Agriculteurs familiaux – Accès à la technologie et à l'aide technique

Région	Dispose d'aide technique	Dispose d'énergie électrique	Utilisation de force			Utilisation d'engrais et correctifs	Réalisation de conservation des sols
			Animale	Mécanique + animalea	Manuelle		
Nordeste	2,7	18,7	20,6	18,2	61,1	16,8	6,3
C. Ouest	24,9	45,3	12,8	39,8	47,3	34,2	13,1
Norte	5,7	9,3	9,3	3,7	87,1	9,0	0,7
Sudeste	22,7	56,2	19,0	38,7	42,2	60,6	24,3
Sul	47,2	73,5	37,2	48,4	14,3	77,1	44,9
BRASIL	16,7	36,6	22,7	27,5	49,8	36,7	17,3

Source : Recensement Agricole 1995/1996 – IBGE Élaboration : Projet de Coopération Technique FAO/INCRA

Pour justifier la place centrale attribuée à l'agriculture familiale dans le cadre de ce nouveau modèle de développement rural, on rappelle qu'elle *« se montre plus efficiente par comparaison avec l'agriculture patronale, en termes économiques, sociaux et environnementaux »*. Cette affirmation est illustrée par l'appel fait à des données qui montrent une importance contribution de l'agriculture familiale à la sécurité alimentaire (70% des aliments mis sur le marché interne) et à la génération d'emplois et de revenus agricoles (sept fois plus que l'agriculture patronale). De plus, les pratiques culturales des agriculteurs familiaux, comme la polyculture, sont considérées comme plus adaptées à la préservation de l'environnement et respectueuses des contraintes naturelles.

En ce qui concerne l'ATER publique, l'importance de son rôle dans le processus de développement du Pays est invoquée, tout en admettant que *« comme n'importe quelle institution publique, son action a été conditionnée par les modèles économiques et de développement en vigueur »* (CONTAG/FASER, 1995, p. 9). Le caractère pervers des résultats socioéconomiques de la modernisation agricole et le besoin d'un nouveau modèle de développement rural à la fois équitable et durable, dans lequel l'ATER *« est appelée à jouer un rôle différent mais également décisif »*, sont mis en exergue. A cette fin, est suggérée l'élimination de quelques obstacles d'ordre institutionnel, opérationnel, culturel et administratif, tels que : 1) le conservatisme qui marque la corporation vulgarisatrice ; 2) le caractère persuasif des méthodologies d'ATER, qui empêchent la prise en compte des besoins des agriculteurs; et 3) l'inadéquation des technologies diffusées à la réalité de l'agriculture familiale.

En vue de construire un nouveau modèle d'ATER publique, sont également préconisées la démocratisation et la municipalisation de la gestion des services, l'exclusivité de l'agriculture familiale en tant que public bénéficiaire, la gratuité des services, la participation des agriculteurs dans la génération de technologies appropriées aux conditions régionales et municipales, le travail en partenariat avec les organisations des agriculteurs et le travail de groupe, y compris femmes et jeunes.

Enfin, dans la caractérisation du nouveau modèle technologique préconisé, on hésite entre l'idée de rompre avec l'agriculture moderne, en faisant référence, bien que de façon un peu confuse, à l'Agroécologie et à certains de ses principes ; et l'idée de continuer dans la voie de la modernisation, à travers l'adoption, dans le souci de durabilité écologique, d'un modèle agricole du type « agriculture raisonnée ». Effectivement, on prône l'adoption d'un

> *« modèle alternatif orienté vers la génération de revenu et d'emplois productifs et la conservation environnementale, adapté à la réalité de l'agriculture de base familiale. Ce modèle doit être capable de potentialiser l'utilisation des ressources naturelles, en appuyant l'agroécologie et rationalisant l'utilisation de machines, équipements et techniques. En outre, il devra être durable, autogéré, permettant l'utilisation des technologies nécessaires »*.

Un autre moment capital du mouvement pour la construction d'une nouvelle PNATER a été l'année de 1997, au cours de laquelle ont eu lieu plusieurs évènements importants :

- ✓ le *« Séminaire National d'Aide Technique et Vulgarisation Agricole* : *une nouvelle vulgarisation agricole pour l'agriculture familiale »,* réalisé à Brasília, en août, avec le but de *« dégager des éléments pour la construction collective d'un nouveau modèle de Vulgarisation Agricole publique pour le développement centré sur l'agriculture familiale »* ;
- ✓ des séminaires réalisés, par la suite, dans les 27 unités fédératives, avec la participation d'environ 5000 personnes, dans le but d'amplifier et poursuivre le débat initié dans le Séminaire National ;
- ✓ enfin, le célèbre *« Workshop National »,* réalisé en novembre, à Brasília, dans le but majeur de définir les *« références de base pour une proposition de politique de vulgarisation agricole orientée vers le développement rural durable et centrée sur l'expansion et le renforcement de l'agriculture familiale »*.

Parrainés para le Ministère de l'Agriculture (MA) et par la FAO, le Séminaire National et le Workshop ont été promus par les institutions suivantes : ASBRAER[311], CONTAG, FASER, MA/SDR/DATER[312], FAO et PNUD[313]. Les entités d'ATER, gouvernementales et non gouvernementales, et les mouvements sociaux concernés, de tous les coins du Brésil, y étaient représentés. S'y trouvaient aussi plusieurs Universités et organismes publics liés au développement rural (INCRA, EMBRAPA[314], IBAMA[315] etc.).

Selon Gustafson (1997, p.176), représentant de la FAO, qui a été l'un des consultants désignés par le comité d'organisation du Séminaire , on y a recherché,

> *« À partir du débat d'expériences nationales et internationales et de la vision des diverses institutions présentes, à formuler les jalons philosophique (principes, prémisses) et conceptuel (approches, concepts, modèles, paradigmes) caractéristiques d'une nouvelle Vulgarisation Agricole pour l'agriculture familiale ».*

---

311 Association Brésilienne des Entités d'ATER des Etats Fédérés, créée en 1991, en vue de remplir le vide administratif, en termes de coordination du SIBRATER, créé par l'extinction de l'EMBRATER.

312 Ministère de l'Agriculture – Secrétariat du Développement Rural – Département d'ATER.

313 Projet BRA 92/020/PNUD – Programme des Nations Unies pour le Développement.

314 EMBRAPA – Entreprise Brésilienne de Recherche Agricole.

315 IBAMA – Institut Brésilien de l'Environnement.

Les rapports des consultants attirent l'attention sur certaines convergences, notamment autour de la mission et du sens social de l'action vulgarisatrice, qui révèlent une unité de propos dont les éléments composent une vision selon laquelle l'ATER publique doit :

- ✓ abandonner sa posture clientéliste, diffusionniste et productiviste et centrer ses efforts sur la promotion d'un nouveau modèle de développement rural, durable et centré sur l'inclusion sociale, la citoyenneté et le pouvoir local ;
- ✓ élire l'agriculture familiale comme public prioritaire, en raison tant *« des valeurs que son renforcement représente »* que de la *« viabilité économique des projets qu'elle sera capable de mettre en œuvre »* (Abramovay, 1997, p.203) ;
- ✓ stimuler l'organisation des agriculteurs, visant leur accès aux connaissances et au marché ;
- ✓ adopter des méthodologies de travail fondées sur le paradigme constructiviste ;
- ✓ favoriser le renforcement du pouvoir des agriculteurs et leur participation dans les processus de décision et contrôle concernant les services d'ATER ;
- ✓ avoir un caractère public, bien que pas nécessairement étatique.

Selon Abramovay (1997), les questions polémiques les plus importantes concernaient les modèles de gestion, de financement et d'organisation institutionnelle du nouveau système d'ATER souhaité. Le débat sur cette thématique a été centré sur la définition de la notion de « service public » et de la nature juridique des organisations – étatiques ou publiques non étatiques ? – à admettre comme participantes au système. Toujours selon Abramovay (1997), dans le cadre de cette controverse, les protagonistes majeurs du processus de construction du projet proposé par le Séminaire, soit la FASER et la CONTAG, se sont positionnés différemment, sans pour autant se montrer inflexibles[316].

En effet, pour la FASER, le système pluraliste proposé par le gouvernement fédéral n'étaient qu'un *« modèle déguisé de privatisation »* des services d'ATER. Elle défendait alors une ATER publique, gratuite et *« subordonnée à l'Etat avec la garantie de ressources pour le maintien du service, de la structure physique et administrative, des équipements, de la formation et des salaires »* (FASER, 1997, p.160).

Quant à la CONTAG, après avoir souligné *« qu'une nouvelle politique d'ATER doit avoir le caractère d'un 'service public, gratuit et de qualité' »,* elle affirme que *« les difficultés et*

---

316 Pour Abramovay (1997, p.204), la posture flexible de la FASER et de la CONTAG, dans le cadre de cette controverse, a favorisé l'ouverture d'un *« ample espace pour l'élaboration collective, ce qui est assez exceptionnel lorsque sont en jeu des forces sociales et politiques si diverses ».*

problèmes actuels posent l'enjeu de la formulation d'une politique d'ATER qui ne soit pas étatique. Ce qui n'implique pas nécessairement l'option pour la privatisation du système » (CONTAG, 1997, p.143).

Gustafson (1997, p.175-6) souligne que les propositions énoncées dans le Séminaire ne représentent pas *« un changement radical ou un modèle tout à fait nouveau »,* mais à peine *« des changements 'sédimentés' qui se superposent sur des expériences pratiques déjà en cours ou de concepts développés au long des dernières décennies ».* Il préconise alors : 1) la reconnaissance et la mise en valeur de ces expériences, menées par ONGs et EMATERs, en tant que fondements de la nouvelle ATER publique souhaitée ; 2) que ce système soit *« impulsé par la demande des producteurs et pas par l'offre de ce que les agents vulgarisateurs connaissent mieux ou jugent plus important» ;* 3) que ces agents jouent le rôle de facilitateurs et catalyseurs d'appuis et d'informations.

Enfin, quant au contenu technologique de la nouvelle ATER, la grande majorité des acteurs présents n'a pas pris position en faveur d'un modèle particulier d'agriculture durable, se limitant à faire référence à cette notion. Certains ont avancé un peu plus, comme la CONTAG et la FASER, prônant un modèle constructiviste de génération et adaptation de technologies, à partir des demandes et connaissances des bénéficiaires. Les seules exceptions ont été les ONGs : AS-PTA, AACC[317] et CTA-ZM[318], qui ont fermement soutenu l'adoption de l'Agroécologie comme référentiel dans l'élaboration de stratégies visant le développement durable de l'agriculture familiale[319] [encart n°5].

Dans le Workshop National a été élaborée le document intitulé *« Une Nouvelle Aide Technique et Vulgarisation Agricole centrée sur l'Agriculture Familiale »,* présenté comme une *« proposition minimale pour la construction d'une nouvelle vulgarisation agricole ».* Dans ce document, sont stipulées la mission, le public bénéficiaire, le recouvrement des services (activités et espace géographique) et les modèles de gestion, de financement et

---

317 L'Association d'Appui aux Communautés de la Campagne – AACC concentre son action dans les *Assentamentos* de la Réforme Agraire du Rio Grande do Norte.

318 Le Centre de Technologies Alternatives de la Zona da Mata – CTA-ZM, ONG intégrée au Réseau PTA, intervient dans la Zona da Mata de Minas Gerais, en articulation avec les STRs et l'Université de Viçosa – MG. Son public prioritaire sont les agriculteurs familiaux les plus pauvres.

319 L'AS-PTA (Assessorat et Services en Projets d'Agriculture Alternative) a d'ailleurs exposé sa vision dans le texte *« Une Nouvelle Vulgarisation Agricole pour l'Agriculture Familiale : une contribution de l'AS-PTA »,* divulgué dans le cadre du Séminaire National (AS-PTA, 1997). Quant à l'AACC et le CTA-ZM, elles ont présenté leurs expériences dans la promotion de l'agriculture de base agroécologique, lors de la présentation d'expériences de portée nationale, au cours du séminaire.

d'organisation institutionnelle du nouveau système d'ATER. Sa lecture révèle d'emblée que, comme au cours du Séminaire National, le gros des débats a été consacré aux questions liées à ces derniers aspects.

Encart 5 - Le Forum Environnemental ou Agroécologiste

Au milieu rural brésilien, l'action des ONGs qui se consacrent à la construction de styles alternatifs d'agriculture de base écologique, adaptés à la réalité des agriculteurs familiaux, remonte au début des années 1980. Issues du mouvement contestataire de l'agriculture moderne, en raison de la problématique socioécologique qui lui est liée et qui affecte surtout les agriculteurs pauvres, ces organisations ont mené un travail pionnier au Brésil, y compris en ce qui concerne l'adoption du concept d'agriculture durable.

Leur modèle d'intervention a été construit en opposition explicite au modèle diffusionniste, adopté par les EMATERs, jugées co-responsables des effets pervers de la modernisation agricole. En outre, les ONGs accusaient ces dernières de ne prendre en compte ni la réalité locale ni les connaissances des bénéficiaires ; de ne pas avoir une vision critique et holiste ; et d'être arrogants et peu ouverts aux autres institutions concernées par le développement rural. Comme le remarque Riffel (s.d.), à propos des ONGs du Réseau PTA (Projet Technologies Alternatives), elles ont voulu *« développer une pratique différentiée de l'action des organismes officiels d'aide technique et de vulgarisation agricole, non seulement en ce qui touche la base technologique adoptée, mais aussi les méthodologies d'intervention sur le milieu rural ».*

Leurs méthodologies se fondent en effet, d'une part, sur l'idée selon laquelle la génération de technologies agricoles durables, appropriées à l'agriculture familiale, doit partir d'une connaissance profonde des agroécosystèmes, dans leurs multiples dimensions; et, d'autre part, sur la prémisse du caractère indispensable de la participation des agriculteurs dans ce processus, en vue d'une plus grande efficacité non seulement dans le choix des alternatives technologiques à développer, mais aussi dans leur systématisation et divulgation. Dans cet esprit, à l'instar des organisations de l'Eglise Catholique Progressiste, à laquelle ces ONGs étaient étroitement liées, elles ont adopté l'approche humaniste et dialogique d'éducation et de communication, proposée par Paulo Freire, jugée capable de favoriser le dialogue entre vulgarisateurs et agriculteurs et, donc, la participation de ces derniers.

Dans le Séminaire National de 1997, la position de l'AS-PTA, l'une des ONGs principales du Réseau PTA, a été signé par Weid, qui part du diagnostic suivant de la situation de l'ATER publique à l'époque :

« L'Etat n'a pas redéfini clairement ni la mission ni le contenu et les méthodologies de la vulgarisation agricole, se limitant à intégrer de forme confuse le vocabulaire de la durabilité et de la participation. Les agents vulgarisateurs continuent à diffuser ce qu'ils connaissent – le paquet technologique de la révolution verte, mais maintenant avec les convictions un peu ébranlées en ce qui concerne son efficace, à tout le moins pour le public de l'agriculture familiale qu'ils sont obligés d'assister. Dans le champ méthodologique, ils se trouvent forcés à adopter des postures et pratiques participatives associées ou pas à des approches d'analyse de systèmes. Sans une doctrine claire la confusion d'approches méthodologiques n'aide pas à améliorer l'efficience » (Weid, 1997, p.6).

A partir de ce diagnostic, Weid affirme que l'ATER, étatique ou pas, n'atteindra l'objectif de renforcer l'agriculture familiale que sur une base technologique, méthodologique et politique renouvelée. Dans ce sens, il considère qu'il faut, tout d'abord, que l'Etat et la société perçoivent l'appui à l'agriculture familiale comme une *« priorité stratégique pour le développement harmonique et durable du pays comme un tout »*. Ensuite, que l'Agroécologie soit adoptée en tant que modèle durable de production agricole, attesté par la pratique des ONGs et indiqué par des secteurs minoritaires des organismes de coopération.

Quant au modèle d'ATER compatible avec l'Agroécologie, Weid affirme qu'il n'existe pas encore et que, par nature, l'Agroécologie *« exclut les solutions homogènes et généralisantes du type paquet technologique » et ne deviendra vraiment opérationnelle qu'« au moyen d'une participation intense à la fois des agriculteurs et des techniciens dans la recherche de solutions pour chaque situation spécifique ».*

Enfin, Weid présente un bilan très positif des expériences menées par les ONGs du Réseau PTA dans ce domaine, *« malgré les nombreuses difficultés liées au manque d'information pertinente issue de la recherche et de la formation académique des techniciens »* et propose, comme stratégie politique dans le domaine de l'ATER, la généralisation de ce type d'expériences. Pour cela, dit-il, le Réseau PTA se dispose à contribuer à la capacitation des agents vulgarisateurs en méthodologies participatives et technologie agroécologique.

La façon dont la mission de la nouvelle ATER y est définie, privilégiant l'agriculture familiale et indiquant le souhait que l'ATER se fonde désormais sur une pédagogie constructiviste et ne se cantonne plus à la dimension productive du développement, renvoie à l'approche agroécologique de la durabilité. En effet, on y a exprimé cette mission dans les termes suivants :

> *« Contribuer de façon participative au développement rural durable, centré sur l'expansion et le renforcement de l'agriculture familiale, au moyen de processus éducatifs qui assurent la construction de l'exercice plein de la citoyenneté et l'amélioration de la qualité de vie de la société »* (Workshop, 1997, p.9).

Il en est de même pour la définition du développement rural durable, présenté comme un *« processus permanent (...) de renforcement de la citoyenneté au milieu rural, dans ses dimensions politique, économique, sociale, culturelle et environnementale, construit à partir de la réalité locale et orienté vers l'amélioration de la qualité de vie ».*

Mais, lorsque l'on explicite comment le mettre en œuvre, soit au moyen d'*« actions multiples et articulées susceptibles de rendre viable la croissance économique équitable, fondée sur la génération d'emplois et revenus, et qui promeuvent l'inclusion sociale dans toute la filière de production »*, c'est plutôt l'influence de la perspective écotechnocratique qui ressort. Dans la même lignée, les *« paradigmes technologiques* » à adopter sont caractérisés comme à la fois *« économiquement viables, socialement justes et écologiquement durables »,* en plus de permettre la maximisation de *« l'utilisation et préservation des potentialités et ressources naturelles locales, renouvelables ou pas »*. Enfin, il y a la mention à *« la diffusion et le transfert de technologies de production aux agriculteurs familiaux»* comme une démarche essentielle au renforcement de l'agriculture familiale (Workshop, 1997, p.10-11).

Ces contradictions indiquent une indécision entre une posture critique face au diffusionnisme productiviste et la propension à ne pas croire en l'existence d'alternatives crédibles à ce modèle. Ce qui est d'autant plus vraisemblable que le document du Workshop ne fait mention d'aucun paradigme technologique alternatif particulier. Ceci malgré, d'une part, l'expansion et la viabilité économique avérées de certains styles d'agriculture écologique, comme l'agriculture biologique, dès le début des années 1990 ; et, d'autre part, la participation active,

dans les évènements de 1997, de nombreux défenseurs de l'Agroécologie, à l'exemple des représentants des ONGs mentionnées ci-dessus.

La « nouvelle PNATER de 2001 » : un projet politiquement verrouillé

A la fin des années 1990, les premières évaluations des politiques d'appui à l'agriculture familiale, mises en œuvre au sein du PRONAF, ont mis en évidence l'importance du rôle joué par les insuffisances des services d'ATER dans l'échec de ces politiques, donnant ainsi une nouvelle impulsion au débat autour du projet de reconstruction de la PNATER.

De fait, en réaction à ce constat, la Chambre Technique d'ATER, Recherche et Formation du Conseil National de Développement Rural Durable – CNDRS[320] a élaboré un projet de nouvelle PNATER. Ce projet a été accueilli par le CNDRS qui, en mars 2001, a décidé de *« proposer un Agenda pour la construction d'une Politique Nationale d'ATER adéquate à la réalité de l'agriculture familiale »*[321] (CNDRS, 2001, p.2).

Dans cet Agenda, figurent des dispositions visant la réalisation d'un large débat autour de ce projet, dans tous les Etats fédérés, *« avec la participation de tous les acteurs concernés par le développement rural durable »*. Pour suivre ce débat et systématiser les contributions à incorporer dans le document final de la nouvelle PNATER à construire, était prévue la création d'un Groupe de Travail coordonné par le Secrétariat du CNDRS et composé par des membres de ladite Chambre Technique et des représentants des gouvernements des Etats fédérés. Enfin, un chronogramme de travail a été établi, sa finalisation étant prévue pour juin 2001.

Mais le document final, intitulé *« Politique Nationale d'Aide Technique et Vulgarisation Agricole pour l'Agriculture Familiale au sein du MDA »,* que désormais nous désignerons par l'expression « nouvelle PNATER de 2001 », n'a été approuvé par le CNDRS que le 28

---

320 Du portugais *« Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável »*. Le CNDRS, institué par le Décret n° 3508, du 14 juin 2000, composait la structure réglementaire du Ministère du Développement Agraire – MDA. Parmi ses attributions, se trouvait celle de délibérer sur le Plan National de Développement Rural Durable – PNDRS, qui établissait les directives, objectifs et cibles des programmes et politiques liées au DRS..

321 Parmi les raisons qui ont conduit le CNDRS à prendre cette décision, énumérées dans sa Résolution n° 12, du 07 mars 2001, qui l'a institutionnalisée, on trouve la reconnaissance de : 1) l'importance de l'agriculture familiale pour le développement durable du pays ; 2) l'importance d'un service d'ATER public et de qualité pour l'épanouissement de l'agriculture familiale ; et 3) le besoin de définir une nouvelle Politique Nationale d'ATER – PNATER (CNDRS, 2001, p.2). Ladite Résolution a été publiée dans l'édition du Diário Oficial da União – D.O.U. du 05/04/2001, Seção I, Pages 61/62.

novembre 2001[322]. Sa lecture révèle aussitôt que le groupe qui l'a élaboré a pris comme point de départ le document issu du Workshop National de 1997. On peut dire que cette version-là constitue une version améliorée et actualisée de celui-ci. Cela peut être bien illustré par la façon dont la mission de l'ATER est définie, à savoir :

> *« Contribuer à la promotion du développement rural durable, centré sur l'expansion et renforcement de l'agriculture familiale et de ses organisations, au moyen de processus éducatifs participatifs, intégrés aux dynamiques locales, qui viabilisent les conditions nécessaires à l'exercice plein de la citoyenneté et l'amélioration de la qualité de vie de la société »* (CNDRS, 2001, p.5).

L'actualisation du discours ressort à travers l'incorporation au texte en cause de notions inhérentes au débat plus contemporain sur le développement, telles que celles de globalisation, flexibilité institutionnelle, réseaux, capital social, rapport local-global, territoire, économie solidaire etc.

En ce qui concerne la base technologique, une nouvelle caractéristique a été ajoutée aux *« nouveaux paradigmes technologiques »* à adopter, à savoir qu'en plus d'être *« économiquement viables, socialement justes et écologiquement durables »,* ils doivent *« permettre une insertion non subordonnée des populations locales au marché globalisé »* (CNDRS, 2001, p.6). Une autre innovation dans cet aspect a été la recommandation d'approches méthodologiques de nature interdisciplinaire, systémique et holiste, capables de permettre à l'agent vulgarisateur de connaître la logique de l'agriculteur et sa réalité, faute de quoi le premier ne sera pas *« capable de proposer des alternatives susceptibles de succès ».* Dans ce sens, dit-on, chaque unité de production doit être comprise, d'une part, comme *« un système complexe et dynamique »* ; et, d'autre part, comme une totalité, insérée dans un contexte général, dans laquelle les rapports homme-nature sont indissociables des relations sociales (CNDRS, 2001, p.8).

Pour ce qui est des contradictions détectées dans le document du Workshop, elles ont été partiellement éliminées. On ne parle plus explicitement ni d'*« utilisation maximale des ressources naturelles »* ni de *« diffusion/transfert de technologies aux agriculteurs ».* Par

---

[322] Cette décision a été institutionnalisée à travers la Résolution n° 26 du CNDRS, du 28 novembre 2001, publiée dans l'édition du Diário Oficial da União – D.O.U. du 17/01/2002, Seção I, Pages 106. Le document final a été publié comme annexe de cette Résolution, dans les pages 106/108 de la même édition du D.O.U.

contre, en dépit de la pédagogie constructiviste préconisée, on limite la participation des bénéficiaires dans le processus de génération de technologies à l'*« identification de lignes de recherche adéquates aux réalités locales et spécificités de l'agriculture familiale, présentant les demandes aux institutions de recherche »* et autres instances, auxquelles est attribuée la mission d'œuvrer dans le sens de la *« réalisation des recherches demandées »*. En plus, on insiste toujours, à plusieurs reprises, sur le besoin d'*« insertion compétitive dans les filières de production »,* ce qui suggère la spécialisation productive des exploitations agricoles et va donc à l'encontre de l'idée d'une agriculture écologiquement durable.

Ces contradictions sont certainement dues au caractère pluriel de l'ensemble d'acteurs participant aux processus de construction des projets d'une nouvelle ATER issus du Workshop et du CNDRS. Il est de même pour ce qui est du fait que, à l'instar du document du Workshop, la « nouvelle PNATER de 2001 » ne fait aucune mention à un paradigme technologique alternatif particulier.

