



# L'agroécologie en projets. Comment s'institutionnalise la marginalisation de la « transition agricole » en France, au Brésil et à Cuba

Marie Aureille, Jeanne Pahun, Sébastien Carcelle

DANS **POLITIX** 2023/4 n° 144 , PAGES 177 À 199

ÉDITIONS **DE BOECK SUPÉRIEUR**

ISSN 0295-2319

ISBN 9782807380462

DOI 10.3917/pox.144.0177

Date de mise en ligne : 11/06/2024

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://shs.cairn.info/revue-politix-2023-4-page-177?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...  
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



**Distribution électronique Cairn.info pour De Boeck Supérieur.**

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur [cairn.info/copyright](https://shs.cairn.info/copyright).

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

# L'agroécologie en projets. Comment s'institutionnalise la marginalisation de la « transition agricole » en France, au Brésil et à Cuba

**Marie Aureille, Jeanne Pahun & Sébastien Garcelle**

**Résumé** – En France, au Brésil ou à Cuba, la mise à l'agenda de la promesse de la « transition agroécologique » a suivi des trajectoires différentes. Son opérationnalisation épouse toutefois une forme commune, celles des projets (appels à projets, projets de développement, projets de recherche). Alors que les politiques agricoles productivistes continuent de drainer la grande majorité des ressources financières et institutionnelles, ce recours aux projets permet la mise en scène du volontarisme des États en matière de verdissement de leur secteur agricole et entretient le récit d'une « transition agroécologique » en train d'advenir. Le choix privilégié de cet instrument d'action publique ne conduit pas à sortir l'agroécologie de sa marginalité par son inscription au sein de politiques de transition agricole, mais il tend plutôt à institutionnaliser sa marginalisation. Bénéficiant avant tout à des acteurs intermédiaires chargés de faire le lien entre financeurs et mondes agricoles, sélectionnant un nombre réduit d'agriculteurs ou d'agricultrices exemplaires ; les projets agroécologiques financent davantage des mises en réseaux que des changements de pratiques dans les exploitations.

**Mots clés** – agroécologie, institutionnalisation, projets, instrument d'action publique, politiques agricoles, Cuba, France, Brésil

En l'espace de quelques années, l'expression « transition agroécologique » s'est imposée dans le langage courant. Inscrite à l'agenda politique de nombreux États<sup>1</sup> et institutions internationales<sup>2</sup>, la notion de « transition » est devenue incontournable dans les discours liés à l'agriculture. Il semble ainsi acquis que le modèle agroécologique serait en train de transformer, voire de supplanter le modèle de production dominant. Pourtant, à l'échelle globale, le secteur agricole ne semble pas avoir engagé cette transition, que cela soit en termes d'émission de gaz à effet de serre<sup>3</sup>, d'usage de pesticides<sup>4</sup> ou d'actualisation du référentiel productiviste<sup>5</sup>. Les indicateurs globaux du secteur laissent ainsi entendre que la « transition agroécologique » promue par les États ou les agences des Nations Unies ne serait pas une transition en cours, mais plutôt la promesse d'une transition à venir, celle qui viendrait remédier aux problèmes posés par le modèle de la modernisation agricole adopté au siècle dernier. Nous analysons l'institutionnalisation de cette promesse de transition et les instruments de politique publique qui la mettent en œuvre dans trois pays devenus, pour des raisons différentes, des références en matière d'agroécologie : Cuba, le Brésil et la France. L'agriculture cubaine, présentée comme une agriculture sans pétrole et produits chimiques, est une vitrine médiatique importante de l'agroécologie. Le Brésil a été l'un des premiers pays à édicter des politiques nationales en faveur du développement d'une agriculture alternative, soutenue par de puissantes organisations de la société civile<sup>6</sup>. La France, quant à elle, a lancé en 2012 un programme ministériel de promotion de l'agro-écologie<sup>7</sup> s'appuyant notamment sur une communauté de recherche importante<sup>8</sup>. Les politiques agroécologiques de ces trois pays, initiées dans différents contextes

1. Ajates Gonzalez (R.), Thomas (J.), Chang (M.), « Translating Agroecology into Policy: The case of France and the United Kingdom », *Sustainability*, 10 (8), 2018 ; Giraldo (O. F.), McCune (N.), « Can the State Take Agroecology to Scale? Public Policy Experiences in Agroecological Territorialization from Latin America », *Agroecology and Sustainable Food Systems*, 43 (7-8), 2019.

2. Loconto (A. M.), Fouilleux (É.), « Defining Agroecology: Exploring the Circulation of Knowledge in FAO's Global Dialogue », *The International Journal of Sociology of Agriculture and Food*, 25 (2), 2019.

3. Rapport FAO, *Agriculture, Forestry and Other Land Use Emissions by Sources and Removals by Sinks*, 2014.

4. Rapport FAO, *Pesticides Use, Pesticides Trade and Pesticides Indicators*, 2022.

5. Fouilleux (É.), Goulet (F.), « Firmes et développement durable : le nouvel esprit du productivisme », *Études rurales*, (2), 2012.

6. Brandenburg (A.), « Mouvement agroécologique au Brésil : trajectoire, contradictions et perspectives », *Natures Sciences Sociétés*, 16 (2), 2008 ; Bayle (E.), Beauval (V.), *Le Brésil, un pionnier de l'agro-écologie : expériences d'AVSF et de ses partenaires*, Lyon, Agronomes et Vétérinaires Sans Frontières, 2013.

Santiago de Abreu (L.) et al., « Relações entre agricultura orgânica e agroecologia: desafios atuais em torno dos princípios da agroecologia », *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, 26, 2012.

7. Cette graphie avec un tiret est utilisée initialement par le ministère de l'Agriculture français pour défendre son « projet agro-écologique ». Lorsque nous nous référons spécifiquement à ce projet, nous conservons donc le terme émique d'agro-écologie et utilisons sinon la graphie sans tiret, courante dans la littérature.

8. Lamine (C.), Brandenburg (A.) et Billaud (J.-P.), « Perspectives franco-brésiliennes autour de l'agro-écologie », *Natures Sciences Sociétés*, 27 (1), 2019.

et à différents moments historiques, ont pour particularité d'avoir été majoritairement opérationnalisées sous forme de projets.

La mise en projets de l'action publique a été employée par les gouvernements coloniaux avant de devenir l'instrument par excellence du recours à l'aide au développement<sup>9</sup> puis d'incarner le tournant gestionnaire de l'action publique<sup>10</sup>. Le choix de cet instrument semble désormais naturalisé et constitue, selon certains auteurs, un « nouvel esprit » du développement rural<sup>11</sup> ou du développement durable<sup>12</sup>. Cette mise en projets de l'action publique est considérée comme un tournant par rapport au mode de gouvernement par les « plans » mis en œuvre par les États centraux de l'époque fordiste<sup>13</sup>, dont la modernisation du secteur agricole est un exemple probant dans les trois pays d'étude<sup>14</sup>. Cette mise en projets est caractérisée par la sélection et la mise en concurrence des acteurs pour la captation de fonds dans un contexte de rareté des ressources allouées<sup>15</sup>, la professionnalisation des intermédiaires capables d'assurer la logistique des projets<sup>16</sup>, la temporalité restreinte des actions financées ou encore les faibles budgets engagés pour leur réalisation<sup>17</sup>. Le choix de ce dispositif apparaît ainsi comme paradoxal vis-à-vis de l'objectif contenu dans la promesse de l'agroécologie, celui d'effectuer une mutation universelle, profonde et durable du secteur agricole vers plus de durabilité et de justice sociale.

Pour analyser cette apparente contradiction, nous avons mobilisé le cadre d'analyse des instruments de politique publique afin d'étudier les effets de cette mise en projets de la *transition agroécologique*. Un instrument est « un dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur<sup>18</sup> ». En ce sens, les instruments façonnent la mise en œuvre des politiques publiques autant qu'ils participent

9. Lavigne Delville (P.), « Pour une socio-anthropologie de l'action publique dans les pays "sous régime d'aide" », *Anthropologie & développement*, (45), 2017.

10. Béal (V.), Gauthier (M.), Pinson (G.), *Le développement durable changera-t-il la ville ? Le regard des sciences sociales*, Publications de l'Université de Saint-Étienne, 2011.

11. Deverre (C.), « Le "nouvel esprit" du développement rural. Territorialisation, projectification et glocalisation », *Sciences en campagne. Regards croisés, passés et à venir*, La Tour-d'Aigues, Éditions de l'Aube, 2009.

12. Cerne (A.), Jansson (J.), « Projectification of Sustainable Development: Implications from a Critical Review », *International Journal of Managing Projects in Business*, 12 (2), 2019.

13. Pinson (G.), *Gouverner la ville par projet : urbanisme et gouvernance des villes européennes*, Paris, Presses de Sciences Po, 2009.

