

L'AGRICULTURE FAMILIALE ET LA RÉFORME AGRAIRE AU BRÉSIL

par Bernard Roux¹

INTRODUCTION

Au Brésil, la politique agricole, durant des décennies, a favorisé les grands agriculteurs, notamment grâce au crédit et au transfert de technologies. La modernisation et la capitalisation de leurs exploitations qui en a résulté ont conduit le pays au rang de puissance agricole qu'on lui connaît. Dans l'esprit des promoteurs de cette politique au service du capitalisme agraire, le modèle de développement qu'elle accompagnait devait provoquer le dépérissement de la « petite production », représentée par la multitude des minifundia secrétée par le système latifundiaire historique et par les petits agriculteurs héritiers de l'immigration européenne du XIX^{ème} siècle. Considérée comme non rentable et peu utile à l'approvisionnement du pays, la « petite production » devait disparaître progressivement sous l'effet des lois du marché et de l'exode rural. Les faits ont montré que ce scénario était tout théorique : les petits et moyens producteurs ont survécu à la période d'accumulation intense qui a vu la très grande majorité des latifundia se transformer en entreprises capitalistes. Ils sont même plus nombreux aujourd'hui qu'autrefois. Dans la période récente, depuis le milieu des années 1990, leur importance économique et sociale a été reconnue et une politique publique spécifique a été élaborée en leur faveur, en même temps que la réforme agraire augmentait leur nombre. Le présent article analyse cette nouvelle réalité de l'agriculture brésilienne¹.

1. Une structure agraire bipolaire, très inégalitaire

Origine et expansion de la « petite production »

Constituée d'une mosaïque de grands domaines, la structure foncière coloniale et post-coloniale au Brésil ne laissait pas de place à l'agriculture familiale, en dehors de groupes d'esclaves fugitifs et de créoles appauvris installés illégalement dans ses interstices. Les descendants de ces anciens esclaves constituent encore de nos jours des communautés rurales marginalisées dénommées *quilombos*. Avec la disparition de la règle du majorat au XIX^{ème} siècle, les héritages, en divisant les biens fonciers, commencèrent à provoquer la constitution d'unités de production de dimension moyenne. Par ailleurs, avec la fin de l'esclavage, se créèrent au sein même des grands domaines, des formes de métayage qui firent apparaître des catégories de petits agriculteurs, vivant sous la dépendance des grands propriétaires, dont il existe encore des survivances. Enfin, dans la deuxième moitié du XIX^{ème} siècle et au début du XX^{ème}, la politique d'installation de migrants

¹ Correspondant de l'Académie d'Agriculture de France. Chargé de recherche à l'INRA, membre de l'UMR Politiques publiques, associant le département d'économie et sociologie de l'INRA (SAE2) et AgroParisTech.
Courriel : bernard.roux@agroparistech.fr

¹ Ce travail a bénéficié du projet de recherche Propocid (Production de politiques agricoles et rurales durables dans différents pays) conduit au sein du programme de l'Agence nationale de la recherche (ANR) « Agriculture et développement durable ».

européens, principalement italiens et allemands, fit émerger, dans le sud du pays, une agriculture familiale insérée aux mécanismes du marché, dont la descendance est actuellement très vivante. Il faut enfin mentionner la dernière en date des sources de création d'exploitations familiales : la réforme agraire. C'est donc à partir d'origines diverses que s'est reproduite et étendue la masse des petits agriculteurs que l'on trouve aujourd'hui dans les campagnes brésiliennes.

Tableau 1
Évolution du nombre et de la répartition des exploitations selon leur superficie
(1940-2006, en milliers)

Catégories	1940		1960		1980		1985		1995		2006
	nb	%	nb								
< 10 ha	654	34,4	1495	44,8	2598	50,4	3085	53,3	2402	49,6	nr
10 -100 ha	975	51,3	1492	44,8	2016	39,1	2166	37,4	1916	39,5	nr
> 100 ha	271	14,3	347	10,4	536	10,4	536	9,3	529	10,9	nr
Total	1900	100	3334	100	5150	100	5787	100	4847	100	5204
Indice	100		175		271		304		255		274

