

# Des solutions rurales pour le XXI<sup>e</sup> siècle : les politiques publiques en faveur de l'agriculture familiale au Brésil

Par Bernard ROUX

Académie d'Agriculture

Courriel : [bernard.roux@agroparistech.fr](mailto:bernard.roux@agroparistech.fr)

Dans la période actuelle, l'agrobusiness élargit de plus en plus et partout son emprise sur les campagnes. Cependant, certains pays prennent en considération les nombreux paysans malmenés par l'économie de marché, en instaurant des politiques spécifiques en faveur de l'agriculture familiale. Ces politiques prennent des formes diverses : attribution de terres, octroi de crédits bonifiés, adoption de mesures facilitant la commercialisation des produits, allocation de moyens à la vulgarisation technique. C'est le cas du Brésil, grand pays agricole, où des politiques de ce type ont été instaurées au milieu des années 1990 sous la pression des organisations représentant les paysans sans terre, puis amplifiées sous les mandats successifs du Président Lula. Outre des distributions de terres qu'il serait abusif de présenter comme une réforme agraire, elles contiennent des mesures variées conduisant à une meilleure intégration économique et sociale de la paysannerie et orientent les systèmes de production vers plus de durabilité.

## Introduction

L'activité agricole est le théâtre de fortes inégalités sociales qui s'expliquent tout d'abord par un inégal accès à la terre. Ces inégalités sont partout et ont tendance à s'aggraver : dans les vieilles économies latifundiaires d'Amérique du Sud, dans les sociétés où des mécanismes traditionnels de contrôle ont longtemps joué pour limiter les écarts, comme en Afrique où l'on assiste, depuis peu, à l'émergence de grandes unités de production créées par des capitaux extérieurs, ou encore dans les pays de l'ancien bloc communiste, où l'abandon de l'économie planifiée a conduit à la constitution de grandes entreprises sur les décombres des fermes d'État et des kolkhozes tandis que leurs ouvriers devenaient des minifundistes (par exemple, en Ukraine) ou encore dans un pays comme la France, pourtant réputé pour la nature familiale et plutôt homogène de son agriculture, où cette inégalité est une réalité.

Mais les inégalités foncières ne sont pas les seules en cause. S'y ajoute une importante accumulation du capital dans les exploitations qui n'est pas exclusivement corrélée aux sur-

faces mises en valeur. Enfin, la mise en œuvre des technologies existantes est un facteur supplémentaire de différenciation. Le résultat global, à l'échelle mondiale, c'est qu'il existe un petit nombre d'agriculteurs riches (voire très riches) et de très nombreux agriculteurs pauvres, voire misérables, sans compter les ouvriers agricoles totalement dépourvus de terres.

Il est désormais largement admis que l'application des technologies agricoles modernes est néfaste pour les ressources naturelles et pour l'emploi. Mécanisation de plus en plus sophistiquée, informatisation des actes de production, recours massif aux engrais et aux pesticides chimiques, emploi de semences améliorées (hybrides ou génétiquement modifiées), simplification des systèmes de production : autant d'éléments qui interagissent et qui contribuent à l'intensification de la production et à la dégradation de l'environnement. Cette forme d'agriculture qui accompagne la concentration foncière s'est étendue et développée sur un marché concurrentiel devenu international, avec pour principale conséquence sociale la mise en difficulté, d'abord, puis la disparition d'une multitude de petits agriculteurs.

Partout, les États ont soutenu une agriculture productiviste capitalisée sous la bannière de la modernisation, avec des moyens proportionnels à leur richesse. En la matière, les États-Unis et l'Union européenne (UE) sont les leaders incontestables. Sous l'influence de nombreuses critiques, on observe cependant certains infléchissements vers la prise en compte de l'environnement. C'est, par exemple, le cas dans l'UE, où la Politique agricole commune (PAC) a été « verdie », lors de sa récente réforme de 2014, sans pour autant remettre en question le modèle agricole dominant.