14. Lyautey (M.), Humbert (L.), Bonneuil (C.), dir., *Histoire des modernisations agricoles au XX<sup>e</sup> siècle*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2021.

15. Breton (É.), « Répondre à l'appel (à projets). Récits d'un apprentissage silencieux des normes de l'action publique patrimoniale », *Politix*, 105 (1), 2014.

16. Bierschenk (T.), Chauveau (J.-P.), Olivier de Sardan (J.-P.), dir., *Courtiers en développement : les villages africains en quête de projets*, Paris, Karthala, 2000.

17. Pinson (G.), *Gouverner la ville par projet...*, *op. cit.*

18. Lascombes (P.), Le Galès (P.), « L'action publique saisie par ses instruments », *Gouverner par les instruments*, Presses de Sciences Po, 2005, p. 13.

à en réinterpréter les objectifs. Notre recherche porte ainsi sur « l'ensemble des problèmes posés par le choix et l'usage des outils (des techniques, des moyens d'opérer, des dispositifs) qui permettent de matérialiser et d'opérationnaliser [cette] action gouvernementale<sup>19</sup> » de la promotion de l'agroécologie.

Dans nos thèses respectives<sup>20</sup>, nous interrogeons chacun à notre manière les formes d'institutionnalisation de l'agroécologie à Cuba, en France ou au Brésil. En mettant en regard nos ethnographies et nos entretiens, nous avons abouti à un constat partagé<sup>21</sup> : celui d'un décalage entre l'inflation discursive d'une promesse de transition et la prolifération de projets agroécologiques relativement circonscrits et dotés de budgets modestes. Ces projets rassemblent plusieurs dispositifs parfois articulés entre eux : projets de développement, projets de recherche et leurs corollaires, les appels à projets.

À partir de ce constat, nous avons engagé un travail collectif entre 2016 et 2023 par le biais de séminaires, de résidences d'écriture et de la rédaction de multiples versions exploratoires de cet article. Nous avons ainsi progressivement « construit des comparables<sup>22</sup> » entre nos terrains d'enquête et affiné la distinction entre ce qui relevait, d'une part de contextes particuliers, et d'autre part de processus transversaux. Alors que la France, le Brésil ou Cuba sont généralement pensés séparément en raison de leurs régimes politiques et économiques très différents, nous défendons ici l'idée que les trajectoires de modernisation agricole, l'idéologie partagée du productivisme et les tentatives d'institutionnalisation d'une voie alternative pour l'agriculture constituent un ensemble de processus qui rendent les politiques agricoles de ces trois pays comparables. Ces dynamiques ont été façonnées depuis la période coloniale par des circulations transnationales d'acteurs, d'idées, d'instruments et de flux matériels et financiers. La socio-anthropologie du développement a par ailleurs rappelé l'intérêt des études comparées de l'action publique au-delà du « grand partage » entre les Nord et les Suds. La circulation des instruments et l'analyse de leurs logiques propres dans des contextes variés sont une entrée particulièrement féconde pour mener de telles comparaisons internationales<sup>23</sup>.

19. *Ibid.*, p. 12.

20. Pahun (J.), *L'agriculture face aux politiques alimentaires : une analyse comparée dans trois régions françaises*, Thèse de doctorat en science politique, Université Paris Est, 2020 ; Carcelle (S.), *Alliances dans le Sertão : croyances et valeurs de l'agroécologie au nord de Minas Gerais*, Thèse de doctorat en anthropologie, EHESS, 2021 ; Aureille (M.), *Cultiver l'État : une anthropologie de la décollectivisation des terres à Cuba* (titre provisoire), Thèse de doctorat en sciences de la société, EHESS, soutenance prévue en 2024.

21. Constat partagé entre nos terrains mais aussi par d'autres chercheuses qui travaillaient alors sur l'action publique agroécologique en Argentine et en France, Clara Jolly, Jessica Thomas et Soazig Di Bianco. La construction de cet article doit beaucoup aux discussions que nous avons eues collectivement.

22. Detienne (M.), *Comparer l'incomparable*, Paris, Seuil, 2000, p. 11.

23. Lavigne Delville (P.), Schlimmer (S.), « Saisir l'action publique en Afrique à travers les instruments. Avant-propos », *Revue internationale de politique comparée*, 27 (2), 2020.

La mise en projets des politiques agroécologiques constitue ainsi l'objet transversal à cette analyse qui dresse une comparaison *a posteriori*<sup>24</sup> des politiques agroécologiques à Cuba, en France et au Brésil par le prisme de leurs instruments. C'est une comparaison *a posteriori* dans la mesure où celle-ci repose sur la mise en discussion d'observations de terrains pensés séparément<sup>25</sup> et d'une analyse commune de la littérature institutionnelle qui accompagne la mise en instruments des politiques nationales agroécologiques (discours, lois, décrets, documentation ministérielle, communication publique, bilans et rapports sur les projets mis en œuvre). Cette démarche comparative expérimentale nous permet de mettre à distance les discours sur la transition et de dépasser une analyse en termes de conflits d'intérêts situés, pour mettre l'accent sur les mécaniques politiques et administratives communes de l'inertie écologique.

La première partie de cet article revient sur la mise à l'agenda politique de l'agroécologie dans les trois pays étudiés. Nous montrons comment les projets s'imposent comme l'instrument emblématique, privilégié et récurrent des politiques agroécologiques. Dans un second temps, nous analysons ce que les caractéristiques de cet instrument font aux acteurs de l'agroécologie, aux actions qu'ils mènent et *in fine* à la promesse de transition.

## Les projets, instruments d'action privilégiés des politiques agroécologiques

Dans la seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle, la France, le Brésil et Cuba ont vu leur secteur agricole profondément remodelé par la mise en œuvre d'une autre promesse, celle de la modernisation agricole. Cette mise en œuvre s'appuyait sur des budgets conséquents et un ensemble d'instruments de politique publique de différentes natures : législatifs et réglementaires (lois d'orientation, régulation de la tenure des terres, définition des statuts professionnels des agriculteurs), économiques (planification des territoires et de la production, soutien à la mécanisation ou aux exportations) ou encore fiscaux (tarifs douaniers, régimes de fiscalité)<sup>26</sup>. Le déploiement de ces instruments coercitifs a établi un

24. Geoffray (M.-L.), Le Renard (A.), Laplanche-Servigne (S.), « Comparer *a posteriori* : retour sur une expérience collective de recherche », *Terrains & travaux*, (2), 2012.

25. Sébastien Carcelle a réalisé 20 mois de terrain entre 2017 et 2019 au sein d'organisations de promotion de l'agroécologie au Brésil, chez des agriculteurs bénéficiaires de leurs projets au nord de l'État du Minas Gerais, et dans les différents événements nationaux organisés autour de l'agroécologie. Marie Aureille a conduit entre 2016 et 2019 une ethnographie de 18 mois dans deux coopératives agricoles dans une municipalité de la province de Pinar del Rio à Cuba et des observations auprès des chercheurs et des organisations qui promeuvent l'agroécologie et le développement des coopératives à l'échelle nationale. Jeanne Pahun a réalisé une centaine d'entretiens sur les volets agricoles de neuf politiques alimentaires locales dans les régions Occitanie, Bretagne et Grand Est entre 2016 et 2018 et une série d'observations dans les différents événements publics de promotion de l'agroécologie dans ces trois régions.

26. Lyautey (M.), Humbert (L.), Bonneuil (C.), dir., *Histoire des modernisations agricoles au XX<sup>e</sup> siècle...*, *op. cit.* ; Aureille (M.), *Cultiver l'État...*, thèse citée ; Carcelle (S.), *Cosmopolitique de l'agroécologie. Enquête au nord du Minas Gerais (Brésil)*, Milan, Mimesis, 2024.

cadre contraignant d'adoption des innovations techniques. En un laps de temps relativement court au regard de l'ampleur des transformations induites, la mise en œuvre de la promesse modernisatrice a ainsi radicalement transformé les paysages agricoles de ces trois pays. La mise à l'agenda de la notion d'agroécologie s'inscrit donc dans un contexte commun de politiques agricoles nationales marquées par l'hégémonie d'un référentiel modernisateur.

### ***D'un mouvement social à une politique de développement rural au Brésil***

Au Brésil, la notion d'agroécologie apparaît dès les années 1980 en opposition à ce référentiel, imposé en particulier par le régime des militaires (1964-1984). Ce contre-modèle est défendu au départ par des agronomes militants qui, de retour d'exil, sillonnent le pays pour proposer aux agriculteurs des « technologies alternatives » et des pratiques écologiques de production. Pour assurer cette diffusion, ils s'appuient sur des projets de développement financés par la coopération internationale, principalement des ONG européennes confessionnelles, catholiques ou protestantes, en collaboration avec des organisations locales.