Source : IBGE

La statistique agricole permet de se faire une première idée de cette présence et de son évolution. Comme on peut le voir au tableau 1, où les exploitations sont réparties en trois classes de surface, le nombre total d'exploitations a considérablement augmenté depuis plus d'un demi siècle, en même temps que la surface mise en valeur (197,7 millions d'ha en 1940; 376,3 millions d'ha en 1985; 347 millions d'ha en 1995). Le pic a été atteint en 1985, avec près de 5,8 millions d'exploitations, soit 75 % de plus qu'en 1960, date qui correspond au début de la période de modernisation agricole. En 2006, le dernier recensement en date a comptabilisé 5,2 millions d'exploitations (sans que la répartition selon la surface ait encore été publiée), soit une modeste réduction de 10 % en 20 ans, depuis 1985. Ce sont surtout les petites exploitations qui se sont multipliées. Entre 1940 et 1995, date du dernier recensement complet disponible, le nombre des exploitations de moins de 10 hectares, qui passe de 34,4 % du nombre total à 49,6 %, a augmenté de 3,7 fois mais la superficie qu'elles occupent n'a été multipliée que par trois. Les exploitations de plus de 100 ha, 14,3 % en 1940, 10,9 % en 1995, sont deux fois plus nombreuses et elles occupent 1,8 fois plus de superficie. Les exploitations de dimension intermédiaire, entre 10 et 100 ha, suivent à peu près le même schéma que les grandes. Cette évolution montre que la structure agraire, malgré une incorporation considérable de 150 millions d'ha entre 1940 et 1995, non seulement maintient invariable la domination absolue de la grande exploitation (81,7 % des terres en 1940, 79 % en 1995, pour les exploitations de plus de 100 ha) mais aggrave la situation des plus petites, toujours plus nombreuses (4,4 ha en moyenne en 1940, 3,2 ha en 1995, pour les exploitations de moins de 10 ha). En 1985, 50 000 exploitations de plus de 1000 ha occupaient 164 millions d'hectares.

Tableau 2
Répartition de la propriété foncière selon la superficie des biens (2003)

	< 10 ha	10-25 ha	25 -100 ha	100 -1000 ha	>1000ha
Nombre de biens (%)	31,5	26	27,6	13,2	1,7
Superficie (%)	1,8	4,5	13,7	36,2	43,8

Source : INCRA

L'examen des statistiques foncières récentes (2003) confirme la très grande inégalité de la répartition des terres (tableau 2) : 31,5 % des biens fonciers (<10 ha) ne représentent que 1,8 % des surfaces, tandis que 1,7 % des biens (>1000 ha) en occupent 43,8 %. On est donc face à une structure foncière typiquement latifundiaire.

Du latifundisme à l'agri-business

Mais la répartition des terres ne dit pas tout de la polarisation de la structure agraire. D'autres facteurs doivent aussi être pris en compte, notamment politiques. En effet, c'est avec le coup d'état militaire de 1964 que la différenciation structurelle de l'agriculture brésilienne s'est accentuée car le nouveau régime mit en place une politique agricole dont les grands bénéficiaires furent les latifundiaires. La capitalisation des grands domaines se fit à bas coûts pour leurs propriétaires grâce à de très abondants crédits subventionnés et à la régulation des principaux marchés (prix minimum, gestion des stocks, soutien à la commercialisation). La modernisation fut facilitée par une recherche publique très active (EMBRAPA) et un système de vulgarisation (EMBRATER), également public, qui permit la diffusion rapide des technologies. Enfin, l'expansion de la frontière agricole dans les Cerrados et en Amazonie fut une source complémentaire et très importante d'accumulation pour les propriétaires fonciers, notamment par l'implantation de la filière soja et l'extension de celle de la viande bovine. La politique macroéconomique, en favorisant l'investissement étranger et en augmentant la compétitivité du secteur exportateur par le taux de change, contribua au développement de ce qui devait devenir un agrobusiness extrêmement puissant.

De cette politique, les petits producteurs ne retirèrent que des miettes. Sans garanties hypothécaires foncières, ils ne pouvaient accéder au crédit et l'encadrement technique public, pauvre en ressources humaines, ne leur parvenait pas. D'ailleurs, la grande majorité d'entre eux, souvent illettrés, se trouvaient écartés des circuits de la modernisation. Ceux qui purent s'y insérer, disposant d'un capital foncier ou humain suffisant, se trouvaient dans ces régions du sud et du sud-est (états du Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Parana, Sao Paulo, sud de Minas Gerais) influencées par l'émigration européenne. Ils s'agrégèrent au complexe agro-industriel soit par le biais des coopératives (soja, maïs, lait) soit par celui de l'intégration verticale conduite par des groupes privés, comme le français Doux (volailles),

L'émergence syndicale et politique de l'agriculture familiale

Pendant ces trente années (1964-1995) de prévalence d'une politique agricole destinée à l'agrobusiness, l'agriculture familiale fonctionna dans une invisibilité institutionnelle quasi-totale. En temps que groupe social, les petits producteurs n'avaient guère d'influence. Les premières traces de leurs revendications remontent aux faits d'armes des Ligues paysannes, dans les années 1940. D'inspiration communiste, elles naquirent dans l'état de Pernambuco, pour s'opposer aux exactions des latifundiaires contre les petits producteurs. Ayant essaimé dans d'autres états, elles furent durement réprimées par le régime militaire.

