HAL
open science

Politiques publiques d'appui à l'agro- écologie en Amérique latine : leçons et perspectives

Jean-François Le Coq, Eric Sabourin, Muriel Bonin, Sandrine Freguin-Gresh, Jacques Marzin, Paulo Niederle, Maria Mercedes Patrouilleau, Luis Vasquez

To cite this version:

Jean-François Le Coq, Eric Sabourin, Muriel Bonin, Sandrine Freguin-Gresh, Jacques Marzin, et al.. Politiques publiques d'appui à l'agro- écologie en Amérique latine : leçons et perspectives. François-Xavier Côte; Emmanuelle Poirier-Magona; Sylvain Perret; Philippe Roudier; Bruno Rapidel; Marie-Cécile Thirion. La transition agro-écologique des agricultures du Sud, Quae, pp.451-472, 2019, 9782759228225. hal-02793769

HAL Id: hal-02793769

https://hal.science/hal-02793769

Submitted on 11 Jun 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Agricultures
et défis du monde
Collection Cirad-AFD

La transition agro-écologique des agricultures du Sud

F.-X. Côte, E. Poirier-Magona,
S. Perret, P. Roudier,
B. Rapidel, M.-C. Thirion,
éditeurs

éditions Quæ

éditions Quæ, Versailles, 27-34.

Torre A., Rallet A., 2005. Proximity and localization. *Regional Studies*, 1, 47-59.

Vall E., Diallo M.A., Fako Ouattara B., 2015. De nouvelles règles foncières pour un usage plus agro-écologique des territoires en Afrique de l'Ouest : L'ingénierie écologique pour les services d'approvisionnement et socio-culturels. *Sciences, eaux & territoires*, 16, 52-56.

Wezel A., Bellon S., Doré T., Francis C., Vallod D., David C., 2009. Agroecology as a science, a movement and a practice: A review. *Agronomy for Sustainable Development*, 29 (4), 503-515.

Whiteside M., 1998. Living farms: Encouraging sustainable smallholders in Southern Africa, Earthscan Publications, Londres, Royaume-Uni, 217 p.

CHAPITRE 17

Politiques publiques d'appui à l'agro-écologie en Amérique latine : leçons et perspectives

Jean-François Le Coq, Éric Sabourin, Muriel Bonin, Sandrine Fréguin Gresh, Jacques Marzin, Paulo Niederle, Maria Mercedes Patrouilleau, Luis Vásquez

L'Amérique latine et la Caraïbe constituent une région particulièrement intéressante en matière d'émergence et de développement de modèles productifs et alimentaires alternatifs, visant à répondre aux enjeux environnementaux, sociaux, économiques et de santé publique. En effet, cette région est particulièrement confrontée aux impasses et dérives d'une agriculture conventionnelle, issue de la révolution verte, et portée par des formes de production agro-industrielles souvent irrespectueuses de l'environnement dans un cadre beaucoup moins régulé qu'en Europe et en

Amérique du Nord. Cette agriculture conventionnelle, intensive en intrants chimiques, produit des aliments chargés en pesticides qui menacent la santé publique et consomme de grandes quantités d'eau (Segrelles, 2001 ; Carrasco *et al*., 2012 ; HLPE, 2015). De plus, elle s'est souvent mise en place dans un contexte d'accaparement foncier au détriment des populations indigènes et paysannes (Borras *et al*., 2011 ; Baquero et Gómez, 2014). Face à ces dérives, des modèles productifs et agroalimentaires alternatifs ont été proposés par les producteurs, les chercheurs et les mouvements sociaux et parfois repris par les pouvoirs publics dans certains pays.

Ainsi, alors que dans de nombreux pays, divers acteurs souhaitent effectuer une transition agro-écologique (Collado *et al*., 2013, Sabourin *et al*., 2017), la promotion et l'accompagnement de cette transition par des politiques publiques deviennent un enjeu important. Ce chapitre propose de faire un état des lieux des politiques en faveur de la transition agro-écologique en Amérique latine et dans la Caraïbe. Il vise à comprendre comment et dans quels contextes ces politiques ont surgi, et propose une lecture critique des apports de ces expériences en cours.

Ce chapitre s'appuie sur une étude conduite en 2016 et 2017 par un collectif de chercheurs du réseau Politiques publiques et développement rural en Amérique latine (PPAL) qui a réalisé des études de cas dans huit pays en Amérique latine et dans la Caraïbe (Mexique, Cuba, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica, Brésil, Argentine et Chili)[57]. Ces études conduites à une échelle nationale sont basées sur une grille d'analyse commune comprenant cinq entrées :
– les conceptions d'agriculture plus respectueuses des enjeux environnementaux présentes dans les politiques ;
– la trajectoire des mouvements sociaux et des politiques ;
– les contenus des politiques ;
– leurs effets au niveau sectoriel ou territorial ;
– les principaux défis et perspectives.

Ces études de cas reposent sur des analyses bibliographiques (littérature académique et documents de politique) et des entretiens ciblés auprès de personnes-ressources et d'acteurs des mouvements sociaux et des administrations publiques des pays concernés.

Concepts mobilisés et leur insertion dans les politiques

L'agro-écologie latino-américaine propose de transformer radicalement les systèmes agricoles et alimentaires pour relever les défis environnementaux et sociaux (Altieri, 2017). Elle s'oppose à un modèle conventionnel tourné vers l'exportation et fondé sur les principes de la révolution verte (Toledo, 2012). Popularisée grâce aux travaux de chercheurs comme Miguel Altieri et Stephen Gliessman, elle est portée par des mouvements sociaux qui ont su constituer des coalitions conduisant à sa prise en compte par les politiques publiques. Les instruments de ces politiques sont variés et s'insèrent souvent dans des programmes qui appuient également l'agriculture biologique et l'agriculture durable.

Principales conceptualisations d'une agriculture plus respectueuse des enjeux environnementaux

En Amérique latine et dans la Caraïbe, la transition vers une agriculture prenant davantage en compte les enjeux environnementaux est revendiquée par des acteurs et des politiques publiques différents qui cherchent à promouvoir trois principaux modèles d'agriculture : l'agriculture biologique, l'agro-écologie et l'agriculture durable. Ces modèles qui coexistent dans les différents pays de cette région ont émergé à différentes périodes (fig. 17.1).