Au cours des deux décennies suivantes, le concept d'agroécologie gagne en visibilité grâce à la structuration de réseaux tels que l'*Articulação Nacional de Agroecologia* (ANA) et l'Association Brésilienne d'Agroécologie, société savante qui publie la *Revista Brasileira de Agroecologia* et organise tous les deux ans le *Congresso Brasileiro de Agroecologia*<sup>27</sup>. Ces réseaux sont constitués d'agronomes, de chercheuses et de chercheurs, d'universitaires et d'organisations de la société civile qui parviennent à monter des projets de plus grande envergure en s'associant à des bailleurs de fonds privés tels que la Fondation Kellogg's et à des agences de la coopération internationale.

Au cours de la période de transition démocratique (1984-2004), l'agroécologie brésilienne se construit ainsi sur un mouvement social grandissant et animé par une ambition politique globale de réforme de la société, allant au-delà de la seule question agraire. Les syndicats ruraux participent d'ailleurs pleinement à l'arrivée au pouvoir du Parti des Travailleurs (PT). En faisant alliance avec les mouvements sociaux féministes et des droits des minorités, le mouvement agroécologique fédère aussi progressivement des luttes sociales à la fois urbaines et rurales. Le *Mouvement des Sans Terre* (MST), initialement attaché au modèle d'une agriculture conventionnelle et productiviste, embrasse finalement le discours agroécologique au cours des années 2000 et devient

---

27. Monteiro (D.), Londres (F.), « Pra que a vida nos dê flor e frutos: notas sobre a trajetória do movimento agroecológico no Brasil », in Sambuichi (R.H.R.) et al., *A política nacional de agroecologia e produção orgânica no Brasil: uma trajetória de luta pelo desenvolvimento rural sustentável*, Brasília, IPEA, 2017 ; Niederle (P. A.) et al., « A trajetória brasileira de construção de políticas públicas para a agroecologia », *Redes*, 24 (1), 2019.

son principal promoteur au sein du mouvement paysan transnational, *La Via Campesina*<sup>28</sup>. Sous les présidences de Lula (2003-2011) et plus encore de Dilma Rousseff (2011-2016), l'agroécologie devient un objet de politiques publiques à part entière.

L'adhésion à l'agroécologie des gouvernements du PT s'inscrit donc dans le cadre des alliances qui l'ont mené au pouvoir. Elle se traduit par des financements publics fléchés, sous la forme de projets de courte durée en faveur de l'agriculture familiale, tels que les programmes d'achats de denrées alimentaires pour les cantines scolaires ou le financement de citernes d'eau de pluie pour les petites exploitations des régions semi-arides. En 2013, l'adoption de la *Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica* (PNAPO) marque l'apogée du processus d'institutionnalisation de l'agroécologie au Brésil. Prévus pour deux années et renouvelée une fois, cette politique fédérait plusieurs ministères sans proposer cependant de véritable cadrage théorique de l'agroécologie ni d'attendu quant à sa mise en œuvre. Pour les acteurs de l'agroécologie sur le terrain, la PNAPO a surtout incarné la substitution de financements internationaux par des financements nationaux. Les principales activités promues ont été celles de la diffusion de pratiques agroécologiques via le renforcement d'un conseil technique dédié et la constitution de groupes d'étude animés par les universités. L'État brésilien, par le biais du ministère du Développement agricole, devient un « bailleur » parmi d'autres de l'agroécologie, déléguant son opérationnalisation à des universités et à des associations financées sur projets tout en maintenant son soutien à l'agriculture d'exportation administrée par le ministère de l'Agriculture et de l'Élevage.

### ***L'adhésion cubaine à l'agroécologie entre stratégie de crise et géopolitique***

À Cuba, l'agroécologie émerge dans les années 1990 dans le cadre de la « Période Spéciale », un euphémisme forgé par Fidel Castro pour désigner la crise économique, alimentaire et sanitaire qui touche l'île après la chute de l'Union soviétique et le renforcement de l'embargo américain. Les importations chutent de 75 % pour le pétrole, de 78 % pour les engrais et les pesticides et de 50 % pour les denrées alimentaires. Pour endiguer les pénuries, le ministère de l'Agriculture promeut alors une diversification de la production, le soutien aux pratiques agricoles de substitution (traction animale, biocontrôle et agriculture urbaine), l'augmentation de la rotation des cultures et redirige les faibles moyens disponibles vers des « cultures prioritaires » comme le riz, les haricots, mais aussi les cultures d'exportation<sup>29</sup>. Le gouvernement initie également une

28. Thivet (D.), « La Via Campesina et l'appropriation de l'agroécologie », in Cardona (A.) et al., dir., *Dynamiques des agricultures biologiques*, Dijon, Versailles, Educagri, Quae, 2014.

29. Wright (J.), *Sustainable Agriculture and Food Security in an Era of Oil Scarcity: Lessons from Cuba*, London, Earthscan, 2009.

timide politique de décollectivisation des terres, bientôt qualifiée de processus de « repaysannisation<sup>30</sup> ».

L'idée que Cuba engage une transition agricole – le mot « agroécologie » n'est alors pas encore employé – se répand progressivement dans la presse internationale sous l'impulsion d'observateurs extérieurs. En 1992, une délégation composée d'universitaires, de militantes et de militants environnementalistes et de journalistes conduite par Peter Rosset et Medea Benjamin réalise un rapport reposant sur des visites de fermes exemplaires organisées par le ministère de l'Agriculture et sur des entretiens avec des cadres du secteur agricole et des chercheuses et chercheurs locaux. Alors que le pays est asphyxié économiquement et que son agriculture s'effondre, cette enquête dresse un portrait optimiste de l'expérience cubaine et de son caractère exemplaire :

« Cuba connaît aujourd'hui ce qui est essentiellement la plus grande conversion de l'agriculture conventionnelle à l'agriculture biologique ou semi-organique que le monde n'ait jamais connue<sup>31</sup>. »

Ce rapport inaugure un véritable engouement pour l'expérience cubaine au sein des réseaux altermondialistes et engendre une multiplication d'échanges scientifiques comme militants. Des cadres de l'ANAP<sup>32</sup>, l'organisation de masse chargée d'incarner les intérêts des « paysans » dans le système politique cubain, sont ainsi invités à des rencontres de La Via Campesina dès 1996. Ils y découvrent la méthodologie de diffusion de pratiques agroécologiques par les échanges horizontaux entre agriculteurs et lancent le « Mouvement Agroécologique Campesino a Campesino<sup>33</sup> » en 1997 grâce au financement sur projet d'ONG européennes. L'initiative est suivie de près par des chercheurs proches de La Via Campesina comme Miguel Altieri et Peter Rosset qui cosignent de nombreuses publications avec des chercheurs de l'Association Cubaine d'Agriculture Organique ou ceux chargés par l'État du programme d'Agriculture Urbaine<sup>34</sup>. L'adoption du vocable « agroécologie », d'abord pour désigner une démarche scientifique, puis comme synonyme d'« agriculture durable » ou « organique », s'impose progressivement dans ces réseaux. La Via Campesina

30. Figueroa Albelo (V.), « Los campesinos en el proyecto social cubano », *Revista Temas*, (44), 2005 ; Valdés Paz (J.), *Los procesos de organización agraria en Cuba, 1959-2006*, La Habana, Fundación Antonio Núñez Jiménez de la Naturaleza y el Hombre, 2009.

31. Rosset (P.), Benjamin (M.), eds, *The greening of the revolution: Cuba's experiment with organic agriculture*, Melbourne, Ocean Press, 1994, p. 5, notre traduction.

32. Asociación Nacional de Agricultores Pequeños.

33. Williams (J.), *Otros Caminos: Making an Alternative Agriculture Movement in Everyday Cuba*, PhD Dissertation, Anthropology, University of North Carolina at Chapel Hill, 2017, p. 56-59.

34. Par exemple : Altieri (M. A.) *et al.*, « The Greening of the "Barrios": Urban Agriculture for Food Security in Cuba », *Agriculture and Human Values*, 16 (2), 1999 ; Funes Aguilar (F.), Vazquez Moreno (L. L.), dir., *Avances de la Agroecología en Cuba*, La Habana, Estación Experimental Indio Hatuey, 2016.

adoptera d'ailleurs officiellement le terme « agroécologie »<sup>35</sup> à la suite, entre autres, de la publication du deuxième rapport co-dirigé par Peter Rosset sur les résultats du mouvement « Campesino a Campesino » à Cuba<sup>36</sup>.