La présence majoritaire de représentants de l'Etat, y compris de l'appareil public d'ATER, normalement partisans du courant écotechnocratique, dans la composition du CNDRS[323] peut être un facteur explicatif de cette résistance à la prise de position en faveur de l'un ou de l'autre des styles d'agriculture écologique existants. En plus, comme nous avons vu, la présence de défenseurs déclarés de l'agriculture écologique dans le débat sur l'ATER n'était significative qu'au sein du Forum Environnemental ou Agroécologique. On peut en outre penser que les préjugés et les campagnes de discrédit concernant l'agriculture alternative ont fonctionné comme un « verrou cognitif » qui explique également cette résistance.

Les discours de la plupart des vulgarisateurs, chercheurs et hommes politiques interviewés par Caporal, au Rio Grande do Sul, renforcent ces hypothèses. Effectivement, selon cet auteur, en général ces acteurs défendaient une approche de l'agriculture durable fondée sur l'« utilisation rationnelle » des intrants chimiques, sur une écologisation graduelle et fondée sur les avancées scientifiques et technologiques. Et cela car, selon eux, *« un changement radical dans le sens de l'adoption de l''agriculture écologique' entraînerait des pertes 'fantastiques', 'un impact négatif sur la production', qui ne seraient pas supportables »* (Caporal, 1998, p.402).

---

[323] En effet, le CNDRS était alors composé par : 11 représentants de 9 ministères ; 7 d'institutions publiques des trois niveaux de la fédération ; 6 d'organisations de l'agriculture familiale et salariés ruraux ; 1 d'organisations des afrodescendants ; et 4 d'organisations non gouvernementales liés au DRS.

De toute façon, vu le faible poids de l'ATER publique dans l'agenda politique du Gouvernement Fédéral, le projet de la « nouvelle PNATER de 2001 » est resté lettre morte. Cela malgré la décision du CNDRS, à travers sa Résolution n° 26, du 28 novembre 2001, de charger sa « Chambre d'Appui à l'Agriculture Familiale » de l'élaboration d'une proposition de mise en œuvre de cette politique, dans les court (2002) et moyen (2003) termes.

Cet inaction de l'Etat s'explique aussi par l'existence d'un « verrou institutionnel » à la mise en œuvre de la politique en cause. En effet, comme il est indiqué dans le titre du document final de la « nouvelle PNATER de 2001 », cette mise en œuvre devait être à la charge du Ministère du Développement Agraire (MDA), dont le CNDRS faisait d'ailleurs partie. Pourtant, la compétence sur l'ATER demeurait officiellement une attribution du Département d'ATER (DATER) du Secrétariat de Développement Rural (SDR) du Ministère de l'Agriculture (MA). Un « verrou » qui, faute de volonté politique du Gouvernement Fédéral, est resté fermé. Alors, en dernière analyse, il s'agissait en fait d'un « verrou politique ».

De plus, en raison du fait que cette politique concernait exclusivement l'agriculture familiale, le MA ne s'en sentait pas responsable. En fin de compte, depuis la création à ses côtés du MDA, en 1998, la compétence du MA a été restreinte à l'univers de l'agriculture patronale[324]. De toute façon, quoique l'ATER publique ait toujours gardé son importance d'instrument de mise en œuvre des politiques de développement rural, le MA, depuis l'extinction de l'EMBRATER, ne lui a plus attribué vraiment de l'importance.

Enfin, l'existence au sein du MA de forces résistantes à l'idée d'une ATER publique exclusive pour les agriculteurs familiaux a certainement entravé le transfert de la compétence de l'ATER au MDA, renforçant donc le « verrou politique » à la mise en œuvre de la politique en cause. De fait, ces forces défendaient la prestation de services publics d'ATER à tous les agriculteurs, gros et petits, car, argumentait-on, il s'agit là de services « publics » et, en plus, les problèmes environnementaux concernent tous les exploitants (Caporal, 1998). Comme le révèlent Duarte et Siliprandi (2006, p.11),

---

[324] En effet, au Brésil il y a deux ministères concernés par les politiques de développement agricole et rural. D'un côté, on a le MDA, chargé de la coordination des politiques liées à l'Agriculture familiale, à la Réforme Agraire et au Développement Territorial. De l'autre côté, les politiques concernant les grands producteurs ruraux et les exportations agricoles sont attribuées au MA.

« des secteurs au sein du MAPA[325] défendent l'idée selon laquelle l'agriculture familiale ne doit pas avoir un traitement privilégié (avec du crédit bonifié, de l'aide technique gratuite etc.) dans le cadre des politiques de l'Etat, puisque ce qu'il faut faire c'est renforcer l''agriculture comme un tout', dans une perspective de libre jeu des forces du marché ».

La montée en force du courant agroécologique au Brésil

Les chances d'institutionnalisation des idées d'inspiration écotechnocratique dans l'action publique brésilienne concernant l'ATER étaient encore très importantes à la fin des années 1990. Elles ont pu d'ailleurs garder leur force jusqu'à la veille de la mise en route, en 2003, du processus d'élaboration de la Nouvelle PNATER.

De fait, selon Caporal (2002a, p.3), la prédominance de la pensée écotechnocratique au sein du débat politique sur l'ATER était alors indéniable et se manifestait, au niveau international, *« dans le milieu académique et dans les discours et orientations des programmes de développement rural et vulgarisation agricole d'agences de 'coopération', comme la FAO et la Banque Mondiale »*. Il en était de même dans les directives et actions des Ministères brésiliens concernés par ces domaines, notamment le MAPA et le MDA. Enfin, les discours des organisations des agriculteurs, tout en ne faisant guère référence spontanée à la question environnementale, révélaient également une tendance à l'adhésion aux approches fondées sur le transfert de *« technologies durables »*.

Malgré cela, l'idée de l'adoption de l'approche agroécologique en tant que référent dans la construction des politiques d'appui à l'agriculture familiale ne cessait pas de gagner du terrain dans le débat brésilien sur le développement rural durable et l'ATER. Des événements importants ayant lieu au Brésil, à partir de la fin des années 1990, ont œuvré en faveur de cette tendance.

C'est le cas du retour au Brésil de Francisco Roberto Caporal et José Antônio Costabeber, agents vulgarisateurs de l'EMATER du Rio Grande do Sul (EMATER/RS), après avoir soutenu leurs thèses de doctorat, en 1998, à l'Université de Córdoba – Espagne. En effet,

---

[325] Aujourd'hui, l'ancien Ministère de l'Agriculture – MA est dénommé Ministère de l'Agriculture, Elevage et Approvisionnement. Son sigle actuel est donc MAPA, du portugais *Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento*.

l'ATER publique, le développement rural durable et le processus de transition agroécologique au Brésil constituent les thèmes centraux des recherches de ces vulgarisateurs-chercheurs[326].

La thèse de Caporal, par exemple, traite des perspectives de l'ATER publique du Rio Grande do Sul face aux enjeux du développement durable. Son auteur y défend l'idée selon laquelle l'approche agroécologique est la plus adéquate au projet d'une ATER publique centrée sur l'agriculture familiale, en vue d'un développement équitable et durable. En plus, il y élabore une proposition de redéfinition de l'ATER publique vers la construction d'un modèle de *« Vulgarisation Agricole Agroécologique »*[327].

L'influence des travaux de ces deux chercheurs-vulgarisateurs sur le débat brésilien autour de l'ATER publique n'a pas tardé à se faire sentir au niveau de l'action publique dans ce domaine. En effet, en 1999, au début du gouvernement PTiste de Olívio Dutra, l'EMATER/RS a eu sa mission institutionnelle profondément redéfinie, dans le sens de l'adoption du modèle agroécologique d'ATER[328]. Comme le racontent ces auteurs eux-mêmes, à ce moment-là est attribuée une nouvelle mission à l'EMATER/RS, soit

> *« 'promouvoir la construction du développement rural durable, sur la base des principes de l'Agroécologie, à travers des actions d'aide technique et de vulgarisation agricole et au moyen de processus éducatifs et participatifs, visant le renforcement de l'agriculture familiale et ses organisations, de façon à stimuler l'exercice plein de la citoyenneté et l'amélioration de la qualité de vie' »* (Caporal et Costabeber, 2002, p.12).

Le statut d'approche scientifique et méthodologique attribué à l'Agroécologie par ses partisans, d'une part, et, d'autre part, le fait que celle-ci ne soit pas assimilée à un style particulier d'agriculture « alternative », constituent certainement des éléments d'explication de l'acceptation grandissante de l'Agroécologie en tant que « paradigme technologique » alternatif à l'agriculture moderne.

---

326 Ainsi comme Caporal, Costabeber a développé sa thèse, intitulée *« Acción colectiva y procesos de trasición agroecológica en Rio Grande do Sul, Brasil »,* dans le cadre du Programme de Doctorat en Agroécologie, Paysannerie et Histoire, de l'ISEC-ETSIAN, Université de Córdoba, Espagne.

327 Considérant que la construction d'une nouvelle ATER doit se faire de façon participative, Caporal souligne que sa proposition n'est pas une recette de changement de l'ATER publique, mais simplement une contribution au débat sur ce sujet.

328 Cette expérience a d'ailleurs été prise en compte comme référence pour la construction de la Nouvelle PNATER, instituée en 2004.

Au sein du Forum Professionnel de la Vulgarisation Agricole, par exemple, la prise de position en faveur de l'Agroécologie a été formalisée en mars 2002, dans le cadre du Séminaire National « Décidant la Politique de Vulgarisation Agricole pour le Brésil », promu par la FASER. Le document intitulé « Le Projet de Vulgarisation Agricole pour le Brésil », alors présenté par celle-là, constitue clairement une version « agroécologisée » de la « nouvelle PNATER de 2001 ». Soumis à l'appréciation du VIII CONFASER[329], réalisé en octobre 2003, à Caldas Novas, État de Goiás, ce document a été approuvé par *« plus de trois cents représentants de la Vulgarisation Agricole du pays entier »* y présents[330].

En ce qui concerne le Forum Professionnel des Agriculteurs, comme nous l'avons montré dans l'encadré [2], la prise de position en faveur de l'Agroécologie par le Mouvement Syndical des Travailleurs Ruraux (MSTTR) a été plus tardive et impulsée par la « Lettre Politique de la Jeunesse du MSTTR », en 2003. Quant aux entités dissidentes (FETRAFs) émergés à partir de la fin des années 1990, leur discours incorpore le vocabulaire agroécologique depuis leur naissance.

Un autre évènement important en faveur de la mise de l'Agroécologie sur l'agenda politique de l'Etat brésilien a été la réalisation, à Rio de Janeiro, en août 2002, soit en pleine campagne présidentielle, de la « Première Rencontre Nationale d'Agroécologie – ENA ». Cette rencontre a compté sur la participation d'environ 1100 personnes[331], parmi lesquelles diverses représentations de l'agriculture familiale (CONTAG, FETRAF/SUL, MST, COIAB[332], UNEFAB[333]) ; des professionnels d'organisations gouvernementales et non gouvernementales (chercheurs, vulgarisateurs et professeurs) ; et étudiants. Tous *« porteurs d'expériences agroécologiques en cours de développement dans toutes les régions du pays »*, selon la Lettre Politique qui y fut approuvée.

---

329 Congrès des Travailleurs de la Vulgarisation Agricole et du Secteur Public Agricole du Brésil.

330 Une présence importante dans ces deux évènements a été celle de Francisco Caporal qui, dans le Séminaire, a exposé le texte intitulé *« Remettant les Choses à leurs Places : un manifeste en défense de la vulgarisation agricole publique et gratuite pour l'agriculture familiale »*. Dans ce texte, Caporal présente l'expérience de l'EMATER/RS dans l'application de l'approche agroécologique d'ATER, la décrivant exhaustivement et préconisant son adoption par toutes les EMATER.

331 Dans le site Internet de l'ANA on apprend que le nombre de participants du processus de préparation de l'ENA a été d'environ 4000 personnes, en réunions réalisées à l'échelle des Régions, États fédérés et micro-régions.

332 Coordination des Organisations Indigènes de l'Amazonie Brésilienne.

333 Union Nationale des Ecoles Familles Agricoles du Brésil.

La grande répercussion de l'ENA a dérivé de sa capacité à démontrer *« la grande diversité et potentialité de l'agroécologie pour la promotion efficiente du développement durable de la production familiale »* (Weid, 2004, p.2). En outre, sa Lettre Politique, avec des propositions en vue de la promotion de l'Agroécologie, a été adressée à tous les candidats à la Présidence de la République. Enfin, sa réalisation est à l'origine de la création, en décembre 2002, de l'Articulation Nationale d'Agroécologie – ANA, dans le but majeur de *« formulation progressive de synthèses capables d'exprimer 'l'unité dans la diversité' du champ agroécologique»* (ANA, 2008).

Le Bulletin n° 1 de l'ANA, publié en juin 2004, révèle les impacts de l'ENA en termes de renforcement du pouvoir politique du « mouvement agroécologique brésilien ».

> *« … après l'ENA les réseaux et articulations d'entités et de personnes se sont beaucoup dynamisés, depuis le niveau des Etats fédérés jusqu'au niveau national. Deux avancées majeures peuvent être observées dans nos articulations : une présence plus unitaire du champ agroécologique dans les débats sur les politiques publiques et une plus grande interaction entre des pratiquants de l'Agroécologie à travers la multiplication des échanges »* (ANA, 2004, p.3).

A propos du « mouvement agroécologique brésilien », Petersen (2006) affirme que

> *« On pourrait le caractériser comme un champ social d'expression nationale qui est en train de s'articuler en réseaux qui mobilisent des dynamiques sociales autonomes organisées au niveau local/régional. Ces réseaux permettent l'interaction de différents types d'organisation de base et mouvements de masse des producteurs familiaux. Ils articulent également un important segment de la société civile qui intervient en termes d'assessorat à des organisation de producteurs familiaux (ONGs, organisations liées à des églises etc.). Finalement, ils associent un nombre croissant de professionnels d'institutions officielles du domaine du développement rural (recherche, vulgarisation, crédit etc.) ».*

Avec l'avènement du gouvernement Lula, en 2003, bien que la perspective de l'Intensification Verte soit restée dominante au sein de l'État brésilien, en tant que vision de

l'agriculture durable, une « fenêtre politique » s'est entr'ouverte en faveur du projet de changement de la PNATER vers le référentiel agroécologique.

La configuration politique du processus d'élaboration de la Nouvelle PNATER : une « fenêtre politique » favorable à l'approche agroécologique

L'actuel Président du Brésil, Luís Inácio Lula da Silva, a été porté au pouvoir par un front politique dont faisait partie la coalition d'acteurs qui, comme nous venons de voir, s'est progressivement formée autour du projet d'une nouvelle PNATER centrée sur l'agriculture familiale et l'Agroécologie. Au-delà de l'affinité idéologique existante entre les forces politiques parties prenantes de cette coalition et le parti politique du Président Lula, soit le Parti des Travailleurs – PT, leur appui massif au candidat Lula a dérivé de la prise en compte d'une bonne partie de leurs revendications dans le Plan Agricole de son Programme de Gouvernement[334].

Par exemple, dans les points de ce plan consacrés aux politiques de renforcement de l'agriculture familiale et de crédit rural, on peut lire qu'il est crucial de stimuler *« les stratégies d'organisation de la production (par groupes, associations ou coopératives), principalement en vue d'une production agroécologique et diversifiée »* (Vida…, 2002, p.12). Puis, on explicite l'intention de promouvoir le renforcement de l'ATER *« publique et gratuite »* et la *« restructuration de la recherche publique centrée sur l'agriculture familiale, visant la réduction de la dépendance en ressources et intrants externes à l'exploitation rurale, en plus de stimuler la production agroécologique »* (Vida…, 2002, p.19). Enfin, on soutient que *« la production agroécologique doit compter sur des incitations additionnelles par les politiques de crédit »* (Vida…, 2002, p.20). La référence à l'Agroécologie se trouve également dans le point qui traite des *« politiques de promotion d'une nouvelle matrice technologique ».* De fait, parmi les objectifs de telles politiques, figurent ceux de *« réduire la dépendance énergétique et en capital de la consommation intermédiaire du processus agricole et augmenter les recherches pour le développement de l'agroécologie »* (Vida…, 2002, p.22).

---

[334] Plan Agricole intitulé *« Vida Digna no Campo : desenvolvimento rural, política agrícola, agrária e de segurança alimentar ».*

Face à ce discours, la décision du Gouvernement Lula de nommer un représentant de l'*agrobusiness* pour le poste de Ministre de l'Agriculture a été ressentie comme *« une douche d'eau froide sur les militants enthousiastes des mouvements ruraux qui ont fait campagne et ont voté massivement pour Lula Président »* (Weid, 2004, p.2). Mais l'eau de ladite douche n'aurait pas été si froide si l'on avait, d'une part, fait un examen plus réaliste des alliances que Lula a dû faire pour être élu Président et des compromis auxquels il devait désormais consentir pour assurer la légitimité de son gouvernement ; et, d'autre part, lu attentivement son Plan Agricole.

Effectivement, déjà dans la présentation de ce plan on peut lire que *« Les politiques pour l'agriculture familiale doivent se développer parallèlement à celles orientées vers l'agriculture patronale ».* Ce que l'on justifie en argumentant que *« L'agriculture patronale génère des emplois, des revenus et des excédants exportables »* [335]. Alors, dans cet esprit, le Gouvernement Lula a décidé de maintenir la division des compétences concernant le monde rural, instaurée par son prédécesseur, entre le Ministère de l'Agriculture (MAPA) et le Ministère du Développement Agraire (MDA). En revanche, dans le but d'assurer le maintien du compromis établi avec ladite coalition, Lula a nommé des partisans de la cause de l'agriculture familiale et de l'Agroécologie, soit Miguel Rosetto et Marina Silva, pour occuper les postes de ministres du Développement Agraire et de l'Environnement (MMA)[336], respectivement.

Avec cette répartition du pouvoir dans le champ du développement rural, se consolide la *« dichotomie entre une politique pour l'agrobusiness et une autre pour l'agriculture familiale »* (Weid, 2004, p.2). Pour Duarte et Siliprandi (2006, p.10-11), cela dérive des contradictions concernant le modèle d'agriculture à privilégier qui persistent dans le Gouvernement Lula. D'un côté, le discours officiel signale l'intention d'appuyer la réforme agraire, l'agriculture familiale, la production agricole orientée vers le marché interne, enfin, de poursuivre les objectifs d'inclusion sociale et de sécurité alimentaire. De l'autre côté, *« le modèle économique privilégie les exportations de produits primaires pour l'amélioration du solde de la balance de paiements et exalte l'agrobusiness, fondé sur la grande propriété, en*

---

335 C'est surtout du grand poids des exportations agricoles dans la génération d'excédents dans la balance commerciale, qu'a toujours dérivé l'importance de la force politique des représentants de l'agriculture patronale, dont la position dans les négociations avec le gouvernement est donc très avantageuse. Et dans la mesure où cette génération d'excédents occupe une place centrale dans la politique macroéconomique du Gouvernement Lula, les politiques publiques favorables à l'agribusiness demeurent dominantes au Brésil.

336 La sigle du Ministère de l'Environnement est MMA, du portugais *Ministério do Meio Ambiente*.

tant qu'exemple de modernité pour la campagne ». A notre avis, cet arrangement politico-institutionnel révèle aussi le choix fait, par le Gouvernement Lula, de poursuivre l'application, initiée par son prédécesseur, de la recette d'une *« agriculture à deux vitesses »,* préconisée par les organismes internationaux de coopération pour le développement (cf. chapitre 4).

De toute façon, quant aux perspectives de mise en place du projet d'un développement rural durable centré sur l'agriculture familiale et fondé sur l'approche agroécologique, ses défenseurs ont pu garder leur optimisme face à la nomination de nombre de leurs pairs pour occuper des postes clefs dans le MDA et le MMA. D'autant plus que, comme le remarque Weid (2004, p.4), *« les responsables de ces ministères ont assumé une posture d'ouverture significative au dialogue avec la société civile dans la formulation de leurs politiques ».* En outre, dans le cadre du MAPA, plutôt réticent à ce projet, certains organismes se sont explicitement positionnés en sa faveur. C'est le cas notamment de l'Entreprise Brésilienne de Recherche Agricole (EMBRAPA) et de la Compagnie Nationale d'Approvisionnement Alimentaire (CONAB)[337] (Weid, 2004).

Les défenseurs de l'Agroécologie ont pu alors désormais compter sur la *« bonne volonté »* de plusieurs interlocuteurs au sein du gouvernement fédéral, l'influence des premiers sur la formulation des politiques publiques à cette échelle devenant donc *« plus effective dans le gouvernement actuel, bien que l'agrobusiness et le capital financier demeurent encore les grands bénéficiaires des directives gouvernementales pour le milieu rural brésilien »* (Weid, 2006, p.1).

En ce qui concerne plus précisément le projet de reconstruction de la PNATER, une première décision importante du Gouvernement Lula, dans le sens de la viabiliser, a été de réaliser, à travers le Décret n° 4.739, du 13 juin 2003, le transfert de la compétence de l'ATER du MAPA au MDA. Avec cette mesure, le Gouvernement Lula a eu l'intention d'opérer le déverrouillage politico-institutionnel de ce projet, c'est-à-dire de le rendre politiquement et institutionnellement faisable.

Dans cette perspective, l'étape suivante fut l'instauration, au sein du Secrétariat de l'Agriculture Familiale (SAF) du MDA, d'un Groupe de Travail (GT) chargé de la coordination du processus d'élaboration d'une nouvelle PNATER. Le GT/SAF était composé

[337] Du portugais « Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária » et « Companhia Brasileira de Abastecimento », respectivement.

par plusieurs experts en Vulgarisation Agricole et disciplines connexes (Tableau 5), dont certains étaient des défenseurs déclarés de l'Agroécologie et des idées de Paulo Freire, à l'exemple de Francisco Caporal et Romeu Padilha. La CONTAG et la FASER y étaient également représentées.

Tableau 5 - Profil professionnel des membres du GT/SAF chargé d'élaborer la Nouvelle PNATER

Membres do GT/SAF	Profil Professionnel
Eros Marion Mussoi	Ingénieur Agronome; Technicien de l'EMATER-SC[338]; Professeur de l'UFSC; Mestre en Education et Vulgarisation Agricole (UFSM); Docteur en Développement Durable et Agroécologie (ISEC – Córdoba, Espagne). Au service du DATER/SAF/MDA.
Fani Mamede	Pédagogue; Spécialiste en Education Environnementale, Anthropologie et Environnement; Mestre en Politiques Educationnells (UCB) et Docteur en Théorie de l'Education et Pédagogie Socio-Environnementale (UNM); Ex-coordinateur du Programme National d'Education Environnementale du MMA et du Programme de Conservation et Maniement des Ecosystèmes Brésilien du IBAMA.
Francisco Roberto Caporal	Ingénieur Agronome (UFSM); Technicien de l'EMATER-RS; Mestre en Vulgarisation Agricole (UFSM); docteur en Agroécologie, Paysannerie et Histoire (ISEC-Córdoba, Espagne); Professeur invité de l'Université de Córdoba et de l'Université de Andaluzía, Espagne; Professeur invité de l'Université de l'Etat du Maranhão (UEMA). Au service du DATER/SAF/MDA.
Guilherme de Freitas Ewald Strauch	Ingénieur Agronome (UFRJ); Technicien de l'EMATER-RJ; Máster en Agroécologie (Université Internationale de Andaluzía, Espagne).
Márcia Muchagata	Ingénieur Agronome (USP); Mestre en Agriculture Environnement et Développement (University of East Anglia, Angleterre) ; Docteur en Etudes du Développement (University of East Anglia, Angleterre); Consulteur national et coordinateur de recherche de la FAO.
Romeu Padilha de Figueiredo	Formation en Droit; Docteur en Economie Rurale; Ex-Président de l'EMBRATER (1985-1989); Défenseur des idées de Paulo Freire.

L'analyse de la composition du GT/SAF révèle d'abord que ses membres sont issus des divers forums de production d'idées sur l'ATER, le forum scientifique et le forum professionnel de la vulgarisation agricole y ayant un poids plus important. La grande représentativité de ce dernier est due au fait que plusieurs représentants du forum scientifique sont également des vulgarisateurs. Cette analyse révèle aussi que l'orientation intellectuelle de l'élite administrative du « Forum des Communautés de Politique Publique » producteur de la

338 En fait, l'entité publique d'ATER de l'Etat de Santa Catarina est dénommée EPAGRI.

Nouvelle PNATER était très favorable à l'importation des idées d'inspiration agroécologique et donc à leur institutionnalisation dans le cadre de cette politique.

Le premier produit du GT/SAF, le document préliminaire intitulé *« Marco de Referência para uma Política Nacional de ATER »,* a vu le jour en juin 2003, en tant que document stratégique de référence dans le cadre du *« processus participatif »* de reconstruction de la PNATER. Les moments clefs de ce processus ont été quatre ateliers régionaux[339], suivis d'un atelier national, réalisé à Brasília, les 24 et 25 septembre 2003. Parmi les participants à ces ateliers, se trouvaient des représentants des gouvernements fédéral et des états fédérés, ainsi que des diverses organisations gouvernementales et non gouvernementales et des mouvements sociaux concernées par l'ATER (Dias, 2004 ; BRASIL, 2004). L'absence de représentants de l'agriculture patronale ou du MAPA dans ces événements est à remarquer. Pour leur réalisation, le MDA a pu compter sur l'appui décisif de la FAO, à travers le Projet de Coopération Technique *« Appui au Développement Durable de l'Agriculture Familiale au Brésil »*, signé en 2002 entre la FAO et le MDA (Duarte et Siliprandi, 2006) [340].