Or, certains pays, notamment ceux dans lesquels s'expriment des revendications paysannes pour la terre, vont plus loin en mettant en place des politiques qui, d'une part, sont spécifiquement adressées aux catégories de paysans malmenés par l'économie de marché et pendant longtemps oubliés par les politiques publiques et qui, d'autre part, veulent orienter les systèmes de production et ces agriculteurs vers davantage de durabilité. C'est le cas du Brésil, dont les récentes politiques publiques favorables aux agriculteurs familiaux font l'objet du présent article.

Dans ce pays, la polarisation est extrême entre, d'un côté, l'entreprise agricole héritière des *latifundias*, qui peut atteindre des dizaines de milliers d'hectares et, de l'autre, une agriculture familiale diversifiée qui va du minifundium, où le travail est manuel, à l'exploitant capitalisé et mécanisé. Cette agriculture familiale a deux origines : l'une, ancienne, s'est créée soit dans les interstices des *latifundias*, soit sur des parcelles attribuées à des colons chargés d'occuper de nouveaux espaces ; l'autre, récente, résulte de répartitions d'anciens domaines sous la pression des paysans sans terre et relève de ce qu'il est convenu d'appeler une réforme agraire. Depuis une vingtaine d'années, cet univers familial est pris en compte par des politiques publiques traitant des différents aspects touchant à son économie.

## Luttes paysannes et pseudopolitiques d'accès à la terre

### Les luttes paysannes

Dans cet univers rural brésilien inégalitaire, les paysans sans terre et les ouvriers agricoles constituent une immense poche de pauvreté, et ils sont aussi les acteurs de luttes anciennes pour la terre. Elles débutent dans les années 1950 pour déboucher, trente ans plus tard, sur la constitution du MST <sup>(1)</sup>, qui va modifier radicalement le paysage des actions paysannes. Son objectif est de pousser l'État brésilien à engager concrètement la réforme agraire. La pression directe, au moyen d'occupations de terres, va devenir la méthode appliquée dans tout le Brésil par le MST et par d'autres organisations paysannes. Il a été calculé que 8 536 occupations de domaines ont été réalisées entre 1988 et 2011 par 1,2 million de familles. Pour ces opérations, des centaines de familles sont organisées en campements de fortune installés aux abords immédiats des domaines (le plus souvent au bord des routes pour gagner en visibilité) jusqu'à la résolution du conflit ainsi créé - en faveur des paysans. Cette résolution peut se faire attendre des années, mais elle ne peut être obtenue

que par ce moyen - l'État n'expropriant en effet que sous la pression et au cas par cas.

### Les *assentamentos*

Face à l'intensité de ces luttes agraires, l'État fédéral et les États fédérés brésiliens n'ont pas eu d'autre alternative que celle de mettre en place une politique de distribution de terres. Il s'agit non pas d'une réforme agraire, mais du traitement, au coup par coup, des conflits fonciers, sous couvert de l'application de la loi dite du Statut de la terre, qui prévoit l'expropriation de certains types de *latifundia*.

Sur cette base, à partir du gouvernement Cardoso (au milieu des années 1990), un nombre important d'exploitations familiales a été créé. Entre 1979 et 2011, les statistiques donnent les chiffres suivants : 1 045 069 familles vivaient sur 83,3 millions d'hectares, dans 8 951 *assentamentos*. Les *assentamentos* sont des ensembles d'exploitations installées sur les terres d'un domaine exproprié ou sur d'anciennes terres publiques. Ils constituent des unités territoriales que l'Administration prend en compte pour l'application de ses politiques d'accompagnement dans l'attribution des terres. Le nombre des familles composant un *assentamento* est variable : il peut aller de quelques dizaines à quelques centaines. La surface de chaque exploitation sensée faire vivre une famille dépend des conditions écologiques locales. Administrativement, les *assentamentos* dépendent de qui les a créés, soit l'État fédéral, par l'intermédiaire de son organisme dédié, l'INCRA <sup>(2)</sup>, soit l'État fédéré.

## Le soutien aux nouveaux agriculteurs

Les nouveaux exploitants familiaux qui composent l'*assentamento*, appelés *assentados*, sont encadrés par les organisations qui ont conduit la lutte pour l'accession à la terre, en particulier en créant des associations représentatives qui jouent un rôle important dans la mise en œuvre des mesures d'accompagnement.