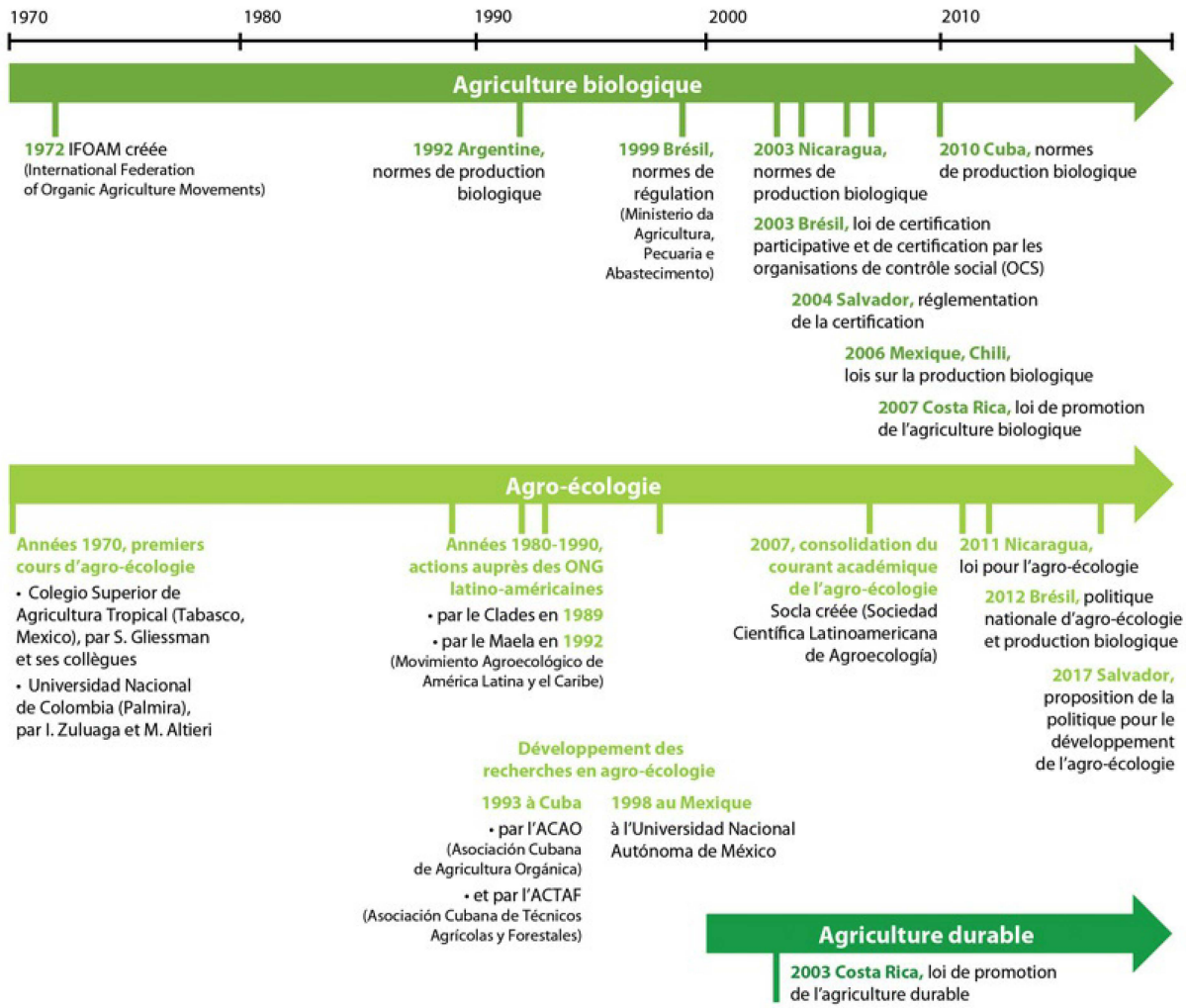

Figure 17.1. Dynamiques d'émergence et d'institutionnalisation des différents concepts d'agriculture plus respectueux des enjeux environnementaux en Amérique latine et Caraïbe. D'après Altieri (2015) et Sabourin *et al*. (2018).

L'agriculture biologique

L'agriculture biologique est le modèle le plus ancien puisqu'il date des années 1920 (Vogt, 2007). Le projet de l'agriculture biologique (*agricultura orgánica* en espagnol et *organic agriculture* en anglais) vise à établir des systèmes de production préservant les sols, les écosystèmes et les personnes, et basés sur les processus écologiques, le maintien de la biodiversité et la spécificité des conditions locales (Ifoam, 2008). Ce modèle d'agriculture est aujourd'hui défini par des normes nationales ou internationales, associées à des processus de certification. En Amérique latine, les produits de l'agriculture biologique sont en général orientés vers l'exportation. Les normes régulant l'agriculture biologique interdisent

l'usage d'intrants non issus de processus biologiques (fertilisation chimique, produits phytosanitaires de synthèse et organismes génétiquement modifiés). Toutefois, autorisant l'usage d'intrants biologiques certifiés, ce mode de production est souvent associé à l'idée d'une substitution d'intrants chimiques par d'autres, sans remise en cause de l'ensemble du modèle de production et des échanges mondialisés.

L'institutionnalisation de l'agriculture biologique s'est faite à partir des années 1980 avec la promulgation de normes de régulation promues par la Fédération internationale des mouvements d'agriculture biologique (Ifoam). Son intégration dans les politiques publiques des pays d'Amérique latine et de la Caraïbe a eu lieu dès les années 1990, avec la création d'un cadre réglementaire normatif : régime de la production biologique de 1992 en Argentine ; norme de production biologique du ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de l'Alimentation de 1999 au Brésil ; norme de production biologique de 2003 au Nicaragua ; régime de la certification organique en 2004 au Salvador ; norme de la production organique en 2010, à Cuba… Au-delà de ces cadres normatifs, certains pays se sont également dotés de politiques spécifiques de promotion de l'agriculture biologique telles que les lois de production biologique du Chili (2006), du Mexique (2007) et du Costa Rica (2007).

