

Les Jeudis d'ART-Dev



Les politiques Publiques en faveur de l'agroécologie: études de cas nationales en Amérique Latine et dans la Caraïbe

Montpellier, Jeudi 29 juin 2017

L'expérience brésilienne de construction des politiques publiques en faveur de l'agroécologie

Eric Sabourin (CIRAD & UnB/CDS)



Claudia Schmitt (CPDA/UFRRJ)
Paulo Niederle (PGDR/UFRGS)
Mário Ávida (UNB/FUP-MADER)
Paulo Petersen (AS-PTA)
Luciano Silveira (ASPTA)
William Assis (UFPA/NCADR)
Juliano Palm (CPDA/UFRRJ)

Introduction

Depuis 2012, le gouvernement fédéral du Brésil a implanté une Politique Nationale d'Agroécologie et Production Organique dont l'élaboration et la gestion sont basées sur une série de dispositifs participatifs et intersectoriels. La Commission Nationale d'Agroécologie et Production Organique – CNAPO réunit 28 organisations de la société civile (organisations de producteurs et mouvements sociaux) et une représentation du gouvernement fédéral. La Chambre Interministérielle d'Agroécologie et Production Organique – CIAPO regroupe les représentants des dix ministères impliqués dans la politique nationale.

Ce dispositif participatif a donné lieu à la formulation et réalisation du Ier Plan National d'Agroécologie et Production Organique – 2013/2015 puis du Iiem Plan National d'Agroécologie et Production Organique – 2016/2019. Mais le changement de gouvernement opéré en 2016 suite à un coup d'état parlementaire a pratiquement bloqué cette dynamique en en réduisant largement les ressources, même si les institutions participatives ont été maintenues. L'étude réalisée par les partenaires du DP PP-AL au Brésil présente la trajectoire des politiques publiques en faveur de l'agroécologie à partir d'une analyse historique longitudinale de l'action des mouvements sociaux et des réponses des gouvernements au niveau fédéral.

Contexte et origines

Avec le processus de re-démocratisation (à partir de 1980) divers dispositifs sont venus renforcer la participation citoyenne aux politiques publiques, en particulier dans le domaine du développement rural, du fait de l'organisation et mobilisation croissante des mouvements sociaux ruraux en faveur de la réforme agraire et d'une production familiale et paysanne.

Une première base d'instruments différenciés aura été la reconnaissance dans les années 1990, de l'agriculture familiale comme catégorie différenciée de politiques publiques.

L'agriculture familiale représente 84% des exploitations (4,3 millions) mais ne bénéficie que de 20% des terres agricoles. A partir de 1995, avec la création du Programme National d'Appui à l'Agriculture Familiale, PRONAF elle recevra environ 25% des financements publics à l'agriculture (figure 1). A partir de 1999 cette structure agraire duale se traduit par une division des publics cibles entre deux Ministères: le Ministère de l'Agriculture, Elevage et Approvisionnement ou MAPA et le Ministère du Développement Agraire ou MDA (réforme agraire et agriculture familiale). Le premier a incorporé progressivement la reconnaissance de l'agriculture organique et la mise en place de normes de certification de la qualification, y compris participatives. Le second, le MDA aura timidement proposé sous la pression de la société civile, quelques instruments en faveur de l'agroécologie (crédit Pronaf Agroécologie) et Vulgarisation pour l'agroécologie.

