Politiques d'appui à l'agroécologie en Amérique Latine et Caraïbes: enseignement des processus d'institutionnalisation

Jean-François Le Coq, Eric Sabourin, Muriel Bonin, Sandrine Freguin-Gresh, Jacques Marzin

▶ **To cite this version:**

Jean-François Le Coq, Eric Sabourin, Muriel Bonin, Sandrine Freguin-Gresh, Jacques Marzin. Politiques d'appui à l'agroécologie en Amérique Latine et Caraïbes: enseignement des processus d'institutionnalisation. Journées SFER " Politiques agricoles et alimentaires : trajectoires et réformes ", Jun 2018, Montpellier, France. hal-02794321

HAL Id: hal-02794321
https://hal.science/hal-02794321

Submitted on 5 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.

Politiques d'appui à l'agroécologie en Amérique Latine et Caraïbes: enseignement des processus d'institutionnalisation

Jean-francois Le Coq, Eric Sabourin, Muriel Bonin, Sandrine Freguin-Gresh, Jacques Marzin

Colloque SFER : Politiques agricoles et alimentaires : trajectoires et réformes

Proposition de contribution à la session : «Trajectoire des politiques publiques en faveur de l'agroécologie en Amérique Latine et Caraïbe ».

Cette proposition de communication présente une synthèse des processus d'émergence puis d'institutionnalisation de politiques et d'instruments de politique en faveur de l'agroécologie et de l'agriculture biologique en Amérique Latine et Caraïbes.

En réponse aux limites des modèles de production, dit conventionnels, mis en place sur les principes de la révolution verte, des systèmes productifs alternatifs intégrant des enjeux environnementaux, sociaux, économiques et de santé publique se sont développés dans le monde dès les années 1970. L'Amérique Latine et la Caraïbe (ALC) a été particulièrement confrontée aux impasses et dérives de cette agriculture conventionnelle, issue de la révolution verte, et portée par des formes de production agroindustrielles orientées vers l'exportation et destructrices de l'environnement. En réaction, l'agroécologie a émergé comme une proposition alternative de modèle productif et alimentaire.

Dans cette communication, nous chercherons à appréhender les processus qui ont conduit à l'institutionnalisation de l'agroécologie en Amérique Latine et Caraïbes. Pour ce faire nous nous appuyons sur une synthèse d'études de cas de 8 pays en ALC (Mexique, Cuba, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica, Brésil, Argentine et Chili)[1]. Ces études ont été réalisées à partir d'une grille d'analyse commune comprenant 3 entrées : 1) les conceptions d'agriculture alternatives présentes dans les politiques et soutenues par les acteurs, 2) les processus de politiques et la trajectoire des mouvements sociaux, et 3) les contenus des politiques et leur mise en œuvre. Ces études de cas reposent sur des analyses bibliographiques (littérature académique et documents de politique) ainsi que des entretiens ciblés auprès de personnes ressources et d'acteurs des mouvements sociaux et des administrations publiques des pays concernés.

L'analyse des documents de politiques et des entretiens ont montré qu'il coexistait trois principales conceptualisations d'agriculture alternative plus respectueuse des enjeux environnementaux en ALC: l'agriculture biologique, l'agroécologie et l'agriculture durable. Ces modèles ont émergé à différentes périodes et diffèrent fondamentalement par leurs modalités de prise en compte de l'environnement au niveau des systèmes de production, des caractéristiques des producteurs, des systèmes alimentaires et des modes d'insertion aux marchés qu'ils soutiennent et *in fine* du degré de contestation du modèle d'agriculture conventionnel dominant hérité de la révolution verte.

L'agriculture biologique (*agricultura organica*) est le modèle le plus ancien puisqu'il remonte aux années 1920 (Vogt, 2007). Le projet de l'agriculture biologique vise à établir des systèmes de

1 Ces études de cas et leur synthèse sont présentées dans l'ouvrage : Sabourin E., Patrouilleau M.M., Le Coq J.F., Vásquez L., Niederle P. (Org.). 2017. Políticas Públicas en favor de la agroecología en América Latina y el Caribe. Porto Alegre : Red PP-AL, FAO, 412 p. https://www.pp-al.org/es/actualites/livre-sur-les-pp-d-agroecologie-a-telecharger

production préservant les sols, les écosystèmes et les personnes, et qui sont 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 général orienté vers l'exportation en Amérique Latine. Ces 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 d'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 l'IFOAM. Son intégration dans les politiques publiques des pays d'ALC s'est faite dès les années 1990 avec la création d'un cadre réglementaire normatifs: régime de la production biologique de 1992 en Argentine ; norme de production biologique du MAPA 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'agroécologie (*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'agroécologie 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, 2017). Elle propose ainsi une modification profonde du système agro-alimentaire et de la relation producteurs – consommateurs en prônant la mise en place de circuits courts (ventes directes, marchés de proximité), et la sécurité et souveraineté alimentaire à l'échelle territoriale. Ainsi, au-delà des aspects de la dimension technique de la production, l'agroécologie 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 fondée sur les principes de la révolution verte (Toledo, 2012).