C'est avec la Contag (Confédération nationale des travailleurs de l'agriculture) qu'émergea une représentation syndicale des petits producteurs. Légalisée en 1962, rassemblant aussi bien les petits agriculteurs que les salariés agricoles, et d'abord inféodée au régime militaire, elle conserva une tonalité corporatiste jusqu'à l'avènement du régime démocratique en 1985. Elle est devenue, depuis, progressivement pluraliste et a joué un rôle important dans la prise en compte des intérêts des agriculteurs familiaux. Ces derniers ont, par ailleurs, reçu d'autres soutiens, qu'il faut mentionner. Il s'agit en premier lieu de celui des Commissions pastorales de la terre (CPT), associations catholiques tournées vers les déshérités, sous l'influence de la Théologie de la libération. De nombreuses Organisations non gouvernementales, souvent financées par l'étranger, apportèrent toutes sortes d'appuis, depuis l'encadrement technique jusqu'à l'assistance sociale. Souvent associés aux ONG, des groupes plus ou moins organisés d'universitaires et intellectuels se solidarisaient avec les petits producteurs. Enfin, le puissant mouvement politico-syndical des Sans

terre (MST), né dans les régions de tradition paysanne du sud, soutint l'agriculture familiale à travers la revendication de la réforme agraire.

Ainsi, grâce à ces actions et appuis divers, les petits producteurs ont pu émerger comme groupe social dans le débat politique. A partir du milieu des années 1990, bénéficiant d'abord de la présidence centriste de Fernando Henrique Cardoso puis de celle, un peu plus à gauche, de Luiz Inacio Lula da Silva, leur reconnaissance institutionnelle en tant qu'agriculteurs familiaux va modifier significativement le paysage agraire brésilien.

2. L'institutionnalisation de l'agriculture familiale comme catégorie socio-économique reconnue « officiellement »

Le processus d'insertion des producteurs familiaux dans les politiques publiques, qui leur a donné visibilité et légitimité, a eu plusieurs dimensions : l'identification statistique, la création d'un ministère correspondant à la nouvelle politique, des mesures spécifiques en faveur des petits producteurs, en particulier dans le domaine du crédit, tout ceci autour de 1995.

L'identification et la reconnaissance statistiques

Une opération importante a été de dénombrer ces agriculteurs et de démontrer leur rôle majeur pour l'approvisionnement alimentaire du pays. Pour cela, une étude a été commandée par le gouvernement Cardoso à l'INCRA (Institut fédéral de la réforme agraire), avec l'appui de la FAO, à partir du recensement agricole de 1995 (INCRA/FAO, 2000). De là a émergé la catégorie « agriculture familiale », par opposition à l'« agriculture patronale », identifiée à l'agrobusiness. Le principal critère de répartition est la force de travail : est considérée comme familiale une exploitation où le travail salarié n'est pas supérieur au travail familial et correspond au maximum à deux employés permanents, critère auquel s'ajoutent des paramètres dimensionnels et fiscaux. Le nombre d'exploitations familiales a été estimé à 4 139 000 sur 107 millions d'hectares à partir de l'analyse du Recensement agricole de 1995 : elles comptent pour 88,2 % du nombre total d'exploitations, 30,8 % des terres, 80 % des personnes occupées dans l'agriculture, 38,2 % de la production finale agricole. Elles se trouvent évidemment principalement dans les classes de petite surface (39,6 % dans la catégorie < 5 ha et 29,8 % dans la catégorie 5-20 ha) mais aussi dans les classes supérieures puisque une part de travail salarié est admise (30,6 % dans les catégories supérieures à 20 ha). Quant aux exploitations patronales (554 000 sur 240 millions d'hectares), on les rencontre d'abord dans la catégorie de plus de 100 ha (48,6 %), mais il y a aussi des exploitations intensifiées employant majoritairement de la main d'œuvre salariée dans les catégories inférieures (tableau 3).

Avec près de 40 % de la valeur brute de la production agricole du pays, les exploitations familiales ont un poids économique et stratégique tout à fait appréciable dans l'approvisionnement alimentaire brésilien, ce qui bat en brèche l'opinion selon laquelle seule compte au Brésil la grande exploitation modernisée et capitalisée. Étant la démonstration que le rôle alimentaire de l'agriculture familiale est capital, la participation de celle-ci à la production des aliments de base a été évaluée à 84 % pour le manioc, 67 % pour les haricots, 58 % pour les bananes, 49 % pour le maïs, 59 % pour les porcins, 52 % pour le lait, 40 % pour l'aviculture. L'agriculture patronale, de son côté, monopolise les productions exportées : soja, canne à sucre, café, orange, coton, et viande bovine.

Tableau 3
Exploitations familiales et exploitations patronales réparties selon la superficie (1995)

Types d'exploitations	< 5 ha	5 - 20ha	20 - 50 ha	50 -100ha	>100 ha	total
familiales (%)	39,6	29,8	17,1	7,6	5,9	100
patronales (%)	7,1	13,4	16,5	14,4	48,6	10

Source : INCRA/FAO

Ceci étant, on trouve sous cette dénomination « exploitation familiale » une grande diversité d'unités de production, aussi bien l'exploitation capitalisée du Sud, fonctionnant comme la majorité de nos exploitations françaises, que le minifundium d'autosubsistance où le travail n'est que manuel. Cette hétérogénéité peut être mise en évidence à l'aide de quelques critères économiques simples : la surface de l'exploitation, la nature du travail mis en œuvre, le degré d'intégration au marché, le niveau du revenu. Ainsi, schématiquement, trois catégories peuvent être identifiées :