Les gouvernements de coalition conduits par le Parti des Travailleurs (PT) entre 2003 et 2016 ont incorporé à leur agenda l'appui à l'agriculture familiale et la promotion de la Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle (*Fome Zero*). Cependant, l'agriculture d'entreprise (agri-business) est restée le principal bénéficiaire des financements et investissements publics

Figure 1. Evolution du financement de l'agriculture familiale des campagnes 2002/2003 à 2015-2016 (milliards de Réal)

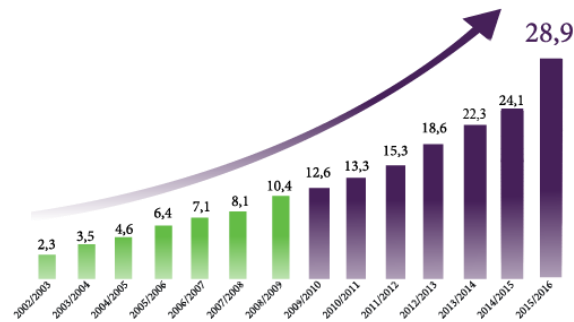
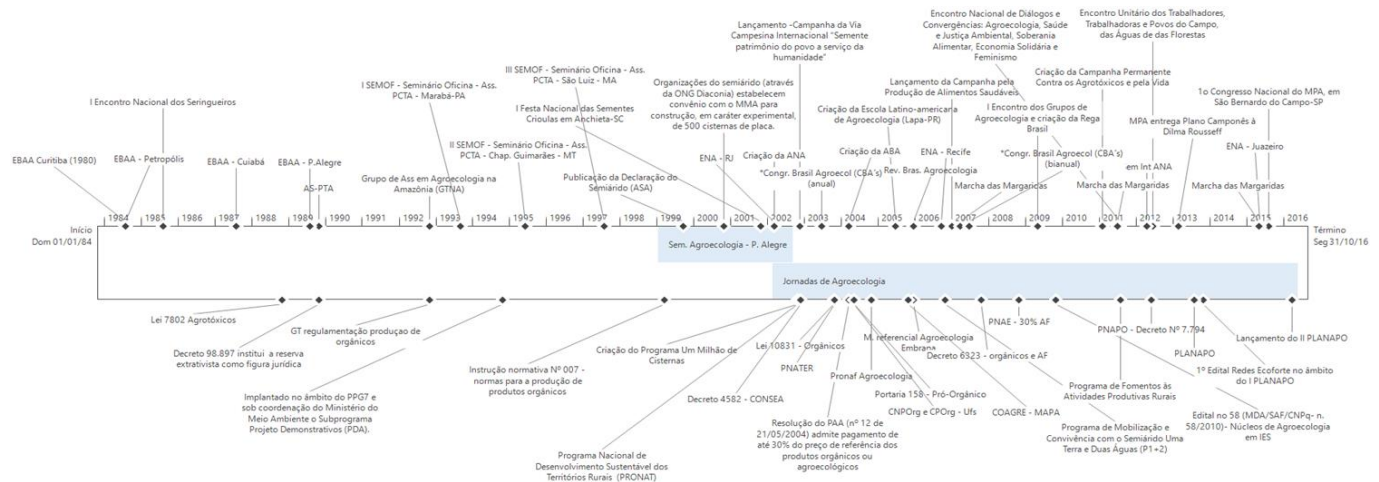


Figure 2 : Trajectoires des mouvements sociaux et politiques en faveur de l'agroécologie et production organique