L'agro-écologie

L'agro-écologie latino-américaine (*agroecología*) est une proposition plus récente, datant des années 1970, centrée sur l'idée que la prise en compte des défis environnementaux ne pouvait être déconnectée de la transformation profonde du système agro-alimentaire. Si elle partage avec l'agriculture biologique une réticence à l'usage d'intrants non issus de processus biologiques et l'importance d'une production à partir des principes préservant les écosystèmes, l'agro-écologie prône en outre une plus grande autonomie des producteurs vis-à-vis des marchés amont et aval et met en exergue le principe de recyclage au sein des écosystèmes cultivés (Altieri et Toledo, 2011 ; Gliesman, 2006). Elle propose ainsi une modification profonde du système agro-alimentaire et de la relation entre les producteurs et les consommateurs, en prônant la mise en place de circuits courts (ventes directes, marchés de proximité), et la sécurité et la souveraineté alimentaire à l'échelle territoriale. Ainsi, au-delà des aspects de la dimension technique de la production, l'agro-écologie propose une

vision intégrale qui conjugue des aspects sociaux, environnementaux, économiques et culturels, définissant un nouveau modèle de développement rural durable (Maela, 2017). Elle s'oppose ainsi au modèle entrepreneurial principalement tourné vers l'exportation et fondé sur les principes de la révolution verte (Toledo, 2012).

L'institutionnalisation du concept d'agro-écologie en Amérique latine ne s'est pas traduite par l'émergence de normes spécifiques en réponse à des demandes des marchés. Son intégration dans les politiques des pays de la région a pris trois formes.

Dans le cas emblématique de Cuba, l'agro-écologie a d'abord été une réponse à la crise de l'agriculture conventionnelle suite à l'embargo américain puis à la chute de l'URSS, avant d'être un modèle proactif impulsé par un groupe de chercheurs et d'universitaires, ainsi que par des mouvements paysans ou de l'agriculture urbaine. Si le terme « agro-écologie » n'apparaît pas explicitement dans les politiques existantes, les principes de l'agro-écologie latino-américaine sont intégrés dans les politiques de sécurité et souveraineté alimentaire, nutritionnelle et de santé du pays ; et les concepts de l'agro-écologie sont sous-jacents dans un ensemble de politiques publiques, notamment les programmes publics (programmes de lutte biologique, d'agriculture urbaine et périurbaine, d'expérimentation et d'assistance techniques) (Vázquez *et al*., 2017). Dans d'autres pays, l'institutionnalisation s'est traduite par la mise en place d'une politique nationale, explicitement dédiée à la promotion de l'agro-écologie, telle la politique nationale d'agro-écologie et de production biologique de 2012 au Brésil, ou la loi d'agro-écologie de 2011 au Nicaragua. Enfin, dans les autres pays de la région, tels que le Mexique et dans une moindre mesure l'Argentine, le Chili ou le Costa Rica, le concept d'agro-écologie est également présent, et généralement associé à la revitalisation de l'agriculture paysanne, au maintien de la tradition autochtone de ses indigènes, à travers des pratiques ancestrales comme les associations culturales (comme par exemple de type maïs/haricot dite *milpa*) et des formes sociales de production (entraide, *tequio*…) et de vie (*buen vivir*). Toutefois, dans ces pays où le poids du modèle agro-industriel reste prépondérant, l'agro-écologie ne fait pas l'objet de politiques spécifiques.

L'agriculture durable

L'agriculture durable (*agricultura sostenible*) est apparue plus récemment à partir des années 1990 dans certains pays d'Amérique latine et de la Caraïbe. Elle propose des ajustements ponctuels du système de production conventionnel par l'adoption de techniques de production particulières visant à fournir ou à préserver des services environnementaux. Elle n'implique ni l'arrêt de l'usage des intrants de synthèse ou d'OGM, ni la remise en cause du fonctionnement du système agroalimentaire ou du système d'échanges dans lequel les producteurs sont insérés.

L'émergence du concept d'agriculture durable fait suite à la prise de conscience des enjeux environnementaux consécutive au Sommet de la Terre (Rio, 1992) et de l'utilisation abusive d'intrants chimiques dans l'agriculture conventionnelle. Ce concept a été mobilisé principalement dans trois des pays étudiés (Costa Rica, Chili et Mexique), à partir des années 2000 où il s'est traduit par des politiques promouvant une agriculture durable avec la reconnaissance des services environnementaux et l'instauration de dispositifs d'incitation financière visant à encourager les agriculteurs conventionnels à adopter des pratiques plus respectueuses de l'environnement.

Analyse des trois concepts

Alors que ces trois concepts qui proposent une transition vers une agriculture prenant davantage en compte les enjeux environnementaux sont présents dans l'ensemble des pays d'Amérique latine et de la Caraïbe étudiés, avec des degrés d'intégration et d'institutionnalisation distincts, il convient de souligner qu'ils diffèrent fondamentalement par leurs modalités de prise en compte de l'environnement au sein des systèmes de production (modalité de « verdissement ») et par les caractéristiques des producteurs, des systèmes alimentaires et des modes d'insertion dans les marchés qu'ils soutiennent (tab. 17.1). Néanmoins, nous considèrerons dans l'analyse des politiques d'appui à l'agro-écologie, les politiques qui mobilisent à des degrés divers l'un de ces trois concepts, et qui concourent à la transition agro-écologique dans la mesure où elles promeuvent l'adoption de « pratiques agro-écologiques », sans nécessairement prendre en compte l'ensemble des dimensions que comporte le concept d'agro-écologie en Amérique latine.

Tableau 17.1. Principales caractéristiques des trois modèles

d'agricultures intégrant des dimensions environnementales promues en Amérique latine et dans la Caraïbe.