La comparaison entre le document de référence du GT/SAF (2003) et le texte de la « nouvelle PNATER de 2001 » révèle que ce dernier a été pris comme point de départ pour l'élaboration du premier. Prenons la mission de l'ATER publique, telle qu'elle a été formulée dans ledit document, comme exemple illustratif de notre assertion :

> *« Participer à la promotion et à l'animation de processus permettant de contribuer à la construction et à l'exécution de stratégies de développement rural durable, centré sur l'expansion et le renforcement de l'agriculture familiale et de ses organisations, au moyen de méthodologies éducatives et participatives, intégrées aux dynamiques locales, visant à viabiliser les conditions d'exercice de la citoyenneté et l'amélioration de la qualité de vie de la société »* (BRASIL, 2003, p.6).

Weid (2006) souligne en effet que les débats réalisés au sein de la Chambre Technique d'ATER du Conseil National de Développement Rural Durable (CNDRS)[341], qui se trouvent à

---

339 Les ateliers régionaux ont eu lieu dans les villes de Belém (Pará), Curitiba (Paraná), Campo Grande (Mato Grosso do Sul) et Recife (Pernambuco) ;

340 Projet UTF/BRA/057/BRA, dont la coordination exécutive était à la charge d'Emma Siliprandi.

341 Le Décret Présidentiel n° 4.854, du 8 octobre 2003, a remplacé le CNDRS par le CONDRAF, aussi appelé Conseil National de Développement Rural Durable, mais dont *« la sigle fait référence au Développement Rural, à la Réforme Agraire et à l'Agriculture Familiale »* (MDA/CONDRAF, 2008).

l'origine de la « nouvelle PNATER de 2001 », ont exercé une forte influence sur le processus d'élaboration de la Nouvelle PNATER de 2004. Une autre source importante d'inspiration pour la construction de celle-ci, selon Dias (2004 ; 2007), a été l'expérience de l'EMATER/RS. Ceci d'autant plus que l'un des principaux concepteurs du modèle d'ATER Agroécologique adopté par cette entité (cf. section précédente), Francisco Caporal, a fait partie du GT/SAF[342].

Ces constats montrent que le GT/SAF n'a pas fait table rase des avancées dans le débat et les pratiques accumulées au Brésil depuis le milieu des années 1980, en termes de construction collective d'un nouveau modèle d'ATER publique, à laquelle ont participé les divers acteurs concernés, y compris les mouvements sociaux et ONGs. Cela nous conduit à conclure que le travail du GT/SAF se situe dans la continuité de ce processus de construction collective, le document de référence en constituant donc un nouveau produit. La présence de représentants des protagonistes majeurs de ce processus, soit la CONTAG et la FASER, dans la composition du GT/SAF renforce cette idée.

Cela implique que notre hypothèse initiale, selon laquelle le processus de construction de la Nouvelle PNATER n'aurait pas été vraiment participatif et démocratique se trouve ébranlée. Cet ébranlement est d'ailleurs renforcé par le témoignage de deux importants représentants d'ONGs agroécologistes, vétérans du débat brésilien sur l'ATER, qui ont participé activement aux ateliers d'élaboration de la Nouvelle PNATER, à savoir : Jean Marc van der WEID, de l'AS-PTA, et Eugênio FERRARI, du CTA-ZM[343].

Dans un compte rendu des actions menées, en 2003, par le Groupe de Travail sur l'ATER de l'Articulation Nationale d'Agroécologie (GT-ATER/ANA), publié dans le Bulletin n° 1 de l'ANA, Ferrari révèle que ledit atelier national a eu un caractère consultatif et visait à *« approfondir l'analyse du document de référence, construire des mécanismes de gestion et permettre l'inclusion des suggestions de tous les secteurs de la société concernés par les activités d'ATER »*. Ferrari décrit aussi le rôle y joué par le GT-ATER/ANA, qui a produit et distribué aux participants un document contenant critiques et propositions au document de référence du GT/SAF. Par ailleurs, la réplique du GT-ATER/ANA aurait été *« très bien reçue et devenue une référence dans le cadre de l'atelier»* (Ferrari, 2004, p.9).

---

342 On peut d'ailleurs retrouver dans certains passages du texte de la Nouvelle PNATER non seulement des idées défendues par Caporal dans l'ensemble de ses travaux mais aussi son style rédactionnel.

343 AS-PTA – Assessorat et Services en Projets d'Agriculture Alternative ; CTA-ZM – Centre de Technologies Alternatives de la Zona da Mata.

Quant aux participants de cet événement, Ferrari les a rangé en quatre groupes. Le premier était composé par les mouvements sociaux[344] et les ONGs[345]. Le deuxième regroupe les représentations des professionnels et entités publiques d'ATER (FASER et ASBRAER). Le troisième groupe était celui des professeurs universitaires. Enfin, il y avait les représentants des organismes gouvernementaux (Etats fédéral et fédérés), qui formaient le quatrième groupe.

Enfin, Ferrari divulgue des révélations précieuses sur les alliances et conflits qui se sont dessinés au cours du débat. Il informe en effet que *« le premier groupe s'est articulé autour de propositions consensuelles, entrant souvent en conflit avec le deuxième groupe, dont le vote, en général, était bien proche des positions des organismes gouvernementaux, principalement ceux des Etats fédérés ».* Quant aux professeurs universitaires, ils se seraient positionnés *« majoritairement, en faveur des positions des ONGs et mouvements sociaux »* (Ferrari, 2004, p.9).

Le témoignage de Weid (2004, p.8), en plus de confirmer le caractère participatif du processus d'élaboration de la Nouvelle PNATER, est très révélateur de la position prise par le GT/SAF. De fait, selon lui, ce processus a pris la forme d'une « *large consultation nationale des entités gouvernementales et non gouvernementales, qui a culminé avec un séminaire national de grande représentativité ».* Puis, il affirme que la prise en compte, dans le cadre de cette politique, des principes de l'Agroécologie et des méthodologies participatives a représenté *« une victoire significative du champ agroécologique de la société civile, très bien secondé par les techniciens qui sont venus composer le Département d'ATER de la SAF »*[346].

C'est à partir de cette configuration politique du Forum des Communautés de la PNATER que, sur la base du document préliminaire du GT/SAF, ont été élaborées trois versions de la nouvelle politique. Avant de décrire en grandes lignes la dynamique de ce processus, il est

---

344 Mouvement des Travailleurs Ruraux sans Terre (MST) ; Mouvement des Petits Agriculteurs (MPA) ; CONTAG ; Fédérations des Travailleurs dans l'Agriculture (FETAGs) ; Fédération des Travailleurs dans l'Agriculture Familiale de la Région Sud (FETRAF-SUL).

345 AS-PTA ; CTA-ZM ; Fédération d'Assistance Sociale et Educationnelle (FASE) ; ANA (GT-ATER) ; Système de Coopératives de Crédit Rural avec Interaction Solidaire (CRESOL) ; Département d'Etudes Socioéconomiques Rurales (DESER) ; Institut Socioenvironnemental (ISA) ; Conseil National des Seringueros (CNS) ; (GTA) Groupe de Travail Amazonien ; Association d'Orientation aux Coopératives du Nordeste (ASSOCENE) et REDE ECOVIDA (certification participative de produits agroécologiques).

346 Pour composer l'équipe du nouveau DATER/SAF, créé à travers le Décret n° 5.033, du 5 avril 2004, chargé de la coordination du nouveau Système National d'ATER, ont été nommés plusieurs partisans de l'ATER agroécologique, parmi lesquels quelques membres dudit GT/SAF, à savoir Francisco Caporal, Argileu Martins, Eros Marion Mussoi et Hur Ben Corrêa da Silva.

intéressant de remarquer que ledit document fait référence, à plusieurs reprises, à l'adoption des *« principes de l'Agroécologie comme axe d'orientation des actions »* (BRASIL, 2003, p.7). On y trouve aussi d'autres innovations, par rapport à la « nouvelle PNATER de 2001 », dérivant de ce choix, à savoir : 1) une plus grande insistance sur les dimensions écologique et territoriale du développement rural durable ; 2) la responsabilisation des agents vulgarisateurs relativement aux « externalités négatives » de leurs actions et conseils techniques ; 3) l'accent mis sur le nouveau rôle attribué à ces agents, soit celui d'animateurs et facilitateurs ; et 4) la prise en compte de nouvelles spécificités sociales, soit celles relatives aux races et aux ethnies.

Au cours du processus d'élaboration de la politique étudiée, le document préliminaire du GT/SAF a incorporé plusieurs contributions des participants. Mais la plupart de ces contributions n'a pas impliqué de changements dans le contenu du texte originel, se limitant à en provoquer des altérations d'ordre formel. Plus précisément, il s'agissait tout simplement de changer la forme avec laquelle certaines idées ont été exprimées. Bref, d'une façon générale, la structure et le contenu originel du texte ont été préservés.

Quelques modifications dont ledit document a fait l'objet, en impliquant des changements de fond dans son contenu, sont néanmoins dignes d'être relevées, à savoir :

- ✓ l'inclusion de la mention des autres segments de producteurs ruraux bénéficiaires de l'ATER publique, soit ceux qui se consacrent à la pêche artisanale et aux activités extractives ;
- ✓ le remplacement de la notion de croissance économique par celle de développement économique ;
- ✓ le renforcement de l'idée d'assurer la participation des bénéficiaires dans les processus de décision et gestion du système, dans le souci d'assurer la qualification des actions d'ATER ;
- ✓ l'incorporation de l'idée de promouvoir le renforcement des marchés locaux ;
- ✓ l'inclusion, parmi les entités admises à participer du Système National d'ATER, des services de vulgarisation piscicole et des institutions dont l'action se fonde sur la Pédagogie de l'Alternance, telles que les Maisons Familles Rurales (CFR) et les Ecoles Famille Agricole (EFA) ;
- ✓ l'ajout d'un glossaire.

Un dernier changement important du document préliminaire concerne la participation des agriculteurs et leurs organisations dans les processus de génération de technologies, à laquelle

ce document n'impose explicitement aucune limite. Mais on n'y explicite pas non plus ni leur rôle dans ces processus ni les méthodologies devant être adoptées dans le but de favoriser leur participation. Cette lacune a néanmoins été bien remplie au cours de l'avancée du travail d'élaboration de la politique, qui a débouché sur l'ouverture de la possibilité pour des producteurs ruraux de jouer le rôle d'agents d'ATER. En effet, la version finale de la Nouvelle PNATER recommande de donner la priorité aux *« activités de recherche-action participatives, investigation-action participante et autres méthodologies et techniques qui assurent l'implication des bénéficiaires et le rôle d'agriculteurs-expérimentateurs »* (BRASIL, 2004, p.11).

Ces observations nous montrent que, d'une façon générale, le document préliminaire du GT/SAF a évolué dans le sens de la consolidation du positionnement en faveur de la prise en compte des principes de l'Agroécologie dans le cadre de la nouvelle Politique Nationale d'ATER[347]. En effet, dans sa version finale, l'option en faveur de l'Agroécologie, qui se trouvait un peu nuancée dans ledit document, est retenue sans aucune ambiguïté, à travers la formulation de principe suivante : *« Adopter une perspective multidisciplinaire et interdisciplinaire, stimulant l'adoption de nouvelles approches méthodologiques participatives et d'un paradigme technologique fondé sur les principes de l'Agroécologie »* (BRASIL, 2004, p.7).

Comme nous l'avons remarqué à la fin de la section 6.1.3, le texte officiel et donc le référentiel de la Nouvelle PNATER est marqué par une forte homogénéité et cohérence des idées y institutionnalisées[348]. Ce qui nous pousse à valider, dans ce cas d'espèce, l'hypothèse sous-jacente à la définition originelle de la notion de référentiel d'une politique publique, à savoir que celui-ci est le produit d'un groupe d'acteurs qui, partageant la même vision du monde et les mêmes intérêts et en position d'hégémonie face à l'ensemble d'acteurs concernés, impose ses idées lors du processus d'élaboration de la politique. Cette hypothèse est renforcée par l'absence, dans le processus de construction de la Nouvelle PNATER, des

---

347 La seule exception à cette règle a été l'incorporation au document final de la référence à la notion de *« filières de production »,* à laquelle le document préliminaire du GT/SAF ne fait aucune mention. Et cela malgré le fait que le recours à cette notion suggère la spécialisation productive des exploitations agricoles, en allant donc à l'encontre de l'idée de diversification des activités productives, qui constitue l'un des principes fondamentaux de l'Agroécologie.

348 Dans le chapitre 1, à l'instar de Fouilleux (2000 ; 2003), nous soulignons, au contraire, le caractère hybride et souvent contradictoire du référentiel des politiques publiques, en raison de leur « diversité génétique » et du caractère politique de leur processus de construction.

plus puissants partisans brésiliens du courant écotechnocratique de l'ATER, soit les représentants de l'agriculture patronale.

Mais l'analyse du débat qui s'est déroulé en amont et au cours de la prise de décision a montré que les parties prenantes de la coalition d'acteurs qui s'est formée autour du projet d'une nouvelle ATER publique, centrée sur l'agriculture familiale et sur les principes de l'Agroécologie, ne partageaient pas vraiment la même vision du monde et les mêmes idées et intérêts.

Le courant écotechnocratique, malgré l'absence de ses partisans les plus puissants, était bien représenté, particulièrement au sein des forums professionnels de la vulgarisation agricole et de l'agriculture familiale. Néanmoins, la FASER et la CONTAG, les porte-parole de ces deux forums, ont officiellement pris position en faveur de l'approche agroécologique. Dans le cas de la CONTAG, c'est la menace de perdre son statut de porte-parole de son forum, du fait de la montée en force des mouvements dissidents agroécologistes déclarés (FETRAFs)[349], qui l'a obligé à *« embrasser la cause agroécologique ».* Quant aux écotechnocrates de l'appareil public d'ATER, ils avaient un intérêt plus important à défendre : la survivance et restructuration du SIBRATER. Et, au nom de cet intérêt, pourquoi ne pas appuyer le projet d'une nouvelle PNATER fondée sur la perspective agroécologique ? En fin de compte, comptant sur l'appui des élites administratives du MDA et même de la FAO, ce projet est apparu comme la voie la plus prometteuse vers la concrétisation de la restructuration tant souhaitée de l'appareil étatique d'ATER.

Par ailleurs, comme nous l'a révélé Ferrari (2004), dans le cadre de l'atelier national le groupe des représentants de l'appareil public d'ATER, associé à celui des organismes des Etats fédérés, est souvent entré en conflit avec le groupe des ONGs et mouvements sociaux, ce dernier prenant appui sur le groupe des universitaires. La pression de ces deux derniers groupes en faveur d'une « agroécologisation » plus profonde de la Nouvelle PNATER et, surtout, la controverse autour de la nature juridique des organisations (étatiques ou publiques non étatiques) à admettre comme participantes au nouveau système d'ATER, sont au cœur de ces conflits. Et dans le cas de cette controverse, les représentants de l'appareil public d'ATER qui, écotechnocratiques ou agroécologistes, défendaient majoritairement un système de nature étatique, on dû faire la concession la plus importante en échange de la restructuration de cet appareil.

---

349 Fédérations des Travailleurs de l'Agriculture Familiale.

Bref, si la position dominante des partisans de la perspective agroécologique, leur permettant de l'imposer à l'ensemble des acteurs impliqués dans l'élaboration de la Nouvelle PNATER, explique l'homogénéité et la cohérence qui marquent son référentiel ; ces caractéristiques peuvent aussi être expliquées par le fait que les forces potentiellement contraires à cette perspective de changement de la PNATER avaient finalement intérêt à y souscrire, ne serait-ce que de façon formelle.

Cela suscite la question des phénomènes d'inertie qui, comme nous avons vu dans le chapitre 1, sont inhérents à tout processus de changement de politique publique. En outre, d'après Lascoumes (1994), c'est surtout lors de la mise en œuvre d'une politique publique reformée que ces phénomènes se manifestent. Alors, l'apparente absence, dans le référentiel de la Nouvelle PNATER, d'idées inspirées du diffusionnisme productiviste qui marquait le référentiel originel de la PNATER, ne signifie pas nécessairement que cette nouvelle politique soit dépourvue de tout phénomène d'inertie. Les évaluations déjà entreprises de sa mise en œuvre indiquent en effet un faible niveau d'incorporation des innovations proposées dans les pratiques des agents vulgarisateurs, surtout ceux de l'appareil étatique. À ce propos, par exemple, Dias (2007, p.16) a conclus que *« les temps changent, ainsi que la conjoncture politique, les demandes sociales, la structure disponible pour l'intervention, mais l'ethos vulgarisateur enraciné dans le 'diffusionnisme productiviste' perdure ».* Mais il s'agit là d'un sujet dont l'exploitation requiert la réalisation d'une autre recherche.

Conclusions du chapitre

Dans ce chapitre, nous avons commencé par décrire en grandes lignes les deux approches alternatives de l'ATER dominant le débat sur la PNATER qui s'est déroulé au Brésil depuis l'entrée en crise de cette politique. Ensuite, nous avons montré que, malgré la prédominance de l'approche écotechnocratique au cours de ce débat, c'est l'approche agoécologique qui s'est imposée, sans ambiguïté, en tant que référent de la Nouvelle PNATER.

En vue d'apporter des éléments d'explication de ce paradoxe, nous avons, dans un premier temps, retracé l'évolution dudit débat, en amont du processus d'élaboration de cette politique. Ceci nous a permis d'en analyser la dynamique, ainsi que les différentes idées qui s'y sont exprimées, et aussi de mettre en évidence l'évolution des services d'ATER. Cette analyse nous a montré que : 1) sur le plan des idées, à partir d'une alliance entre la FASER et la

CONTAG, une coalition d'acteurs s'est peu à peu consolidée autour du projet d'une nouvelle ATER publique centrée sur l'agriculture familiale, d'abord dans une perspective générique de développement rural durable et, plus tardivement, agroécologique ; et 2) au niveau des pratiques, des changements incrémentaux se sont accomplis, tels que : la pluralisation du système d'ATER ; l'incorporation de la référence à la priorité à l'agriculture familiale, à la participation et à la durabilité dans les discours officiels ; et la multiplication des expériences avec des méthodologies participatives et l'agriculture écologique.

Enfin, dans un second temps, nous avons étudié le processus d'élaboration de la Nouvelle PNATER, focalisant notre regard sur la configuration politique impliquée. Ceci nous a montré que la victoire de la coalition agroécologique n'a été possible que dans la mesure où, d'une part, le Ministère du Développement Agraire (MDA), étant chargé des politiques de soutien à l'agriculture familiale, s'est vu confier aussi la compétence de l'ATER. D'autre part, les postes clefs du MDA ont été occupés par des membres de ladite coalition, dans la mesure où cette dernière intègre le front politique qui a porté le Président Lula au pouvoir. L'appui de la FAO au projet porté par cette coalition, en cohérence avec la recette d'une « agriculture à deux vitesses », a également été décisif. Enfin, l'agriculture patronale étant a priori consensuellement exclue du public bénéficiaire de cette politique, ses représentants n'ont pas participé à son élaboration. Ceci a eu pour conséquence l'absence des défenseurs les plus puissants de l'approche écotechnocratique dans le processus de construction de la nouvelle politique. Quant aux écotechnocrates qui ont participé à ce processus, ils ne disposaient que d'un pouvoir marginal de remise en question de l'hégémonie du courant agroécologique. De plus, nous avons vu qu'ils avaient des intérêts à souscrire à la perspective agroécologique de changement de la PNATER. Dès lors, on comprend bien que le nouveau référentiel de l'ATER publique brésilienne soit fortement marqué par les principes de l'Agroécologie.

Ainsi, l'hypothèse initialement posée ne s'avère que partiellement. Effectivement, si la position dominante des partisans de la perspective agroécologique, leur permettant de l'imposer à l'ensemble des acteurs impliqués dans l'élaboration de la Nouvelle PNATER, explique l'homogénéité et la cohérence qui marquent son référentiel ; ces caractéristiques peuvent aussi être expliquées par le fait que les forces potentiellement contraires à cette perspective de changement de la PNATER avaient finalement intérêt à y souscrire, ne serait-ce que de façon formelle.

Conclusion

L'approche théorique inspirée de la démarche de Fouilleux que nous avons adoptée, en tant que grille d'analyse du processus objet de notre recherche, constitue un modèle analytique de la dynamique des idées, de leur production à leur institutionnalisation au sein de la politique publique concernée.

A partir de là, et notre objectif majeur étant celui d'expliquer l'influence prédominante de l'approche agroécologique du développement durable sur la détermination du nouveau référentiel de la PNATER, notre démarche a consisté, d'une part, en la proposition d'une vision d'ensemble de l'évolution du cadre cognitif concernant cette politique ; et, d'autre part, en une interrogation sur les mécanismes institutionnels et politiques responsables de cette influence.

Dans cette perspective, nous avons, tout d'abord, retracé le processus d'évolution des idées dans le domaine du développement et du développement agricole, en vue de connaître les différentes approches, anciennes et nouvelles, qui ont pu influencer la construction et l'évolution de la PNATER. Ensuite, nous avons analysé l'histoire de l'ATER conventionnelle au Brésil, ayant pour but de mettre en lumière les idées institutionnalisées dans le cadre du référentiel originel de la politique étudiée. En d'autres termes, il s'est agi de connaître les idées sur l'ATER qui, dans le passé, ont influencé l'action publique brésilienne dans ce domaine. Puis, nous avons suivi le fil du débat sur cette politique depuis son entrée en crise, afin de connaître les différentes idées qui s'y sont exprimées, leur contenu et leur provenance, ainsi que le contexte politico-institutionnel de ce débat. Finalement, cela nous a permis d'analyser le processus d'élaboration de la Nouvelle PNATER, en mettant l'accent sur la configuration politique sur laquelle elle repose.

Considérant qu'à la fin de chacun des chapitres qui composent cette thèse figurent les conclusions auxquelles nous sommes arrivées au cours de notre démarche méthodologique, et dans le souci de ne pas être trop répétitif, nous ne reprendrons ici que les grandes lignes des résultats directement liés au sujet central de notre recherche, soit le processus de changement de la PNATER.

Notre analyse de la PNATER originelle a montré que son référentiel était fort marqué par le productivisme et le diffusionnisme inhérents au paradigme de la modernisation. Dans ce cadre, le rôle des agents vulgarisateurs consistait à promouvoir l'adoption des technologies agricoles modernes, dans le but majeur d'augmenter la productivité, la production et les

revenus agricoles. La connaissance scientifique étant considérée non seulement supérieure aux connaissances empiriques, mais aussi comme la seule forme valide de connaissance ; la relation établie entre agent vulgarisateur et agriculteur était autoritaire et fondée sur une approche pédagogique persuasive et sur un modèle de communication transférentiel. Quant au public bénéficiaire privilégié, il s'agissait des moyens et grands producteurs, perçus comme les plus aptes à l'adoption des innovations technologiques préconisées. Enfin, la dimension écologique du développement agricole n'était pas prise en compte.

La comparaison de ce référentiel originel avec celui de la Nouvelle PNATER nous a permis de mettre en relief l'ampleur du changement vraiment radical dont la politique étudiée a fait l'objet. En effet, son nouveau référentiel se caractérise notamment par son inspiration clairement agroécologique. Cela implique un rôle tout à fait différent pour les agents vulgarisateurs, celui d'animateur de processus participatifs visant à la construction de stratégies de développement rural durable et d'agroécosystèmes durables, à partir de la mise en valeur des ressources et connaissances locales. Dans ce cadre, les connaissances empiriques sont considérées aussi importantes que celles de nature scientifique, ce qui implique une relation égalitaire entre agent vulgarisateur et agriculteur, fondée sur une approche pédagogique constructiviste et un modèle de communication dialogique. L'établissement de niveaux plus hauts d'équité sociale et d'équilibre écologique constituent les objectifs majeurs de la Nouvelle PNATER, qui est dirigée exclusivement vers les agriculteurs familiaux.

La cohérence et l'homogénéité des idées qui composent le référentiel de la Nouvelle PNATER, autour des principes de l'Agroécologie, sont d'ailleurs remarquables. Ce qui nous a incliné à valider, dans ce cas d'espèce, notre hypothèse initiale selon laquelle le processus de construction de cette politique n'aurait pas été aussi démocratique et participatif que le discours officiel nous conduit à le croire. Autrement dit, il s'agissait de voir dans cette homogénéité et cohérence le résultat de l'imposition de l'approche agroécologique, à l'ensemble des « participants », par les nouvelles élites administratives du Ministère du Développement Agraire chargées de l'élaboration de cette politique, parmi lesquelles se trouvaient plusieurs tenants très en vue de l'Agroécologie.

D'autant plus que notre analyse du modèle écotechnocratique d'ATER, le plus fort concurrent de l'ATER agroécologique, a montré que, étant fondé sur la perspective de l'Intensification Verte en tant que paradigme technologique, ce modèle représente la poursuite

de l'ATER conventionnelle de la même façon que l'Intensification Verte représente le prolongement du processus de modernisation agricole. Et que, en principe, cela fait de ce modèle l'alternative la plus prometteuse en termes de compréhension et d'internalisation par l'appareil étatique de vulgarisation agricole brésilien, du fait de l'enracinement profond de l'*ethos* vulgarisateur dans le diffusionnisme productiviste.

Cependant, les chances d'adhésion de la corporation vulgarisatrice au modèle d'ATER écotechnocratique, dans son intégralité, se trouvent minimisées par la filiation néo-libérale de ce modèle, qui implique l'inclusion de la privatisation des services d'ATER parmi ses propositions principales. Proposition qui va évidemment à l'encontre des intérêts de cette corporation, qui revendique au contraire la restructuration de l'appareil étatique d'ATER, voire l'exclusivité de l'offre de ces services. Il en est de même pour ce qui est des représentations de agriculteurs familiaux, dont la demande en services publics d'ATER en quantité suffisante est ancienne et dont la plupart ne peuvent pas payer ces services.