L'institutionnalisation du concept d'agroécologie latino-américaine 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'agroécologie est d'abord une réponse à la crise de l'agriculture conventionnelle suite à l'embargo américain puis à la chute de l'URSS, puis un modèle impulsé par un groupe de chercheurs et d'universitaires, associés aux mouvements paysans ou de l'agriculture urbaine. Si le terme « agroécologie » n'apparait pas explicitement pas dans les politiques existantes, les principes de l'agroécologie latino-américaine sont intégrés dans les politiques de sécurité et souveraineté alimentaire, nutritionnelle et de santé du pays ; et les concepts de l'agroécologie sont sous-jacents dans un ensemble de politiques publiques (programmes de lutte biologique, d'agriculture urbaine et périurbaine, d'expérimentation et d'assistance techniques) (Vazquez et al, 2017). Dans d'autres pays, l'institutionnalisation s'est traduite par la mise en place de politique nationale spécifique, généralement couplée à celle d'agriculture biologique, telle que le Plan national d'agroécologie et de production biologique (PNPAO) de 2012 au Brésil, ou la loi d'agroécologie de 2011 au Nicaragua. Enfin, dans les autres pays de la région, tel que le Mexique et dans une moindre mesure l'Argentine, le Chili ou le Costa Rica, le concept d'agroécologie est également présent, et généralement associée à la revitalisation de l'agriculture paysanne, du maintien de la tradition autochtone de ses indigènes, à travers des pratiques ancestrales comme

les associations culturales de type *Milpa* et des formes sociales de production (entraide, tequio, …) et de vie (*buen vivir*). Toutefois, dans ces pays où le poids du modèle agroindustriel reste prépondérant, l'agroécologie ne fait pas l'objet de politiques spécifiques.

L' « agriculture durable » (*agricultura sostenible*) est apparue plus récemment (années 1990) dans certains pays d'ALC. Elle propose des ajustements du système de production conventionnel par l'adoption de techniques de production spécifiques visant à fournir ou 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 d'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, dans les 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 (loi de développement rural durable de 2001 au Mexique, loi de promotion de l'agriculture durable au Costa Rica, 2002).

L'analyse des processus de construction des politiques publiques a permis d'identifier trois principaux processus qui ont permis la mise en agenda et la construction de politiques en faveur de l'agroécologie en ALC.

Le premier processus et le principal est celui de la mobilisation de mouvements sociaux porteurs d'une vision d'agriculture biologique ou d'agroécologie, en lien avec des représentants et défenseurs de l'agriculture familiale ou paysanne, et bénéficiant d'appui de la coopération technique internationale. Ce processus est particulièrement tangible dans le cas de l'émergence de politiques explicites d'agroécologie (Brésil et Nicaragua) mais aussi dans d'autres cas (Chili, El Salvador). Ainsi, au Brésil, l'avènement du PNPAO résulte d'un travail d'influence d'un large réseau pro-agroécologie qui s'est déroulé pendant les deux mandats de la présidence de Lula (2003-2010). Ce large réseau issu de la convergence entre les mouvements en faveur de l'agriculture familiale, de la réforme agraire, ainsi que et des mouvements agro-écologiques (auxquels se sont joints les syndicats des travailleurs ruraux, l'église, et des ONG), a bénéficié de l'existence d'instances participatives entre gouvernement et société civile, permettant le dialogue entre mouvements, gestionnaires et universitaires au sein d'entités comme le conseil national de développement durable et d'agriculture familiale (CONDRAF), ou le Conseil national de sécurité alimentaire et nutritionnel (CONSEA), ainsi que de la mobilisation des femmes rurales et des manifestations qu'elles ont organisé pendant la première administration de la Présidente Dilma Roussef (2011-2014) (Schmitt et al, 2017). Au Nicaragua, la politique nationale s'impose après 10 années de lutte d'une coalition large de mouvements sociaux et de syndicats militants de l'agroécologie, d'agriculture biologique et de défense des paysans, associée à des universitaires, des fonctionnaires et comptant sur l'appui de la coopération internationale (Fréguin-Gresh, 2017). Au Chili, la création du comité d'agroécologie coordonnée par l'INDAP est une réponse aux revendications des mouvements d'agroécologie conformés par des organisations paysannes (Martinez et al, 2017). A El Salvador, le projet de politique pour la promotion de l'agroécologie présenté au gouvernement en 2017 résulte de la mobilisation d'une coalition impliquant des ONG et associations favorables à l'agroécologie, associées au Groupe de dialogue rural (GDR) et au Comité national d'agriculture familiale (CNAF) (Moran, 2017).