Ces mesures sont tout d'abord d'ordre financier : des prêts avantageux sont consentis, la première année, pour aider à la construction d'une maisonnette et pour engager la production agricole, et des subventions sont accordées pour l'alimentation. Par la suite, le recours au financement des campagnes agricoles est possible, grâce au PRONAF <sup>(3)</sup>. Une politique d'assistance technique, qui est une nécessité pour ces nouveaux agriculteurs, existe, mais elle n'est malheureusement qu'insuffisamment appliquée tant par les organismes publics qui en ont la charge dans les États fédérés que par les ONG engagées par l'INCRA.

(1) MST : mouvement des travailleurs sans terre.

(2) INCRA : institut national de colonisation et de réforme agraires.

(3) PRONAF : programme national de renforcement de l'agriculture familiale.

Les familles nouvellement installées le sont sur des territoires vierges de tout équipement social. Une politique d'investissement existe bien, mais le constat général est désolant : pas d'eau courante, pas toujours l'électricité, jamais l'assainissement public. Quant à l'enseignement élémentaire (qui est à la charge des municipalités), il est présent, mais il est de qualité très médiocre. La situation en matière de santé est pire : en général, il n'y a pas de dispensaire, et s'il en existe un, la présence d'agents de santé est plus qu'intermittente. Quant aux routes qui relient les exploitations aux centres urbains, leur mauvais état rend les déplacements d'autant plus problématiques et aléatoires que les transports en commun sont pratiquement absents.

Dans ces conditions difficiles, la grande majorité des *assentados* déclare pourtant que leur qualité de vie s'est améliorée par rapport à ce qu'elle était avant (ce qui en dit long sur leur état de pauvreté antérieur). Cependant, une étude récente a montré que sur la totalité des familles installées jusqu'à 2010, 25 % d'entre elles ont quitté les *assentamentos*.

### La reconnaissance de l'agriculture familiale

Les *assentados* sont venus grossir la très nombreuse population des exploitants familiaux existants, qu'une loi de 2006 a reconnus et qualifiés selon des critères de dimension de leur exploitation et d'emplois. À cette date, elles étaient au nombre de 4,36 millions, pour une surface moyenne de 18,4 hectares et elles comptaient pour 84,4 % du nombre total des exploitations, pour 24,3 % des terres, 74,4 % des personnes occupées dans l'agriculture et 38,0 % de la production agricole finale. Leur importance économique se traduit par la forte proportion des denrées alimentaires de base (manioc, haricots, maïs) qu'elles produisent.

Parallèlement aux actions visant le monopole de la propriété foncière, la CONTAG <sup>(4)</sup>, le MST et leurs soutiens sociétaux ont revendiqué l'adoption de mesures visant à améliorer le sort des petits producteurs. Ils vont réussir à imposer plusieurs décisions essentielles : la reconnaissance officielle de la catégorie des « agriculteurs familiaux », la création de plusieurs lignes budgétaires pour le financement des petits producteurs et la création du MDA <sup>(5)</sup>, en 1999, qui est dédié aux actions orientées vers l'agriculture familiale.

Les victoires obtenues par les organismes représentatifs des sans terre et des paysans ont conduit à une modification radicale du paysage rural brésilien : dans les années 2000, sous les mandats du Président Lula, l'agriculture familiale allait se voir confirmée dans son rôle dans l'approvisionnement alimentaire du pays, ce qui justifiera le soutien qui lui sera accordé.

### La politique de financement de l'agriculture familiale : le PRONAF

Dispositif fédéral, le PRONAF donne accès, depuis 1996, pour les dépenses de campagne et d'investissement, à des

prêts certes plafonnés mais aussi bonifiés, ainsi qu'à des facilités pour leur remboursement. Son objectif vise à favoriser l'insertion des petits et moyens producteurs au marché et d'en augmenter la productivité.