	Indicateurs	**Agro-écologie en Amérique latine**	**Agriculture biologique**	**Agriculture durable**
Au niveau des systèmes de production et pratiques agricoles	Échelle des changements des pratiques	Parcelles, exploitation, paysages, territoires	Parcelles ou exploitation	Parcelle
	Intrants	Peu d'intrants et issus de processus biologiques (principe de recyclage)	Issus de processus biologiques et certifiés	Usage raisonné d'intrants de synthèse
	Semences de type organismes génétiquement modifiés	Non	Non	Oui
	Diversification des productions	Oui	Pas nécessairement recherchée	Pas nécessairement recherchée
Au niveau des types d'exploitation et systèmes alimentaires	Types d'exploitations	Agriculture familiale, paysanne, indigène	Tous	Tous
	Intégration marchande	Limitée	Recherchée	Maximale
	Système alimentaire	Territorialisé	Mondialisé	Mondialisé
	Labellisation des produits	Possible, mais non necessairement recherchée	Oui, *via* certification surtout par des tiers	Non

Les processus de construction des politiques en

faveur de l'agro-écologie

Trois principaux processus complémentaires, en tension et/ou en conflit, ont permis la mise en agenda et la construction de politiques en faveur de l'agro-écologie.

Mobilisation des mouvements sociaux

Le principal processus qui a permis la mise en agenda et la construction de politique en faveur de l'agro-écologie est celui de la mobilisation de mouvements sociaux porteurs d'une vision d'agriculture biologique ou d'agro-écologie, en lien avec des représentants et défenseurs de l'agriculture familiale ou paysanne, et avec l'appui de la coopération technique internationale. Ce processus a été déterminant pour l'élaboration de politiques nationales d'agro-écologie (Brésil et Nicaragua) mais aussi dans d'autres cas (Chili, El Salvador).

Ainsi, au Brésil, l'adoption de la Politique nationale d'agro-écologie et de production biologique en 2012 résulte d'un travail d'influence d'un large réseau « pro-agro-écologie » qui s'est mobilisé pendant les deux mandats de la présidence de Lula (2003-2010). Ce réseau est issu de la convergence entre des mouvements en faveur de l'agriculture familiale, de la réforme agraire, et des mouvements agro-écologiques (auxquels se sont joints des scientifiques et des ONG). La dynamique de ce réseau a bénéficié de l'existence d'instances participatives entre le gouvernement et la société civile, permettant le dialogue entre mouvements sociaux, élus et universitaires, au sein d'entités comme le Conseil national de développement durable et d'agriculture familiale, ou le Conseil national de sécurité alimentaire et nutritionnel. Enfin, la mobilisation des femmes rurales a été déterminante pour convaincre la présidente Dilma Roussef dès son premier mandat (2011-2014) (Schmitt *et al*., 2017).

Au Nicaragua, la promulagation de la loi de promotion de l'agriculture agro-écologique et biologique en 2011 est le produit de dix années de lutte d'une coalition large de mouvements sociaux et de syndicats militants de l'agro-écologie, d'agriculture biologique et de défense des paysans, associée à des universitaires et des fonctionnaires, et comptant sur l'appui de la coopération internationale (Fréguin-Gresh, 2017).

Au Chili, la création du comité d'agro-écologie coordonné par l'Institut de développement agraire est une réponse aux revendications des mouvements d'agro-écologie formés par des organisations paysannes (Martinez *et al*., 2017).

À El Salvador, le projet de politique pour la promotion de l'agro-écologie présenté au gouvernement en 2017 résulte de la mobilisation d'une coalition impliquant des ONG et des associations favorables à l'agro-écologie, associées au Groupe de dialogue rural et au Comité national d'agriculture familiale (Moran, 2017).

Répondre aux crises géopolitiques, économiques ou environnementales

Le deuxième processus ayant facilité l'émergence des politiques favorables à la transition agro-écologique correspond à la recherche de réponses à des crises géopolitiques, économiques ou environnementales.

En effet, certains pays (Cuba, Argentine, Nicaragua) ont initié une transition agro-écologique suite à des crises ayant affecté l'agriculture conventionnelle. À Cuba, la pratique de l'agro-écologie est une réponse à la crise géopolitique de 1993.

En Argentine, la crise financière de la fin des années 1980, caractérisée par l'hyperinflation, a motivé les politiques d'appui à la population rurale, périurbaine, urbaine et pauvre, et la mise en œuvre du programme *Prohuerta*. Initié en 1990, ce programme, qui visait à diffuser par une approche participative la production de légumes pour l'autoconsommation en facilitant l'accès aux semences, à l'eau et aux marchés (marchés paysans) des producteurs urbains et périurbains, a connu ensuite une extension au milieu rural suite à la crise financière de 2000-2001 (Patrouilleau *et al*., 2017).

Au Nicaragua, l'agro-écologie naît, comme à Cuba, en réponse à la pénurie d'intrants de synthèse pendant la période de conflits des années 1980, mais aussi comme alternative à la domination d'un modèle capitaliste agro-industriel dans les années 1960-1970. La promotion de l'agro-écologie est également une réponse aux crises environnementales aigües liées au modèle de production agro-exportateur du coton, ainsi

qu'aux crises climatiques, comme celle liée à l'ouragan Mitch en 1998 qui avait isolé de nombreuses régions du pays de toute communication, privant une grande partie des agriculteurs de l'accès aux intrants chimiques (Fréguin-Gresh, 2017).

Initiatives des pouvoirs publics

Le troisième processus renvoie à des initiatives impulsées par les pouvoirs publics. Dans certains pays comme le Mexique, le Chili ou le Costa Rica, les politiques en faveur de la transition agro-écologique correspondent surtout à des propositions gouvernementales en termes d'agriculture durable, en réponse aux pressions sociales et internationales en matière de normes environnementales, telles la loi de développement rural durable de 2001 au Mexique et la loi de promotion de l'agriculture durable de 2002 au Costa Rica.

Ces politiques peuvent également soutenir l'agriculture biologique ou la promotion de pratiques agro-écologiques.

C'est le cas au Chili, avec l'intégration de celles-ci dans les programmes d'assistance technique et de subventions aux investissements de l'Institut de développement agraire, et avec l'intégration d'un système de certification alternatif dans la loi d'agriculture biologique. Ce système de certification alternatif permet ainsi aux petits producteurs familiaux de commercialiser leurs produits biologiques dans divers types de points de vente (Martinez *et al*., 2017).

Au Costa Rica, suite à l'initiative d'un député, une loi de promotion de la production biologique a été formulée en 2007 par le Mouvement de l'agriculture biologique, avec le soutien de fonctionnaires du ministère de l'Agriculture. Elle a facilité la mise en place par celui-ci d'un programme de reconnaissance pour bénéfices environnementaux en 2013, qui promeut l'adoption de pratiques agroenvironnementales et biologiques (Sáenz *et al*., 2017).