- les minifundistes pratiquant une agriculture manuelle, très peu intégrés au marché, ne créant pratiquement pas de revenus monétaires mais qui ont un rôle d'autosubsistance important : environ 50 % du total, soit plus de deux millions de familles,
- les petits agriculteurs disposant de plus de terres que les minifundistes, combinant le plus souvent la force de travail humaine et animale, produisant pour l'alimentation de la famille et dégageant un petit revenu par l'écoulement de surplus sur le marché : environ 25 % du total, soit un million d'exploitations,
- les agriculteurs capitalisés sur des exploitations plus grandes, utilisant animaux et machines, ou même machines seulement, complètement intégrés au marché et dégageant un revenu permettant à la famille de vivre décemment et à l'exploitation de se reproduire : 25 % du total environ, soit un million d'exploitations.

Pour approximative que soit cette typologie, il faut en retenir un fait essentiel : cet ensemble hétérogène d'agriculteurs catalogués comme « familiaux » est composé pour moitié de familles minifundistes très pauvres qui ne peuvent tirer de leurs lopins qu'une faible partie de leur subsistance et sont conduits à rechercher par le biais du salariat temporaire, surtout dans l'agriculture et la construction, les ressources nécessaires à leur survie. Principalement situées dans le Nordeste, ces familles fournissent l'essentiel des cohortes de coupeurs de canne à sucre demandées par l'agriculture capitaliste.

Une reconnaissance institutionnelle majeure : la création du Ministère du développement agraire

Le Ministère de l'agriculture fonctionne et a toujours fonctionné au Brésil comme relais institutionnel public au service de l'oligarchie foncière et de l'agrobusiness. Cependant, avec l'émergence des courants politiques et sociaux représentant activement les intérêts des petits et moyens producteurs, un Secrétariat à l'agriculture familiale (SAF) a été créé en son sein en 1996, principalement sous la pression des syndicats d'agriculteurs familiaux du sud du pays, donc par les représentants d'une agriculture déjà en grande partie connectée aux marchés agro-industriels.

Selon une logique qui peut échapper à un observateur français, mais qui se comprend si on la rapporte à l'histoire brésilienne, le SAF fut retiré du Ministère de l'agriculture pour constituer le noyau du Ministère du développement agraire (MDA), créé en 1999. Cette innovation institutionnelle au sein du pouvoir d'État fédéral, issue du dualisme agricole brésilien, entérinait le nouvel état du rapport de forces dans le monde rural. Plutôt que d'avoir à affronter les tensions et contradictions qui se faisaient jour au sein du Ministère de l'agriculture, courroie de transmission

traditionnelle des intérêts du capitalisme agraire, la décision fut prise de créer un « deuxième » ministère consacré au monde rural. Cette décision matérialisait l'influence croissante, au cours des années 1990, des organisations et syndicats de « travailleurs ruraux », y compris le MST, des ONG, particulièrement actives en faveur des petits paysans, ainsi que de certains milieux universitaires et religieux soutenant les luttes de ces derniers.

Le MDA est maintenant structuré en trois secrétariats. Le SAF est chargé d'apporter à l'agriculture familiale un appui économique (crédit à la production, organisation de la commercialisation, assurance) et technique. Le Secrétariat à la réforme agraire (SRA) met en œuvre les actions foncières les plus délicates (distribution de terres, établissement des droits de propriété, crédit foncier, appui technique aux bénéficiaires de la réforme agraire), sous la pression permanente d'organisations revendicatives quelquefois virulentes, comme celles des Sans terre. Enfin, le Secrétariat au développement territorial (SDT), de création récente (2004), est engagé dans une politique originale d'insertion de l'agriculture familiale dans des projets territorialisés de développement économique et social. Couronnant cet édifice gouvernemental, une loi de 2006 a établi les directives de la politique nationale pour l'agriculture familiale.

3. Les mesures de politique agricole en faveur de l'agriculture familiale

Les mesures favorisant l'accès au crédit

En 1996, donc avant même qu'existât le MDA, a été mis en place le PRONAF (Programme national de renforcement de l'agriculture familiale) sous la pression des syndicats. Dispositif fédéral destiné à aider au financement des petits producteurs, il donne à ceux-ci l'accès à des prêts bonifiés pour les dépenses de campagne et d'investissement, ce qui leur était pratiquement impossible jusqu'alors. Il s'inspire des politiques européennes de modernisation destinées à améliorer la productivité de l'agriculture familiale. Douze ans plus tard, ce programme a pris une extension notable.

Selon des procédures bureaucratiques allégées, chaque demande doit s'accompagner d'un plan de financement approuvé par un technicien du réseau de vulgarisation ou des syndicats, à déposer auprès d'une agence bancaire. Les actions susceptibles d'être soutenues relèvent d'une large gamme d'activités rurales : cultures alimentaires et élevage, foresterie, biocarburants, agroécologie, transformation à la ferme, commercialisation. Des lignes de crédit sont identifiées pour cibler des publics spécifiques, les taux d'intérêt étant modulés (entre 1 et 5 %) et les sommes plafonnées selon le niveau de revenu des demandeurs : microcrédit, prêts de campagne, d'équipement, crédits pour les femmes, pour les jeunes, pour les bénéficiaires de la réforme agraire, etc.