Notre examen du débat qui s'est déroulé en amont du processus décisionnel concernant le changement de la PNATER nous a permis de mettre en lumière des éléments élucidant ce changement qui resteraient invisibles dans le cadre d'une analyse classique, c'est-à-dire cantonnée au processus décisionnel. Par exemple :

- ✓ que la crise connue par cette politique, de par la menace qu'elle a représentée pour la survie même de l'appareil étatique de vulgarisation agricole (SIBRATER), a poussé la corporation vulgarisatrice, à travers son porte-parole (FASER), à se mettre en tête d'un mouvement pour la construction d'une nouvelle ATER publique centrée sur l'agriculture familiale, et à nouer des alliances en ce sens, notamment avec le porte-parole de l'agriculture familiale (CONTAG) ;

- ✓ que la montée en puissance des mouvements sociaux ruraux et l'intérêt public croissant pour l'agriculture familiale, au cours des années 1990, ont rendu ce projet de plus en plus opportun et plausible, augmentant son potentiel en tant que voie crédible vers la restructuration tant souhaitée du SIBRATER ;

- ✓ que jusqu'à la fin des années 1990, les critiques adressées à la PNATER originelle par la plupart des protagonistes du mouvement autour dudit projet (y compris la CONTAG et la FASER), ainsi que leurs propositions visant sa construction, mettaient l'accent sur les problèmes et demandes d'ordre socioéconomique, la problématique environnementale étant à peine mentionnée ;

- ✓ que les versions successives du projet en cause, jusqu'à la « nouvelle PNATER de 2001 », approuvée par le CNDRS, ne faisaient référence à aucun modèle alternatif d'agriculture particulier, à adopter en substitution à l'agriculture moderne, et se

limitaient à faire référence aux notions générales de développement et d'agriculture durables ;

- ✓ que la « nouvelle PNATER de 2001 » est restée lettre morte en raison de l'existence d'un « verrou » à la fois institutionnel et politique à sa mise en œuvre ;

- ✓ que la FASER et la CONTAG ne se sont officiellement positionnées en faveur de la proposition d'agroécologisation du projet en cause qu'en 2002-2003, soit à la veille de la mise en route du processus d'élaboration de la Nouvelle PNATER de 2004, bien que cette proposition fut lancée dans le débat au moins depuis 1997 ;

- ✓ que cette prise de position tardive s'explique, à tout le moins en partie, par les intérêts que ces deux entités avaient à souscrire à cette proposition, à savoir : l'intérêt corporatif de la FASER à la restructuration du SIBRATER ; et l'intérêt politique de la CONTAG à maintenir sont statut de porte-parole du forum professionnel de l'agriculture familiale, face à la montée en force de mouvements dissidents agroécologistes déclarés à l'intérieur du forum ;

- ✓ qu'au début des années 2000 on a assisté à la montée en force d'un mouvement agroécologiste brésilien, articulant un nombre très important d'acteurs divers (agriculteurs, vulgarisateurs, chercheurs, universitaires, étudiants), appartenant également à la fois à la coalition d'acteurs formée autour du projet d'une nouvelle PNATER et au front politique qui a porté le Président Lula au pouvoir ;

- ✓ et, enfin, qu'au niveau des pratiques, durant la période de crise de la PNATER, l'ATER brésilienne a fait l'objet de changements incrémentaux, tels que : la pluralisation du système d'entités prestataires de ces services ; l'incorporation de la référence à la priorité à l'agriculture familiale, à la participation et à la durabilité dans les discours officiels ; et la multiplication des expériences avec des méthodologies participatives et l'agriculture écologique, réalisées surtout par les ONGs.

Bref, l'analyse de l'évolution du débat qui s'est déroulé en amont du processus d'élaboration de la Nouvelle PNATER nous a montré, d'une part, qu'à partir d'une alliance entre la FASER et la CONTAG, une coalition d'acteurs s'est peu à peu consolidée autour du projet d'une nouvelle ATER publique centrée sur l'agriculture familiale, d'abord dans une perspective générique de développement rural durable et, plus tardivement, agroécologique. D'autre part, cette analyse a révélé que le modèle d'ATER proposé dans le cadre de cette politique n'est pas tout à fait innovateur, dans la mesure où, comme le remarquent Duarte et Siliprandi (2006, p.1), il *« est venu légitimer des idées/propositions/projets qui se trouvaient en train de se dessiner dans les pratiques des diverses institutions gouvernementales et non gouvernementales ».*

A partir de là, notre analyse du processus d'élaboration de la Nouvelle PNATER, focalisant notre regard sur la configuration politique impliquée, a pu être bien plus fructueuse. En effet, on a pu constater que le GT/SAF chargé de la coordination du processus d'élaboration de cette politique avait parmi ses membres des représentants clefs de la coalition d'acteurs pour une nouvelle PNATER d'inspiration agroécologique. De plus, à partir de la comparaison entre le document de référence proposé par le GT/SAF et la dernière version du projet construit par ladite coalition, soit la « nouvelle PNATER de 2001 », nous avons pu conclure : 1) que le GT/SAF n'a pas fait table rase des avancées dans le débat et des pratiques accumulées au Brésil depuis le milieu des années 1980, en termes de construction collective et participative d'un nouveau modèle d'ATER publique ; et 2) que le travail du GT/SAF se situe dans le prolongement de ce processus de construction collective, le document de référence en constituant donc un nouveau produit. Des conclusions qui nous ont conduit à reconnaître que notre hypothèse initiale, selon laquelle le processus de construction de la Nouvelle PNATER n'aurait pas été vraiment participatif et démocratique, se trouvait ébranlée.

Cette analyse nous a montré également que la victoire de la coalition agroécologique n'a été possible que dans la mesure où, d'une part, le Ministère du Développement Agraire (MDA), étant chargé des politiques de soutien à l'agriculture familiale, s'est vu confier aussi la compétence de l'ATER. D'autre part, les postes clefs du MDA ont été occupés par des membres de ladite coalition, dans la mesure où cette dernière intègre le front politique qui a porté le Président Lula au pouvoir. L'appui de la FAO au projet porté par cette coalition, en cohérence avec la recette d'une « agriculture à deux vitesses », a également été décisif. Enfin, l'agriculture patronale étant a priori consensuellement exclue du public bénéficiaire de cette politique, ses représentants n'ont pas participé à son élaboration. Ceci a eu pour conséquence l'absence des défenseurs les plus puissants de l'approche écotechnocratique dans le processus de construction de la nouvelle politique. Quant à ceux qui ont participé à ce processus, ils ne disposaient que d'un pouvoir marginal de remise en question de l'hégémonie du courant agroécologique. De plus, nous avons vu qu'ils avaient des intérêts à souscrire à la perspective agroécologique de changement de la PNATER. Dès lors, on comprend bien que le nouveau référentiel de l'ATER publique brésilienne soit fortement marqué par les principes de l'Agroécologie.

Ainsi, l'hypothèse que nous avons initialement posée n'a été vérifiée que partiellement. Effectivement, si la position dominante de la coalition agroécologique, lui permettant

d'imposer ses idées à l'ensemble des acteurs impliqués dans l'élaboration de la Nouvelle PNATER, explique l'homogénéité et la cohérence autour des principes de l'Agroécologie qui marquent son référentiel, ces caractéristiques peuvent aussi être expliquées par le fait que les forces potentiellement contraires à cette perspective de changement de la PNATER, présentes dans le processus de décision concerné, avaient finalement intérêt à y souscrire, ne serait-ce que de façon formelle. Enfin, on a vu que cette politique a été construite au fil d'un long débat ayant comme protagonistes les représentants de tous les acteurs concernés par l'ATER publique, y compris les mouvements sociaux ruraux et les ONGs, ce qui confère au processus de sa construction un caractère assez démocratique et participatif.

Mais la possibilité d'une souscription à peine formelle à la filiation agroécologique de la Nouvelle PNATER, de la part d'une parcelle significative des acteurs concernés par cette politique, suscite la question des phénomènes d'inertie qui, comme nous avons vu dans le chapitre 1, sont inhérents à tout processus de changement de politique publique. D'autant plus que, d'après Lascoumes (1994), c'est surtout lors de la mise en œuvre d'une politique publique reformée que ces phénomènes se manifestent. Nous voulons dire par là que l'apparente absence, dans le référentiel de la Nouvelle PNATER, d'idées inspirées du diffusionnisme productiviste qui marquait le référentiel originel de la PNATER, ne signifie pas nécessairement que cette nouvelle politique soit dépourvue de tout phénomène d'inertie.

Comme nous l'avons énoncé plus haut, les évaluations déjà entreprises de sa mise en œuvre indiquent en effet un faible niveau d'internalisation des innovations proposées dans les pratiques des agents vulgarisateurs, surtout ceux de l'appareil étatique. À ce propos, par exemple, Dias (2007, p.16) a conclu que *« les temps changent, ainsi que la conjoncture politique, les demandes sociales, la structure disponible pour l'intervention, mais l'ethos vulgarisateur enraciné dans le 'diffusionnisme productiviste' perdure ».*

Cette préoccupation concerne également le monde de l'agriculture familiale, comme nous pouvons dégager de ce passage d'un article publié par Weid, en 2006 :

> *« Quoique le mouvement agroécologique brésilien ait mûri et acquis assez de capillarité dans la dernière décennie, la généralisation de ce concept dans l'univers de l'agriculture familiale exige un niveau de compréhension et d'adhésion des organisations des producteurs qui n'a pas encore été atteint. Malgré le positionnement favorable à l'agroécologie de la part*

> *d'organisations et mouvements sociaux d'ampleur nationale, elle n'a pas encore bénéficié d'une place importante dans l'agenda de leurs négociations avec le gouvernement »* (Weid, 2006, p.1).

Notre expérience professionnelle en tant qu'Analyste en Réforme et Développement Agraire dans le cadre de l'INCRA, qui nous fait côtoyer au quotidien les principaux acteurs impliqués dans le processus de mise en œuvre de la Nouvelle PNATER dans les *assentamentos* de la Réforme Agraire de l'Etat de la Paraíba, particulièrement les agents vulgarisateurs, les agriculteurs et les techniciens des organismes publics concernés par le développement rural et agricole, ne nous permet pas de penser autrement.

Cela indique l'intérêt de réaliser des recherches visant, d'une part, une exploration plus approfondie du processus d'élaboration de la Nouvelle PNATER, fondées sur l'analyse qualitative des discours des divers acteurs participants, obtenus à travers la réalisation d'entretiens ; et, d'autre part, connaître les idées, intérêts, ressources et pratiques des différents acteurs engagés dans sa mise en œuvre, notamment les agents vulgarisateurs et les agriculteurs usagers des services d'ATER offerts dans le cadre de cette politique.

Finalement, cela montre aussi le besoin d'un effort significatif de formation pour la transition agroécologique, non seulement visant la qualification des agents vulgarisateurs, chercheurs et enseignants, comme il est prévu dans le texte officiel de la Nouvelle PNATER, mais surtout des agriculteurs, et aussi des techniciens des organismes publics concernés par cette politique.

Bibliographie

ABCAR, *Avaliação do Plano Diretor 1961/1965.* Rio de Janeiro-RJ, 1968.

ABCAR, *Plano Diretor : quinquênio 1961-1965.* Rio de Janeiro-RJ, 1960.

ABCAR, *Sistema Brasileiro de Extensão Rural.* Rio de Janeiro, 1965.

ABRAMOVAY, R. A. A dualização como caminho para a agricultura sustentável. *Estudos Econômico*s, 1994. v. 24, n° especial, 157-182.

ABRAMOVAY, R. A. Uma nova extensão rural para a agricultura familiar. In: PNUD (éd.), *Seminário Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural : uma nova extensão rural para a agricultura familiar, Brasília, 4-28 de agosto de 1997*. Brasília: PNUD, 1997, 203-218.

ACOT, P. *História da ecologia.* Rio de Janeiro : Campus, 1990, 2e. éd., 212p.

ACSELRAD, H. Sustentabilidade e território. A distribuição espacial do desenvolvimento brasileiro no plano plurianual 2004-2007. *Ciência Hoje,* 2000, nº. 34, 40-45.

AGGERI, F. Développement durable et gouvernement de l'environnement : la formation d'un nouvel espace d'action collective. *Séminaire Condor, Lausanne, 13 décembre 2001.*

AKNIN, A. et al. Environnement et développement. Quelques réflexions autour du concept de « développement durable ». In : MARTIN, J.-Y. et LEROY, G. (Orgs.), *Développement durable. Doctrines, pratiques, évaluations.* Paris : IRD Editions, 2002, 21p.

ALMEIDA, L. T. de. *Política ambiental. Uma análise econômica.* Campinas, SP : Papirus; São Paulo, SP : Fundação Editora da Unesp, 1998, 192p.

ALTIERI, M. A. et NICHOLLS, C. I. *Agroecologia : teoría y práctica para una agricultura sustentable*. México D.F. : PNUMA – Red de Formación Ambiental para América Latina y el Caribe, 2000, 257 p. (Serie Manuales de Educación y Capacitación Ambiental).

ALTIERI, M. A. *Agroecologia: as bases científicas da agricultura alternativa*. Rio de Janeiro, RJ : PTA/FASE, 1989, 240p.

AMMANN, S. B. *Ideologia e Desenvolvimento de Comunidade no Brasil.* São Paulo, SP: Editora Cortez, 1987, 176p.

ARAÚJO, J. G. F. de; BRAGA, G. M.; SANTOS, M. M. *Extensão Rural no Desenvolvimento da Agricultura Brasileira.* Viçosa, MG : UFV, 1981, 60p.

ASBRAER. Assistência técnica e extensão rural no Brasil. Hoje e amanhã. In: PNUD (éd.), *Seminário Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural : uma nova extensão rural para a agricultura familiar, Brasília, 4-8 de agosto de 1997.* Brasília: PNUD, 1997, 132-136.

AUBERT, C. *L'agriculture biologique.* Paris : Le Courrier du Livre, 1974, 220p.

AUBERT, C. *Epouser le milieu. Encyclopédie permanente d'agriculture biologique.* Paris : Debard, 1974, t.1.

AZOULAY, G. *Les théories du développement. Du rattrapage des retards à l'explosion des inégalités.* Rennes : Presses Universitaires de Rennes, 2002 (Collection « Didact Economie »).

BARET, F. Le potentiel de la télédétection pour l'agriculture de précision. In : INRA/Cemagref/ITCF, *L'enjeu français de l'agriculture de précision. Hétérogénéité parcellaire et gestion des intrants.* Salon International du Machinisme Agricole, 3 mars 1999, 8-11.

BEATTY, W. W. Lições Colhidas nos Programas Internacionais e Bilaterais de Educação Comunitária. In: HENRY, N. B. (Org.). *Educação Comunitáira.* Rio de Janeiro, RJ : USAID, 1965.

BECHARA, M. Extensão Rural. São Paulo, SP: Ed. Secretaria de Agricultura, 1964.

BERGAMASCO, S. M. P. P. *Agricultura e assistência técnica no Estado de São Paulo*. Tese (concurso de livre docência). Universidade Estadual de São Paulo, Faculdade de Ciências Agrárias do Campus de Botucatu, 1983, 286p.

BOISGONTIER, C. Agriculture raisonnée. La Poudre aux yeux. In : *Campagnes solidaires,* [en ligne], 2002, n°. 160, [référence du 20 août 2005]. http://www.confederationpaysanne.fr/cs/160raisonnee.htm

BONICELLI, B., 1999. Techniques futures de protection des cultures. Quelques perspectives pour l'agriculture de précision. In : INRA/Cemagref/ITCF, *L'enjeu français de l'agriculture de précision. Hétérogénéité parcellaire et gestion des intrants.* Salon International du Machinisme Agricole, 3 mars 1999, 12-14.

BONILLA, J. A. *Fundamentos da agricultura ecológica : sobrevivência e qualidade de vida.* São Paulo: Nobel, 1992. 260p.

BONNY, S. Quels bénéfices techniques et économiques l'agriculture peut-elle attendre des OGM ? In : *Les OGM à l'INRA.* [en ligne], INRA, 1998. [référence du 07 septembre 2005]. http://www.inra.fr/Internet/Directions/DIC/ACTUALITES/OGM/OGM.htm#alim

BONNY, S. Les OGM risquent-ils d'accroître la dépendance de l'agriculture vis-à-vis de l'industrie ? In : *Les OGM à l'INRA.*[en ligne], INRA, 1998. [référence du 07 septembre 2005]. http://www.inra.fr/Internet/Directions/DIC/ACTUALITES/OGM/OGM.htm#alim

BRENOT, J. et TUVEE, L. *Le changement des organisations.* Paris: Presses Universitaires de France, 1996. 117p. (Que sais-je ?)

BRUM, A. J. *O Desenvolvimento Econômico Brasileiro.* Petrópolis, RJ : Vozes/FIDENE, 1995. 316p.

BRÜSEKE, F. J. O Problema do desenvolvimento sustentável. In : CAVALCANTI, C. (Org.). *Desenvolvimento e natureza : estudos para uma sociedade sustentável.* São Paulo: Cortez ; Recife, PE : Fundação Joaquim Nabuco, 1995. 29-40.

CALLON, M., 1986. Eléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc. In : *L'Année Sociologique,* nº. 36, 169-208.

CAMARGO, A. L. de B. *Desenvolvimento sustentável : dimensões e desafios.* Campinas, SP : Papirus, 2003. 160p.

CANTET, C. et al. *OGM et consommateurs.* Projet professionnel, D.E.S.S. Qualité Totale et Bioproduits, Faculté de Sciences Pharmaceutiques et d'Ingénierie de la Santé d'Angers, France, 1999, 10p [en ligne], [référence du 07 septembre 2005]. **http://ww2.creaweb.fr/bv/ogm/risques.html**

CANUTO, J. C. *Capital, Tecnologia na Agricultura e o Discurso da EMBRATER.* Dissertação de Mestrado. CPGER/UFSM, 1984, 144p.

CANUTO, J. C. Agricultura ecológica e sustentabilidade sócio-ambiental. In : *Raízes - Revista de Ciências Sociais e Econômicas.* Campina Grande, PB : Mestrados en Economia e Sociologia – UFPB, 1998, ano XVII, nº. 16, 13-24.

CANUTO, J. C. Estilos clássicos e emergentes de agricultura ecológica no Brasil. In: *Meio Ambiente e Agricultura,* 1998, ano VI, n° 22, 2p.

CAPORAL, F. R. Os limites à prática social na extensão rural. In: MING, L. C. ; CUNHA, J. e PERES, E. (orgs.). *Uma história de luta*. Brasília : FASER, 1991, 83-85.

CAPORAL, F. R. *La Extensión Agraria del Sector Público ante los Desafíos del Desarrollo Sostenible: el caso de Rio Grande do Sul, Brasil.* Tese de Doctorado, Programa de Doctorado en agroecología, Campesinado e Historia, ISEC-ETSIAN, Universidad de Córdoba, Espana, 1998, 517p.

CAPORAL, F. R. *Recolocando as coisas nos seus devidos lugares: um manifesto em defesa da extensão rural pública e gratuita para a agricultura familiar.* Porto Alegre: EMATER/RS-ASCAR, 2002, 40p. (Série Textos Selecionados, n°. 24).

CAPORAL, F. R. *Bases para uma nova ATER pública.* [em ligne], site du MDA: MDA, 2003, [référence du 28 juin 2008]. http://www.pronaf.gov.br/dater/index.php?sccid=444

CAPORAL, F. R. Superando a revolução verde: a transição agroecológica no Estado do Rio Grande do Sul, Brasil. In: CAPORAL, F. R. e COSTABEBER, J. A. (orgs.). *Agroecologia e Extensão Rural: contribuições para a promoção do Desenvolvimento Rural Sustentável*. Brasília, DF: MDA/SAF/DATER, 2007. 121-137.

CAPORAL, F. R. et COSTABEBER, J. A. Análise multidimensional da sustentabilidade. Uma proposta metodológica a partir da Agroecologia. In: *Agroecologia e Desenvolvimento Rural Sustentável,* 2002, v. 3, nº. 3, 70-85.

CAPORAL, F. R. e COSTABEBER, J. A. Construindo uma nova extensão rural no Rio Grande do Sul. In: *Revista Agroecologia e desenvolvimento rural sustentável.* [em ligne],

2002, v.3, n.4, 10-15, [référence du 29 mai 2008]. http://www.emater.tche.br/docs/agroeco/revista/ano3_n4/opiniao1.pdf

CAPORAL, F. R. e COSTABEBER, J. A. *Agroecologia e Extensão Rural: contribuições para a promoção do Desenvolvimento Rural Sustentável.* Brasília, DF: MDA/SAF/DATER, 2007, 166p.

CAPORAL, F. R. e RAMOS, L. F. *Da Extensão Rural convencional à Extensão Rural para o Desenvolvimento Sustentável : enfrentar desafios para romper a inércia*. [em ligne] , site du MDA, 2006. [référence du 13 septembre 2007]. http://www.pronaf.gov.br/dater/arquivos/0730612392.pdf

CAPRA, F. *A teia da vida. Uma nova compreensão dos sistemas vivos.* São Paulo, SP : Cultrix, 1996, 256 p.

CAPRA, F. *O ponto de mutação.* São Paulo, SP : Editora Cultrix, 1997, 447 p.

CARDOSO, F. H. *As idéias e seu lugar : ensaios sobre as teorias do desenvolvimento.* Petrópolis, RJ : Vozes, 1993, 244 p.

CAVALCANTI, C. Política de governo para o desenvolvimento sustentável : uma introdução ao tema e a esta obra coletiva. In : CAVALCANTI, C. (Org.). *Meio ambiente, desenvolvimento sustentável e políticas públicas.* São Paulo: Cortez ; Recife : Fundação Joaquim Nabuco, 1999, 436 p.

CAZELLA, A. A. *Développement local et agriculture familiale : les enjeux territoriaux dans le département de l'Aude.* Thèse de doctorat, Centre d'Etudes Supérieures en Aménagement, Université de Tours, France, 2000, 366 p.

CGIAR. *Sustainable agriculture for a food secure world. A Vision for International Agricultural Research,* Washington/Stockolm : CGIAR/SAREC, 1994.

CHABOUSSOU, F. *Les plantes malades de pesticides. Bases nouvelles d'une prévention contre maladies et parasites.* Paris : Debard, 1980, 271 p.

CHAIROPOULOS, P. Entre source et robinet : un tamis serré de normes. In : *Science&Vie,* 2000, n°. 211, 76-83.

CHARTIER, A.-M. *Essai critique sur le concept de développement.* Grenoble : Presses Universitaires de Grenoble, 1996, 137 p.

CHASSANDE, P. *Développement durable. Pourquoi ? Comment ?* Aix-en-Provence : Edisud, 2002, 185 p.

CLAUDE, R. *Agriculture raisonnée, multifonctionnelle, biologique, ... : Quelles voies vers une « agriculture durable » ?* [en ligne], site du INRA, 2001, [référence du 01.08.2005]. **http://www.inra.fr/Internet/Directions/DIC/ACTUALITES/Agribio/Agribio.htm**

CNDRS. *Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar no Âmbito do MDA.* Brasília, DF: CNDRS, 2001, D.O.U. du 17 janvier 2002, Seção 1, 106-108.

CMED. *Notre avenir à tous.* Montréal : Ed. du Fleuve, 1988, 51p.

CONSTANZA, R. Economia Ecológica : uma agenda de pesquisa. In : MAY, P. et MOTA, R. S. da (orgs.). *Valorando a natureza. Análise econômica para o desenvolvimento sustentável.* Rio de Janeiro : Campus, 1994, 195p.

CONTAG. Elementos para a construção de uma nova política de assistênci técnica e extensão rural. *Seminário Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural : uma nova extensão rural para a agricultura familiar, Brasília, 4-8 de agosto de 1997.* Brasília: PNUD, 1997, 137-144.

CONTAG. *Nossa luta, nossa história.* Brasília, DF : Vitória Multimeios, 2000, 213p.

CONTAG. Avançar na construção do projeto alternativo de desenvolvimento rural sustentável. *VIII Congresso Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais, Brasília, DF, 14-17 mars 2001*. Brasília, DF : CONTAG, 2001, 269p.

CONTAG. Carta Proposta da Juvetude do Movimento Sindical de Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais. [en ligne], site da CONTAG, 2003, [référence du 17 novembre 2003]. http://www.contag.org.br/cartajuventude.htm

CONTAG/FASER. Agricultura familiar et extensão rural. Seminário Nacional Agricultura Familiar e Extensão Rural, Brasília, 11-12 septembre 1995, 18p.

COSTABEBER, J. A. Transição Agroecológica: do produtivismo à ecologização. In: CAPORAL, F. R. e COSTABEBER, J. A. (orgs.). *Agroecologia e Extensão Rural: contribuições para a promoção do Desenvolvimento Rural Sustentável*. Brasília, DF: MDA/SAF/DATER, 2007, 17-48.

DALY, H. *Ecological economics and sustainable development. From concept to policy.* World Bank Environment Department, Divisional Working Paper n° 1991-24. Washington, D.C. : World Bank, 1991.

DAROLT, M. R. ; NETO, F. S. *Sistema de plantio direto em agricultura orgânica.* [en ligne], Planeta Orgânico, 2002, [référence du 27 novembre 2004]. http://www.planetaorganico.com.br/daroltsist.htm

DAROLT, M. R., s.d. *As principais correntes do movimento orgânico e suas particularidades.* Planteta Orgânico, s.d., [référence du 27 novembre 2004]. http://www.planetaorganico.com.br/trabdurolt.htm

DEBROISE, A. Pollution agricole : une gestion impossible ? In : *Science&Vie,* 2000, n°. 211, 60-66.