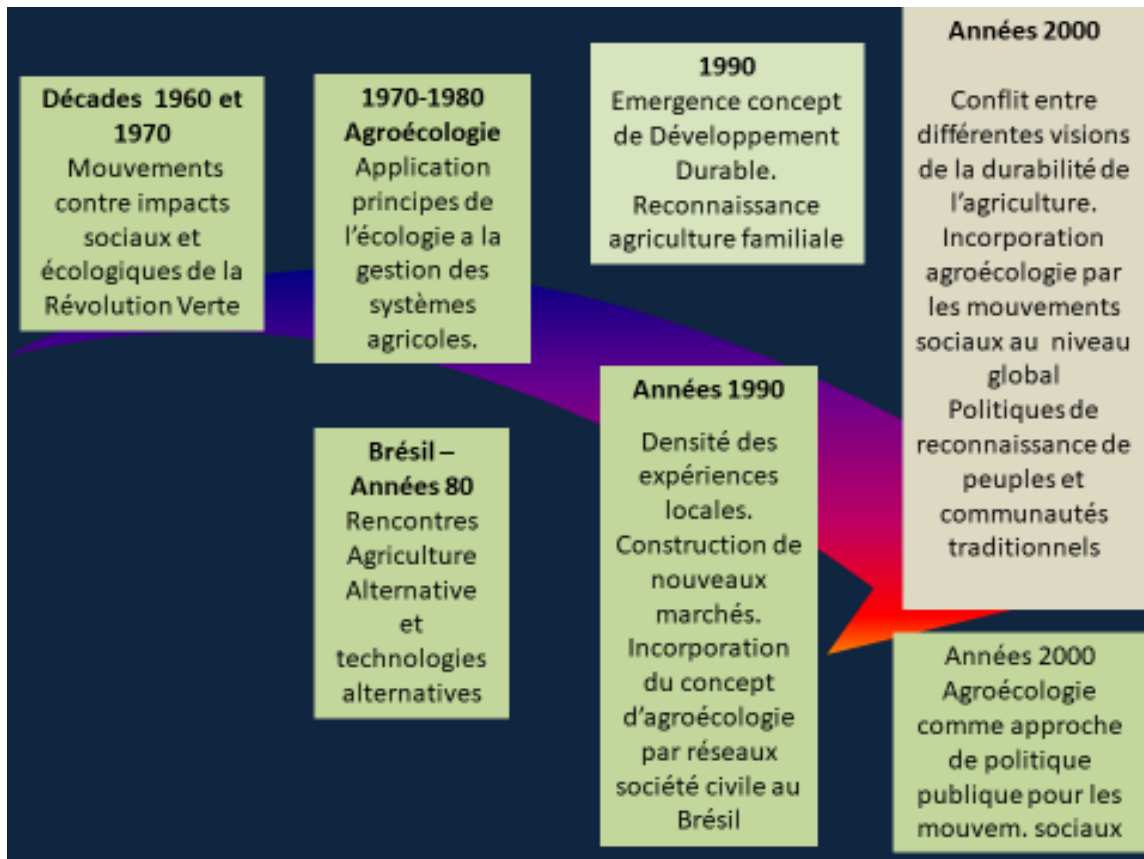
Les principaux instruments de la PNAPO

La dynamiques d'incorporation de l'approche agro écologique aux instruments de la PNAPO passe par quatre principales avancées :

1. L'incorporation formelle de l'agroécologie comme concept directeur de l'instrument
2. La promotion de l'agroécologie incorporée à une des lignes des instruments déjà existants (recherche, crédit, vulgarisation et conseil, certification, commercialisation) cf figure 3)

3. De nouveaux instruments proposés et appropriés par les organisations sociales comme outils de promotion de l'agroécologie (cf figures 4 et 5) ;
4. La construction sociale d'un concept d'agroécologie ancré dans un biome spécifique (cohabitation avec le semi-aride, Pro-ambiente Amazonie, etc.), concept qui se traduit Amazonie, etc.), concept qui se traduit ensuite progressivement en instruments

Figure 3. Instruments pour l'AF et de la production organique des année 1960 à 2000