Diversité des politiques et instruments en faveur de l'agro-écologie

Configurations de politiques en faveur de l'agro-écologie

Dans tous les pays d'Amérique latine et de la Caraïbe étudiés, les processus mentionnés précédemment ont conduit à l'instauration de diverses formes d'appui à la transition agro-écologique, et quatre types de configuration nationale de politiques en faveur de l'agro-écologie peuvent être identifiés.

Le premier type de configuration correspond aux pays dotés d'une régulation de l'agriculture biologique, mais qui n'ont pas de politique spécifique en faveur de l'agro-écologie, et qui dans le cadre de politiques environnementales et de la gestion des ressources naturelles, de la biodiversité ou de la promotion de la sécurité alimentaire, favorisent le changement de pratiques pour une agriculture durable. Ainsi, le Mexique dispose d'une loi de régulation de l'agriculture biologique (Loi des produits biologiques, 2006), d'une loi de développement rural durable (2001) et d'une loi de la biodiversité régulant l'usage des OGM (2005). Le Chili s'est doté d'une loi pour la production biologique (2006) qui, dans le cadre de sa politique d'appui à l'agriculture familiale et de promotion de l'agriculture durable, intègre des principes de l'agro-écologie. Enfin, le Costa Rica, au-delà de sa loi pour la promotion de l'agriculture biologique, a mis en place des mesures agro-environnementales dans le cadre du programme de reconnaissance des bénéfices environnementaux.

Le second type de configuration est celle des pays qui sont dotés d'une régulation et d'instruments visant à promouvoir la production biologique. Ils favorisent également l'agro-écologie avec des politiques de sécurité alimentaire et d'appui à l'agriculture familiale (cas du programme *Prohuerta* en Argentine, cas d'El Savador).

Le troisième type de configuration correspond aux pays qui ont mis en place des politiques spécifiques promouvant à la fois l'agro-écologie et l'agriculture biologique : Le Brésil avec la Politique nationale d'appui à l'agro-écologie et à l'agriculture biologique (2012) et le Nicaragua avec la Loi de promotion de l'agro-écologie et de l'agriculture biologique (2011).

Enfin, des pays soutiennent l'agro-écologie sans politique dédiée, mais avec des politiques ou des programmes ayant pour perspective l'appui à l'agriculture paysanne ou familiale (Argentine, en 2001) ou l'agriculture

paysanne ou urbaine (Cuba, en 1993).

Diversité des instruments pour l'agro-écologie

Dans tous les pays étudiés, des instruments favorables à l'agro-écologie ont été instaurés *via* des politiques spécifiques ou/et *via* des politiques de soutien à l'agriculture familiale, urbaine ou périurbaine, de sécurité alimentaire, de gestion des ressources naturelles, des politiques agro-environnementales ou de réponse au changement climatique. Quatre grands types d'instruments sont ainsi actuellement mis en place en Amérique latine et dans la Caraïbe.

Citons tout d'abord les instruments de gestion des innovations et des connaissances en agro-écologie. Cette catégorie d'instruments de nature cognitive vise à renforcer les capacités des producteurs à gérer leur exploitation et leur territoire selon les principes de l'agro-écologie. Ces instruments sont présents dans la majorité des pays étudiés, à l'image des réseaux de circulation des connaissances (tels que les réseaux « paysans à paysans » / « *campesino a campesino* » au Nicaragua) qui proposent la sauvegarde, l'expérimentation et les échanges technologiques entre producteurs. Au Chili, des programmes de l'Institut de développement agraire visent à renforcer ces réseaux d'échange mais également à valoriser des produits issus de systèmes de production paysans *via* un label « Main paysanne » (*Manos Campesinas*) (Martinez *et al*., 2017). Au Mexique, ont été lancés des programmes tels que celui de modernisation durable de l'agriculture traditionnelle (Masagro) implanté depuis 2010 (Pulido et Chapela, 2017).

Viennent ensuite les instruments favorisant l'accès à la terre et à l'eau. Ils sont présents avec une intensité variable à divers degrés selon les pays et ont pris la forme de programmes de redistribution et de légalisation de terres. S'ils ont quasiment partout disparu, le cas des programmes brésilien et cubain est notable.

Suivent les instruments de régulation et de promotion des produits et de leur insertion aux marchés. Présents dans la grande majorité des pays, ils contribuent à promouvoir l'agriculture biologique et l'agro-écologie. Ils sont de deux types : les régulations et normes, d'une part, et les programmes en faveur de la commercialisation des produits biologiques et agro-écologiques d'autre part. Les premiers sont présents dans tous les

pays étudiés avec des régulations de la production biologique qui déterminent les cahiers des charges des produits et les règles de certification. Si dans la plupart des pays, les certifications par des tiers répondent essentiellement aux demandes des marchés internationaux, quelques-uns ont mis en place des processus de certifications alternatifs pour les marchés nationaux, tels que la certification participative (Costa Rica) ou gérés par des organisations de contrôle social (Brésil). Ces certifications encadrent la production biologique et, dans certains cas, la production agro-écologique (Brésil). Ces régulations permettent de discriminer les productions biologiques certifiées des productions agro-écologiques ne faisant pas l'objet d'une certification.

Les instruments d'appui à la commercialisation des produits biologiques ou agro-écologiques visent à promouvoir la mise en place de marchés de proximité et de circuits courts : foires, paniers, coopératives de consommateur. En Amérique latine, ils consistent également en des programmes d'achats publics préférentiels des produits issus de l'agriculture familiale avec un prix bonifié pour les produits biologiques ou agro-écologiques, comme le programme d'Acquisition d'aliments aux agriculteurs familiaux du Brésil (PAA et PNAE) qui a été adopté par plusieurs pays de la région mais a connu une forte réduction au Brésil sous le gouvernement Temer (Schmitt *et al*., 2017).