DELORD, B. ; LACOMB, Ph. Les agriculteurs dans l'économie nationale. Projet, été 1993, nº. 234, 37-46.

DEVAL, B. ; SESSIONS, G. *Deep Ecology. Living as if nature mattered.* Salt Lake City : Gibbs Smith Books, 1985.

DIAS, M. M. Extensão Rural para Agricultores Assentados : uma análise das boas intenções propostas pelo Serviço de ATES. In : *Cadernos de Ciência & Tecnologia,* 2004, v. 21, nº. 3, 499-543.

DIAS, M. M. As mudanças de direcionamento da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER) face ao difusionismo. In: *Revista Oikos,* 2007, v.18, nº.2, p.11-21.

DIEGUES, A. C. *O mito moderno da natureza intocada*. São Paulo : Hucitec, 1996, 169p.

DIETZ, C. I. ; BEZZI, M. L. *Agricultura e desenvolvimento sustentável : uma abordagem geográfica.* [en ligne], Rio de Janeiro-RJ: IGEO, s.d., [référence du 20 août 2005]. http://www.igeo.uerj.br/VICBG-2004/Eixo1/E1_045.htm

DREW, D. Processos interativos homem – meio ambiente. Rio de Janeiro : Bertrand Brasil, 1998, 224p.

DUARTE, L.; SILIPRANDI, E. A reconstrução da extensão rural pública no Brasil: novas questões, velhos problemas. ALASRU (Ed.). *VII Congresso Latino-americano de Sociologia Rural, Quito, Equador, 20-24 de novembro de 2006.* Quito: ASLARU, 2006, 17p. http://www.alasru.org/cdalasru2006/15%20GT%20Laura%20Maria%20Goulart%20Duarte,%20Emma%20Siliprandi.pdf

DUNCAN, J. A. *Princípios Básicos de Extensão Rural***.** Porto Alegre, RS: UFRGS, 1964, 90p. (mimeo).

DUQUE, G. Desenvolvimento rural e sustentabilidade. Introdução. In : WANDERLEY, M. de N. B. (org.).*Globalização e desenvolvimento sustentável : dinâmicas sociais rurais no nordeste brasileiro.* São Paulo : Polis; Campinas, SP : Ceres – Centro de Estudos Rurais do IFCH – Unicamp, 2004, 243p.

DURAN, P. Le savant et la politique: pour une approche raisonnée de l'analyse des politiques publiques. *L'Année sociologique,* 1990, nº. 40, 227- 259.

EHLERS, E. *O que se entende por agricultura sustentável ?* Dissertação de Mestrado, Universidade de São Paulo, Brasil, 1994, 161p.

EMBRATER. *O Governo Federal, a Assistência Técnica e a Extensão Rural na Década de 90: uma proposta de atuação.* Brasília, DF: EMBRATER, 1990.

LACKI, P. *Desarrollo Agropecuario: de la dependencia al protagonismo del agricultor. Oficina Regional para America Latina y el Caribe.* (Serie Desarrollo Rural n° 9). [en ligne], Santiago, Chile: FAO, 1992 [référence du 23 mai 2008]. http://www.fao.org/regional/Lamerica/prior/desrural/reforma/10014s.pdf

FAO/INCRA. *Diretrizes de política agrária e desenvolvimento sustentável para a produção familiar.* Convênio de cooperação técnica FAO/INCRA. Versão resumida do Relatório do Projeto UTF/BRA 036. Brasília, DF : FAO/INCRA, 1994.

FAO/INCRA. *Perfil da agricultura familiar no Brasil*. Convênio de cooperação técnica FAO/INCRA. Brasília, DF : FAO/INCRA, 1996, 84p.

FARIA, C. A. P. de. Idéias, conhecimento e políticas públicas. Um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. *Revista Brasileira de Ciências Sociais,* 2003, v.18, nº.51, 21-29.

FASER. A construção de um novo modelo de serviço público de extensão rural e assistência técnica. In: PNUD (éd.), *Seminário Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural : uma nova extensão rural para a agricultura familiar, Brasília, 4-8 de agosto de 1997.* Brasília: PNUD, 1997, 153-163.

FASER. Caderno de Teses. FASER (éd.), *VIII CONFASER – Congresso dos Trabalhadores da Extensão Rural e do Setor Público Agrícola do Brasil, Caldas Novas-GO, 20-24 octobre 2003*, Brasília-DF: FAZER, 2003, 67p.

FAUCHEUX, S. ; NOËL, J.-F. *Économie des ressources naturelles et de l'environnement.* Paris : Armand Colin, 1995, 370p.

FAVRE, P. (dir.). *Sida et Politique, : les premiers affrontements : 1981-1987*, Paris : L'Harmattan, 1992.

FELLOUS, M. Les OGM et l'environnement. In : *OGM : un tour d'horizon complet.* [en ligne], Dossier futura-sciences, 2003, [référence du 04 septembre 2005]. http://www.futura-sciences.com/comprendre/d/dossier223-6.php.

FERRARI, E. ATER – Assistência técnica e extensão rural. Informe dos Grupos de Trabalho. In : *Boletim da ANA* – Articulação Nacional de Agroecologia, 2004, n°. 1, 9-10.

FIGUEIREDO, R. P. de. *Extensão rural, desenvolvimento e democracia.* Brasília-DF: Embrater, 1986, 70p.

FONSECA, M. T. L. *A extensão rural no Brasil, um projeto educativo para o capital.* São Paulo: Ed. Loyola, 1985, 191p. (Série Educação Popular, v.3)

FONTAINE, J. ; HASSENTEUFEL, P. (Dir.). *Quelle sociologie du changement dans l'action publique ? Retour au terrain et « refroidissement » théorique.* Rennes : Presses Universitaires de Rennes, 2002, 9-29.

FORUM SOCIAL TARNAIS. *L'arnaque de l'agriculture « raisonnée ».* [en ligne], 2002, [référence du 14 août 2005]. http://www.forum-social-tarnais.org/article.php3?id

FOUILLEUX, E. Entre production et institutionnalisation des idées: la réforme de la politique agricole commune. *Revue Française de Science Politique,* 2000, n°. 50, 277-305.

FOUILLEUX, E., 2002. Propositions pour une approche dynamique des processus d'inertie et de changement dans les politiques publiques. L'exemple de la PAC. In : FONTAINE, J. et HASSENTEUFEL, P. (dir.), *To change or not to change ? Les changements de l'action publique à l'épreuve du terrain.* Rennes : P. U. d. Rennes, 255-279.

FOUILLEUX, E. *La politique agricole commune et ses réformes. Une politique à l'épreuve de la globalisation.* Paris, L'Harmattan, 2003, 403p.

FRANK, A. G. *Sociología del desarrollo y subdesarrollo de la sociología: el desarrollo del subdesarrollo.* Barcelona: Anagrana, 1971.

FREIRE, P. *Extensão ou comunicação?* Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983, 93p. (O Mundo, Hoje, v.24).

FREITAS, E. R. de. *Agricultura Ecológica: Conceituação. Curso Regional em Agricultura Ecológica.* [en ligne], São Paulo, IEA, 2000, [référence du 01 mars 2006]. http://www.iea.sp.gov.br/out/verTexto.php?codTexto=444.

FREY, K. A dimensão político-democrática nas teorias de desenvolvimento sustentável e suas implicações para a gestão local. In : *Ambiente & Sociedade,*2001, n°. 9, 18-36.

FURTADO, C. *Le mythe du développement économique.* Paris : Anthropos, 1984, 151p.

FURTADO, C. *Brève introduction au développement : une approche interdisciplinaire.* Paris : Publisud, 1989, 148p.

FURTADO, C. *Retour à la vision globale de Perroux et Prebisch.* Grenoble : PUG, 1995, 30p.

FUTURA-SCIENCES. *OGM : un tour d'horizon complet.* [en ligne], Futura-Sciences, 2003, [référence du 04 septembre 2005]. http://www.futura-sciences.com/comprendre/d/dossier223-6.php.

GEORGE, S. Personne ne veut des OGM, sauf les industriels. *Le Monde Diplomatique,* [en ligne], 2003, n°.4, [référence du 20 août 2005]. http://www.monde-diplomatique.fr/2003/04/GEORGE/10086

GIULIANI, G. M. Sociologia e ecologia. Um diálogo reconstruído. In : *Raízes - Revista de Ciências Sociais e Econômicas,* 1998, n°16, 25-40.

GLIESSMAN, S. R. *Agroecologia : processos ecológicos em agricultura sustentável.* Porto Alegre : Editora da Universidade – UFRGS, 2000, 653p.

GRIOT, J.-Y. Le Brésil sera-t-il un pays sans OGM ? [en ligne], INFOGM, 2003, [référence du 18 août 2005]. http://www.infogm.org/article.php3?id_article=1280.

GUANZIROLI, C. E.; BRUNO, R.; SOUZA, I. C. de.; DIAS, M. M. *Assistência Técnica para Assentamentos Rurais. Análise a partir do Sistema de Gerenciamento da Reforma Agrária (SIGER). Relatório de Consultoria.* Rio de Janeiro/Brasília, 2003.

GUAZZELLI, M. J. Agricultura ecológica. Como fazê-la. In: PINHEIRO, S.; AURVALLE, A.; GUAZZELLI, M. J. (orgs.). *Agropecuária sem veneno,* Porto Alegre, RS: LP&M Editores, 1986, 45-96.

GUIMARÃES, A. P.*A Crise Agrária*. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1982, 362p.

GURGEL, V. A. *A sustentabilidade rural e agrícola : o caso do programa de agricultura orgânica irrigada da comunidade de Ilha do Ferro, Município de Pão de Açúcar, Estado de Alagoas.* Dissertação de mestrado, Universidade Federal de Alagoas, Brasil, 2001, 155p.

GUSTAFSON, D. Seminário Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural. *Seminário Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural : uma nova extensão rural para a agricultura familiar, Brasília, 4-8 de agosto de 1997.* Brasília: PNUD, 1997, 172-180.

HALL P. A. Policy Paradigm, Social Learning and the State. The case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics,* 1993, v. 25, n°.3, 275-296.

HALL P. A. *The role of interests, institutions and ideas in the comparative political economy of the industrialized nations.* Draft Paper, 1996, 32p.

HALL, P. A. et TAYLOR, R. C. R. La science politique et les trois néo-institutionnalismes. *Revue Française de Science Politique,* 1997, n°. 47, 469-496.

HALWEIL, B. *Agricultura ecológica. Reduzindo a fome e atingindo metas ambientais.* [en ligne], WWI-Worldwatch Institute / UMA-Universidade Livre da Mata Atlântica, 2002, [référence du 11 octobre 2005]. http://www.wwiuma.org.br

HATEM, F., 1990. Le concept de développement soutenable : une origine naissante, une notion ambiguë, des applications prometteuses. In : Economie prospective internationale, n° 44, pp. 101-117.

HAYES, A. *Agriculture de précision accessible.* [en ligne], 2002, [référence du 20 juillet 2005]. http://www.ornafa.gov.on.ca/french/crops/field/news/croptalk/2002/ct_1102a7.htm

HEARNE, C. C. El Processo de la Actividad Educativa de Extensión. In: OEA, *Fundamentos de Extensión Agrícola. Montevideo: Programa de Cooperación Técnica*, Organiszación de los Estados Americanos, 1954.

HECHT, S. B. A evolução do pensamento agroecológico. In: ALTIERI, M. A., *Agroecologia : as bases científicas da agricultura alternativa,* Rio de Janeiro : PTA/FASE, 1989, 25-41.

HEUZE, G. *Les assolements et les systèmes de culture.* Paris : Hachette, 1862.

INCRA. Assistência técnica e extensão rural pública do projeto lumiar. In: PNUD, *Seminário Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural : uma nova extensão rural para a agricultura familiar, Brasília, 4-8 de agosto de 1997.* Brasília: PNUD, 1997, 164-166.

ISAAA. *Avant première : état mondial des plantes biotechnologiques/GM commercialisées : 2004.* [en ligne], The International Service for the Acquisition of Agri-biotech Applications, 2004, [référence du 20 juillet 2005]. http://www.issaa.org/kc/CBTNews/pressrelease/briefs32/Esummary/Executive%20Summary%20(French).pdf

JOBERT, B. ; MULLER, P. *L'Etat en action: politiques publiques et corporatismes*. Paris : PUF, 1987, 242 p.

JOBERT, B. *Le tournant néo-libéral en Europe*. Paris, L'Harmattan, 1994, 328 p.

JOBERT, B. Rhétorique politique, controverses scientifiques et construction des normes institutionnelles : esquisse d'un parcours de recherche. In : FAURE, A., POLLET, G. et WARIN, P. *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*. Paris : L'Harmattan, 1995, 13-23.

JOBERT, B.Actualité des corporatismes. *Pouvoirs*, 1996, n°.79, 21-34.

JOHN, P. *Analysing public policy*. Londres : Pinter, 1999.

JOLY, P.-B. Quelles sont les stratégies des firmes industrielles sur le marché des OGM ? *Les OGM à l'INRA*. [en ligne], INRA, 1998, [référence du 07 septembre 2005]. http://www.inra.fr/Internet/Directions/DIC/ACTUALITES/OGM/OGM.htm#alim.

KRASNER, S. D. Approaches to the State: alternatives, conceptions and historical dynamics. *Comparative Politics,* 1984, v. 16, n°.2, 223-246.

KUHN T. S. *La structure des révolutions scientifiques*. Paris : Flammarion, 1983, 284 p.

KUISEL, R. F. *Le Capitalisme et l'État en France. Modernisation et dirigisme au XX*^{ème} *siècle.* Paris: Gallimard, 1984.

LAGO, A. et PADUA, J. A. *O que é ecologia.* São Paulo : Círculo do Livro, 1984, 15-74. (Coleção Primeiros Passos, v. 2)

LAGROYE, J. La légitimation. In: GRAWITZ M. et LECA J. (éds.), *Traité de science politique*. Paris : Presses Universitaires de France, 1985, 395-467.

LARRUE C. *Analyser les politiques publiques d'environnement*. Paris : L'Harmattan, 2000, 207 p.

LASCOUMES, P. *L'Eco-pouvoir. Environnements et politiques*. Paris : La Découverte, 1994, 320p.

LASCOUMES, P. Rendre gouvernable: de la "traduction" au "transcodage". L'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique. In: CURAPP (éd.), *La Gouvernabilité*. Paris: Presses Universitaires de France, 1996, 325-338.

LATOUCHE, S. Contribution à l'histoire du concept de développement. In : COQUERY-VIDROVITCH, C., HEMERY, D. et PIEL, J. (eds.). *Pour une histoire du développement. Etats, sociétés, développement.* Paris : L'Harmattan, 1988, 41-60.

LAW, H. E. Extensión Agrícola: princípios basicos y métodos de enseñanza. In : Consejo de Bienestar Rural. *Boletin Técnico,* 1955, n°. 4.

LE BOULER, S. OGM : impacts sur l'économie française. In : Futura-Sciences. *OGM : un tour d'horizon complet.* [en ligne], 2003, [référence du 04 septembre 2005]. http://www.futura-sciences.com/comprendre/d/dossier223-6.php**.**

LECOUTEUX, E. *Principes économiques de la culture améliorante.* Paris : Librairie Agricole de la Maison Rustique, 1855.

LEIS, H. R. et D'AMATO, J. L. O ambientalismo como movimento vital : Análise de suas dimensões histórica, ética e vivencial. In : CAVALCANTI, C. (org.). *Desenvolvimento e natureza : estudos para uma sociedade sustentável.* São Paulo : Cortez ; Recife, PE : Fundação Joaquim Nabuco, 1995, 77-103.

LIMA, I. A. *A Extensão Rural e a Produção do Conhecimento: a fundamentação científica dos planos municipais de desenvolvimento rural do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) no Estado de São Paulo.* Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-Graduação em Engenharia Agrícola, Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, 2001, 145p.

LINDBLOM, C. E. The science of 'Muddling Through'. *Public Administration Review*, 1959, v.19, n°.1, 79-88.

LUTZENBERGER, J. A insensatez da agroquímica. In: *Revista Terra,* s.d., v. 2, n°. 6, 8-28.

MAHÉ, L.-P. et ORTALO-MAGNÉ, F. *Politique agricole : un modèle européen.* Paris : Presses de Sciences Po, 2001, 235 p. (Collection Académique)

MANTEGA, G. *A Economia Política Brasileira. Petrópolis*, RJ: Polis/Vozes, 1984, 288p.

MARIN B. et MAYNTZ R. Studying Policy Networks. In: B. MARIN et R. MAYNTZ (éds.). *Policy Networks, Empirical Evidence and Theoretical Considerations,* Campus Verlag: Westviex Press, 1991, 11-23.

MDA/INCRA. *Novo retrato da agricultura familiar : o Brasil redescoberto.* Brasília, DF: FAO/INCRA, 2000, 74p.

MDA/SAF. *Marco de referência para uma política nacional de assistência técnica e extensão Rural. Primeira versão.* Brasília, DF, 2003, 16p.

MDA/SAF. *Marco de referência para uma política nacional de assistência técnica e extensão Rural. Segunda versão.* Brasília, DF, 2003, 19p.

MDA/SAF. *Marco de referência para uma política nacional de assistência técnica e extensão Rural. Terceira versão.* Brasília, DF, 2003, 19p.

MDA/SAF. *Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural.* Brasília: DF, 2004, 26p.

MENY, Y. et J.-C. THOENIG. *Politiques publiques*. Paris : Presses Universitaires de France, 1989, 391 p.

MESSÉAN, A. Comment apprécier l'intérêt des OGM pour la compétitivité de l'agriculture ? In : INRA. *Les OGM à l'INRA*. [en ligne], INRA, 1998, [référence du 07 septembre 2005]. http://www.inra.fr/Internet/Directions/DIC/ACTUALITES/OGM/OGM.htm#alim.

MING, L. C. ; CUNHA, J. et PERES, E. *Uma história de luta.* Brasília : FASER, 1991, 150p.

Ministério do Desenvolvimento Agrário. [référence du 08 septembre 2008]. www.mda.gov.br/condraf/apresentaçao.

MOLLARD, A. Agriculture désintensifiée, agriculture paysanne ou agriculture soutenable ? Point de vue d'un économiste. In : INRA. *Dossier de l'Environnement de l'INRA,* 2003, n°. 24.

MONNIER, E. Texas : produire plus avec moins d'eau. In : *Science&Vie,* 2000, n°. 211, 142-153.

MOREIRA, R. J. Desenvolvimento rural sustentável: registros de novas ruralidades. Notas de projeto de pesquisa. In : LADYSS/CNRS/Université de Paris. *Colloque Franco-Bresilien « Agriculture et ruralité au Brésil: Pour un autre modèle de Développement », 2001,Paris.* Paris : LADYSS/CNRS/Université de Paris, 2001.

MUCHAGATA, M. (coord.). *Perfil dos Serviços de ATER no Brasil. Relatório Nacional de Pesquisa.* [en ligne], Brasília, DF : FAO/MDA, 2003, [référence du 27 novembre 2007]. http://www.nead.org.br/data/biblioteca/302/relatorio

MULLER, P. L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique. *Revue Française de Science Politique,* 2000, n°. 50, 189-207.

MULLER, P. *Les politiques publiques*. Paris : Presses Universitaires de France, 2000, 128p. (Que sais-je ?)

MULLER, P. et SUREL, Y. *L'analyse des politiques publiques*. Paris : Montchrestien, 1998, 153p.

MUSSOI, E. M. *Integración entre Investigación y Extensión Agraria en un Contexto de Decentralización del Estado y Sustentabilización de Políticas de Desarrollo : el caso de Santa Catarina, Brasil.* Tesis de Doctorado, Programa de Doctorado en Agroecología, Campesinado e Historia, ISEC-ETSIAN/Universidad de Córdoba, España, 1998, 411p..

NAQUET, R. L'impact des OGM sur la santé. In : FUTURA-SCIENCES. *OGM : un tour d'horizon complet.* [en ligne], 2003, [référence du 04 septembre 2005]. http://www.futura-sciences.com/comprendre/d/dossier223-6.php.

NEGRIER E. Echange politique territorialisé et intégration européenne. In : ASSOCIATION FRANÇAISE DE SCIENCE POLITIQUE. *Séminaire Politiques locales et transformation de l'action publique en Europe, Lyon, 25-26 septembre 1997.* Lyon : Association Française de Science Politique, 1997, 31-62.

NICOULLAUD, B., KING, D. et DORIGNY, A. Variabilité des sols et techniques de cartographie détaillée. In : INRA/CEMAGREF/ITCF. *L'enjeu français de l'agriculture de précision. Hétérogénéité parcellaire et gestion des intrants*. *Conférence-débat. Salon International du Machinisme Agricole, 3 mars 1999.* Paris : INRA/CEMAGREF/ITCF, 1999, 4-5.

NÓBREGA, M. F. da. *Desafios da Política Agrícola.* Brasil: Gazeta Mercantil S.A. Editora Jornalística/CNPq, 1985.

NORTH D. C. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990, 150p.

NORTH D. C. Institutions. *Journal of Economic Perspectives*, 1991, v.5, n°.1, 97-112.

NORTH D. C. Economic Performance Through Time. *American Economic Review,* 1994, v.84, n°.3, 359-368.

NÚÑEZ, M. A. *Manual de técnicas Agroecológicas*. México D.F. : PNUMA – Red de Formación Ambiental para América Latina y el Caribe, 2000, 96p. (Serie Manuales de Educación y Capacitación Ambiental).

O'CONNOR, D. Le développement durable. In: MACEDO, J. B., FOY, C. et OMAN, C. P. (dir.). *Retour sur le développement.* Paris : Centre de Développement de l'OCDE, 2002, 85-103.

OCDE. *L'intégration de l'environnement et de l'économie: progrès dans les années quatre-vingt-dix,* 1996, 70p.

ODUM, E. P. *Ecologia.* Rio de Janeiro : Interamericana, 1985, 434p.

OLINGER, G. *Ascensão e Decadência da Extensão Rural no Brasil.* Florianópolis, SC: EPAGRI, 1996, 523p.

OLINGER, G., 1998. *Extensão Rural: verdades e novidades*. Florianópolis, SC: EPAGRI, 1998, 113p.

OLIVEIRA, F. *A Economia Brasileira: crítica à razão dualista.* Petrópolis, RJ: Vozes, 1987, 234p.

PARTANT, F. *La Fin du Développement. Naissance d'une alternative*. Paris : La Découverte / Maspero, 1983, 186p.

PASCHOAL, A. D. Modelos sustentáveis de agricultura. In: *Agricultura Sustentável,* jan/jun 1995, 11-16.

PASSET, R. *Une approche multidisciplinaire de l'environnement.* Paris : Economica, 1980, 137p.

PASSET, R. *L'économique et le vivant.* Paris : Payot, 1979, 287p.

PASSET, R. L'aménagement du territoire dans une perspective de développement durable. In : CARRIERE, J.-P. et MATHIS, P. (orgs.), *L'aménagement face au défi de l'environnement*. Tours : ADICUEER, 1995.

PETERSEN, P., 2006. *Agricultura sustentável : um desafio político*. [en ligne], Associação Nacional de Agroecologia - ANA, 2006, [référence du 16 juillet 2008]. http://www.agroecologia.org.br/modules/articles/article.php?id=30

PETERSEN, P. et SILVEIRA, L. Construção do Conhecimento agroecológico : reflexões a partir da experiência da AS-PTA no Agreste da Paraíba. In: SILVEIRA, L.; PETERSEN, P. et SABOURIN, E. (orgs.). *Agricultura Familiar e Agroecologia no Semi-Árido: avanços a partir do agreste da Paraíba*. Rio de Janeiro: AS-PTA, 2002, 355p.

PIERSON, P. When effect becomes cause. Policy feedback and political change. *Worlds politics,* 1993, n°. 45, 595-628.

PINHEIRO, S. Retornando ao futuro. In: PINHEIRO, S., AURVALLE, A. e GUAZZELLI, M. J. *Agropecuária sem veneno.* Porto Alegre : L&PM Editores, 1986, 9-44.

PINTO, A. G. *A construção de uma nova extensão rural: o potencial dos técnicos da rede pública de São Paulo.* Dissertação de Mestrado, Faculdade de Engenharia Agrícola, Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, 1998, 114p.

PNUD/MMA. Agenda 21 brasileira. Agricultura sustentável. São Paulo : Consórcio Museu Emílio GOELDI - MPEG / USP-PROCAM /ATECH, 1999, 130p.

POLLET, G. Analyse des politiques publiques et perspectives théoriques. Essai de modélisation à travers l'exemple des politiques de retraite dans une perspective historique. In : FAURE, A., POLLET, G. et WARIN, P. *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*. Paris, L'Harmattan, 1995, 25-47.

PRAXMARER P. *Development. On the sociogenesis, political usage and theoretical possibilities of a concept.* Thèse 383, Institut Universitaire de Hautes Etudes Internationales, Université de Génève, 1984, 421p.

PROJETO BRASIL SUSTENTÁVEL E DEMOCRÁTICO. Rio de Janeiro: FASE, 2001. (Série Cadernos temáticos).

QUEDA, O. *A Extensão Rural no Brasil: da anunciação ao milagre da modernização agrícola*. Tese (concurso de livre docência), ESALQ/USP, Piracicaba, São Paulo, 1987, 201p.