Le renforcement de ces réseaux transnationaux et la multiplication de projets alliant recherche et développement à Cuba dans les années 1990 et 2000 sont rendus possibles par des changements politiques au sein de l'île. L'adhésion de Fidel Castro au grand récit du développement durable lors d'un discours retentissant au Sommet de la Terre de 1992, ouvre un espace d'opportunités qui permet aux promoteurs de l'agroécologie de qualifier leurs discours et leurs actions de « révolutionnaires » et par là, d'obtenir le droit d'exister dans l'espace politique cubain<sup>37</sup>. Par ailleurs, le gouvernement autorise au milieu des années 1990, l'installation d'ONG étrangères et d'agences de développement bilatérales et onusiennes pour rompre l'isolement provoqué par l'effondrement de l'URSS et obtenir de l'aide internationale. Ces bailleurs étrangers soutiennent, par le biais de projets de développement, des organisations paraétatiques aux statuts divers : des fondations, des laboratoires de recherche agronomique d'universités publiques ou des organisations politiques comme l'ANAP.

Conscient du prestige dont ces projets jouissent dans les mouvements de la nouvelle gauche latino-américaine et altermondialiste<sup>38</sup>, le gouvernement cubain par l'intermédiaire de l'ANAP, promeut l'agroécologie auprès des coopératives et des petits agriculteurs propriétaires de leurs terres. Cependant, le ministère de l'Agriculture continue de favoriser le modèle agricole productiviste avec lequel il a renoué à mesure que l'île sortait de son isolement à la fin des années 1990. L'importation de pétrole vénézuélien à bas coût, l'ouverture au tourisme de masse, l'exportation de services vers les pays latino-américains qui ont basculé à gauche, permettent en effet à Cuba de relancer son modèle économique fondé sur des stratégies d'extraversion<sup>39</sup>. Ainsi, malgré la renommée internationale de la « transition agroécologique cubaine », l'État continue d'apporter l'essentiel de son soutien à l'agriculture productiviste et exportatrice. Alors que cette « transition » est souvent présentée comme une politique cohérente orchestrée par l'État en réaction à la crise<sup>40</sup>, il s'agit plutôt de formes de requalification et de cooptation pragmatiques d'initiatives portées par des acteurs hétérogènes au sein de

35. Thivet (D.), « La Via Campesina et l'appropriation de l'agroécologie », art. cit.

36. Machín Sosa (B.), Roque Jaime (A. M.), Ávila Lozano (D. R.), Rosset (P.), *Revolución agroecológica. Le mouvement de Campesino a Campesino de l'ANAP à Cuba*, ANAP et La Via Campesina, 2012.

37. Gold (M.), « Peasant, patriot, environmentalist: sustainable development discourse in Havana », *Bulletin of Latin American Research*, 33 (4), 2014.

38. Thivet (D.), « La Via Campesina et l'appropriation de l'agroécologie », art. cit.

39. Mesa Lago (C.), « Assessing the conundrums of the Cuban economy under the revolution (1959-2019) », *St Petersburg University Journal of Economic Studies*, 36 (3), 2020.

40. Williams (J.), *Otros Caminos : Making an Alternative Agriculture Movement in Everyday Cuba*, thèse citée.

l'appareil d'État<sup>41</sup>. Pour ces personnes, les projets internationaux se révèlent être des ressources stratégiques pour financer leurs actions.

### ***Une stratégie communicationnelle au ministère de l'Agriculture français***

En France, avant les années 2010, le terme agroécologie est confiné à un archipel d'associations et investi seulement à la marge par quelques équipes de recherche de l'INRA et du Cirad<sup>42</sup>. C'est en 2012 que l'agroécologie est inscrite pour la première fois à l'agenda politique national sous l'impulsion du nouveau ministre de l'Agriculture, Stéphane Le Foll, dont le « Projet agro-écologique pour la France » sera traduit en dispositif législatif en 2014. Cette loi a pour objectif de « placer la triple performance économique, environnementale et sociale au cœur de pratiques agricoles innovantes<sup>43</sup> ». La notion de performance est en effet un élément charnière du projet agroécologique français, elle permet au ministre de l'Agriculture de légitimer son projet de loi dans un contexte hostile aux réformes agricoles<sup>44</sup> tout en affichant une volonté politique d'accompagner l'écologisation des pratiques. Ainsi, en assimilant la dimension écologique à un nouvel élément de performance des exploitations, l'État s'inscrit davantage dans la continuité du référentiel historique de la productivité et de la compétitivité de l'agriculture française que dans une refonte de celle-ci<sup>45</sup>.

Pourquoi dès lors mobiliser la référence à l'agroécologie? L'étude de la construction du projet de loi est à ce titre révélatrice : avant d'adopter le vocable d'agroécologie, le ministre de l'Agriculture se réclamait initialement de celui d'agriculture écologiquement intensive<sup>46</sup>. Préférant finalement écarter cette dénomination jugée trop compliquée<sup>47</sup> ou trop clivante pour certains alliés issus du parti écologiste<sup>48</sup>, le terme d'agroécologie est finalement adopté de manière un peu fortuite<sup>49</sup>, permettant au gouvernement d'afficher une réponse politique aux demandes sociales de verdissement de l'agriculture. L'irruption de l'agroécologie au ministère de l'Agriculture procède donc davantage d'une stratégie communicationnelle globale et d'un alignement sémantique avec les instances internationales, que d'une filiation directe avec les initiatives locales

41. Muño (E. S.), *Opción Cero. El reverdecimiento forzoso de la Revolución cubana*, Madrid, Catarata, 2017 ; Premat (A.), *Sowing change: the making of Havana's urban agriculture*, Nashville, Vanderbilt University Press, 2012.

42. Bellon (S.), Ollivier (G.), « Institutionalizing Agroecology in France: Social Circulation Changes the Meaning of an Idea », *Sustainability*, 10 (5), 2018.

43. Loi n° 2014-1170 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt du 13 octobre 2014.

44. Arrignon (M.), « La transition agro-écologique : une politique de développement durable comme les autres ? », *VertigO – La revue électronique en sciences de l'environnement*, 20 (1), 2020.

45. *Ibid.*

46. Jolly (C.), *Institutionnaliser l'agro-écologie : trajectoire d'une politique d'écologisation de l'agriculture*, Mémoire, Institut d'études politiques de Lille, 2015.

47. *Ibid.*

48. Bellon (S.), Ollivier (G.), « Institutionalizing Agroecology in France... », art. cit.

49. Jolly (C.), *Institutionnaliser l'agro-écologie...*, *op. cit.*

qui existaient alors en France, la rhétorique anti-capitaliste de la Via Campesina ou les politiques ciblant l'agriculture familiale au Brésil.

Le dispositif du plan agroécologique français regroupe un ensemble de plans déjà existants et une soixantaine de mesures<sup>50</sup>. Parmi elles, le lancement d'un appel à projets pour la création d'un « réseau de mobilisations collectives pour l'agro-écologie sur les territoires », transformés par la loi de 2014 en GIEE, Groupements d'Intérêt Économique et Environnemental. Les GIEE sont des collectifs d'agriculteurs « qui s'engagent dans un projet agro-écologique pluriannuel de modification ou de consolidation de leurs pratiques, en visant à la fois des objectifs économiques, environnementaux et sociaux<sup>51</sup> ». Au sein des GIEE, l'État laisse aux collectifs le soin de définir eux-mêmes l'écologisation qu'ils souhaitent mettre en place dans leurs exploitations<sup>52</sup>. Un certain nombre de pratiques sont cependant encouragées : l'autonomie alimentaire des élevages, la réduction de produits phytosanitaires, la conservation des sols, etc. La création des appels à projets GIEE constitue le levier principal du développement de l'agroécologie dans la loi de 2014<sup>53</sup>. D'autres modalités d'action complètent ce dispositif comme la révision de programmes d'enseignement agricole, la relabellisation de programmes d'action ou la majoration d'aides existantes via l'intégration de critères « agroécologiques » dans l'obtention de subventions publiques<sup>54</sup>.

### ***Des projets agroécologiques à la marge des politiques agricoles***

L'agroécologie s'inscrit à l'agenda politique des gouvernements brésilien, cubain et français dans des contextes historiques et sociaux divers. Ces processus de mise à l'agenda sont différents : ils ne renvoient pas aux mêmes communautés d'acteurs et n'entendent pas répondre aux mêmes enjeux de développement agricole. L'agroécologie ministérielle s'ancre au Brésil dans les revendications des mouvements sociaux; elle est promue à Cuba dans un contexte d'embargo qui restreint les importations d'engrais chimiques sur l'île; elle est le fruit d'un travail de *rebranding* de l'agriculture écologiquement intensive au sein du ministère de l'Agriculture en France. Dans les trois cas, l'instrument des projets constitue un dispositif central et récurrent des politiques

50. Bosc (C.), Arrignon (M.), dir., *Les transitions agroécologiques en France : enjeux, conditions et modalités du changement*, Clermont-Ferrand, Presses universitaires Blaise Pascal, 2020.