Enfin, les instruments de régulation environnementale et les incitations agro-environnementales regroupent des dispositifs de différentes natures. D'une part, les régulations environnementales interdisent ou réglementent l'usage de certains produits phytosanitaires et d'OGM (par exemple le décret-loi 153 de 1994 de régulation de la santé végétale à Cuba, la loi de biosécurité des OGM de 2005 au Mexique...) ; bien que ne se focalisant pas sur la promotion de l'agriculture biologique ou l'agro-écologie, et passant par des difficultés de contrôle effectif, elles constituent un élément-clef de l'adoption de pratiques agro-écologiques ou biologiques. D'autre part, les régulations sur l'usage du sol interdisent la production ou certaines pratiques dans certaines zones, par exemple dans les zones de recharge hydrique (loi du sol au Costa Rica…), ce qui incite les producteurs à adopter des pratiques plus favorables à l'environnement.

Au-delà de ces réglementations, des incitations économiques positives et directes ont été mises en place dans le cadre de politiques environnementales, agro-environnementales ou de lutte contre le

changement climatique (Reconnaissance des bénéfices environnementaux au Costa Rica, loi de l'environnement à Cuba, protection de la biodiversité au Mexique...). Quoique parfois non ciblés sur l'agriculture familiale et paysanne, ces instruments encouragent néanmoins l'adoption de pratiques spécifiques en lien avec les principes de l'agro-écologie.

Bilan et perspective des politiques et instruments actuels

Même si au cours de la dernière décennie, on assiste à l'émergence de politiques et instruments favorables à l'agro-écologie, ces dernières restent fragiles et minoritaires face au courant dominant qui soutient l'agriculture conventionnelle à grande échelle, et leur mise en œuvre dépend des rapports de force existant dans chaque pays entre les tenants d'un modèle conventionnel et ceux de formes alternatives d'agriculture.

Avancées et limites

L'analyse de l'évolution des formes d'agriculture alternative et des politiques qui favorisent leur extension montre plusieurs avancées. En premier lieu, il convient de souligner la consolidation progressive au cours de la dernière décennie d'un tissu d'organisations de producteurs, d'organisations d'appui (ONG, syndicats), d'acteurs académiques et de fonctionnaires sensibles aux dynamiques environnementales au sein des administrations publiques. Ils ont construit des coalitions capables d'insérer, dans les agendas des politiques agricoles et dans des politiques spécifiques ou généralistes, des instruments en faveur d'une transition agro-écologique. De fait, on observe une reconnaissance croissante des acteurs de l'agro-écologie et de l'agriculture biologique par une partie des administrations publiques et l'ouverture d'espaces de participation, de consultation et de négociation institutionnalisés (Argentine, Brésil, Chili, Costa Rica, El Salvador, Nicaragua). Par ailleurs, on peut souligner l'insertion de principes de l'agro-écologie dans les politiques de souveraineté, de sécurité alimentaire et d'appui à l'agriculture familiale, souvent associée à une prise de conscience de l'intérêt de l'agro-écologie pour faire face à de nouveaux enjeux, tels ceux liés au changement climatique.

Néanmoins, le développement de l'agro-écologie rencontre plusieurs limites et difficultés. Dans la plupart des pays d'Amérique latine et de la Caraïbe étudiés, les politiques agricoles demeurent principalement orientées vers la promotion de l'agro-industrie et des exportations, en lien avec les intérêts des grands propriétaires fonciers et les entreprises de vente d'intrants chimiques, et avec l'assentiment des fonctionnaires des administrations publiques agricoles qui soutiennent le paradigme de la révolution verte. L'asymétrie de pouvoir, entre les mouvements et coalitions en faveur de l'agro-écologie (et/ou de l'agriculture biologique) et ceux en faveur de l'agriculture conventionnelle, est énorme et fait souvent obstacle à la prise en compte des questions environnementales. De surcroît, ce déséquilibre est aggravé dans la plupart des pays d'Amérique latine et de la Caraïbe étudiés, par le fait que la coordination entre les mouvements en faveur de l'agro-écologie et ceux en faveur de l'agriculture biologique est fragile et que des tensions sur les orientations entre ces mouvements réduisent leur capacité à maintenir ou à mettre en application les politiques obtenues lors de leurs combats communs. Enfin, le secteur de l'agro-écologie reste relativement invisible du fait de la carence d'informations et de statistiques portant sur ses producteurs et marchés.

Par ailleurs, bien qu'ils existents dans l'ensemble des pays de la région, les politiques et instruments favorables à l'agro-écologie manquent souvent de visibilité, et leur mise en œuvre est fragmentée entre divers acteurs des administrations publiques. En outre, il existe des lacunes en termes de recherche sur les pratiques agro-écologiques ou les outils de vulgarisation adaptés à leurs particularités (prise en compte des conditions agro-écologiques locales, adaptabilité des innovations aux contextes socio-économiques des producteurs, exigences en travail…). Un changement de paradigme dans la formation des techniciens agricoles et des responsables de service dans les administrations agricoles (plus ou moins amorcé selon les pays) s'avère nécessaire afin de lever ce frein au développement de ces recherches et de ces systèmes d'appui aux producteurs.

Perspectives

Malgré les limites et difficultés actuelles, plusieurs éléments sont favorables à la transition agro-écologique en Amérique latine et dans la Caraïbe. Au-delà des politiques existantes et de la création, certes encore

fragile, de coalitions en faveur de l'agro-écologie, une demande pour des produits issus des modèles alternatifs (biologiques ou agro-écologiques), perçus comme moins polluants et plus sains, est présente dans tous les pays. Cette demande se traduit par un consentement à payer davantage pour ce genre de produits si des garanties sont offertes par la certification ou par les relations de confiance tissées entre producteurs et consommateurs. Cette demande connaît une augmentation structurelle en lien avec l'amélioration croissante du niveau d'éducation et d'information et avec la prise de conscience des populations, en termes de santé et de qualité des aliments. Elle constitue un moteur potentiel important pour le développement de l'agro-écologie. Le second élément favorable vient du contexte international. En effet, la pression des mouvements sociaux et des organisations de producteurs favorables à l'agro-écologie peut trouver des alliances au sein des Nations unies à l'exemple de la FAO qui depuis 2015 mobilise les gouvernements à partir de conférences promues par les pays « amis de l'agro-écologie » (déclaration du Forum international sur l'agro-écologie, 2015).