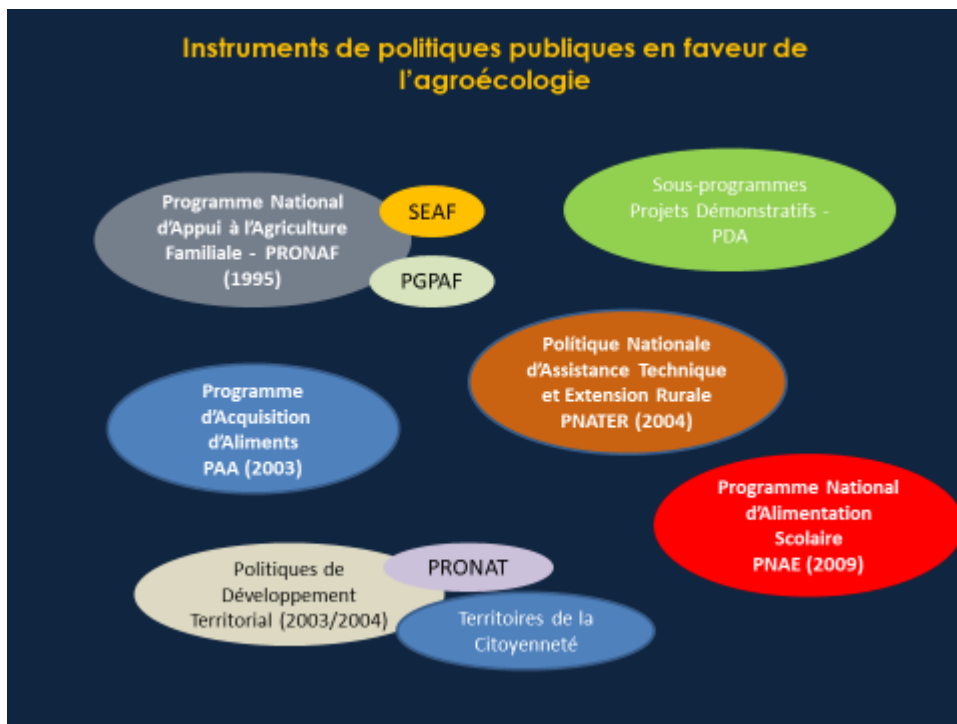
Les limites de la mise en œuvre de la PNAP

Malgré les efforts réalisés à partir de 2016, les premiers pas de la PNAP ont montré diverses tensions entre pouvoirs publics et société civile engagés dans la construction des politiques en faveur de l'agroécologie

- Le concept d'agroécologie n'est reconnu qu'en association à celui de la production organique) ;
- Le gouvernement cherche à segmenter un "Public spécifique" de l'agroécologie dans les termes de la politique, via un registre comme pour les producteurs organiques certifiés ;

- Dans les territoires fragiles (Amazonie, semi-aride, Savanes, Forêt Atlantique), l'agroécologie se structure pour assurer souvent seule la conservation et gestion de la socio biodiversité face à des propositions plus traditionnelles et facteurs d'exclusion en termes « conservation/protection » ;
- La PNAPo est fragilisée par les difficultés de coordination et articulation entre différents instruments divisés entre 10 ministères ;
- La coexistence avec l'agriculture conventionnelle au sein des mêmes territoires alors que celle-ci bénéficie de la majorité des appuis public positionne l'agroécologie comme instrument de défense de la vie rurale et de l'activité économique des territoires ;
- Les marges de manœuvre restent réduites pour les différents cadres de régulation qui influencent l'agriculture familiale et production organique.

Figures 4 et 5: Les principaux instruments en faveur de l'agroécologie





Conclusion : perspectives et nouvelles questions de recherche

- Les politiques publiques peuvent, si elles sont appliquées devenir un inducteur de processus de changement et de construction sociale de nouveaux instruments (réflexivité) ;
- Le rôle des acteurs sociaux reste déterminant, via les divers réseaux et espaces d'interlocution Etat/société civile pour la formulation, application, traduction, adaptation, coordination et articulation différentes politiques ;
- Les interactions entre principes, lignes directrices, design de mise en œuvre, instruments et cadres de régulation sont nécessaires pour assurer une bonne mise en œuvre et un suivi de la nouvelle politique nationale (PNAPO) ;
- Il apparaît des opportunités pour l'agroécologie dans un nouveau scénario marqué par la déconstruction des politiques d'agriculture familiale et réforme agraire depuis 2016 en particulier comme réponse aux crises climatiques et à la demande des consommateurs ;
- Divers processus innovants et effets associés à la mise en œuvre de politiques en faveur de l'agroécologie sont observables et notables dans différents biomes ou territoires ;
- Les politiques de promotion de l'agroécologie restent cependant dépendantes des politiques d'appui à l'agriculture familiale.