Dans les premières années, les sommes mises à la disposition du PRONAF sont restées assez faibles (tableau 4). Elles n'ont vraiment augmenté qu'avec le gouvernement du président Lula, encore qu'elles ne représentent qu'une part modeste des crédits alloués à l'ensemble de l'agriculture brésilienne (15% en 2004). En 2004, la répartition des crédits était la suivante : 57,5% en crédits de campagne pour les cultures, 9,6% en crédits de campagne pour l'élevage, 11,5% en investissements pour la culture, 21,4% en investissement pour l'élevage. En 2007, 1,2 milliard de dollars ont été alloués. Près de douze millions de contrats ont été signés en dix ans, entre les campagnes 1997/1998 et 2006/2007.

Tableau 4
Evolution du PRONAF (1997-2006)

Campagnes	Crédits (millions RS)	Contrats (milliers)
1997/98	1338	533
1998/99	1467	645
1999/00	2152	928
2000/01	2168	893
2001/02	2189	933
2002/03	2376	904
2003/04	4490	1390
2004/05	6077	1632
2005/06	7507	1904
2006/07	10000	2000

Source : MDA

Les crédits alloués représentent en moyenne des sommes modestes, l'équivalent de 1900 € par contrat en 2006/2007, en rapport avec le faible volume économique des économies familiales bénéficiaires. Il faut cependant noter qu'elles ont significativement augmenté au fil des ans (635 € en moyenne par contrat en 1997/1998). En facilitant l'accès au crédit, l'objectif du PRONAF est d'améliorer la productivité des exploitations ainsi que, en conséquence, les revenus des agriculteurs en limitant les variations interannuelles de la production, en augmentant celle-ci et en insérant davantage les producteurs dans l'économie de marché.

Quel bilan peut-on faire du PRONAF après douze ans de fonctionnement ? Tout d'abord, en termes de public touché, le résultat n'est pas négligeable : deux millions de contrats ont été enregistrés en 2006, ce qui signifie qu'environ la moitié des familles cibles sont concernées. C'est tout à la fois beaucoup et peu. C'est beaucoup si l'on songe que ces agriculteurs étaient coupés du crédit dans un passé récent. Avoir touché autant d'agriculteurs est considéré comme un succès. Mais c'est peu si l'on considère que deux millions de minifundistes et petits agriculteurs n'en bénéficient toujours pas.

Les études menées sur le PRONAF (Mattei, 2006)) constatent que les bénéficiaires les plus nombreux se trouvent dans les régions et parmi les agriculteurs déjà les plus modernisés et les plus dynamiques du sud du pays et que les crédits sont allés en priorité au financement des facteurs de production classiques, engrais et produits phytosanitaires, accroissant ainsi la productivité des exploitations par les voies discutables de la chimisation. D'où les reproches faits au programme : il ne rompt pas avec le modèle d'agriculture productiviste dominant, il ne modifie pas le déséquilibre nord/sud du développement, il n'atteint que très peu les agriculteurs les plus pauvres.

Le programme national de vulgarisation agricole

Après une longue période d'une trentaine d'années (1960-1990) au cours de laquelle les gouvernements fédéraux successifs ont financé une politique publique de vulgarisation agricole au bénéfice quasi exclusif des grands agriculteurs (le financement complémentaire venant des États fédérés), le gouvernement Collor, en 1990, a mis fin à ce financement. N'ont alors subsisté que des organismes de vulgarisation (EMATER) maintenus dans des conditions le plus souvent précaires par les États fédérés.

L'évidence que le soutien à l'agriculture familiale ne pouvait se contenter du programme d'appui financier constitué par le PRONAF et devait aussi compter avec une assistance technique a émergé au début des années 2000. La reconstruction du système fédéral de vulgarisation agricole a alors été décidée mais sur des bases complètement nouvelles. Les principes qui ont présidé à son élaboration et au début de son application sont les suivants :

- il est de la responsabilité du Ministère du développement agraire,
- il s'adresse aux agriculteurs familiaux et aux bénéficiaires de la réforme agraire, ainsi qu'aux nombreux autres groupes sociaux marginalisés du monde rural : communautés agricoles de descendants d'esclaves (*quilombos*), peuples indigènes, agriculteurs cueilleurs de la forêt (*seringueiros*), etc.,
- il se présente en rupture avec le modèle diffusionniste de la révolution verte,
- il prône le modèle alternatif de l'agroécologie ainsi que le développement durable inscrit dans les territoires,
- il se veut participatif, associant les agriculteurs et valorisant leur savoir et les agro-écosystèmes locaux,
- il doit se construire en associant les institutions porteuses des principes du développement durable dans les États fédérés et les municipales (anciennes EMATER, ONG, organisations agricoles, etc.) qui, une fois reconnues par le MDA, bénéficieront du financement de celui-ci.