51. Extrait du décret n° 2014-1173 relatif au groupement d'intérêt économique et environnemental, 13 octobre 2014.

52. Lamine (C.), Derbez (F.), Barbier (M.), « L'indétermination performative d'instruments d'action publique pour la transition agroécologique », in Arrignon (M.), Bosc (C.), dir., *Les transitions agroécologiques en France...*, *op. cit.*

53. Hermon (C.), « L'agroécologie en droit : état et perspective », *Revue juridique de l'environnement*, 40 (3), 2015.

54. Thomas (J.), Barbier (M.), « Au cœur des pratiques d'articulation de la gouvernance multi-niveaux », Communication au Colloque IDEP « L'Interdisciplinarité dans les études du politique. La gouvernance multiniveaux au carrefour des disciplines », Université Paris Est, 15 et 16 septembre 2016.

d'écologisation du secteur agricole relevant explicitement de l'agroécologie. La centralité du projet comme mode préférentiel d'action constitue une rupture par rapport à l'instrumentation historique des politiques agricoles de ces trois pays. Cette convergence vers le même type d'instrument n'est pas fortuite. Elle peut être analysée comme la résultante des recompositions globales de l'action publique qui favorise le recours aux projets et la délégation de l'action publique à des acteurs privés ou associatifs<sup>55</sup>. Elle peut aussi être considérée comme la conséquence de choix politiques visant à soutenir officiellement l'agroécologie, tout en maintenant un haut niveau de subsides pour le développement d'une agriculture productiviste, spécialisée et chimique.

Au Brésil, les financements de l'action publique agroécologique apparaissent en effet dérisoires en comparaison de l'appui financier apporté par le gouvernement au secteur de l'agribusiness (*agronegócio*)<sup>56</sup>. La comparaison budgétaire et le type d'action promue – l'appui aux initiatives locales – démontrent toute l'ambivalence du PT à l'égard de l'agroécologie<sup>57</sup> maintenue dans une précarité institutionnelle alors même que le pays est mondialement reconnu comme un acteur pionnier des politiques agroécologiques. À Cuba, les projets agroécologiques se développent en parallèle de la planification centralisée pensée pour les monocultures intensives et qui favorise les formes d'intégrations industrielles. En France, les moyens financiers et institutionnels consacrés à l'agroécologie sont qualifiés par les observateurs de très faibles au regard des ressources allouées aux politiques agricoles traditionnelles et de l'enjeu central de transformation du secteur<sup>58</sup>.

Ainsi, que cela soit dans le cadre de l'interaction avec des organisations internationales dont le projet est le mode préférentiel d'action, ou dans un contexte de limitation des ressources financières disponibles, le recours aux projets pour opérationnaliser l'agroécologie semble intrinsèquement lié aux ressources que les États sont disposés à y consacrer. L'adhésion officielle aux concepts agroécologiques ne signe pas de transformations profondes des politiques agricoles productivistes qui drainent toujours la majorité des budgets au détriment d'une réorientation des financements publics vers une transition massive du secteur. Le soutien à l'agroécologie se développe à côté des dispositifs existants et sur des

55. Lavigne Delville (P.), « Pour une socio-anthropologie de l'action publique dans les pays ... », art. cit.

56. La principale politique publique en faveur de l'agriculture familiale est l'accès au crédit *via* le programme PRONAF créé en 1995. Même si le montant alloué à ce programme a été multiplié par quatre entre 1999 et 2013, atteignant 800 millions d'US \$, cela ne représente jamais plus que 15 à 20 % des financements publics destinés à soutenir l'*agronegócio*. Voir Sabourin (É.), « L'agriculture brésilienne en débat : évolutions récentes, controverses et politiques publiques », *Problèmes d'Amérique latine*, 95 (4), 2014.

57. Eduardo Del Grossi (M.), dir., *Políticas públicas diferenciadas para a Agricultura Familiar no Mercosul Ampliado. O caso do Brasil*, Brasília, CONTAG/COPROFAM, 2019 ; Sabourin (É.), « L'agriculture brésilienne en débat ... », art. cit.

58. Bosc (C.), Arrignon (M.), dir., *Les transitions agroécologiques en France...*, *op. cit.*

montants faibles. Tout comme il a été montré que la promotion simultanée par la FAO de la *climate smart agriculture* et de l'agroécologie était synonyme d'une posture consensuelle et dépolitisante<sup>59</sup>, cette cohabitation des projets agroécologiques et des politiques agricoles est aussi la marque d'une dépolitisation des enjeux sociaux et écologiques qu'incarnent pourtant localement les mouvements citoyens de l'agroécologie.

## Les effets de la mise en projets de l'agroécologie

L'opérationnalisation de l'agroécologie sous forme de projets produit des effets sur les acteurs qui les portent. Ces acteurs sont conscients des opportunités et des limites qu'offre l'instrument du projet. Ils ont appris à s'en accommoder pour mener à bien leur entreprise de promotion d'un modèle agricole alternatif. Ainsi, au cours de l'Assemblée Générale du Centre d'Agriculture Alternative du Nord de Minas (CAA-NM) en 2017, Fernando M., un ancien agriculteur alors à la tête de ce centre, expose sa vision de l'organisation et conclut :

« Pour financer tout cela [le centre et ses actions], il faut des projets et tous les projets ont un début, un milieu et une fin. Aujourd'hui, le CAA-NM a perdu beaucoup de ressources. Comment peut-on trouver un mode de fonctionnement limité pour pouvoir faire un travail solide<sup>60</sup> ? »

Fernando M., dans sa formule elliptique « tous les projets ont un début, un milieu et une fin », synthétise ce qui constitue le cœur de l'instrument projet – son caractère circonscrit – et qui produit un dilemme structurel pour le CAA-NM, et les organisations similaires : comment assurer, sur des territoires et dans la durée, une continuité et une cohérence à des actions portées par une succession de projets limités dans le temps et financièrement ? Une partie significative de l'activité de la direction du CAA-NM consiste donc à rechercher de nouveaux financements, faisant d'eux des « courtiers en développement » agricole alternatif<sup>61</sup>. En 2017, cette recherche était d'autant plus pressante que le CAA-NM avait été touché de plein fouet par l'arrêt des financements nationaux à destination de l'agroécologie et de l'agriculture familiale au moment de la destitution de Dilma Rousseff. Aussi, l'énergie déployée par le personnel du Centre est en bonne partie destinée à garantir le renouvellement de leur propre activité. Cela a des impacts importants sur la manière dont l'agroécologie prend forme au nord de l'État du Minas Gerais ou intervient le CAA-NM, mais aussi en France et à Cuba où les organisations qui promeuvent l'agroécologie sont confrontées au même dilemme. Cet exemple introduit ainsi les principaux effets

59. Hrabanski (M.), « Une climatisation des enjeux agricoles par la science ? Les controverses relatives à la *climate-smart agriculture* », *Critique internationale*, (1), 2020.

60. Ce verbatim est tiré des carnets de terrain de Sébastien Carcelle. Tous les acteurs cités ont été anonymisés.

61. Bierschenk (T.), Chauveau (J.-P.), Olivier de Sardan (J.-P.), dir., *Courtiers en développement...*, op. cit.

de la mise en projets : la structuration de réseaux de « courtiers » de l'agroécologie, l'allocation d'une partie importante de leurs ressources aux activités de gestion, d'animation et de communication et la valorisation d'initiatives et d'acteurs exemplaires dans le but de pérenniser ces projets.

### ***Les courtiers, principaux bénéficiaires des projets agroécologiques***

Les acteurs qui portent les projets agroécologiques dans les trois pays étudiés ont des profils et des trajectoires différentes. Ils partagent cependant une forme de précarité liée à l'insuffisance de financements pérennes et se retrouvent dans une même configuration d'intermédiation entre des bailleurs et des agriculteurs. En effet, on observe que la mise en projets de l'agroécologie s'organise autour de trois groupes d'acteurs distincts. Le premier est celui des bailleurs tels que les ONG, les agences bilatérales de développement, les organisations internationales ou les administrations étatiques. Ces acteurs définissent à la fois les objectifs prioritaires, le type d'action financée, la nature des dépenses éligibles ou les budgets engagés. Le deuxième groupe d'acteurs est celui des agriculteurs et agricultrices, parfois choisis selon leur genre ou leur âge ; il constitue le public cible des projets. Les bailleurs délèguent la mise en œuvre des projets à un troisième ensemble d'acteurs composé d'organisations aux statuts divers en fonction des configurations nationales ou locales : organismes publics ou paraétatiques, universités et centres de recherche, associations ou encore cabinets de conseil. Ces organisations intermédiaires qui se professionnalisent dans la gestion de projets sont à rapprocher de la figure des « courtiers » proposée par les anthropologues du développement<sup>62</sup>. En faisant le lien entre des mondes socialement, géographiquement et parfois linguistiquement distants, ces courtiers assurent une fonction de médiation et de traduction<sup>63</sup>. Ils doivent se plier aux contraintes sans cesse renouvelées de la gestion bureaucratique imposées par les agences de la coopération internationale ou par les financeurs étatiques<sup>64</sup> et être capables de rendre des comptes selon des standards de plus en plus exigeants, tout en administrant la preuve de l'efficacité de leurs actions. Ils doivent également entretenir des relations de confiance avec les agriculteurs et les communautés auprès desquelles ils interviennent et répondre aux demandes qui leur sont faites en les traduisant dans le langage des bailleurs sans perdre de vue leur propre agenda. Bien souvent, les organisations qui réussissent à capter ces projets sont celles qui disposent de services administratifs et comptables à même d'assumer le travail récurrent de rédaction de rapports d'évaluation.