Les mérites du PRONAF ont été démontrés : augmentation de la production et amélioration du revenu des familles, nombre de bénéficiaires accru et couverture géographique du pays quasi-totale, attribution de prêts pour des cultures alimentaires. Cependant, le PRONAF n'atteint pas complètement ses objectifs : les bénéficiaires les plus nombreux se trouvent dans les régions du sud et sont parmi les plus capitalisés ; 67 % des crédits sont destinés au financement de la campagne agricole, c'est-à-dire, fondamentalement, à l'achat d'engrais chimiques, ce qui ne contribue pas au développement du nouveau paradigme agroécologique prôné pour l'agriculture familiale. Enfin, un grand nombre de petits et très petits producteurs restent à l'écart du PRONAF.

### La politique de soutien à la commercialisation et à l'économie des exploitations familiales

#### Le Programme « achat d'aliments » (PAA)

Ce programme très innovant est mis en œuvre depuis 2003 au profit des agriculteurs familiaux afin de les aider à commercialiser leurs produits. Des « achats directs » sont réalisés par la CONAB <sup>(6)</sup> auprès d'agriculteurs organisés en groupes formels (coopératives, associations) ou informels, afin de constituer des réserves alimentaires stratégiques. D'autres sont effectués par les États fédérés ou par les municipalités pour approvisionner, notamment, les cantines des écoles et les hôpitaux, ainsi que les programmes sociaux locaux (banques alimentaires, restaurants populaires, etc.). La CONAB assure également la « formation de stocks par l'agriculture familiale » par l'achat de leur production aux agriculteurs et son stockage dans leurs coopératives ou associations. Enfin, l'« incitation à la production et à la consommation de lait » réalisée par les États du Nordeste et de Minas Gerais permet l'achat de lait aux petits éleveurs. Par le PAA, les petits agriculteurs peuvent se soustraire à l'influence des intermédiaires commerciaux, mais le nombre de bénéficiaires est encore très faible (2,6 % seulement de l'effectif national des agriculteurs familiaux).

#### Le Programme national d'alimentation scolaire (PNAE)

Le PNAE est destiné aux écoles publiques primaires et secondaires, ainsi qu'aux centres de formation pour jeunes adultes. Dérivé du PAA, il oblige (par une loi adoptée en 2009)

(4) CONTAG : confédération des travailleurs de l'agriculture (syndicat réunissant paysans et ouvriers agricoles).

(5) MDA : ministère du développement agricole.

(6) CONAB : compagnie nationale d'approvisionnement (organisme fédéral).

(7) PNATER : politique nationale d'assistance technique et de vulgarisation agricole.



Photo © Bernard Roux

Paysan d'un *assentamento* du Sertão vendant ses fruits et légumes sur un marché urbain.

« L'achat de produits provenant de l'agriculture biologique ou agroécologique est encouragé. Près de la moitié (47,4 %) des municipalités achètent ainsi des produits alimentaires produits par l'agriculture familiale. »

les municipalités à consacrer 30 % de leurs dépenses à l'achat d'aliments destinés aux scolaires, des acquisitions qui sont faites auprès d'agriculteurs familiaux. L'achat de produits provenant de l'agriculture biologique ou agroécologique est encouragé. Près de la moitié (47,4 %) des municipalités achètent ainsi des produits alimentaires produits par l'agriculture familiale.

### Autres mesures économiques

En outre, a été mis en place un système de garantie des prix, qui prend en compte les principaux produits du panier de la ménagère brésilienne (blé, riz, haricot, maïs, manioc et lait). Un programme d'assurance créé en 2003 vise à sécuriser les revenus des agriculteurs familiaux victimes de catastrophes naturelles. À partir de l'année agricole 2008-2009, le MDA a institué une politique à long terme de renforcement du marché interne. Enfin, depuis 2003, un programme vise à intégrer les agriculteurs familiaux dans des projets de développement local sur certains « territoires d'identité ».

### La politique brésilienne de vulgarisation agricole et son orientation agroécologique

L'ancienne politique publique de vulgarisation avait vu ses financements fédéraux s'assécher en 1990.