Conclusion

En Amérique latine et dans la Caraïbe, il existe de plus en plus de politiques publiques spécifiques d'appui à l'agro-écologie et à l'agriculture biologique. Souvent, divers instruments en faveur de l'agro-écologie se trouvent déjà insérés dans différentes politiques sectorielles (sécurité alimentaire, agriculture familiale, communautés indigènes, gestion de la biodiversité, changement climatique…). La lecture historique des trajectoires de ces politiques montre l'importance des crises à l'origine de l'émergence puis de la diffusion de l'agro-écologie. Elle souligne également le rôle de coalitions d'acteurs en faveur de l'agro-écologie et de l'agriculture biologique *via* la convergence des mouvements sociaux issus de l'agriculture familiale ou défendant des modèles de production alternatifs pour des motivations environnementales et de santé.

Malgré ces avancées, la transition agro-écologique et les politiques d'appui à l'agro-écologie se heurtent à plusieurs difficultés : la prééminence dans les politiques et les administrations publiques agricoles d'une orientation vers l'agriculture conventionnelle et la promotion d'un modèle agro-exportateur résultant d'un rapport de force asymétrique entre les tenants de ces modèles ; les questions d'accès à la terre et au conseil technique ; les

problèmes de mise en œuvre et de coordination entre les instruments existants ; la division des mouvements sociaux de promotion de formes alternatives d'agriculture…

Toutefois, des perspectives favorables à la transition agro-écologique sont ouvertes avec, d'une part, la reconnaissance croissante de l'agro-écologie comme une forme concrète d'alternative possible en termes de durabilité et de résilience face aux défis qui affecteront l'humanité et la planète, et avec d'autre part, la demande croissante des marchés locaux pour des produits issus de modèles alternatifs de production.

Dans ce contexte, plusieurs recommandations peuvent être proposées pour renforcer la transition agro-écologique et la mise en œuvre de politiques d'appui en Amérique latine et dans la Caraïbe. En matière de recherche, il convient d'analyser les intérêts et les limites des deux approches existantes : politiques spécifiques *versus* combinaisons d'instruments au sein de politiques sectorielles existantes. Par ailleurs, il est important de combler le vide en matière d'analyse d'impact des politiques spécifiques ou des combinaisons d'instruments existants, ainsi que de produire des données relatives aux différentes politiques (en particulier la répartition des budgets dédiés à la promotion des différents types d'agriculture conventionnelle *versus* ses formes alternatives) et à la situation de l'agro-écologie (nombre de producteurs, niveau de production, de productivité, de revenus…). En effet, au-delà des récits d'expériences locales d'agro-écologie, il n'existe pas de statistiques et d'études à l'échelle nationale pour évaluer le poids des formes alternatives d'agricultures en termes de production, de résultats économiques et de bénéfices environnementaux.

En termes de renforcement des cadres politiques existants et de mise en œuvre des instruments favorables à l'agro-écologie, plusieurs pistes peuvent être considérées. Afin de pouvoir peser politiquement dans les décisions, les acteurs favorables à l'agro-écologie et à l'agriculture biologique sont contraints de dépasser leurs divergences, mais surtout de construire des coalitions qui vont au-delà du secteur agricole, en s'alliant aux consommateurs et urbains qui ont un poids croissant dans les choix politiques. En outre, face aux problèmes de segmentation et de coordination dans la mise en œuvre des politiques et des instruments en faveur de l'agro-écologie, il est important de territorialiser ces politiques publiques. En effet, l'agro-écologie s'intègre dans des territoires particuliers et valorise des conditions physiques et humaines spécifiques.

Sans implication des collectivités territoriales et des acteurs locaux *via* la mise en œuvre de politiques adaptées, les transitions sont difficiles.

Finalement, les expériences des pays d'Amérique latine et de la Caraïbe peuvent inspirer des projets en Afrique et en Asie en faveur du développement de l'agro-écologie et invitent à repenser les stratégies d'intervention en faveur de la transition agro-écologique. Elles montrent l'importance de dispositifs de dialogue et de participation associant les gouvernements et les mouvements sociaux qui soutiennent des modèles d'agriculture alternatifs allant dans le sens d'une prise en compte accrue des enjeux environnementaux (agriculture durable, agriculture biologique) mais aussi sociétaux (agro-écologie en Amérique latine). Ces dispositifs peuvent susciter la création de coalitions d'acteurs qui sont fondamentales pour peser sur les choix conduisant à l'élaboration de politiques favorables à l'agro-écologie. Elles invitent à promouvoir des systèmes de vulgarisation et de conseil agricoles valorisant les savoirs locaux et les territoires. Elles soulignent enfin l'importance de systèmes de commercialisation et d'alimentation qui valorisent leurs produits, *via* la certification par contrôle social, l'appui aux circuits courts et les achats publics de produits agro-écologiques à des prix différenciés et garantis.

Références

Altieri M.A., 2015. Breve reseña sobre los origines y la evolución de la agroecologia en latino america. *Agroecología*, 10 (2), 7-8.

Altieri M.A., ed., 2017. *Historia de la Agroecología en América Latina y España*, SOCLA, Berkeley, États-Unis, 114 p.

Altieri M.A., Toledo V.M., 2011. The agroecological revolution in Latin America: Rescuing nature, ensuring food sovereignty and empowering peasants. *Journal of Peasant Studies*, 38 (3), 587-612, https://doi.org/10.1080/03066150.2011.582947.

Baquero F.S., Gómez S., eds, 2014. *Reflexiones sobre la Concentración y Extranjerización de la Tierra en América Latina y el Caribe*, FAO, Santiago du Chili, Chili, 166 p.

Borras S.M., Franco J.C., Kay C., Spoor M., 2011. Land grabbing in Latin America and the Caribbean viewed from broader international

perspectives, FAO, Santiago du Chili, Chili.

Carrasco A., Sánchez N., Tamagno L., 2012. Modelo agrícola e impacto socio-ambiental en la Argentina: Monocultivo y agronegocios. Ciudad de La Plata: AUGM-Comité de Medio Ambiente, série Monográfica Sociedad y Ambiente: Reflexiones para una nueva América Latina.