62. *Ibid.*

63. Grave (M.), *O Sertão está em toda parte: O Local e o Global em Redes de Globalização Contra-hegemônicas*, Mémoire de master, Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Social, Unimontes, 2020.

64. Giovalucchi (F.), Olivier de Sardan (J.-P.), « Planification, gestion et politique dans l'aide au développement : le cadre logique, outil et miroir des développeurs », *Revue Tiers Monde*, 198, 2010.

À Cuba, les courtiers de l'agroécologie sont des universitaires et des agronomes salariés d'institutions agricoles étatiques, dont le financement repose en partie sur des projets de développement internationaux. Depuis la crise des années 1990, capter des financements étrangers est devenu une stratégie cruciale pour la plupart des secteurs d'activité à Cuba afin d'obtenir les ressources nécessaires pour pouvoir travailler (moyens de transport, consommables, matériels informatiques). De tels projets offrent aussi à ces personnes la possibilité de légitimer un agenda de recherche propre pouvant différer légèrement de celui de leurs institutions. Ils leur permettent aussi de partir à l'étranger lors de voyages d'étude ou d'événements internationaux, source de prestige et de ressources économiques supplémentaires. Les avantages matériels et symboliques qu'ils en retirent n'enlèvent rien à leurs convictions et à leur engagement en faveur d'une décentralisation du modèle agricole, d'une écologisation des pratiques et d'une autonomisation des agriculteurs. Au contraire, les projets constituent une forme de reconnaissance internationale qui légitime des positions longtemps minoritaires au sein du pays.

Le projet PIAL (Programme d'Initiatives Agroalimentaires Locales) par exemple, a débuté en l'an 2000 grâce aux financements de l'agence suisse de développement (Cosude) et porte sur la structuration de «groupes d'innovation locale» autour de la création de banques de semences paysannes et la diffusion de pratiques agroécologiques visant l'autonomie des agriculteurs. À la croisée entre le projet de recherche et le projet de développement, il est géré par des agronomes et des chercheuses et chercheurs de l'INCA (Institut National de Sciences Agricoles), le principal centre de recherche étatique en agronomie du pays. Il s'agit d'un des projets majeurs se réclamant de l'agroécologie, que cela soit en termes de budget, de bénéficiaires et de durée (il a déjà été renouvelé quatre fois).

Au Brésil, les courtiers de l'agroécologie sont des agronomes animés d'une forte motivation idéologique. Plus qu'une simple profession, l'agroécologie constitue pour ces militants un cadre politique, éthique et normatif de résistance au modèle dominant incarné par l'agribusiness. Cette vocation agroécologique justifie de nombreux sacrifices consentis au nom de ce projet de société alternatif bien au-delà de la sphère professionnelle<sup>65</sup>. Ils et elles travaillent au sein d'organisations de la société civile qui, pour la plupart, ont été créées dans les années 1980 au sein du réseau des projets de technologies alternatives (*Rede PTA* devenu l'ANA). Ces institutions sont parvenues à se maintenir dans le temps, au gré des changements de contextes politiques nationaux et internationaux, en vivant du renouvellement de leurs projets, faisant croître leur service comptable et financier de façon significative à l'instar du *Centro de Agricultura Alternativa do Norte de Minas* (CAA-NM). Structuré en association dirigée

65. Carcelle (S.), *Cosmopolitique de l'agroécologie...*, op. cit.

par un collège d'agricultrices et agriculteurs élus, le CAA-NM employait une centaine de personnes (agronomes, techniciens et techniciennes, agents administratifs) en 2015 avant de devoir réduire drastiquement son personnel après l'arrêt des financements nationaux en 2016 suite à la destitution de Dilma Rousseff.

Dans le cas français, les procédures de labellisation GIEE sont généralement engagées par les structures historiques d'accompagnement agricole (chambres d'agriculture, Cuma<sup>66</sup>, coopératives ou réseaux de développement de l'agriculture biologique). Elles répondent pour cela aux appels à projets régionaux des Draaf<sup>67</sup>, organes étatiques déconcentrés du ministère de l'Agriculture. La labellisation dure en moyenne 4 à 5 ans<sup>68</sup>, mais ne débloque que peu de financements pour les activités du groupe. Les structures d'accompagnement sont donc invitées à répondre à d'autres appels à projets afin de financer les actions des GIEE. La provenance multiple des sources de financement nécessite une ingénierie complexe à laquelle se superpose la rédaction de bilans obligatoires à fournir aux Draaf. Ainsi, les logiques et les contraintes des appels à projets affectent le quotidien des organisations et agents impliqués, qui dépendent de plus en plus de ces financements au compte-gouttes pour assurer la pérennité de leurs activités.

Malgré la précarité des financements, la mise en projets de l'agroécologie conduit à développer ou à stabiliser des professionnels de l'agroécologie, entre financeurs et agriculteurs. En France, répondre aux appels à projets du ministère de l'Agriculture permet aux structures d'accompagnement agricole de pallier l'amointrissement de leurs ressources financières structurelles. Au Brésil et à Cuba, en dépit du court-termisme d'usage dans la gestion d'activités par projets, les courtiers militants de l'agroécologie ont réussi à animer sur plusieurs décennies des réseaux d'agriculteurs et d'agricultrices. Leur capacité à qualifier leurs actions et à renouveler l'intérêt des financeurs tout en créant de relations sur le long terme avec des agriculteurs leur permettent de mener une action relativement cohérente dans le temps à partir d'une série de projets aux sources de financements et aux objectifs divers.

### ***Financer une mise en réseau plutôt qu'un changement de pratiques***

Bien que la menace du non-renouvellement des projets expose les « courtiers » de l'agroécologie à une forme de précarité structurelle et les oblige à pratiquer un travail incessant de traduction et d'évaluation de leurs actions, l'instrument « projet » est aussi un dispositif cohérent avec la dimension expérimentale de l'agroécologie. La forme projet épouse le postulat des « effets

66. Coopérative d'Usage de Matériel Agricole.

67. Direction Régionale de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt.

68. Moyenne calculée à partir du recensement des GIEE en 2019, Site du ministère de l'Agriculture.

leviers » endossé par les promoteurs de l'agroécologie : en publicisant les démarches de producteurs exemplaires et en organisant des collectifs d'agriculteurs volontaires, il serait possible d'alimenter une vague de changement « par le bas » des pratiques agricoles. Selon Lionel S., l'universitaire qui coordonne le projet PIAL dans une des municipalités de l'ouest de Cuba, le projet vise ainsi à constituer une « masse critique » (*masa crítica*) d'agriculteurs « facilitateurs » qui pourront ensuite diffuser les pratiques agroécologiques<sup>69</sup>. C'est également le principe des GIEE en France qui procède par la valorisation de groupes restreints d'agriculteurs : 7 ans après leur promulgation, les GIEE ne touchaient en effet en 2021 que moins de 3 % des agriculteurs<sup>70</sup>, présentés par le ministère comme des « pionniers » de l'agroécologie capables par leurs pratiques de convaincre l'ensemble du secteur de faire évoluer son système de production. Interrogé par des journalistes qui lui demandaient si « le passage à l'agroécologie [pouvait] se produire sans “mettre le paquet” comme on a su le faire dans les années 1960 pour créer une agriculture familiale intensive... », Stéphane Le Foll, alors ministre, défendait ainsi l'instrument des GIEE au nom de son caractère incitatif<sup>71</sup>.

Cette vision de la « transition agroécologique » qui opérerait de manière horizontale, de proche en proche, incite à financer des actions de mise en réseau. Ainsi, que ce soient les GIEE en France, le PIAL et le Mouvement *Campesino a Campesino* à Cuba, ou encore les centres d'agriculture alternative au Brésil, les activités mises en œuvre au sein des projets se concentrent avant tout sur l'organisation de formations et la structuration de collectifs de praticiens, de conseillers techniques ou de chercheurs. La majorité de ces projets ne permettent pas le financement d'infrastructures ou de matériel agricole, soit parce que les budgets alloués sont trop faibles, soit parce que ces dépenses sont classées comme inéligibles par les bailleurs.