Ce vaste programme, adopté en 2004, appelé Politique nationale d'assistance technique et de vulgarisation agricole (PNATER), apparaît comme la pierre angulaire de la politique de soutien à l'agriculture familiale, en particulier la plus démunie, comme l'exprime 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 ». Une de ses caractéristiques est sa claire option en faveur du développement durable, c'est à dire, toujours selon le MDA : « l'utilisation durable des ressources naturelles renouvelables, l'élimination des produits chimiques de synthèse et des OGM, la préservation de la biodiversité ».

Pour sa mise en œuvre, la formation de techniciens capables de préparer des vulgarisateurs à diffuser, de manière participative, ce nouveau paradigme est une nécessité dont le MDA a conscience et à laquelle il se propose de faire face. Mais, pour le moment, le personnel d'encadrement fait défaut. C'est dans les ONG que se trouve essentiellement représentée la nouvelle orientation de développement vers l'agroécologie. Il reste encore beaucoup à faire pour que la notion de développement durable agroécologique devienne une réalité largement diffusée auprès des agriculteurs familiaux.

Autres mesures au bénéfice des petits agriculteurs et minifundistes

Deux autres programmes importants ont les agriculteurs familiaux comme public cible : le Programme d'acquisition d'aliments (PAA) et le Programme de développement soutenable des territoires ruraux (PDSTR).

Le PAA est né en 2003, au sein du Ministère du développement social et de la lutte contre la faim (MDS), de la volonté d'affronter en même temps le problème de la faim des familles rurales et urbaines les plus pauvres et de renforcer de l'agriculture familiale. Largement impulsé par les syndicats agricoles, il consiste en l'utilisation des produits de cette dernière pour approvisionner les restaurants et cantines des organismes publics (crèches, écoles, hôpitaux, hospices, prisons, etc.). Les achats aux agriculteurs (haricots, maïs, riz, blé, manioc, oignons, lait, etc.), à prix garantis, sont réalisés par la CONAB (Compagnie nationale d'approvisionnement), organisme public dépendant du Ministère de l'agriculture. Au cours des cinq dernières années, 450 000 agriculteurs familiaux et vingt cinq millions de consommateurs ont été concernés, ce qui démontre son ampleur.

Quant au PDSTR, également mis en place en 2003, il constitue une innovation importante du MDA : il se propose d'intégrer les agriculteurs familiaux dans des projets de développement de

« territoires d'identité », délimités sur la base de l'agrégation de municipes aux caractéristiques semblables. Il s'agit d'associer acteurs publics et privés dans un processus décentralisé considérant les multiples dimensions du développement : économique, social, culturel, environnemental et institutionnel. A ce jour, 164 territoires ont été sélectionnés, où se trouvent 53 % de la population rurale (49 millions d'habitants) et 58 % des exploitations familiales du pays. L'animation de ces projets est complexe mais elle semble déjà avoir porté ses premiers fruits sous forme de participation active des acteurs locaux.

Enfin, il faut rappeler que le gouvernement Lula *via* le Ministère du développement social, a créé un programme de lutte contre la pauvreté, dit « zéro faim » (*fome zero*), qui a été intégré en 2003 à un programme plus vaste dit « bourse famille » (*bolsa familia*) attribuant une somme mensuelle aux plus démunis contre l'engagement d'envoyer les enfants à l'école, et dont bénéficient les agriculteurs les plus pauvres. Il s'agit d'une aide financière qui peut paraître infime (30 € par mois) mais qui, dans les conditions d'extrême pauvreté du Brésil rural, est d'un grand soutien pour les familles.

4. La réforme agraire

Lorsqu'on parle de l'agriculture familiale du Brésil, il est indispensable de faire référence à la réforme agraire car celle-ci est responsable, depuis une quinzaine d'années, de la création d'un grand nombre de petites exploitations. Ce qui n'empêche pas, comme on l'a vu, la structure agraire brésilienne de demeurer l'une des plus inégalitaires du monde.

La situation foncière figée ainsi que le développement agricole favorable aux grands domaines expliquent la revendication de la réforme agraire, déjà ancienne mais systématiquement contestée par l'oligarchie foncière. La première législation relative à la réforme agraire, le Statut de la terre, due au régime militaire, date des années 1960 mais ne fut jamais appliquée par ses auteurs. C'est la démocratisation des années 1980 qui permit aux mouvements syndicaux issus des petits agriculteurs et ouvriers agricoles (Contag) et sociaux (Mouvement des Sans terre) de porter cette revendication sur le devant de la scène, notamment grâce à des actions militantes du MST (occupations de propriétés sous-exploitées).

Sous cette pression, au début du gouvernement Sarney (1985-1989), un Plan national de réforme agraire (PNRA) fut annoncé. Il prévoyait 1,4 million de bénéficiaires sur 43 millions d'hectares mais ne sera réalisé qu'à hauteur de 6,4 % des bénéficiaires prévus et 10,5 % des terres. Rien de significatif ne sera fait sous les gouvernements de droite de Fernando Collor et Itamar Franco. Sous ce dernier, cependant, une loi est votée en 1993 qui définit les dispositifs constitutionnels relatifs à la réforme agraire.