Collado A., Gallar D., Candón J., 2013. Agroecología política: La transición social hacia sistemas agroalimentarios sustentables. *Revista de Economía Crítica*, 16, 247-277.

Déclaration du Forum international sur l'agro-écologie, 2015, Nyéléni, Mali, 27 février 2015, http://www.fao.org/family-farming/detail/fr/c/341388.

Fréguin-Gresh S., 2017. Agroecología y Agricultura Orgánica en Nicaragua. Génesis, institucionalización y desafíos. *In* : *Políticas Públicas en favor de la agroecología en América Latina y el Caribe* (E. Sabourin *et al*., eds), Red PP-AL, FAO, Porto Alegre, Brésil, 311-350.

Gliessman De S.R., 2006. *Agroecology: The ecology of sustainable food systems*, CRC Press, Boca Raton, États-Unis, 408 p.

HLPE, 2015. Informe del Grupo de alto nivel de expertos: Contribución del agua a la seguridad alimentaria y la nutrición Resumen y recomendaciones, 6/05/2015, HLPE, Rome.

Ifoam, 2008. Definition of organic agricultura, http://www.ifoam.bio/en/organic-landmarks/definition-organic-agriculture (consulté le 29/07/2017).

Maela, 2017. Aportes desde Maela (Movimiento Agroecológico de América Latina y el Caribe. *In* : *Políticas Públicas en favor de la agroecología en América Latina y el Caribe* (E. Sabourin *et al*., eds), Red PP-AL, FAO, Porto Alegre, Brésil, 401-404.

Martínez Torres H., Namdar-Iraní M., Saa Isamit C., 2017. Las Políticas de Fomento a la Agroecología en Chile. *In* : *Políticas Públicas en favor de la agroecología en América Latina y el Caribe* (E. Sabourin *et al*., eds), Red PP-AL, FAO, Porto Alegre, Brésil, 123-156.

Moran W., 2017. Políticas a favor de la producción orgánica y agroecología en El Salvador. *In* : *Políticas Públicas en favor de la agroecología en América Latina y el Caribe* (E. Sabourin *et al*., eds), Red PP-AL, FAO, Porto Alegre, Brésil, 233-262.

Patrouilleau M.M., Martínez L.E., Cittadini E., Cittadini R., 2017. Políticas públicas y desarrollo de la agroecología en Argentina. *In* : *Políticas Públicas en favor de la agroecología en América Latina y el Caribe* (E. Sabourin *et al*., eds), Red PP-AL, FAO, Porto Alegre, Brésil, 33-72.

Pulido Secundino J., Chapela y Mendoza G., 2017. Agroecología en México: Marco de políticas públicas. *In* : *Políticas Públicas en favor de la agroecología en América Latina y el Caribe* (E. Sabourin *et al*., eds), Red PP-AL, FAO, Porto Alegre, Brésil, 263-310.

Sabourin E., Le Coq J.-F., Fréguin-Gresh S., Larzin J., Bonin M., Patruilleau M.M., Vazquez L.L., Niederle P., 2018. Quelles politiques d'appui à l'agro-écologie en Amérique latine et dans les Caraïbes ? Perspectives, 48, Cirad, Montpellier, 4 p.

Sabourin E., Patrouilleau M.M., Le Coq J.F., Vásquez L., Niederle P., eds, 2017. Políticas Públicas en favor de la agroecología en América Latina y el Caribe, Red PP-AL, FAO, Porto Alegre, 412 p., https://www.pp-al.org/es/actualites/livre-sur-les-pp-d-agroecologie-a-telecharger.

Sáenz-Segura F., Le Coq J.F., Bonin M., 2017. Políticas de apoyo a la agroecología en Costa Rica. *In* : *Políticas Públicas en favor de la agroecología en América Latina y el Caribe* (E. Sabourin *et al*., eds), Red PP-AL, FAO, Porto Alegre, Brésil, 157-188.

Schmitt C., Niederle P., Ávila M., Sabourin E., Petersen P., Silveira L, Assis W., Palm J., Fernandes G.B., 2017. La experiencia brasileña de construcción de políticas públicas en favor de la Agroecología. *In* : *Políticas Públicas en favor de la agroecología en América Latina y el Caribe* (E. Sabourin *et al*., eds), Red PP-AL, FAO, Porto Alegre, Brésil, 73-122.

Segrelles J.A., 2001. Problemas ambientales, agricultura y globalización en América Latina scripta nova. *Revista de Geografía y Ciencias Sociales*, 92.

Toledo V.M., 2012. La Agroecologia en Latinoamerica: Tres revoluciones, una misma transformacion. *Agroecologia*, 6, 37-46.

Vázquez L.L., Marzin J., González N., 2017. Políticas públicas y transición hacia la agricultura sostenible sobre bases agroecológicas en Cuba. *In* : *Políticas Públicas en favor de la agroecología en América Latina y el Caribe* (E. Sabourin *et al*., eds), Red PP-AL, FAO, Porto Alegre, Brésil, 189-232.

Vogt G., 2007. The origins of organic farming. *In* : *Organic Farming: An international history* (W. Lockeretz, ed.), CABI, Wallingford, Royaume-Uni, Cambridge, États-Unis, 9-29.

CHAPITRE 18

Transition agro-écologique des agricultures des pays du Sud : retours d'expériences et perspectives

François-Xavier Côte, Bruno Rapidel, Jean-Michel Sourisseau, François Affholder, Patrick Caron, Jean-Philippe Deguine, Guy Faure, Étienne Hainzelin, Éric Malézieux, Emmanuelle Poirier-Magona, Philippe Roudier, Éric Scopel, Philippe Tixier, Aurélie Toillier, Sylvain Perret

Aujourd'hui, toutes les agricultures du monde sont appelées à s'adapter pour faire face aux demandes sociales, aux enjeux environnementaux, aux dérèglements climatiques. Celles des pays du Sud sont soumises à des défis spécifiques et souvent inédits liés à la croissance démographique, à l'urbanisation rapide, aux marchés mondialisés et à des structures macroéconomiques toujours dominées par les secteurs primaires et informels. Depuis quelques décennies, ces agricultures ont évolué dans des contextes qui compliquent la mise en place de solutions négociées avec les acteurs : le désengagement des États des secteurs agricoles et ruraux ;