En France par exemple, les structures intermédiaires qui accompagnent les collectifs GIEE ont pour mission principale d'organiser les rencontres au sein des groupes et la circulation des pratiques entre leurs membres. La labellisation GIEE permet aussi aux agriculteurs et agricultrices de bénéficier de majorations d'aides ou d'une attribution préférentielle de certains dispositifs. L'État met ainsi à disposition des groupes GIEE un guide d'aides « mobilisables » et définies comme relevant de l'agroécologie par le ministère : accompagnement pour la réduction des intrants, crédits européens pour l'achat d'un méthaniseur, aides à la labellisation HVE ou AB, etc. Les projets financés dans le cadre de la politique agroécologique n'engagent donc que des montants très faibles. En 2019, par

69. Carnet de terrain de Marie Aureille, 29 janvier 2019.

70. En 2021, les GIEE rassemblent 12 000 exploitations (chiffres du ministère de l'Agriculture) pour 450 000 exploitations (recensement agricole 2020, Agreste).

71. Le Foll (S.), « Une vraie ambition pour l'agroécologie », *Revue Projet*, 332 (20-23), 2013.

exemple, l'enveloppe budgétaire des GIEE s'élevait à 50 000 euros maximum par collectif qui comptait en moyenne 18 exploitants agricoles<sup>72</sup>. Les dépenses éligibles de ces groupements sont celles relevant de l'animation ou de l'ingénierie du groupe, du conseil et de l'expertise et dans une moindre mesure au financement de petits investissements, à de la prestation de service (analyses agronomiques par exemple) ou à des dépenses diverses directement liées à la mise en œuvre du projet (frais de déplacement, location de salle ou de matériel)<sup>73</sup>. Peu de financements s'inscrivent dans la transformation directe des pratiques.

À Cuba, les budgets des projets agroécologiques financent d'une part les frais de fonctionnement de centres de recherche ou d'organisations de masse qui animent ces projets (achat de véhicules, de matériels informatiques ou de consommables) et d'autre part l'organisation de formations, de rencontres, de voyages d'étude, la participation à des événements internationaux ou encore la production de brochures et autres « kits » à distribuer aux participants. Le financement de matériel agricole (citernes, systèmes d'irrigation, machines agricoles) est beaucoup plus rare et ne peut généralement bénéficier qu'à quelques agriculteurs triés sur le volet. Le PIAL, regrette Lionel S., « est un projet de formation (*capacitación*), il n'y a pas beaucoup de fonds, pas beaucoup de ressources [...] on ne peut pas distribuer de systèmes d'irrigation ou de machines<sup>74</sup> ». Il raconte également que, faute de pouvoir recruter un salarié, la banque de semences, une des mesures emblématiques du PIAL et gérée jusqu'alors par des bénévoles, a été mise en sommeil car ceux-ci étaient désormais trop âgés pour s'en occuper. Et si le PIAL reste un des projets agroécologiques les mieux financés à Cuba, l'Agence de coopération suisse (Cosude) a versé 9 millions de francs suisses entre 2012 et 2022<sup>75</sup>, les fonds sont dispersés entre les 45 municipalités où opère le projet (sur les 168 que compte l'île).

Au Brésil, les projets agroécologiques financent également des formations, des kits (homéopathiques ou de biofertilisants), des visites de fermes, des rencontres entre producteurs familiaux ou la construction de locaux pour conserver des semences locales ou du petit matériel. Dans les cadres des politiques publiques à destination de l'agriculture familiale menées entre 2003 et 2016, les centres qui promouvaient l'agroécologie sont aussi devenus des auxiliaires de certaines politiques publiques, comme celles de lutte contre la pauvreté ou la sécheresse, et s'adressaient donc à un public plus large que les seuls agriculteurs et agricultrices acquis à l'agroécologie. Les administrations ont profité

72. Tableau de l'ensemble des GIEE en janvier 2019, Site du ministère de l'Agriculture.

73. Instruction technique DGPE/SDPE/2019-29 sur les modalités de financement des GIEE, ministère de l'Agriculture et ministère de la Transition écologique, 15 janvier 2019.

74. Carnet de terrain de Marie Aureille, 29 janvier 2019

75. « Programa de Innovación Agropecuaria Local PIAL », Site internet du Département fédéral des affaires étrangères DFAE de la Suisse, consulté le 3 octobre 2023. [En ligne : <https://www.eda.admin.ch/deza/fr/home/pays/cuba.html/content/dezaprojects/SDC/en/2012/7F07294/phase1>].

de l'ancrage local de ces organisations pour leur confier l'accompagnement de construction de petites infrastructures, comme des citernes pour collecter les eaux de pluie. Les associations comme le CAA-NM utilisaient aussi une partie des financements de leurs multiples projets pour payer leurs frais fixes (loyers de leurs locaux ou salaires).

Dans les trois pays, les projets agroécologiques financent donc davantage des actions de formation, de mise en réseau et des frais de gestion que des changements de pratiques par le biais d'investissements dans de nouvelles infrastructures ou dans des équipements appropriés. Si les agriculteurs français qui participent aux GIEE ont accès à un vaste système de crédits et d'aides par ailleurs, les petits agriculteurs cubains ou brésiliens sont souvent complètement dépendants des projets pour accéder aux équipements qui leur permettraient de faire évoluer leur système de production. La promotion de l'agroécologie ne pourrait se résumer à une politique d'investissements, ses défenseurs encouragent d'ailleurs les agriculteurs à faire mieux avec moins en s'appuyant sur les écosystèmes, mais un certain nombre d'investissements de base, en particulier l'accès à l'eau ou à du foncier agricole, sont nécessaires pour mettre en place ces « systèmes agroécologiques » recherchés.

### ***Communiquer pour assurer le renouvellement des projets***

Au-delà des budgets, une part importante du temps et des efforts des coordinateurs de projets est consacrée à des actions de communication. L'accent mis sur la « publicisation » des résultats ne peut s'expliquer uniquement par le postulat des « effets leviers » et l'importance donnée à la diffusion de « bonnes pratiques » chez les promoteurs de l'agroécologie. Comme le souligne le président du CAA-NM dans la citation en introduction de cette partie, les projets ont, par nature, une durée limitée dans le temps. Pour conjurer le court-termisme et l'incertitude de leur renouvellement, les courtiers mobilisent beaucoup d'énergie pour mettre en valeur les résultats des projets et entretenir le récit d'une agroécologie viable, désirable et en progression constante.

La plupart des publications sur l'agroécologie à Cuba sont par exemple éditées grâce aux projets de développement. Elles permettent de conforter les initiatives existantes et de faire exister l'agroécologie sur le plan scientifique. Publiciser ces résultats ou mettre en valeur l'expérience d'agriculteurs exemplaires en finançant leur participation à des colloques ou à des rencontres militantes internationales permet aussi d'obtenir une reconnaissance internationale qui légitime la pérennisation du projet dans le temps, tout en renforçant le récit de la transition agroécologique à Cuba. La communication occupe également une place centrale dans les appels à projets en France. Les porteurs de projets

sont ainsi invités à fournir des éléments visuels de leurs actions<sup>76</sup> et des témoignages d'expériences pouvant être relayés sur le site du ministère de l'Agriculture. Cette personnalisation de l'agroécologie a été analysée comme un outil de communication ministérielle cherchant à véhiculer des images concrètes de la transition annoncée afin d'affirmer que des réalisations sont en cours et que les transformations sont déjà engagées<sup>77</sup>. Au Brésil, les structures comme le CAA-NM sont dotées d'équipes de communication chargées de documenter les projets et d'entretenir les supports de communications internes et externes à l'organisation. Dès lors, chaque rencontre entre agriculteurs et agricultrices, chaque événement et chaque formation fait l'objet d'un article diffusé sur leurs réseaux sociaux. La photographie de groupe ou la réalisation de vidéos brèves deviennent ainsi des outils indispensables auprès des financeurs.

Cet impératif de communication entraîne une scénarisation de l'agroécologie et incite les coordinateurs de projet à sélectionner un petit nombre d'agriculteurs exemplaires sur lesquels ils s'appuient pour organiser des visites et des formations et construire l'évaluation de leurs actions<sup>78</sup>. En retour, ces agriculteurs exemplaires deviennent souvent les premiers destinataires des nouveaux projets et des technologies implantées. Ainsi, sur les 50 000 agriculteurs bénéficiaires que revendique le PIAL à Cuba en 2017<sup>79</sup>, nombreux sont ceux à n'avoir suivi que quelques sessions de formation, et seule une minorité de participants « fidélisés » s'investissent de manière continue dans le projet. Ils bénéficient en retour du peu de matériel agricole que le projet peut distribuer pour viabiliser ou renforcer leur capacité d'innovation. À mesure qu'ils transforment leurs fermes et qu'ils expérimentent de nouvelles pratiques, ils renforcent ainsi leur caractère d'exemplarité et de singularité dans l'écosystème global de production.