QUEDA, O.; SZMRECSANYI, T. O Papel da Educação Escolar e da Assistência Técnica. In: *Vida Rural e Mudança Social*. São Paulo, SP: Editora Nacional, 1976.

RAMSOWER, H. C. Qué es extensión? In: OEA. *Fundamentos de Extensión Agrícola.* Montevideo: Organización de los Estados Americanos, 1954.

RIFFEL, M. C. *A comunication dirigida na ação das ONGS. A experiência de entidades que atuam na promoção do desenvolvimento sustentável.* INTERCOM. *XXV Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação, Salvador, Bahia, 1-5 de setembro de 2002*. [en ligne], INTERCOM, 2002, [référence du 09 juillet 2008]. http://www.intercom.org.br/papers/nacionais/2002/Congresso2002_Anais/2002_NP12RIFFEL.pdf

RIST, G. *Le Développement. Histoire d'une croyance occidentale.* Paris : Presses de Sciences Po, 2001, 443p.

RODRIGUES, C. M. Conceito de Seletividade de Políticas Públicas e sua Aplicação no Contexto da Política de Extensão Rural no Brasil. In: *Cadernos de Ciência & Tecnologia,* 1997, Brasília, v. 14, n°. 1, 113-154.

ROGERS, E. M. & SHOEMAKER, F. F., 1971. *Communication of Innovations: a crooss-cultural approach*. London; Collier MacMillan Publishers, 2ª ed. 453p.

RÖLING, N. Facilitating sustainable agriculture : turning policy models upside down. In: SCOONES, I. and THOMPSON, J. (eds.). *Beyond Farmer First: Rural people's knowledge, agricultural research and extension practice.* London: Intermediate Technology Publications, 1994, 245-248.

ROMEIRO, A. R. *Meio ambiente e dinâmica de inovações na agricultura.* São Paulo : Annablume/FAPESP, 1998, 272p.

ROSE, R. What is Lesson-Drawing. *Journal of Public Policy,* 1991, nº.11, 13-30.

ROSTOW, W. W. Les étapes de la croissance économique. Un manifeste non communiste. Paris : Economica, Traduction de 1997.

RÜEGG, E. F.; PUGA, F. R.; SOUZA, M. C. M. De; ÚNGARO, M. T. S.; FERREIRA, M. S.; YOKOMIZO, Y. et ALMEIDA, W. F. *Impacto dos agrotóxicos. Sobre o ambiente, a saúde e a sociedade.* São Paulo: Ícone Editora, 1986, 96p. (Coleção Brasil Agrícola)

SABATIER, P. A. et JENKING-SMITH H. C. *Policy change and Learning. An advocacy coalition approach.* Colorado: Boulder/Westview Press, 1993, 290p.

SABATIER, P. A. et SCHLAGER, E. Les approches cognitives des politiques publiques : perspectives américaines. *Revue Française de Science Politiques,* 2000, n°.50, 209-234.

SACHS, I. *Stratégies de l'écodéveloppement*. Paris : Ouvrières, 1980, 140p.

SACHS, I. *L'écodéveloppement : stratégies pour le XXI^e siècle.* Paris : Syros, 1997, 123p.

SACHS, I. A primeira revolução beneficiou quem já tinha vários trunfos e marginalizou pequenos camponeses : rumo à segunda revolução verde. Jornal O Estado de São Paulo, 29 abril 2000.

SALGADO, E. A civilização do campo. Quem são e como vivem os protagonistas da revolução do agronegócio brasileiro. *Revista Veja,* 2004, n°. 39, 88-96.

SAN MARTIN, P. *Agricultura suicida. Um retrato do modelo brasileiro.* São Paulo : Ícone Editora, 1985, 124p.

SCALCON, D. Raízes Históricas do Desenvolvimento e Ação Comunitária. In: HENRY, N. B. (org.). *Educação Comunitáira.* Rio de Janeiro: USAID, 1965.

SCALLA, R. Y-a-t-il des risques spécifiques liés à la consommation d'aliments issus de plantes transgéniques ? In : INRA. *Les OGM à l'INRA.* [en ligne], 1998, [référence du 18 septembre 2005]. http://www.inra.fr/Internet/Directions/DIC/ACTUALITES/OGM/OGM.htm#alim

SCHONFELD, W. R. Les partis politiques. Que sont-ils et comment les étudier ? In : MENY, Y (org.). *Idéologies, partis politiques et groupes sociaux*. Paris : Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1991, 267-283.

SCHOONEJANS, E. Réglémentation nationale et internationale. In : FUTURA-SCIENCES. *OGM : un tour d'horizon complet.* [en ligne], 2003, [référence du 16 septembre 2005]. http://www.futura-sciences.com/comprendre/d/dossier223-6.php.

SEMINÁRIO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL : *uma nova extensão rural para a agricultura familiar, Brasília, DF, 4-8 de agosto de 1997.* Brasília : PNUD, 1997, 222p.

SILVA, C. E. L. A Conscientização ecológica do público. In: SILVA, C. E. L. (org.). *Ecologia e sociedade : uma introdução às implicações sociais da crise ambiental.* São Paulo : Loyola, 1978, 205-222.

SILVA, J. G. da. *A modernização dolorosa. Estrutura agrária, fronteira agrícola e trabalhadores rurais no Brasil.* Rio de Janeiro : Zahar Editores, 1981, 192p.

SILVA, J. G. da. *A Nova Dinâmica da Agricultura Brasileira*. Campinas, SP : UNICAMP.IE, 1996, 217p.

SILVA, J. G. da. Condicionantes para um Novo Modelo Agrário e Agrícola. In: INSTITUTO CAJAMAR. *Crise Brasileira – Anos Oitenta e Governo Collor.* São Paulo, SP: Instituto Cajamar, 1993.

SINGER, P. *Curso de introdução à economia política.* Rio de Janeiro : Forense-Universitária, 1980, 186p.

SOARES, G. V. Políticas Públicas no Brasil – reflexões sobre a concepção e execução da Nova Política de Assistência Técnica e Extensão Rural – PNATER. In: LIMA, J. R. T. e FIGUEIREDO, M. A. B. (orgs). Extensão Rural, desafios de novos tempos: agroecologia e sustentabilidade. Recife, PE: Bagaço, 2006, 174p.

STOLCKE, V. Cafeicultura : homens, mulheres e capital (1850-1980). São Paulo, SP: Brasiliense, 1986, 410p.

STONE D. Causal stories and the formation of policy agendas. *Political Science Quartely,* 1989, v.104, n°.2, 281-300.

STRONG, M. F. *Statement to ministerial conference of the organization of african unity.* Abujah, Nigeria, 31 mai 1991.

TEIXEIRA FILHO, A. R. O emprego de fertilizantes e o crescimento agrícola brasileiro. In: *Informe Agropecuário,* 1981, v.7, n°.81, 3-14.

THELEN, K. et STEINMO, S. Historical Institutionalism in Comparative Politics. In: STEINMO, S., THELEN, K. et LONGSTRETH, F. (éds), *Structuring politics. Historical institutionalism in comparative analysis*. Cambridge Universty Press, Cambridge,1992, 1-32.

THEVENET, G. et BOISGONTIER D. L'agriculture de précision en France : état de la situation et questions posées. In : INRA/CEMQGREF/ITCF. *L'enjeu français de l'agriculture de précision. Hétérogénéité parcellaire et gestion des intrants. Conférence-débat dans le Salon International du Machinisme Agricole, 3 mars 1999.* Paris : INRA/CEMQGREF/ITCF, 15-18.

THEYS, J. Un nouveau principe d'action pour l'aménagement du territoire ? Le développement durable et la confusion des (bons) sentiments. In : WACHTER, S. (org.). *Repenser le territoire: un dictionnaire critique.* La Tour d'Aigues : DATAR/Editions de l'Aube, 2000, 225-273.

THOENIG, J.-C. L'usage analytique du concept de régulation. *Droit et Société,* 1998, n°. 24, 35-53.

TIMMER, W. J. *Planejamento do Trabalho em Extensão Agrícola.* Rio de Janeiro, RJ: Ministério da Agricultura / Serviço de Informação Agrícola, 1954.

TOLMASQUIM, M. T. Economia do meio ambiente : forças e fraquezas. In : CAVALCANTI, C. (org.). *Desenvolvimento e natureza : estudos para uma sociedade sustentável.* São Paulo : Cortez ; Recife, PE : Fundação Joaquim Nabuco, 1995, 323-341.

TONNEAU, J.-P. Desenvolvimento rural sustentável : novo paradigma ou velhas questões. In: WANDERLEY, M. de N. B. (org.). *Globalização e desenvolvimento sustentável : dinâmicas sociais rurais no nordeste brasileiro.* São Paulo : Polis; Campinas, SP : Ceres – Centro de Estudos Rurais do IFCH – Unicamp, 2004, 81-91.

TURNER, R. K. *Sustainable Environmental Economics and Management: Principles and Practice*. London: Belhaven, 1993.

VEIGA, J. E. da. *O desenvolvimento agrícola : uma visão histórica.* São Paulo : Edusp/Hucitec, 1991, 219p.

VIDA DIGNA NO CAMPO: *desenvolvimento rural, política agrícola, agrária e de segurança alimentar. Programa de Governo 2002*. Coligação Lula Presidente (PT, PCdoB, PL, PMN e PCB), 2002, 30p.

VIEIRA, P. F. Gestão patrimonial de recursos naturais : construindo o ecodesenvolvimento em regiões litorâneas. In: CAVALCANTI, C. (org.). *Desenvolvimento e natureza : estudos para uma sociedade sustentável.* São Paulo : Cortez ; Recife, PE : Fundação Joaquim Nabuco, 1995, 293-322.

VIEIRA, P. F. *Meio ambiente, desenvolvimento e cidadania : desafios para as ciências sociais.* São Paulo : Cortez ; Florianópolis : Universidade Federal de Santa Catarina, 2002.

WEID, J. M. von der. Uma Nova Extensão Rural para a Agricultura Familiar. In: PNUD. *Seminário Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural : uma nova extensão rural para a agricultura familiar, Brasília, 4-8 de agosto de 1997*. Brasília: PNUD, 1997, 167-171.

WEID, J. M. von der. A agroecologia no Governo Lula. In: INESC. *Orçamento & Política Socioambiental*, 2004, n°.10, 1-12.

WEID, J. M. von der. Construindo políticas públicas em apoio à agroecologia. *Revista Agriculturas,* 2006, v. 3, n°. 1, 3-6.

WORKSHOP NACIONAL. *Uma Nova Assistência Técnica e Extensão Rural Centrada na Agricultura Familiar, Brasília, DF, 24-28 de novembro de 1997*. Brasília: PNUD, 1997, 47p.

ZAMBERLAM, J. et FRONCHETI, A. Agricultura ecológica. Preservação do pequeno agricultor e do meio ambiente. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001, 214p.

ZUINDEAU, B. La(les) théorie(s) du développement soutenable : quel apport pour l'analyse du développement économique régional ? In : *Revue d'Economie Régionale et Urbaine,* 1994, n°. 4, 607-622.

ZUINDEAU, B. La durabilité : essai de positionnement épistémologique du concept. In : ZUINDEAU, B. (éd.). *Développement durable et territoires*. Villeneuve-d'Ascq : Presses universitaires du Septentrion, 2000, 27-69.

Annexes

La Nouvelle PNATER

Ministério do Desenvolvimento Agrário
Secretaria da Agricultura Familiar
Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural

POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL

Brasília, maio - 2004.

Ministério do Desenvolvimento Agrário
Ministro Miguel Rossetto

Secretaria da Agricultura Familiar
Secretário Valter Bianchini

Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural
Diretor Argileu Martins

Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Secretaria de Agricultura Familiar (SAF), Grupo de Trabalho Ater.

"Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural: Versão Final: 25/05/2004".

POLÍTICA NACIONAL
DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL

1. Introdução

O Brasil vive um momento ímpar na sua história, um momento de consolidação de um governo democrático e popular que abre o caminho para a participação e o controle social sobre as políticas públicas, de modo que se estabeleçam possibilidades concretas para que o aparato estatal e os serviços públicos em geral fiquem à disposição da população, particularmente daqueles segmentos até então alijados do processo de desenvolvimento. É neste marco de reconstrução do Estado democrático que as atividades de Assistência Técnica e Extensão Rural – Ater, em suas várias modalidades (voltada para agricultores familiares, assentados, quilombolas, pescadores artesanais, povos indígenas e outros), passaram a ser coordenadas pela Secretaria da Agricultura Familiar – SAF, do Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA, como estabelece o Decreto nº 4.739, de 13 de junho de 2003.

Esta nova responsabilidade da SAF/MDA ocorre justamente quando o imperativo socioambiental, as novas exigências da sociedade e os papéis que deve assumir o Estado diante do desafio de apoiar estratégias de desenvolvimento sustentável, determinam a necessidade de implantação de uma renovada e duradoura política de Assistência Técnica e Extensão Rural. A nova Ater nasce a partir da análise crítica dos resultados negativos da Revolução Verde e dos problemas já evidenciados pelos estudos dos modelos convencionais de Ater baseados no difusionismo, pois só assim o Estado poderá oferecer um instrumento verdadeiramente novo e capaz de contribuir, decisiva e generosamente, para a construção de outros estilos de desenvolvimento rural e de agricultura que além de sustentáveis possam assegurar uma produção qualificada de alimentos e melhores condições de vida para a população rural e urbana.

Para o cumprimento destes desafios e compromissos, a Política Nacional de Ater foi construída de forma participativa, em articulação com diversas esferas do governo federal, ouvindo os governos das unidades federativas e suas instituições, assim como os segmentos da sociedade civil, lideranças das organizações de representação dos agricultores familiares e dos movimentos sociais comprometidos com esta questão. Fruto deste processo participativo tem-se, agora, um cenário bastante favorável para a implementação de uma Política de Ater que atenda aos anseios da sociedade e, em especial, daquelas pessoas que vivem e produzem em regime de economia familiar, seja na agricultura, na pesca, no extrativismo, no artesanato ou em outras atividades rurais.

Essa Política pretende contribuir para uma ação institucional capaz de implantar e consolidar estratégias de desenvolvimento rural sustentável, estimulando a geração de renda e de novos postos de trabalho. Para tanto, potencializará atividades produtivas agrícolas voltadas à oferta de alimentos sadios e matérias primas, bem como apoiará estratégias de comercialização tanto nos mercados locais como nos mercados regionais e internacionais. Igualmente, deverá estimular a agroindustrialização e outras formas de agregação de renda à produção primária, assim como o desenvolvimento de atividades rurais não agrícolas.

Por outro lado, a concepção da Política Nacional de Ater está também fundamentada em outros aspectos considerados básicos para a promoção do desenvolvimento rural sustentável e pretende-se que seja estabelecida de forma sistêmica, articulando recursos humanos e financeiros a partir de parcerias eficazes, solidárias e comprometidas com o desenvolvimento e fortalecimento da agricultura familiar em todo o território nacional. Incluem-se aqui as populações de produtores familiares tradicionais, assentados por programas de reforma agrária, extrativistas, ribeirinhos, indígenas, quilombolas, pescadores artesanais e aqüiculturas, povos da floresta, seringueiros, e outros públicos definidos como beneficiários dos programas do MDA/SAF. Dentre estes outros pilares fundamentais que sustentam a Política de Ater, destaca-se o respeito à pluralidade e às diversidades sociais, econômicas, étnicas, culturais e ambientais do país, o que implica na necessidade de incluir enfoques de gênero, de geração, de raça e de etnia nas orientações de projetos e programas. Sobretudo, cabe enfatizar que a busca da inclusão social da população rural brasileira mais pobre será elemento central de todas as ações orientadas pela Política Nacional de Ater.

2. Antecedentes históricos

Os serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural – Ater, foram iniciados, no país, no final da década de quarenta, no contexto da política desenvolvimentista do pós-guerra, com o objetivo de promover a melhoria das condições de vida da população rural e apoiar o processo de modernização da agricultura, inserindo-se nas estratégias voltadas à política de industrialização do país. A Ater foi implantada como um serviço privado ou paraestatal, com o apoio de entidades públicas e privadas. Posteriormente, com apoio do governo do presidente Juscelino Kubitschek, foi criada, em 1956, a Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural – ABCAR, constituindo-se, então, um Sistema Nacional articulado com Associações de Crédito e Assistência Rural nos estados. Em meados da década 1970, o governo do presidente Ernesto Geisel "estatizou" o serviço, implantando o Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural – Sibrater, coordenado pela Embrater e executado pelas empresas estaduais de Ater nos estados, as Emater. Como parte dos programas de Ater daquela época, durante mais de uma década, a participação do Governo Federal chegou a representar, em média, 40% do total dos recursos orçamentários das Emater, alcançando até 80%, em alguns estados.

Em 1990, o governo do presidente Collor de Mello extinguiu a Embrater, desativando o Sibrater e abandonando claramente os esforços antes realizados para garantir a existência de serviços de Ater no país. As tentativas de coordenação nacional por meio da Embrapa e, posteriormente, pelo Ministério da Agricultura não foram capazes de evitar que as Emater ficassem à mercê das políticas de ajuste estrutural e das difíceis condições financeiras dos respectivos estados, além de se ver ampliada a influência dos interesses políticos dominantes em cada região sobre os destinos das entidades oficiais de Ater. A participação financeira do Governo Federal, desde os anos 90, caiu abruptamente, passando a ser irrisória em relação ao orçamento das empresas de Ater do setor público ainda existentes, que gira em torno de R$ 1 bilhão por ano. Este afastamento do estado nacional resultou em um forte golpe aos serviços levando a uma crise sem precedentes na Ater oficial, que é tanto maior quanto mais pobres são os estados e municípios. No caso da Extensão Pesqueira, cuja história se assemelha à da Extensão Rural, o processo de desmonte acabou por eliminar quase por completo esses serviços.

Na ausência do apoio federal aos serviços oficiais de Ater e diante da inexistência de uma política nacional para o setor, alguns estados da federação, num esforço de manutenção deste importante instrumento de política pública, reestruturaram os serviços dando-lhes diversas

formas institucionais e criando novos mecanismos de financiamento e operacionalização das empresas oficiais, além de apoiarem outras entidades emergentes. Nesse mesmo período, surgiram e se expandiram várias iniciativas, visando suprir a carência e o vácuo deixado pelo Estado, destacando-se aquelas patrocinadas por prefeituras municipais, por organizações não-governamentais e por organizações de agricultores, entre outras.

A conseqüência desse processo de afastamento do Estado e diminuição da oferta de serviços públicos de Ater ao meio rural e à agricultura aparece, hoje, evidenciada pela comprovada insuficiência destes serviços em atender à demanda da agricultura familiar e dos demais povos que vivem e exercem atividades produtivas no meio rural, principalmente nas áreas de maior necessidade, como as regiões Norte e Nordeste. Com isso, restringem-se as possibilidades de acesso das famílias rurais ao conhecimento, aos resultados da pesquisa agropecuária e a políticas públicas em geral, o que contribui para ampliar a diferenciação a exclusão social no campo.

Não obstante, cabe destacar que tanto a Constituição Federal de 1988 quanto a Lei Agrícola de 1991 determinam que a União mantenha serviços de Ater pública e gratuita para os pequenos agricultores, compromisso que o MDA resgata, a partir de agora, estabelecendo esta Política Nacional, com vistas a atender as necessidades da agricultura familiar, de forma coerente com as estratégias de desenvolvimento do país.

3. Princípios e diretrizes que orientam a Política Nacional de Ater

Frente aos desafios impostos pela necessidade de implementar estratégias de produção agropecuária que sejam compatíveis com os ideais do desenvolvimento sustentável, os aparatos públicos de Ater terão que transformar sua prática convencional e introduzir outras mudanças institucionais, para que possam atender às novas exigências da sociedade. As crises econômica e socioambiental, geradas pelos estilos convencionais de desenvolvimento, recomendam uma clara ruptura com o modelo extensionista baseado na *Teoria da Difusão de Inovações* e nos tradicionais pacotes da "Revolução Verde", substituindo-os por novos enfoques metodológicos e outro paradigma tecnológico, que sirvam como base para que a extensão rural pública possa alcançar novos objetivos. Processos semelhantes, embora a partir de outras bases tecnológicas, ocorreram também nas ações junto aos pescadores artesanais e mesmo com grupos indígenas, privilegiando ações "modernizadoras", com enfoque claramente "transferencista".

É sabido que o desenvolvimento sustentável almejado pelo país, supõe o estabelecimento de estilos de agricultura, extrativismo e pesca igualmente sustentáveis, que não podem ser alcançados unicamente por meio da transferência de tecnologias. De fato, a transição agroecológica, que já vem ocorrendo em várias regiões, indica a necessidade de resgate e construção de conhecimentos sobre distintos agroecossistemas (incluindo os diversos ecossistemas aquáticos) e variedades de sistemas culturais e condições socioeconômicas. Isto implica que a Ater, como um dos instrumentos de apoio ao desenvolvimento rural, adote uma missão, objetivos, estratégias, metodologias e práticas compatíveis com os requisitos deste novo processo.

Para dar conta destes desafios, os serviços públicos de Ater (realizados por entidades estatais e não estatais) devem ser executados mediante o uso de metodologias participativas, devendo seus agentes desempenhar um papel educativo, atuando como animadores e facilitadores de processos de desenvolvimento rural sustentável. Ao mesmo tempo, as ações de Ater devem privilegiar o potencial endógeno das comunidades e territórios, resgatar e interagir com os conhecimentos dos agricultores familiares e demais povos que vivem e trabalham no campo em regime de economia familiar, e estimular o uso sustentável dos recursos locais. Ao contrário da prática extensionista convencional, estruturada para transferir pacotes tecnológicos, a nova Ater pública deve atuar partindo do conhecimento e análise dos agroecossistemas e dos ecossistemas aquáticos, adotando um enfoque holístico e integrador de estratégias de desenvolvimento, além de uma abordagem sistêmica capaz de privilegiar a busca de eqüidade e inclusão social, bem como a adoção de bases tecnológicas que aproximem os processos produtivos das dinâmicas ecológicas.

Nesta perspectiva, a Ater pública deve estabelecer um novo compromisso com os seus beneficiários e com os resultados econômicos e socioambientais relacionados e derivados de sua ação, não podendo omitir-se diante de eventuais externalidades negativas geradas por sua intervenção e pelas suas recomendações técnicas, como ocorreu no período da Revolução Verde. Isto exige uma nova postura institucional e um novo profissionalismo, que esteja centrado em uma práxis que respeite os diferentes sistemas culturais, contribua para melhorar os patamares de sustentabilidade ambiental dos agroecossistemas, a conservação e recuperação dos recursos naturais e, ao mesmo tempo, assegure a produção de alimentos limpos, com melhor qualidade biológica, e acessíveis ao conjunto da população. Para isto, é fundamental que os agentes de Ater, sejam eles técnicos, agricultores ou outras pessoas que vivem e trabalham no meio rural, possuam os conhecimentos e habilidades requeridas para a execução de ações compatíveis com a nova Política Nacional de Ater.

Assim mesmo, as ações da Ater pública devem auxiliar na viabilização de estratégias que levem à geração de novos postos de trabalho agrícola e não agrícola, no meio rural, à Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável, à participação popular e, conseqüentemente, ao fortalecimento da cidadania. Para tanto, a Política de Ater reconhece a pluralidade, as diferenças regionais, a diversidade socioeconômica e ambiental existente no meio rural e nos diferentes territórios, abrindo espaço para experiências de caráter bastante variado, mas que sejam guiadas pelos princípios e diretrizes enunciadas nesta Política Nacional.

3.1. Princípios da Política Nacional de Ater

Assegurar, com exclusividade aos agricultores familiares, assentados por programas de reforma agrária, extrativistas, ribeirinhos, indígenas, quilombolas, pescadores artesanais e aqüiculturas, povos da floresta, seringueiros, e outros públicos definidos como beneficiários dos programas do MDA/SAF, o acesso a serviço de assistência técnica e extensão rural pública, gratuita, de qualidade e em quantidade suficiente, visando o fortalecimento da agricultura familiar.

Contribuir para a promoção do desenvolvimento rural sustentável, com ênfase em processos de desenvolvimento endógeno, apoiando os agricultores familiares e demais públicos descritos anteriormente, na potencialização do uso sustentável dos recursos naturais.

Adotar uma abordagem multidisciplinar e interdisciplinar, estimulando a adoção de novos enfoques metodológicos participativos e de um paradigma tecnológico baseado nos princípios da Agroecologia.

Estabelecer um modo de gestão capaz de democratizar as decisões, contribuir para a construção da cidadania e facilitar o processo de controle social no planejamento, monitoramento e avaliação das atividades, de maneira a permitir a análise e melhoria no andamento das ações.
Desenvolver processos educativos permanentes e continuados, a partir de um enfoque dialético, humanista e construtivista, visando a formação de competências, mudanças de atitudes e procedimentos dos atores sociais, que potencializem os objetivos de melhoria da qualidade de vida e de promoção do desenvolvimento rural sustentável.