Le second processus qui a facilité l'émergence des politiques favorables à l'agroécologie est celui des réponses à des crises géopolitiques, économiques ou environnementales. En effet, si le rôle des mobilisations des mouvements sociaux est incontestable, dans certains pays (Cuba,

Argentine, Nicaragua), le développement de l'agroécologie résulte de crises ayant affecté l'agriculture conventionnelle. A Cuba, l'avènement de l'agroécologie est une réponse à la crise géopolitique. 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. Ce programme, initié en 1990, et 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 ensuite connu une extension au milieu rural suite à la crise financière de 2000-2001 (Patrouilleau et al, 2017). Au Nicaragua, l'agroécologie 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 agroindustriel dans les années 1960-70. La promotion de l'agroécologie est également une réponse aux crises environnementales aigues liées au modèle de production agro-exportateur du coton, ainsi qu'aux crises climatiques, telles que celle créée par l'ouragan Mitch en 1998 qui a isolé de nombreuses régions du pays de toute communication privant d'accès aux intrants chimiques une grande partie de la population.

Le troisième processus renvoie à des initiatives impulsées par les pouvoirs publics. Dans certains pays tels que le Mexique, le Chili ou le Costa Rica, les politiques en faveur de l'agroécologie sont surtout des initiatives gouvernementales en réponse aux préoccupations des mouvements sociaux. Dans ces cas, les politiques sont alors surtout orientées vers l'agriculture durable (loi de développement rural durable de 2001 au Mexique, loi de promotion de l'agriculture durable au Costa Rica, 2002) mais peuvent également soutenir l'agriculture biologique ou la promotion de pratiques agroécologiques. C'est le cas au Chili, avec l'intégration de pratiques d'agroécologie dans les programmes d'assistance technique et de subventions aux investissements de l'Institut de développement agraire (INDAP), ou encore l'inclusion d'un système de certification alternatif dans la loi d'agriculture biologique permettant aux petits producteurs familiaux de commercialiser leurs produits biologiques dans divers types de points de vente (Martinez et al, 2017). C'est le cas également au Costa Rica où, suite à une initiative d'un député, une loi de promotion de la production biologique (2007) a été formulée par le mouvement de l'agriculture biologique (MAOCO) avec le soutien de fonctionnaires du ministère de l'agriculture, et qu'a été mise en place par le ministère de l'agriculture un programme de reconnaissances pour bénéfices environnementaux (RBA) en 2013 pour promouvoir l'adoption de pratiques agroenvironnementales et biologiques (Saenz et al, 2017).

L'analyse des processus d'institutionnalisation de l'agroécologie dans les politiques publiques en ALC permet de souligner trois points : 1) l'agroécologie comme projet radical de systèmes de production et d'alimentation alternatif à l'agriculture conventionnel se développe en synergie et en opposition avec d'autres concepts d'agriculture alternatifs qui intègrent à des degrés divers la dimension environnementale dans l'agriculture, 2) l'institutionnalisation de l'agroécologie, à la différence des autres concepts (notamment agriculture biologique), se fait par la création de politique publique spécifiques (souvent couplé à celle de promotion d'agriculture biologique) et visant principalement à accroitre l'offre de produits en facilitant les conditions de production ; 3) les processus d'institutionnalisation de l'agroécologie reposent principalement sur des dynamiques de revendication des mouvements sociaux souvent associés à ceux de l'agriculture familiale et/ou d'agriculture biologique, et qui rencontre un écho de la part des gouvernements progressistes.

Toutefois, malgré un début d'institutionnalisation de l'agroécologie dans les politiques publiques en ALC, la mise en place d'instruments au sein de politiques d'agriculture familiale, de sécurité alimentaire et de préservation de l'environnement non spécifiquement labélisées en faveur de l'agroécologie, mais pouvant contribuer à renforcer l'agroécologie, ainsi que le développement d'une demande croissante pour des produits plus sains de la part

des consommateurs ruraux et urbains, le développement du modèle d'agroécologie en ALC se heurte à de nombreuses barrières que sont la mise en œuvre encore très partielle des politiques spécifiques dédié à l'agroécologie lié à la difficulté de maintenir sur la durée des coalitions d'acteurs (issues des mouvement sociaux mais aussi des gouvernements) en faveur de ce modèle face à des coalitions et groupes d'intérêts promouvant des modèles d'agriculture conventionnel qui restent aujourd'hui dominant.