La reconstruction d'un système national de vulgarisation a été décidée lorsque s'est imposée l'évidence, au début des années 2000, que le soutien de l'agriculture familiale ne pouvait se contenter du programme d'appui financier constitué par le PRONAF. Ainsi, en 2004, le gouvernement Lula a créé la PNATER <sup>(7)</sup>. En rupture avec le modèle diffusionniste de la révolution verte, la PNATER prône l'agroécologie et doit se

(7) PNATER : politique nationale d'assistance technique et de vulgarisation agricole.

construire en associant les agriculteurs familiaux et les institutions publiques et privées porteuses des principes du développement durable. Cette politique propose un nouveau paradigme pour le développement agricole qui se veut respectueux des savoirs paysans et des écosystèmes locaux.

Selon le MDA, « *la recherche de l'inclusion sociale de la population rurale brésilienne la plus pauvre sera l'élément central de toutes les actions orientées par la PNATER* ». Elle prône l'élimination des produits chimiques de synthèse et des OGM, et la préservation de la biodiversité. Le personnel des organismes publics n'étant pas assez nombreux pour pouvoir mettre en œuvre cette « vulgarisation agricole agroécologique », des contrats sont passés à cette fin avec des ONG, mais ces efforts sont loin de satisfaire les besoins des millions d'agriculteurs familiaux brésiliens.

### Conclusion : les leçons de l'exemple brésilien

En ces temps où l'agro-business élargit de plus en plus son emprise et où les petits paysans n'en finissent pas de quitter les campagnes, que peut-on retenir des politiques agricoles brésiliennes ?

Tout d'abord, qu'il serait vain d'attendre des États des politiques favorables aux petits producteurs familiaux sans une forte pression de la part de ces derniers. En effet, prendre en considération ces producteurs, leur attribuer des terres, des crédits bonifiés, adopter des mesures pour aider la commercialisation de leurs productions et se doter des moyens nécessaires à la vulgarisation de pratiques agraires efficaces sont autant de décisions qui ne sont pas vues d'un bon œil par les politiques libérales dominantes. Ensuite, cet ensemble de politiques aboutit à un résultat qui n'est pas quantifiable, mais dont l'importance est considérable : ainsi, la reconnaissance de l'identité citoyenne des sans terre s'accompagne de l'amélioration de leurs conditions de vie grâce à leur insertion dans la société et l'économie. Enfin, les exploitants

familiaux sont des éléments clés de l'économie rurale : ils produisent les aliments de base pour la population, ils constituent une force de travail qu'il faut maintenir dans les campagnes, ils occupent les territoires et assurent une meilleure durabilité des agroécosystèmes.

Bien sûr, il ne faut pas surévaluer le phénomène : l'agro-business brésilien reste tout puissant, draine l'essentiel des financements destinés à l'agriculture. Les distributions de terres n'affectent en rien la structure agraire, qui reste l'une des plus inégalitaires au monde. Mais, du moins, le Brésil démontre-t-il que lorsque se combinent l'action des déshérités et celle de ceux qui militent en leur faveur, avec une volonté politique au gouvernement, des politiques peuvent se mettre en place qui amorcent un certain rééquilibrage des modes de production dans l'agriculture : la production par des entreprises et le salariat n'apparaissent plus les seules options.

Bien entendu, dans le monde, on constate que les dynamiques de marché et le choix de politiques libérales orientent la plupart des agricultures vers le modèle de l'entreprise. Pourtant, d'autres pays que le Brésil se soucient d'apporter un soutien aux agriculteurs familiaux. C'est le cas du Vietnam, où de bons résultats sont obtenus grâce au contrôle étatique sur le foncier et à de gros efforts en faveur de la recherche, de la formation et de l'organisation collective des petits producteurs.

Parmi les pays les moins développés, on peut citer le Mali, où la loi d'orientation agricole promulguée en 2006 reconnaît explicitement l'agriculture familiale et en définit le rôle dans le développement économique du pays, mais elle ne s'est pas accompagnée des moyens nécessaires à son application en raison de la grande pauvreté de ce pays. Au Maroc, le Plan Maroc Vert prétend rompre avec le dualisme de l'agriculture forgé par des décennies de politiques favorisant les grandes exploitations, et ce au bénéfice de l'agriculture dite traditionnelle, qui est celle des très nombreux petits agriculteurs familiaux. Ces expériences mériteraient elles aussi d'être analysées, ce qui n'était malheureusement pas possible dans le cadre du présent article.