C'est seulement à partir de 1995, avec l'arrivée d'un président centriste, Fernando Henrique Cardoso, que commencèrent à s'élaborer les premières mesures en faveur des petits agriculteurs et que l'établissement de bénéficiaires de la réforme agraire sur leurs parcelles prit de l'ampleur. L'élection du président Lula da Silva amplifia ces mesures. En 12 ans, de 1995 à 2006, 905 719 familles furent installées sur 54 millions d'hectares. Si l'on ajoute les bénéficiaires entre 1985 et 1994, c'est plus d'un million d'exploitations (1 048 943) qui ont été créées par la réforme agraire (tableau 5). Ce nombre est important puisqu'il représente environ 25 % des exploitations familiales brésiennes et 60 millions d'hectares.

Tableau 5
Bénéficiaires de la réforme agraire (nombre de lots attribués)

Période	1985-89	1990-92	1993-94	1995-98	1999-02	2003-06
Président	Sarney	Collor	Franco	Cardoso	Cardoso	Lula
Bénéficiaires	82 896	42 382	17 946	237 900	286 400	381 419

Source : INCRA

Peut-on parler véritablement de réforme agraire au sujet de ces distributions de terres ? Évidemment non, si on entend par réforme agraire un programme de refonte de la structure foncière mené de manière systématique par l'État. Dans les faits, il s'agit d'une réforme agraire à minima, d'un phénomène qu'explique le rapport de force créé par les mouvements sociaux vis-à-vis de l'oligarchie foncière et du pouvoir politique et qui se traduit par la création fluctuante et non planifiée d'*assentamentos*, ces ensembles d'unités de production installées sur les domaines expropriés. La quasi-totalité des *assentamentos* résulte de la résolution de conflits fonciers nés de l'occupation de domaines sous exploités par des familles d'ouvriers agricoles et de paysans sans terre ou encore de tensions surgies entre des petits producteurs-occupants des domaines (agriculteurs payant un fermage, métayers, ouvriers-agriculteurs autorisés à résider sur le domaine, exploitants d'une terre dont ils n'ont pas de titre de propriété), qui sont dans un rapport de dépendance vis-à-vis des propriétaires fonciers. A l'issue de chaque conflit sur un domaine, quelquefois long de plusieurs années, dont la résolution est gérée par l'INCRA (Institut national de la colonisation et de la réforme agraire), organisme public de création ancienne, l'expropriation et l'indemnisation sont prononcées et les terres du domaine sont divisées en lots attribués aux familles sous forme de concession. L'*assentamento* ainsi créé devient une entité administrative, sociale et économique. Chaque lot est exploité individuellement mais l'ensemble des familles devient un interlocuteur unique vis-à-vis des administrations de différents niveaux (municipale, État fédéré, État fédéral) au travers d'un conseil élu, pour traiter des questions collectives : éducation, santé, infrastructures, etc.

Selon une étude réalisée auprès d'un échantillon représentatif d'*assentamentos*, 64 % résultaient d'occupations, 29 % de « résistance dans le domaine » et 7 % d'autres causes (Cintrao *et al.*, 2004). Selon cette même, étude portant sur 92 *assentamentos* répartis sur tout le territoire brésilien, 60 % d'entre eux s'étendent sur plus de 2000 ha et comptent plus de 50 familles. Quant à la surface des lots, elle varie, selon la qualité des sols et le nombre de candidats à l'installation, entre 7,8 ha et 72,6 ha.

Ce processus très partiel de réforme agraire, aboutissant à l'expropriation de quelques domaines fonciers auxquels se substituent des *assentamentos* localisés aléatoirement sur le territoire, doit beaucoup au Mouvement des Sans terre (MST). Dans la revendication pour la terre, d'autres organismes ont joué et continuent à jouer cependant un rôle important: syndicats, Église, ONG, etc. Chaque *assentamento* s'identifie, généralement, soit au MST, soit à un syndicat, ce qui n'empêche pas l'existence de tensions internes nées de conflits d'influence.

Un indicateur parlant de la pression exercée par les mouvements sociaux est le nombre d'occupations de grandes propriétés. Les chiffres ne sont disponibles que depuis 1996, mais ils montrent la détermination du mouvement : même sous Cardoso et Lula, présidents plutôt favorables à la réforme agraire, les « campements » de familles sans terre, ces baraques construites sur les propriétés contestées, ou en bordure, ont continué à se développer. On a pu en compter jusqu'à 600 à la fin des années 1990 (tableau 6). Face à la détermination des Sans terre et des travailleurs agricoles en général, les propriétaires fonciers ont opposé une résistance souvent violente qui a abouti à de nombreuses morts d'hommes, entre 10 et 54 par an entre 1996 et 2005 (tableau 6).