Alors que dans d'autres configurations, l'imposition de projets nationaux peut limiter fortement l'appropriation de mots d'ordre par les publics cibles<sup>80</sup>, les personnes engagées dans les projets agroécologiques adhèrent fortement à ce modèle de développement agricole. Ainsi, loin de vouloir jeter l'opprobre sur les agriculteurs et les courtiers, souvent militants et militantes, qui animent ces projets et sont pleinement acteurs de la transition agroécologique, notre propos est de souligner qu'une politique de communication autour d'initiatives

76. Dans l'appel à projets de 2019 des GIEE, l'une des demandes explicites des autorités aux collectifs d'agriculteurs est celle de fournir une photo libre de droit, c'est d'ailleurs le seul élément qui figure en gras dans les instructions de l'appel.

77. Thomas (J.) « Quelle Agroécologie le ministère de l'Agriculture donne-t-il à voir ? », post du blog *Carnet Ouvert de Recherche sur l'Agroécologie*, 2016.

78. Valdés Rodríguez (N.), Pérez Costa (D.), Márquez Serrano (M.), « El mejoramiento de los agroecosistemas comienza por el suelo: un caso de iniciativa local », *LEISA Revista de agroecología*, 2008.

79. Brochure « PIAL – Cuba. Innovación agropecuaria para la soberanía alimentaria », Cosude.

80. Boutroue (B.), Hrabanski (M.), Diao Camara (A.), « Gouverner l'adaptation de l'agriculture au changement climatique par projet ? Les limites de la climatisation des politiques agricoles au Sénégal », *Gouvernement et action publique*, 11 (3), 2022.

phares ne saurait constituer une politique globale de transformation agricole. La communication et la production d'indicateurs par les courtiers en vue du renouvellement de leurs projets deviennent ainsi une nouvelle ressource d'État, celle de la mise en scène des succès de l'agroécologie. Les projets agroécologiques servent ainsi à faire exister la promesse d'une autre agriculture soutenue officiellement, à moindres frais.

### **Des projets pour faire exister la promesse de transition**

En France, au Brésil ou à Cuba, l'institutionnalisation de l'agroécologie se fonde sur la rhétorique de la transition agricole. De nature plastique, la *transition agroécologique* élabore un consensus, celui du développement d'une agriculture durable et juste envers les agriculteurs, fondée sur des savoirs locaux et capable de répondre simultanément aux multiples enjeux posés par les objectifs du développement durable. Cette promesse génère suffisamment d'enthousiasme pour faire adhérer un nombre grandissant d'acteurs à cet horizon désirable, tout en gardant des contours modulables, ce qui garantit l'intégration de coalitions hétérogènes. Cette plasticité du terme favorise la circulation du concept de l'agroécologie à l'échelle planétaire et au sein de communautés diverses en s'appuyant sur des malentendus productifs. L'agroécologie incarne également une « promesse de différence<sup>81</sup> » puisqu'elle est présentée comme un modèle agricole alternatif à celui de l'agriculture productiviste. Cette promesse de différence prend différentes formes : elle est celle de plus de justice sociale au Brésil, d'une écologisation des pratiques agricoles en France et de la lutte contre les pénuries à Cuba.

Contrairement à la promesse modernisatrice du secteur agricole qui avait été orchestrée par les pouvoirs publics sous forme de plan, l'opérationnalisation de la promesse agroécologique s'effectue de manière récurrente sous forme de projets de natures différentes, mais aux logiques d'action similaires. L'agroécologie représente ainsi une fenêtre d'opportunité pour financer des acteurs locaux s'en revendiquant depuis plus ou moins longue date (collectifs d'agriculteurs, agents de développement rural). Cependant, si les projets permettent de publiciser l'idée qu'une alternative agroécologique est possible, ils limitent fortement sa mise en œuvre du fait des coûts de gestion des projets et de la sélection des bénéficiaires qui impacte aussi la cohérence territoriale de l'action publique.

La mise en projets de l'agroécologie produit des logiques qui s'autoalimentent. Le recours au projet est premièrement synonyme de sélection et de mise en concurrence des agriculteurs pouvant bénéficier des ressources allouées. Ce n'est ainsi qu'une minorité d'agriculteurs qui s'inscrit dans ces projets étatiques

81. Le Velly (R.), *Sociologie des systèmes alimentaires alternatifs : une promesse de différence*, Paris, Presses des Mines, OpenEdition, 2017. [En ligne : <https://books.openedition.org/pressesmines/3715?lang=fr>].

de développement agroécologique. De nature non coercitive, les projets ne contraignent pas ces agriculteurs ni les autres, à des pratiques précises. Ainsi, les politiques agroécologiques ne définissent ni d'horizon temporel pour atteindre l'objectif de la *transition*, ni d'obligation ou de contrainte légale qui forceraient les acteurs du monde agricole à opérer cette transition. Deuxièmement, les demandes gestionnaires qu'impliquent les projets requièrent la médiation de courtiers, qui apparaissent comme des bénéficiaires importants des ressources allouées. Ces ressources spécifiques sont par ailleurs relativement faibles, notamment au regard des budgets alloués aux instruments traditionnels de soutien à l'agriculture productiviste. Elles permettent de financer des actions d'envergure limitée, principalement de l'animation de réseaux ou de la formation. Troisièmement, les durées souvent courtes des projets maintiennent ces professionnels de l'agroécologie dans une forme de précarité. Une part importante de leurs activités est ainsi consacrée à la communication auprès des financeurs pour garantir le renouvellement des projets. Ces courtiers parviennent cependant à créer une forme de continuité dans leurs actions et dans celles des agriculteurs qu'ils accompagnent pour réaliser des transformations sur le long terme, alimentant de ce fait la promesse initiale d'une transition agricole en train de se faire.

La mise en projets de l'agroécologie compromet ainsi fortement le basculement annoncé du secteur agricole, d'autant plus que l'adhésion des États à la rhétorique agroécologique ne remet pas en cause les politiques historiques de soutien aux systèmes agricoles productivistes qui continuent de drainer l'essentiel des investissements publics. La requalification d'aides existantes et le déploiement d'une intense communication autour des projets permettent cependant aux autorités d'afficher un volontarisme fort concernant la transition du secteur agricole. Si l'agroécologie a réussi à s'imposer sur les scènes politiques françaises, brésiliennes ou cubaines comme une promesse et un horizon désirable, la transformation du système agricole qu'elle promet reste à l'état de simple potentialité. En effet, alors que les politiques de modernisation agricole au XX<sup>e</sup> siècle ont produit des transformations irréversibles de l'agriculture via la consolidation d'infrastructures, d'institutions et d'un ensemble d'instruments d'action publique opérant des contraintes fortes sur ce secteur économique, les projets qui opérationnalisent les politiques agroécologiques participent d'une écologisation à la marge de ce secteur, mais n'entraînent pas un changement structurel du modèle productif. Le recours privilégié et récurrent aux projets semble au contraire entériner de manière structurelle son inscription aux marges du modèle agricole dominant. Il alimente ainsi l'inertie de l'action publique, tout en promouvant l'image d'un secteur déjà *en transition*.

**Marie AUREILLE** est doctorante en anthropologie à l'EHESS et membre du Laboratoire d'Anthropologie Politique. En combinant anthropologie politique et ethnographie multi-espèce, ses recherches portent sur les transformations du gouvernement de l'agriculture à Cuba et ses conséquences socio-écologiques.

**Jeanne PAHUN** est post-doctorante à l'Inrae dans le laboratoire du Lisis. Ses recherches portent sur les enjeux politiques de la régulation du système alimentaire et en particulier de son volet agricole. Sa thèse, intitulée *L'agriculture face aux politiques alimentaires*, est disponible en ligne.

**Sébastien CARCELLE** est enseignant-chercheur au sein de l'équipe Humanités de l'Université Catholique de Lille. Agronome et docteur en anthropologie, il publie en 2024 *Cosmopolitique de l'agroécologie. Enquête au nord du Minas Gerais (Brésil)* chez Mimesis.

*Agroecology as projects. How the marginalization of "agricultural transition" is institutionalized in France, Brazil and Cuba*

**Abstract** – In France, Brazil, or Cuba, the promise of an ecological transition has been set on the agenda following different paths. Its implementation, however, has taken place through a common policy instrument, that of projects (calls for proposals, development projects, research projects). While agricultural productivism continues to drain most financial and institutional resources, financing projects allows the governments to showcase their willingness to green the agricultural sector. It also maintains the narrative of an ongoing "agroecological transition". The preferential choice of this policy instrument does not lead to mainstreaming agroecology by integrating it into agricultural transition policies, but rather tends to institutionalize its marginalization. It benefits primarily intermediate actors responsible for bridging the gap between funders and farmers and selects a limited number of exemplary farmers. Agroecological projects thus finance networking rather than changes in farming practices.

**Keywords** – agroecology, projects, agricultural policy, Cuba, France, Brazil, public policy instruments, institutionalization