3.2. Diretrizes da Política Nacional de Ater

Apoiar ações múltiplas e articuladas de Assistência Técnica e Extensão Rural, que viabilizem o desenvolvimento econômico eqüitativo e solidário, nas comunidades e territórios rurais, levando em conta a dimensão ambiental.
Garantir a oferta permanente e contínua de serviços de Ater, que sejam presentes e atuantes em todas as regiões rurais brasileiras, de modo a atender a demanda de todos os agricultores familiares do país.
Apoiar ações destinadas à qualificação e aumento da produção agropecuária, pesqueira e extrativista, com ênfase à produção de alimentos básicos.
Assegurar que as ações de Ater contemplem todas as fases das atividades econômicas, da produção à comercialização e abastecimento, observando as peculiaridades das diferentes cadeias produtivas.
Privilegiar os Conselhos como fóruns ativos e co-responsáveis pela gestão da Política Nacional de Ater, no âmbito municipal, estadual e federal, de modo a fortalecer a participação dos beneficiários, e de outros representantes da sociedade civil, na qualificação das atividades de Assistência Técnica e Extensão Rural.
Desenvolver ações de capacitação de membros de Conselhos ou Câmaras Técnicas de Ater (ou similares), apoiando e incentivando a formação e qualificação dos conselheiros.
Promover uma relação de participação e gestão compartilhada, pautada na co-responsabilidade entre todos os agentes do processo de desenvolvimento, estabelecendo interações efetivas e permanentes com as comunidades rurais.
Desenvolver ações que levem à conservação e recuperação dos recursos naturais dos agroecossistemas e à proteção dos ecossistemas e da biodiversidade.
Viabilizar serviços de Ater que promovam parcerias entre instituições federais, estaduais, municipais, organizações não-governamentais e organizações de agricultores familiares e demais públicos anteriormente citados, estimulando a elaboração de planos de desenvolvimento municipal, territorial e/ou regional, assim como a formação de redes solidárias de cooperação interinstitucional.
Estimular a participação da Ater nos processos de geração de tecnologias e inovações organizacionais, em relação sistêmica com instituições de ensino e de pesquisa, de modo a proporcionar um processo permanente e sustentável de fortalecimento da agricultura familiar.
Orientar estratégias que permitam a construção e valorização de mercados locais e a inserção não subordinada dos agricultores e demais públicos da extensão no mercado globalizado, visando gerar novas fontes de renda.
Garantir que os planos e programas de Ater, adaptados aos diferentes territórios e realidades regionais, sejam construídos a partir do reconhecimento das diversidades e especificidades étnicas, de raça, de gênero, de geração e das condições socioeconômicas, culturais e ambientais presentes nos agroecossistemas.

Viabilizar ações de Ater dirigidas especificamente para a capacitação e orientação da juventude rural, visando estimular a sua permanência na produção familiar, de modo a assegurar o processo de sucessão.
Apoiar ações específicas voltadas à construção da equidade social e valorização da cidadania, visando à superação da discriminação, da opressão e da exclusão de categorias sociais, tais como as mulheres trabalhadoras rurais, os quilombolas e os indígenas.

4. O sistema descentralizado de Ater

A nova Ater deverá organizar-se na forma de um Sistema Nacional Descentralizado de Ater Pública, do qual participem entidades estatais e não estatais que tenham interesse e protagonismo no campo da Assistência Técnica e Extensão Rural e apresentem as condições mínimas estabelecidas nesta Política. Este Sistema se estabelecerá tendo como base o conjunto de princípios e diretrizes antes enunciados, devendo ser coordenado pelo Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural - Dater da SAF/MDA, instituído pelo Decreto Nº 5.033, de cinco de abril de 2004. Sua atuação, com respeito às ações a serem apoiadas e desenvolvidas pelos serviços de Ater pública, seguirá uma missão, objetivos, orientações estratégicas e metodológicas que se constituem em elementos-chave para o novo serviço de Ater, como se expressa a seguir.

4.1. Missão dos serviços públicos de Ater

Participar na promoção e animação de processos capazes de contribuir para a construção e execução de estratégias de desenvolvimento rural sustentável, centrado na expansão e fortalecimento da agricultura familiar e das suas organizações, por meio de metodologias educativas e participativas, integradas às dinâmicas locais, buscando viabilizar as condições para o exercício da cidadania e a melhoria da qualidade de vida da sociedade.

4.2. Objetivos dos serviços públicos de Ater

4.2.1. Objetivo Geral:

Estimular, animar e apoiar iniciativas de desenvolvimento rural sustentável, que envolvam atividades agrícolas e não agrícolas, pesqueiras, de extrativismo, e outras, tendo como centro o fortalecimento da agricultura familiar, visando a melhoria da qualidade de vida e adotando os princípios da Agroecologia como eixo orientador das ações.

4.2.2. Objetivos Específicos:

Contribuir para a melhoria da renda, da segurança alimentar e da diversificação da produção, para a manutenção e geração de novos postos de trabalho, em condições compatíveis com o equilíbrio ambiental e com os valores socioculturais dos grupos envolvidos.

Potencializar processos de inclusão social e de fortalecimento da cidadania, por meio de ações integradas, que tenham em conta as dimensões: ética, social, política, cultural, econômica e ambiental da sustentabilidade.

Estimular a produção de alimentos sadios e de melhor qualidade biológica, a partir do apoio e assessoramento aos agricultores familiares e suas organizações para a construção e adaptação de tecnologias de produção ambientalmente amigáveis, e para a otimização do uso e manejo sustentável dos recursos naturais.

Desenvolver ações que levem à conservação e recuperação dos ecossistemas e ao manejo sustentável dos agroecossistemas, visando assegurar que os processos produtivos agrícolas e não agrícolas evitem danos ao meio ambiente e riscos à saúde humana e animal.

Incentivar a construção e consolidação de formas associativas que, além de criar melhores formas de competitividade, sejam geradoras de laços de solidariedade e fortaleçam a capacidade de intervenção coletiva dos atores sociais como protagonistas dos processos de desenvolvimento rural sustentável.

Fortalecer as atuais articulações de serviços de Ater e apoiar a organização de novas redes e arranjos institucionais necessários para ampliar e qualificar a oferta de serviços de Ater, visando alcançar patamares crescentes de sustentabilidade econômica e socioambiental.

Promover a valorização do conhecimento e do saber local e apoiar os agricultores familiares e demais públicos da extensão rural, no resgate de saberes capazes de servir como ponto de partida para ações transformadoras da realidade.

4.3. Orientações estratégicas para as ações da Ater pública

Orientar a construção de sistemas produtivos e estratégias de desenvolvimento rural sustentável norteados pelos princípios da Agroecologia, considerando a amplitude conceitual deste novo enfoque científico.
Incentivar e apoiar sistemas alimentares regionalmente adaptados, estimulando a produção de subsistência, assim como a diversificação de cultivos, visando a busca da Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável da população.
Adotar o planejamento das ações com base no território rural, sempre considerando as dimensões econômicas, ambientais, sociais, culturais e políticas do desenvolvimento sustentável, num contexto de relações de trabalho e de vida.
Considerar a complexidade e o dinamismo dos sistemas e das cadeias de produção, assim como os limites econômicos e socioambientais em que se desenvolvem, de modo a contribuir para o redimensionamento, redesenho e uso adequado dos meios de produção disponíveis e ao alcance dos agricultores familiares e demais públicos da extensão rural.
Restabelecer a articulação da Ater com as instituições de ensino e de pesquisa, buscando a formação de redes, fóruns regionais, territoriais e outras formas de integração entre a Ater, o ensino e a pesquisa, que assegurem a participação dos agentes de Ater e dos agricultores familiares e suas organizações na definição de linhas de pesquisa, avaliação, validação e recomendação de tecnologias apropriadas, compatíveis com a Política Nacional de Ater.
Considerar as especificidades relativas a etnias, raças, gênero, geração e diferentes condições socioeconômicas e culturais das populações rurais, em todos os programas, projetos de Ater e atividades de capacitação.
Incorporar às ações de Ater os princípios da Economia Solidária e da Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável.

Apoiar o estabelecimento de redes solidárias de cooperação que ajudem a potencializar e articular o conhecimento necessário para estabelecer processos sustentáveis de desenvolvimento local e territorial.
Estimular a democratização dos processos de tomada de decisão, assim como a participação de todos os membros da família na gestão da unidade familiar e nas estratégias de desenvolvimento das comunidades e territórios.
Contribuir na orientação dos processos organizativos e de capacitação de jovens e de mulheres trabalhadoras rurais, considerando suas especificidades socioculturais.
Fortalecer iniciativas educacionais apropriadas para agricultura familiar, tendo como referência a Pedagogia da Alternância, assim como outras experiências educacionais construídas a partir da realidade dos agricultores familiares.
Desenvolver ações que possibilitem e garantam o resgate de sementes e de raças tradicionais de animais, contribuindo diretamente para evitar a erosão genética e para assegurar a preservação da biodiversidade.
Promover abordagens metodológicas que sejam participativas e utilizem técnicas vivenciais, estabelecendo estreita relação entre teoria e prática, propiciando a construção coletiva de saberes, o intercâmbio de conhecimentos e o protagonismo dos atores na tomada de decisões.

4.4. Orientações metodológicas para as ações da Ater pública

Compatível com os princípios e diretrizes antes enunciadas, a metodologia para a ação da Ater pública deve ter um caráter educativo, com ênfase na pedagogia da prática, promovendo a geração e apropriação coletiva de conhecimentos, a construção de processos de desenvolvimento sustentável e a adaptação e adoção de tecnologias voltadas para a construção de agriculturas sustentáveis. Deste modo, a intervenção dos agentes de Ater deve ocorrer de forma democrática, adotando metodologias participativas e uma pedagogia construtivista e humanista, tendo sempre como ponto de partida a realidade e o conhecimento local. Isso se traduz, na prática, pela animação e facilitação de processos coletivos capazes de resgatar a história, identificar problemas, estabelecer prioridades e planejar ações para alcançar soluções compatíveis com os interesses, necessidades e possibilidades dos protagonistas envolvidos. Esta metodologia deve permitir, também, a avaliação participativa dos resultados e do potencial de replicabilidade das soluções encontradas, para situações semelhantes em diferentes ambientes.

No processo de desenvolvimento rural sustentável atualmente desejado, o papel das instituições, bem como dos agentes de Ater, do ensino e da pesquisa, deverá ser exercido mediante uma relação dialética e dialógica com os agricultores e demais públicos da extensão, que parta da problematização sobre os fatos concretos da realidade. Dessa forma, é necessário adotar-se um enfoque metodológico que gere relações de co-responsabilidade entre os participantes, suas organizações e as instituições apoiadoras ou prestadoras de serviços, tanto na fase de planejamento como na execução, monitoramento e avaliação das ações. Logo, a obtenção de resultados esperados estará subordinada ao efetivo comprometimento dos assessores técnicos com as dinâmicas sociais locais, e dos diversos públicos da extensão, e suas organizações, com os objetivos individuais e coletivos que venham a ser estabelecidos. Para que isto venha a ocorrer, os serviços de Ater devem incorporar, em sua forma de ação e intervenção, uma abordagem holística e um enfoque sistêmico, articulando o local, a comunidade e/ou território às estratégias que levem a enfoques de desenvolvimento rural sustentável e, também, à transição a estilos sustentáveis de produção.

A partir destas premissas, deverão ser privilegiadas atividades de pesquisa-ação participativas, investigação-ação participante e outras metodologias e técnicas que contemplem o protagonismo dos beneficiários e o papel de agricultores-experimentadores, bem como novas estratégias de geração e socialização de conhecimentos e de mobilização comunitária que possibilitem a participação de agricultores e demais públicos da extensão como agentes do desenvolvimento rural sustentável.

5. Entidades participantes do Sistema Nacional de Ater

Para fins desta Política considera-se como instituições ou organizações de Ater aquelas que tenham como natureza principal de suas atividades a relação permanente e continuada com os agricultores familiares e demais públicos da extensão e que desenvolvam um amplo espectro de ações exigidas para o fortalecimento da agricultura familiar e para a promoção do desenvolvimento rural sustentável, em toda a sua complexidade. Tais instituições ou organizações poderão habilitar-se a participar do Sistema Nacional Descentralizado de Ater Pública, buscando seu credenciamento junto ao Fórum Nacional de Gestão da Ater Pública ou nos Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural Sustentável (ou similares), na forma em que este procedimento vier a ser regulamentado pelo Fórum.
A partir desta referência, estão compreendidas como entidades, instituições ou organizações que podem participar do Sistema Nacional Descentralizado de Ater Pública:
as instituições públicas estatais de Ater (municipais, estaduais e federais);
as empresas de Ater vinculadas ou conveniadas com o setor público;
os serviços de Extensão Pesqueira;
as organizações dos agricultores familiares que atuam em Ater;
as organizações não-governamentais que atuam em Ater;
as cooperativas de técnicos e de agricultores que executam atividades de Ater;
estabelecimentos de ensino que executem atividades de Ater na sua área geoeducacional;
as CFR (Casas Familiares Rurais), EFA (Escolas Família Agrícola) e outras entidades que atuem com a Pedagogia da Alternância e que executem atividades de Ater;
redes e consórcios que tenham atividades de Ater;
outras, que atuem dentro dos princípios e diretrizes desta Política.

6. Sobre a gestão e coordenação do Sistema Nacional de Ater

A estrutura de gestão e coordenação da Ater nacional deverá ser composta pelos seguintes organismos:

Quanto à coordenação

A coordenação ocorrerá por meio das instituições responsáveis pela execução da Política Nacional de Ater, a saber: Ministério do Desenvolvimento Agrário, Secretaria da Agricultura Familiar e Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural. Caberá ao Dater, como estabelece o Decreto nº 5.033:

"I – contribuir para a formulação da política agrícola, no que se refere à assistência técnica e extensão rural;

II – formular, coordenar e implementar as políticas de assistência técnica e extensão rural, capacitação e profissionalização de agricultores familiares;
III – supervisionar a execução e promover a avaliação de programas e ações no que diz respeito à assistência técnica e extensão rural;
IV – fomentar a inovação tecnológica na agricultura familiar;
V – implementar ações, elaborar, promover e avaliar a execução de programas e projetos de fomento específicos no que diz respeito à assistência técnica e extensão rural;
VI – promover a integração entre os processos de geração e transferência de tecnologias adequadas à preservação e recuperação dos recursos naturais;
VII – coordenar o serviço de assistência técnica e extensão rural;
VIII – promover a compatibilidade das programações de pesquisa agropecuária e de assistência técnica e extensão rural."

Para exercer as atribuições legais o Dater deverá:

Elaborar e submeter ao Fórum Nacional de Gestão da Ater Pública e ao Secretário da Agricultura Familiar o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural.
Promover a formação do Sistema Nacional de Ater Pública e realizar o credenciamento das Instituições ou organizações que formarão parte do mesmo, bem como estimular e apoiar a formação de redes de serviços de Ater.
Liderar a construção de estratégias de ação com base na Política Nacional de Ater.
Estabelecer articulações com os setores governamentais, não-governamentais e de representações da agricultura familiar.
Captar e administrar recursos financeiros para apoiar ações descentralizadas de Ater e catalisar o uso de recursos federais destinados a apoiar atividades baseadas nas orientações da Política Nacional Ater.
Alocar os recursos financeiros para assegurar a universalização da oferta de serviços de Ater pública, gratuita e de qualidade a todos os agricultores familiares do país.
Estabelecer vínculos e facilitar a parceria com as entidades de pesquisa nacional e estadual, e com os estabelecimentos de ensino.
Articular com o Ministério da Educação e entidades de ensino, visando adequar os currículos e a formação profissional aos requisitos da Política Nacional de Ater.
Estabelecer vínculos e articulações com órgãos e/ou programas governamentais estratégicos, assim como com os estados e municípios, apoiando iniciativas que sejam convergentes com a Política Nacional da Ater.
Promover o apoio político-institucional e a divulgação da Política e de Programas Nacionais de Assistência Técnica e Extensão Rural e dos planos, programas e projetos deles decorrentes.
Monitorar e avaliar as ações descentralizadas de Ater, tanto na execução financeira quanto na adequação metodológica e tecnológica, zelando pela coerência destas ações com os princípios, diretrizes, objetivos e orientações estratégicas e metodológicas, estabelecidos nesta Política Nacional de Ater.
Estimular a participação dos beneficiários no planejamento, no monitoramento e na avaliação das ações realizadas no âmbito da Política e de Programas nacionais de Ater.
Propor e apoiar processos de capacitação em Ater para extensionistas, assessores técnicos e outros agentes, desde os níveis de gerência até os níveis de execução, inclusive com apoio à produção de material didático-pedagógico.
Apoiar atividades de capacitação de agricultores e de extensionistas/assessores.
Firmar contratos e convênios com entidades executoras de programas de Ater, na perspectiva de implementação da Política Nacional de Ater.

Promover o intercâmbio de conhecimentos e apoiar iniciativas de sistematização e socialização de experiências bem sucedidas.
Elaborar estudos e análises para subsidiar o Fórum Nacional de Gestão da Ater Pública, o Comitê de Ater do Condraf e os Conselhos e entidades estaduais e municipais.
Estabelecer uma política de comunicação social e de assessoria parlamentar, com o objetivo de informar sobre as ações e buscar subsídios para aperfeiçoar o Programa Nacional de Ater.
Promover a integração entre as ações de Ater realizadas por organizações governamentais e/ou não-governamentais, a fim de evitar a dispersão da utilização dos recursos e redução do potencial sinérgico que poderia ter uma ação coordenada e uma unificação no uso dos recursos financeiros.
Destinar recursos para atividades de sistematização e socialização de experiências bem sucedidas de Ater, seja quanto a estratégias de desenvolvimento rural sustentável seja com respeito a tecnologias e sistemas apropriados para estilos de agricultura de base ecológica, desenvolvidas a partir das orientações da Política Nacional de Ater, organizando e disponibilizando um banco de referências sobre essas experiências.
Viabilizar a oferta de serviços capazes de atender às necessidades de Ater no caso de públicos prioritários, em situação de carência e/ou em zonas deprimidas, e que não tenham nenhuma assistência e nem estejam incluídos entre os beneficiários em projetos de OG ou ONG.
Promover a realização de estudos que possam identificar o custo dos serviços de Ater nas diferentes regiões e entidades executoras, assim como estudos para verificar a relação família/técnico que vem sendo adotada, a fim de propor indicativos sobre a melhor relação, considerando a efetividade e qualidade do trabalho de Ater.
Promover estudos visando a implementação de um Fundo Nacional para o financiamento dos serviços públicos de Ater.
Outras atribuições determinadas pelo MDA, SAF ou pelo Fórum Nacional de Gestão da Ater Pública.

Quanto à gestão
A gestão da Ater pública será compartilhada entre representantes do governo federal, de instituições dos estados, entidades de representação da agricultura familiar e organizações representativas da sociedade civil que atuem na promoção do desenvolvimento rural sustentável, por meio da participação em diferentes colegiados consultivos, que serão instituídos.

Deste modo a execução desta Política Nacional e dos futuros Programas Nacionais de Ater se dará a partir da discussão e encaminhamentos adotados após auscultar estes coletivos em suas respectivas esferas de competência.

b.1 - Em nível nacional:

No plano federal a implementação da Política Nacional Ater deverá estar articulada com as orientações emanadas do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável – Condraf.

No âmbito do Condraf está instituído o Comitê de Assistência Técnica e Extensão Rural, que tem as seguintes atribuições:

I - apoiar a implementação da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural – Pronater;
II -formular e propor diretrizes nacionais para a Assistência Técnica e Extensão Rural, com o objetivo de implementação da Política Nacional de Ater – Pnater;
III -propor outras políticas complementares voltadas ao desenvolvimento rural sustentável que envolvam atividades de Ater, além da capacitação de técnicos, agricultores familiares, populações tradicionais e assentados;
IV- estabelecer orientações para a qualificação e universalização dos serviços de Ater aos agricultores familiares e outros grupos sociais apoiados por políticas governamentais;
V – formular e propor estratégias de organização e consolidação de redes de serviços de Ater, visando a busca permanente da universalização da oferta destes serviços e do conhecimento no campo;
VI – estudar e propor alterações em políticas públicas federais visando o fortalecimento das entidades públicas e privadas de Ater, bem como a ampliação e qualificação da oferta de serviços de Ater, no âmbito nacional, levando em conta as orientações estabelecidas na Pnater;
VII – apoiar iniciativas de Ater que visem o desenvolvimento territorial e de áreas reformadas pelo PNRA, assim como aquelas ações destinadas à melhoria da renda e das condições de vida de públicos diferenciados como: indígenas, quilombolas, pescadores artesanais, ribeirinhos, seringueiros, extrativistas e assentados da reforma agrária e dos programas de reestruturação fundiária;
VIII – analisar e propor estratégias de Ater apropriadas às particularidades dos territórios apoiados pelo Condraf;
IX – articular-se com o Fórum Nacional de Gestão da Ater Pública e com o Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural - Dater, visando trazer ao âmbito do Condraf as iniciativas e proposições daquele Fórum e do Dater;
X – estudar e propor fontes alternativas de financiamento para viabilizar a implementação da Política e do Programa Nacional de Ater;
XI- estudar e propor a constituição de um Fundo Nacional de Apoio às atividades de Ater, conforme está previsto na Política Nacional de Ater, em articulação com o Fórum Nacional de Gestão da Ater Pública;
XII – sugerir diretrizes para aplicação de recursos orçamentários e outros que venham a constituir o Fundo Nacional de Ater;
XIII - solicitar informações que julgar necessárias ao desempenho de suas atribuições ao órgão gestor da Ater nacional e a órgãos executores dos programas financiados com recursos do Fundo.
XIV – manter o Condraf informado sobre as atividades e resultados do Comitê de Ater, por meio de relatórios periódicos.

Ainda no âmbito federal será criado o **Fórum Nacional de Gestão da Ater Pública** como órgão colegiado consultivo, coordenado e assessorado pelo Dater. O Fórum deverá constituir-se num espaço privilegiado para a articulação entre as organizações vinculadas à Ater, visando a formação do Sistema Nacional Descentralizado de Assistência Técnica e Extensão Rural. Caberá ao Fórum Nacional de Gestão da Ater Pública:

"I - Zelar pela implementação e rigoroso cumprimento dos princípios e diretrizes da Política Nacional de Ater, bem como pela missão, objetivos, orientações estratégicas e metodológicas para a ação da Ater pública;
II - Analisar e aprovar os Programas Nacionais de Ater, zelando pela sua execução;

III - Propor e sugerir alterações nos critérios e procedimentos para cadastramento e/ou credenciamento de entidades candidatas a participar do Sistema Nacional Descentralizado de Ater Pública;
IV - Incentivar a formação de redes de serviços de Ater nos estados, territórios e municípios, objetivando a qualificação da oferta de serviços;
V - Articular-se com os Conselhos Estaduais ou Câmaras Técnicas Estaduais de Ater (ou similares), buscando subsídios e passando orientações necessárias para a qualificação de ações de Ater no âmbito dos estados e municípios;
VI - Articular-se com o Condraf – por meio do Comitê de Assistência Técnica e Extensão Rural, assim como com Conselhos Regionais, Conselhos de Consórcios, Conselhos de Territórios, Fóruns, e outras formas organizativas que congreguem municípios ou estados, visando fortalecer a Política Nacional de Ater e buscando a ampliação da oferta de serviços;
VII – Articular-se com outras instituições e órgãos setoriais, visando o fortalecimento e aperfeiçoamento das ações de Ater em todo o país;
VIII - Propor critérios e aprovar normas destinadas ao monitoramento e avaliação das ações realizadas no âmbito da Política e de Programas nacionais de Ater;
IX – Propor adequação da Política e dos Programas nacionais de Ater;
X- Zelar para que os programas, projetos e ações de Ater contemplem as diversidades econômicas e socioculturais das diferentes regiões do País, bem como as especificidades de gênero, etnia, raça e gerações;
XI – Promover a realização de estudos, pesquisas, seminários e outros eventos técnico-científicos, destinado a qualificar os serviços de Ater;
XII – Estimular a realização de parcerias entre entidades governamentais, não governamentais, nacionais e internacionais, com o fim de buscar a qualificação e a ampliação da oferta de serviços de Ater;
XIII – Promover e apoiar mecanismos de fortalecimento da participação e do controle social sobre as atividades de Ater, com ênfase nos Conselhos e Câmaras Técnicas de Ater nos estados, municípios e territórios;
XIV – Realizar estudos e propor alternativas para a criação de um Fundo Nacional para financiamento das atividades da Ater pública,
XIV- Elaborar e aprovar seu regimento interno.

b.2 - Em nível estadual e municipal:

Na esfera dos estados e municípios a implementação da Política Nacional de Ater e de futuros Programas nacionais de Ater deverá buscar articulação com as orientações dos Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural Sustentável ou Câmaras Técnicas Estaduais de Ater de dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável ou Câmaras Técnicas Municipais de Ater (ou similares), que devem ser, preferentemente, deliberativos e paritários, contando com a participação dos setores estatais, de representação dos agricultores e da sociedade civil organizada.