Tableau 6
Occupations de domaines et morts lors de conflits fonciers
(1996-2004)

Années	Occupations de domaines	Morts lors de conflits fonciers
1996	400	54
1997	460	30
1998	600	47
1999	590	27
2000	400	10
2001	200	14
2002	175	20
2003	380	42
2004	500	16

Source : INCRA

Quelle est la situation des bénéficiaires de la réforme agraire ? Chacun sait qu'il ne suffit pas d'accorder un lot foncier pour créer une exploitation. L'accès au crédit, le conseil technique, les facilités de commercialisation sont tout autant nécessaires. Divers programmes, sous la responsabilité du Secrétariat à la réforme agraire (SAR) du MDA, dans lequel l'INCRA joue un rôle essentiel, accompagnent la création des *assentamentos*. Sans que l'action des gouvernements Cardoso et Lula ait été massive, ces programmes mis en œuvre au bénéfice des paysans installés (subventions pour la construction de maisons, crédits pour les premières campagnes, aide technique, aide à la commercialisation, etc.) permettent la mise en route des exploitations et l'installation des familles sur leurs lots. L'étude citée ci-dessus révèle que 91% de ces dernières déclarent une amélioration de leurs conditions de vie. Tous les travaux le montrent : les produits des cultures et de l'élevage ont contribué à améliorer la ration alimentaire et procurent des revenus monétaires, les maisons construites sur les lots fonciers ont donné la sécurité du logement ; la stabilité de la tenure contribue à l'intégration sociale. Preuve de cela, les parcelles attribuées sont pratiquement toutes cultivées, il n'y a quasiment pas d'abandon. Ainsi, la réforme agraire contribue à renforcer le pôle familial de la structure agraire brésilienne, même si la répartition de la propriété de la terre n'en est guère modifiée.

CONCLUSION

Comment interpréter le regain d'intérêt dont bénéficient les petits et moyens producteurs brésiliens de la part du pouvoir, qui se traduit par des politiques publiques inédites? Il faut replacer ce phénomène dans le cadre des nouveaux rapports de force politiques que connaît le pays depuis une quinzaine d'années : à l'occasion du recentrage puis du gauchissement qui s'est produit avec les présidents Cardoso puis Lula, une fenêtre a été ouverte en faveur de politiques sociales, jusque là fermée par les forces conservatrices.

Dans ces conditions, les politiques en faveur des petits agriculteurs et des Sans terre revêtent plusieurs facettes :

- une facette politique : c'est un moyen de satisfaire des revendications anciennes des forces progressistes : réforme agraire, prise en compte d'une masse paysanne marginalisée,

- une facette sociale : le PRONAF, la distribution de terres constituent des moyens de lutte contre la pauvreté en milieu rural,
- une facette économique : une agriculture familiale consolidée devient un élément important de l'approvisionnement du marché intérieur en denrées de base,
- une facette environnementale : le PNATER apparaît comme la prise en compte de la revendication sociétale du développement durable.

Ainsi, les mesures prises depuis une quinzaine d'années montrent que le processus de démocratisation et de décentralisation de la gouvernance au Brésil « ont conduit à l'émergence de l'agriculture familiale comme une catégorie centrale dans la réorganisation de l'action publique » (Bonnal et Léonard, 2008).

Cette prise en compte de la « petite production » – décision qui a une signification toute particulière dans le Brésil de l'agriculture capitaliste – laisse pourtant sur le bord de la route un nombre important d'agriculteurs pauvres, minifundistes en situation d'autosubsistance, de l'ordre d'un million de familles, dont le sort relève de politiques sociales plus qu'agricoles, c'est à dire celles du Ministère du développement social, contrairement à ce qu'avance le programme d'assistance technique PNATER. Leur avenir en tant qu'agriculteurs est évidemment compromis. Ce n'est pas le cas des trois millions d'agriculteurs familiaux qui, assez bien dotés de facteurs de production, bénéficient à plein du crédit et du conseil technique pour s'insérer sur les marchés et continuer à se moderniser. Choyés par le Ministère du développement agricole, ils sont amenés à constituer un élément de poids de la nouvelle agriculture brésilienne, aux côtés des 400 000 entreprises agricoles de l'agri-business, dont l'interlocuteur est le Ministère de l'agriculture.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- (1) CINTRAO R., HEREDIA B., MEDEIROS L., PALMEIRA M., PEREIRA LEITE S., 2004. – *Analyse des impacts régionaux de la réforme agraire au Brésil*. NEAD, Brasilia, 39 p.
- (2) BONNAL P. et LÉONARD E., 2008. – L'intégration du référentiel du développement durable aux trajectoires des politiques agricoles et rurales (Brésil et Mexique). Colloque CLERSE : *La problématique du développement durable vingt ans après : nouvelles lectures théoriques, innovations méthodologiques, domaines d'extension*, Université de Lille1, 20-22 nov., 24 p.
- (3) INCRA/FAO, 2000. – *Novo retrato da agricultura familiar*. Projeto de cooperação INCRA/FAO. Brasilia, 73p.
- (4) MATTEI L., 2006. – *Pronaf 10 anos : mapa da produção academica*. MDA, Brasilia, 202 p.