Deverá ser incentivada a gestão compartilhada entre as esferas federal e estaduais, visando a implementação da Política e de programas de Ater, em estreito relacionamento com o Dater e com Fórum Nacional Gestor da Ater Pública. Os Conselhos ou as Câmaras Técnicas de Ater, de âmbito estadual, deverão ter como principais atribuições:
Compatibilizar as políticas e linhas prioritárias de Ater definidas em âmbito nacional com as políticas estaduais e municipais;

Articular-se com os Conselhos Municipais ou Câmaras Técnicas Municipais de Ater dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Sustentável;
Articular-se com Conselhos de Consórcios, Conselhos Regionais, Fóruns, e outras formas organizativas de territórios que congreguem municípios;
Credenciar instituições ou organizações de Ater que optem por integrar o Sistema Nacional de Ater Pública;
Acompanhar, monitorar e avaliar as ações de Ater patrocinadas pelos recursos públicos oriundos das esferas federal e estaduais;
Incentivar e apoiar a formação de redes de serviços de Ater nos estados e municípios, promovendo a inserção das várias organizações, arranjos institucionais e estratégias de prestação de serviços de Ater já existentes;
Promover a articulação das ações de Ater com as diferentes Secretarias e outros órgãos públicos e programas estaduais para garantir o bom uso dos recursos destinados a Ater;
Buscar a integração das atividades de Ater com programas, projetos e outras iniciativas governamentais voltadas para o desenvolvimento rural sustentável;
Propor ao Fórum Nacional de Ater e aos respectivos Governos Estaduais a alocação de recursos para apoiar projetos de Ater, com base nas demandas dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural ou Câmaras Técnicas Municipais de Ater;

Nos municípios a gestão será compartilhada por meio de Conselhos Municipais ou Câmaras Técnicas Municipais de Ater, dos Conselhos, que terão, entre outras, as seguintes atribuições:

Articular-se com os Conselhos ou Câmaras Técnicas Estaduais;
Buscar informações e manter um processo de divulgação da política de Ater;
Estimular e apoiar a formação de redes de serviços de Ater no âmbito do município;
Coordenar a elaboração, analisar e aprovar o Plano Municipal de Ater, como parte integrante do Plano Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável;
Monitorar a execução dos serviços e avaliar as atividades de Ater executadas com recursos públicos;
Propor ao Conselho Estadual de Desenvolvimento ou Câmara Técnica Estadual de Ater, ao Governo Municipal ou outras entidades financiadoras, a alocação de recursos para apoiar projetos de Ater demandados pelas comunidades rurais ou organizações de agricultores.

7. Recursos Financeiros

Na esfera federal, o MDA deverá incluir no Plano Plurianual - PPA e no Orçamento Geral da União - OGU o volume de recursos necessários para viabilizar as ações de Ater requeridas pela Agricultura Familiar, indispensáveis à implementação e continuidade da oferta de serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural. Espera-se que tanto os estados como os municípios participem com aportes financeiros e de infra-estrutura, assumindo parcela da responsabilidade pela oferta de serviços de Ater, dentro de uma ação de articulação dos entes federados.

Caberá ao Dater/SAF/MDA identificar, captar e alocar recursos de outras fontes, buscando viabilizar convênios com outros ministérios e outras entidades governamentais e não governamentais. Do mesmo modo, caberá ao Dater/SAF/MDA promover ações capazes de viabilizar a alocação de recursos de parceiros internacionais.

Parte dos recursos orçamentários do MDA para ações de Ater será alocada nos Programas Estaduais de Ater, para o financiamento de instituições ou organizações de Ater credenciadas, que tenham trabalho permanente e continuado no âmbito dos estados e/ou municípios, conforme estabelecido neste documento. Outra parte dos recursos deverá ser canalizada para um Fundo Nacional de Apoio aos Serviços de Ater, a ser constituído e administrado pelo Dater/SAF/MDA. Aos recursos deste Fundo teriam acesso, mediante seleção e avaliação de projetos, entidades de Ater credenciadas e que atendam às exigências da Política Nacional de Ater, correspondentes às condições mínimas de infra-estrutura, equipes multidisciplinares, capacitação técnica, condições de abrangência e garantia de continuidade dos serviços aos grupos/comunidades participantes de diferentes projetos de desenvolvimento rural sustentável, respeitando as diferenças regionais e parecer dos Conselhos Estaduais.

O Programa Nacional de Ater deverá estabelecer critérios de participação financeira da União, de modo a favorecer os municípios e estados com maiores dificuldades financeiras, visando assegurar a universalização da oferta dos serviços. De igual forma, devem ser observadas as peculiaridades geográficas e produtivas de cada região. A participação da União se dará de forma tal que fique assegurada uma maior parcela dos recursos aos estados mais carentes. Na medida em que se fortaleçam os serviços de Ater nesses estados, esta diferenciação deverá ser reduzida progressivamente até ser alcançado um equilíbrio na oferta de serviços nas diferentes unidades federativas.

7.1. Requisitos básicos para credenciamento de entidades prestadoras de serviços

As entidades que queiram participar da rede de serviços de Ater apoiada pelo MDA/SAF deverão atender os seguintes requisitos básicos e outros aprovados pelo Fórum Nacional de Gestão da Ater Pública e implementados pelo Dater:

A entidade interessada em prestar serviços de Ater a agricultores familiares e outros beneficiários dos programas geridos pelo MDA deve buscar seu credenciamento junto ao Dater, segundo as normativas que venham a ser estabelecidas.

Somente serão aceitos os pedidos de credenciamento de entidades com base territorial e abrangência geográfica definidas, não sendo acolhido o credenciamento de entidades que não possam comprovar esta condição. O credenciamento de entidades deverá considerar a infra-estrutura disponível, assim como a capacidade operacional e a adequação entre o dimensionamento da equipe técnica e de apoio em relação ao trabalho a ser realizado, área de abrangência e número de beneficiários a serem atendidos.

Ao solicitar o credenciamento, as entidades ou redes de Ater devem comprovar: a) que possuem um corpo técnico multidisciplinar, com seus profissionais devidamente registrados nos respectivos Conselhos Profissionais (quando for o caso); b) que seu corpo profissional detém conhecimentos nas áreas requeridas pelos projetos a serem apoiados. Tanto a condição de multidisciplinariedade como a das áreas de conhecimento poderão ser atendidas em forma conjunta por entidades parceiras, no caso de organizações que atuam vinculadas a redes de Ater.

A entidade a ser credenciada deve se comprometer a utilizar os recursos alocados pela Política Nacional de Ater exclusivamente para a prestação de serviços de Ater aos beneficiários que estejam enquadrados como agricultores familiares, indígenas, quilombolas, pescadores artesanais, assentados pelos programas de reforma agrária, ribeirinhos, seringueiros, extrativistas e outros públicos definidos pelo Dater/SAF/MDA.

A entidade a ser credenciada deve ter incorporado em suas diretrizes de trabalho as questões de gênero, geração, raça e etnia.
A entidade deve comprometer-se a prestar orientações técnicas com ênfase para o uso sustentável dos recursos naturais renováveis, eliminação do uso de agroquímicos de síntese e de organismos geneticamente modificados, preservação e aumento da biodiversidade, entre outras práticas que promovam o uso e o manejo ecológico dos recursos naturais, bem como atuar mediante o uso de metodologias participativas tendo como referência às orientações presentes nesta Política Nacional de Ater.
A entidade credenciada deve submeter-se aos mecanismos e procedimentos de acompanhamento, controle e avaliação das atividades contratadas e/ou conveniadas, estabelecidos pelo Fórum Nacional de Gestão da Ater Pública/Dater e poderá ser descredenciada a qualquer momento, se constatado o não cumprimento dos serviços contratados.
O credenciamento deverá ser renovado anualmente, mediante avaliação e aprovação dos serviços prestados, considerando a opinião dos beneficiários.
A opinião dos agricultores diretamente envolvidos como beneficiários de serviços de Ater deverá ser considerada na escolha das entidades prestadoras de serviços.

7.2. Critérios para a alocação de recursos

A entidade de Ater interessada em receber recursos do MDA deve seguir os princípios, diretrizes, missão, objetivos, orientações estratégicas e metodologias da Política Nacional de Ater.
A entidade credenciada e contemplada com o repasse de recursos gerenciados com base na Política Nacional de Ater deve comprometer-se a prestar contas dos recursos recebidos, nos termos da legislação em vigor, e a encaminhar, ao Conselho ou Câmara Técnica em que estiver credenciada um relatório sucinto das atividades desenvolvidas, e/ou relatório da situação dos projetos apoiados, conforme normas a serem estabelecidas pelo Dater/SAF.
A entidade que venha a ser beneficiada com recursos gerenciados com base na Política Nacional de Ater não poderá, em nenhuma hipótese, terceirizar os serviços contratados e/ou conveniados, ou repassar parte das responsabilidades assumidas, junto ao Dater/SAF/MDA, para outra entidade ou profissional, sob pena de descredenciamento.
Independentemente da alocação geral de recursos, o Dater/SAF poderá apoiar financeiramente a realização de Projetos Piloto que possam servir como referência de “boas práticas”.
Deverão ser construídos indicadores a serem usados para estabelecer parâmetros para a distribuição dos recursos federais. A combinação dos fatores abaixo, entre outros, poderá ser usada para orientar a maior ou menor destinação dos recursos aos estados:
Número de Agricultores Familiares, por estado.
Menor grau de IDH de estados e municípios.
Renda líquida média do universo de agricultores familiares, por estado.
Maior porcentagem de estabelecimentos rurais caracterizados como de agricultura familiar, por estado e município.
Maior número de estabelecimentos rurais de agricultores familiares, por estado e município.
Será considerado com elemento qualitativo, a ser pontuado positivamente na avaliação de projetos, as abordagens que integrem atividades voltadas para a melhoria no desempenho do trabalho e dos resultados da agricultura familiar, tais como: inserção nos mercados, verticalização e transformação da produção, agricultura de base ecológica, produção de artesanato, promoção e participação no turismo rural, organização dos agricultores,

administração rural, adoção de metodologias participativas para a construção de processos de DRS e de planejamento municipal, levando em conta as especificidades regionais.

8 – Capacitação para a transição

Para o estabelecimento de um novo paradigma orientado ao desenvolvimento rural sustentável e ao estabelecimento de estilos de agricultura sustentável, com base nos princípios da Agroecologia, deve-se ter como ponto de partida um processo de capacitação massiva de extensionistas e assessores técnicos capaz de garantir a implantação de um enfoque de Ater baseado em processos educativos potencializadores do crescimento do ser humano como cidadão. Isto requer uma sólida formação dos agentes para o uso de metodologias participativas promotoras do envolvimento consciente dos atores sociais e que fortaleçam suas capacidades para a ação individual e coletiva.

O processo de capacitação para a transição deverá ter um conteúdo capaz de formar os profissionais para atuarem como agentes de desenvolvimento local, com condições de investigar, identificar e disponibilizar aos agricultores, demais públicos da extensão e ao conjunto das pessoas que vivem no meio rural um conjunto de opções técnicas e não técnicas, compatíveis com as necessidades dos beneficiários e com o espaço territorial onde estejam inseridos.

Para que seja viabilizada a proposta de capacitação para a transição, o Dater promoverá um amplo processo de ***"formação de formadores".*** Ao mesmo tempo, deverão ser estabelecidos programas continuados de atualização profissional e nivelamento de informações compatíveis com a Política Nacional de Ater e com as dinâmicas de desenvolvimento local, regional ou territorial, para todos os atores. Do ponto de vista metodológico, as atividades de formação deverão privilegiar metodologias baseadas na Pedagogia da Alternância. As ações de capacitação devem abranger além dos técnicos, os agricultores e outros agentes envolvidos nos processos de desenvolvimento rural, considerando sempre as demandas e realidades locais, regionais ou territoriais.

9 – Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural

Imediatamente após a promulgação da Política Nacional de Ater, o Dater deverá tomar as iniciativas necessárias para a elaboração do Programa Nacional de Ater. Este Programa deverá contemplar além dos processos de capacitação continuada de agentes - agricultores e extensionistas/assessores -, ações destinadas a potencializar a produção de alimentos básicos, de modo a contribuir para a segurança alimentar das populações rurais e urbanas. De igual forma, deverão ser estabelecidas estratégias que fortaleçam a produção e a oferta de produtos agrícolas e matérias primas, para os mercados locais, regionais e internacionais. Deverão, também, ser planejadas as ações de apoio às atividades não agrícolas e outras que estejam direcionadas à melhoria das condições de vida da população.

POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL

Glossário

1- Agricultura Familiar - sem pretender entrar em grandes discussões teóricas, considera-se "agricultura familiar" aquela em que os trabalhos em nível de unidade de produção são exercidos predominantemente pela família, mantendo ela a iniciativa, o domínio e o controle do *que* e do *como* produzir, havendo uma relação estreita entre o que é produzido e o que é consumido (ou seja, são unidades de produção e consumo), mantendo também um alto grau de diversificação produtiva, tendo alguns produtos relacionados com o mercado. Para efeito deste documento, o conceito de Agricultor(a) Familiar subentende: agricultores familiares tradicionais, famílias assentadas por programas de Reforma Agrária, extrativistas florestais, quilombolas, ribeirinhos, indígenas, pescadores artesanais e outros beneficiários dos programas do MDA.

2 - Agricultura Sustentável - é aquela que reconhece a natureza sistêmica da produção de alimentos, forragens e fibras, buscando tratar com igualdade questões tais como: equilíbrio ambiental, justiça social e viabilidade econômica. Ademais, implica na necessidade de estabelecimento de relações solidárias entre diferentes setores da população, incluindo diferentes povos e gerações. A agricultura sustentável, sob o ponto de vista agroecológico, é aquela que, tendo como base uma compreensão holística dos agroecossistemas, seja capaz de atender, de maneira integrada, aos seguintes critérios: a) baixa dependência de *inputs* comerciais; b) uso de recursos renováveis localmente acessíveis; c) utilização dos impactos benéficos ou benignos do meio ambiente local; d) aceitação e/ou tolerância das condições locais, antes que a dependência da intensa alteração ou tentativa de controle sobre o meio ambiente; e) manutenção a longo prazo da capacidade produtiva; f) preservação da diversidade biológica e cultural; g) utilização do conhecimento e da cultura da população local; e h) produção de mercadorias para o consumo interno e para a exportação (Gliessman, 1990). Para Altieri, a expressão agricultura sustentável se refere à "busca de rendimentos duráveis, a longo prazo, através do uso de tecnologias de manejo ecologicamente adequadas", o que requer a "otimização do sistema como um todo e não apenas o rendimento máximo de um produto específico" (Altieri, 2002).

3 - Agroecologia – A Agroecologia é entendida como um enfoque científico destinado a apoiar a transição dos atuais modelos de desenvolvimento rural e de agricultura convencionais para estilos de desenvolvimento rural e de agricultura sustentáveis (Caporal e Costabeber, 2000; 2001; 2002). Partindo, especialmente, de escritos de Miguel Altieri, observa-se que a Agroecologia constitui um enfoque teórico e metodológico que, lançando mão de diversas disciplinas científicas, pretende estudar a atividade agrária sob uma perspectiva ecológica. Sendo assim, a Agroecologia, a partir de um enfoque sistêmico adota o *agroecossistema* como uma unidade de análise, tendo como propósito, em última instância, proporcionar as bases científicas (princípios, conceitos e metodologias) para apoiar o processo de transição do atual modelo de agricultura convencional para estilos de agriculturas sustentáveis. Então, mais do que uma disciplina específica, a Agroecologia se constitui num campo de conhecimento que reúne várias "reflexões teóricas e avanços científicos, oriundos de distintas disciplinas" que têm contribuído para conformar o seu atual *corpus* teórico e metodológico (Guzmán Casado et al., 2000). Por outro lado, como nos ensina Gliessman (2000), o enfoque agroecológico pode ser definido como " a aplicação dos princípios e conceitos da Ecologia no manejo e desenho de agroecossistemas sustentáveis", num horizonte temporal, partindo do conhecimento local que, integrando ao conhecimento científico, dará lugar à construção e expansão de novos saberes socioambientais, alimentando assim, permanentemente, o processo de transição agroecológica. Por isto mesmo, quando se fala em Agroecologia, está se tratando de uma orientação cujas atribuições vão muito

além de aspectos meramente tecnológicos ou agronômicos da produção, incorporando dimensões mais amplas e complexas, que incluem tanto variáveis econômicas, sociais e ambientais, como variáveis culturais, políticas e éticas da sustentabilidade. (Caporal e Costabeber 2003; 2004)

4 - Comunidade – espaço territorial que representa um conjunto de dimensões articuladas, desde o ponto de vista humano (é atribuída à Marx a afirmação que "comunidade é onde todas pessoas se conhecem pelo nome"), econômico (atividades econômicas e de subsistência com certa similitude), e de organização social (igrejas, escolas, associações, comércio local, etc). Normalmente, os limites deste espaço geográfico são determinados por referências/marcos estabelecidos pelos próprios moradores (o Rio, o córrego, o "Travessão", etc).

5 - Desenvolvimento local/endógeno/territorial - É um processo de criação, de valorização e de retenção das riquezas de um território, progressivamente controlado pelo conjunto dos habitantes. É o resultado da ação articulada do conjunto de diversos agentes sociais, culturais, políticos e econômicos, públicos ou privados, existentes no município e na região, para a construção de um projeto estratégico que oriente suas ações de longo prazo (Bianchini, 2.001). Supõe o uso economicamente racional e ambientalmente sustentável dos recursos disponíveis.

6 - Desenvolvimento Sustentável - "Processo de mudança social e elevação das oportunidades da sociedade, compatibilizando, no tempo e no espaço, o crescimento e a eficiência econômica, a conservação ambiental, a qualidade de vida e a eqüidade social, partindo de um claro compromisso com o futuro e com a solidariedade entre gerações" (Buarque, 1994).

7 - Eqüidade – é a possibilidade das diferenças serem manifestadas e respeitadas, sem discriminação. É a condição que favorece o combate das práticas de subordinação ou de preconceito, em relação às diferenças de gênero, étnicas, religiosas, políticas, culturais, das minorias, etc. O conceito de eqüidade é concebido como o reconhecimento e a efetivação, com igualdade, dos direitos da população, sem restringir o acesso a eles (Sposati, 2.000). É também o resultado de uma adequada e equilibrada distribuição dos recursos e das riquezas geradas pela sociedade, no processo de desenvolvimento econômico**.**

8 - Etnia – o termo etnia é utilizado fundamentalmente para referir-se às características culturais que são partilhadas por um povo: língua, religião, costumes, tradições, sentimento de lugar, ...(Meyer). Segundo Bobbio, o termo etnia diz respeito à um "grupo social cuja identidade se define pela comunidade de língua, cultura, tradições, monumentos históricos e territórios". Para Max Weber, o grupo étnico se constitui fundamentalmente na crença subjetiva na comunidade de origem, sendo indiferente o fato da comunidade de sangue existir ou não.

9 - Formação/capacitação – processo de avanço do conhecimento e da consciência, capaz de despertar e fortalecer habilidades, dinamizar o saber local apropriado pelos atores envolvidos, criar novos conhecimentos e disseminar informações úteis para os objetivos de cada grupo social, de modo a permitir mudanças de comportamento e de atitudes a partir da leitura crítica da realidade concreta.

10 - Gênero – gênero é um conceito que possibilita compreender as relações de poder que se apoiam nas valorações e significados culturais atribuídos, assimetricamente, a homens e mulheres (Barsted, 2000). Segundo Joan Scott, "gênero é a base das relações de poder na sociedade ". Trabalhar com uma perspectiva de gênero é reconhecer que a manutenção de hierarquias entre homens e mulheres pode levar à perpetuação das demais relações de opressão e exploração existentes na sociedade. Além disso, é formular mecanismos capazes de inibir na prática a reprodução de desigualdades de direitos e deveres entre homens e mulheres, bem como de criar condições favoráveis ao desenvolvimento de uma sociedade justa e sustentável (INCRA, 2000).

11 - Inclusão Social – é o resultado de um processo de construção da cidadania capaz de recuperar a dignidade das pessoas e, conseguir acesso à emprego e renda, a moradia decente, aos serviços sociais essenciais, como educação e saúde, além da participação nas instâncias decisórias.

12 - Público beneficiário – trata-se de atores sociais, homens e mulheres, que participam de políticas públicas geridas pelo MDA ou possuem potencial para participar de tais políticas.

13 - Raça – raça é um conceito relacional, que se constitui histórica e culturalmente, a partir de relações concretas entre grupos sociais, em cada sociedade (Gomes, 1995). Segundo Araújo, este conceito supera o determinismo biológico, dando lugar a outras três dimensões para análise da questão racial: a geográfica, a histórica e a política. A dimensão geográfica remete à uma ancestralidade comum que teve e/ou tem origem em uma localização específica, sofrendo influências do clima, da adaptação ao ambiente e, das formas de economia. A dimensão histórica refere-se ao processo de ascendência e descendência, e nos mostra que os grupos sociais constróem historicamente a sua trajetória, atuando enquanto sujeitos, influenciando e modificando a sociedade da qual fazem parte, através do trabalho e da herança cultural. Por fim, a dimensão política permite afirmar e provar o quanto não se pode discutir o racismo no Brasil sem destacar que a discriminação existente em nossa sociedade não é somente étnica-cultural, mas possui uma dimensão racial dos indivíduos e, não a sua origem étnica.

14 - Redes – redes são instrumentos intelectuais ou representações usados para evidenciar as diversas formas de relação social. Rede é " o desenho das relações entre as pessoas, o qual permite prever quem fala com quem, favorecendo a transmissão e a transformação das idéias". Desta forma, o estabelecimento de redes é particularmente decisivo no caso da circulação da informação e da inovação. Alguns exemplos de redes são citados na literatura:
relações socioeconômicas de proximidade, como as prestações de trabalho do tipo mutirão, troca de diárias, etc.;
rede técnico-econômica, definida como um "conjunto ordenado de atores heterogêneos, centros de pesquisa e extensão, empresas, organismos financiadores, usuários e poderes públicos que participam coletivamente da concepção, da elaboração, da produção e da difusão de processos de produção, bens e serviços, incluindo até transações comerciais em certos casos";
rede sociotécnica, definida como "estruturas desenhadas pelas relações interpessoais múltiplas, que reúnem atores individuais e institucionais, em âmbito regional ou local, em torno de objetos técnicos e de objetivos comuns".

15 - Segurança alimentar e nutricional sustentável – trata-se de *assegurar o acesso aos alimentos para todos e a todo o momento, em quantidade e qualidade suficientes para garantir uma vida saudável e ativa (FAO, 1996).* A oferta de alimentos na quantidade necessária e de forma permanente requer uma agricultura ambientalmente sustentável e capaz de produzir alimentos com elevada qualidade biológica.

16 - Serviço de boa qualidade – é aquele que atende aos interesses e necessidades do público beneficiário.

17 - Território **– o território é mais que uma simples base física para as relações entre indivíduos e organizações: possui um tecido social, uma organização complexa, feita por laços que vão muito além de seus atributos naturais. Um território representa uma trama de relações com raízes históricas, configurações políticas e identidades. Embora o município seja uma importante unidade administrativa de um território, em algumas regiões o território ultrapassa os limites de um município, facilitando o processo de integração entre municípios (Abramovay, 2.000).**

Grupo de Trabalho que coordenou a elaboração da
Política Nacional de Ater:

Argileu Martins
Eros Marion Mussoi
Fani Mamede
Francisco Roberto Caporal
Guilherme de Freitas Ewald Strauch
Hur Ben Corrêa da Silva
Inocêncio Gasparin
Joaquim Thomas
Márcia Muchagata
Nicolau Schaun
Roberta Maçada Lange
Romeu Padilha de Figueiredo

Oficinas regionais para elaboração da Política Nacional de Ater
Belém, Curitiba, Campo Grande, Recife.

Oficina nacional para elaboração da Política Nacional de Ater
Brasília, 24 e 25/09/03.

Logo partenaire

Kátia GONCALVES DE FREITAS

Logo partenaire

L'ÉVOLUTION DE LA POLITIQUE BRÉSILIENNE D'AIDE TECHNIQUE ET DE VULGARISATION AGRICOLE (P.N.A.T.E.R.) VERS LE RÉFÉRENTIEL AGROÉCOLOGIQUE

Résumé

La Politique Brésilienne d'Aide Technique et Vulgarisation Agricole (PNATER) a fait récemment l'objet d'un changement radical vers un référentiel d'inspiration agroécologique, après une longue période marquée par le « paradigme de la modernisation et du diffusionisme productiviste ». Notre analyse de ce changement, à partir de l'approche cognitive de l'Analyse de Politiques Publiques, a montré qu'il s'explique surtout par la conjonction des facteurs suivants : 1) le renouvellement du débat sur la vulgarisation agricole impulsé par la montée en force du paradigme de la durabilité ; 2) la montée en puissance d'une coalition d'acteurs articulée autour du projet d'une nouvelle PNATER centrée sur l'agriculture familiale et l'agroécologie ; et 3) une conjoncture politique favorable à l'institutionnalisation de ce projet, marquée notamment par un compromis entre le nouveau « décideur public » (gouvernement central et élites administratives) et ladite coalition, et par l'exclusion du processus de décision des représentants des agriculteurs patronaux, par principe hostiles à l'agroécologie. L'appui des organismes internationaux de coopération a aussi joué en faveur de ce changement radical de la politique étudiée.

Mots-clés : changement de politique publique, aide technique, vulgarisation agricole, agroécologie, agriculture familiale, Brésil.

Résumé en anglais

The Technical Assistance and Rural Extension Brazilian Policy (PNATER) was recently the focus of a radical changing leading up to an agroecological inspiration referential, after a long period, marked by the paradigm of the modernization and the productivism diffusionnist. Our analysis of this changing process, starting from the cognitive approach of Public Policies showed that it is explained especially by the conjunction of the following factors: 1) renewal of the debate on rural extension enhanced by the sustainability paradigm ascension 2) progressive strength of an articulated actors coalition around the project of a new PNATER, focused on the family agriculture and in Agroecology; and 3) a favorable political conjuncture to the institutionalization of this project, especially marked by a commitment between the new "public decisor" (central government and administrative elite) and the aforesaid coalition, and also by the exclusion of the deciding process of the patronal agriculture representatives, for applying hostile principles to agroecology. The support of the international cooperation organisms also favored this radical changing of the so studied policy.

Key-words : public policy change, technical assistance, rural extension, agroecology, family agriculture, Brazil.