



HAL
open science

Brésil : la réforme agraire reste à faire

Eric Sabourin

► **To cite this version:**

Eric Sabourin. Brésil : la réforme agraire reste à faire. Alternatives Economiques. Hors - série, 2010. hal-02819619

HAL Id: hal-02819619

<https://hal.science/hal-02819619>

Submitted on 6 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.

Brésil : la réforme agraire reste à faire

[Eric Sabourin](#) 01/12/2010 [Alternatives internationales n°008](#)

Le gouvernement sortant n'a pas tenu ses promesses de redistribution des terres. Il a au contraire favorisé les grosses entreprises agricoles aux dépens de la paysannerie.

Alors que le président Luis Inacio Lula da Silva a achevé son second et dernier mandat à la tête du Brésil en octobre dernier, quel est le véritable bilan de son emblématique programme de réforme agraire et de défense de l'agriculture familiale [1](#), sur lequel il a été, entre autres, élu fin 2002 ? La campagne électorale de l'automne 2010 a en effet été le théâtre d'intenses polémiques ayant pour objet les résultats chiffrés de la réforme, aussi bien sur le volume de terres redistribuées que sur le nombre de familles réinstallées. Le satisfecit affiché par Lula et par Dilma Rousseff, qui vient de lui succéder à la tête du Brésil, est contesté par l'opposition mais aussi par les soutiens traditionnels du gouvernement de la gauche : la Contag (Confédération des travailleurs de l'agriculture) et le MST (Mouvement des travailleurs sans-terre).

" Contre-réforme ". Au tournant des années 2000, le nombre de familles demandeuses de terres était évalué à près de 2 millions, et le plan national de réforme agraire élaboré par le premier gouvernement Lula (2003-2007) prévoyait dans un premier temps l'installation de 550 000 nouvelles familles sur 45 millions d'hectares (13 % de la surface agricole totale). Cependant, alors que cet objectif peinait à être pleinement réalisé (avec près de 382 000 familles installées fin 2006, selon les dernières statistiques officielles), le second volet de la réforme agraire, qui devait à partir de 2008, concerner près de 1 million de familles, n'a jamais vu le jour. Pire, les mouvements sociaux reprochent au gouvernement Lula d'avoir réalisé une " contre-réforme " agraire, pointant les faveurs concédées à l'agriculture entrepreneuriale (*voir encadré ci-dessus*). Ainsi, en 2009, les grands propriétaires ont obtenu la régularisation de terres qu'ils occupaient illégalement en Amazonie, à hauteur de 2 500 hectares par exploitation. En 2010, la révision du code forestier a réduit de plus de moitié les surfaces que les exploitants de bois amazonien sont tenus de garder en réserve au titre de la protection de l'environnement.

[Zoom Le Brésil en quelques chiffres](#)

Population : 193 millions*
Croissance du PIB : 7,5 % (- 0,19 %*)
PIB : 1 910 milliards de \$
PIB par habitant (en \$, ppa) : 11 065
Inflation annuelle : 5,1 %
Classement à l'IDH (sur 182 pays) : 59e
Espérance de vie à la naissance : 72 ans**

Sources FMI, Banque mondiale, Pnud : 2010, sauf : *2009 / **2008

Au-delà de querelles de chiffres qu'il est difficile de trancher en l'absence de statistiques agricoles fiables, le fait est que, durant les deux premières années de l'administration Lula (2003-2004), le rythme de redistribution des terres a fléchi par rapport à 1998-2002, sous le

gouvernement - libéral - de Fernando Cardoso. Cependant, dans l'euphorie qui a suivi l'élection de Lula, la Contag, le MST et les autres mouvements sociaux agricoles ont tardé à réagir. Et ce d'autant que leurs dirigeants se sont vu attribuer des secrétariats d'Etat du ministère du Développement agraire (MDA). De la même manière, l'Etat a calmé les ardeurs revendicatives du MST en habilitant les coopératives créées par ce dernier à fournir une assistance technique aux agriculteurs bénéficiaires de la réforme agraire.

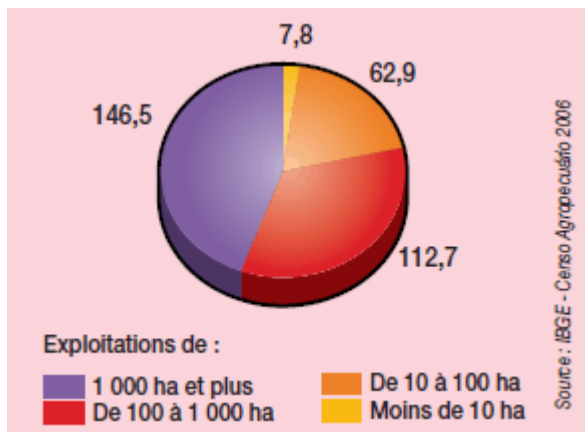
[Zoom Petits et gros paysans](#)

En 2006, sur 330 millions d'hectares agricoles, 24 % sont occupés par l'agriculture familiale et 76 % par l'agriculture patronale. Les exploitations de moins de 10 ha occupent 2,7 % des terres et celles de plus de 1 000 ha concentrent 43 % de la surface totale. L'agriculture familiale est intensive : elle affiche une valeur brute moyenne de la production à l'hectare de 677 reais contre 353 pour l'entrepreneuriale.

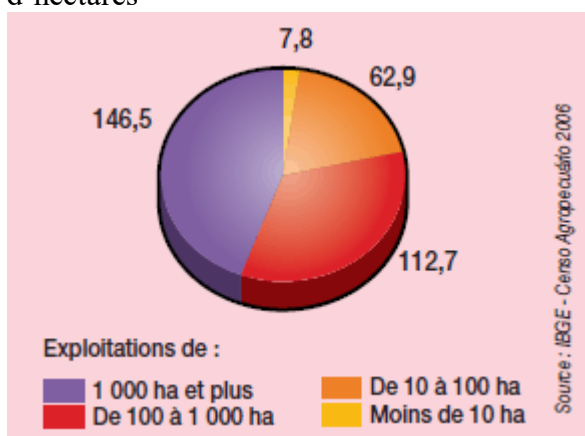
Cette politique de cogestion a également été adoptée vis-à-vis de l'agriculture entrepreneuriale, mais avec beaucoup plus de moyens. En 2003, Lula a nommé trois grands propriétaires terriens et patrons d'industries agro-alimentaires ministres de l'Agriculture, de l'Industrie et du Commerce, ainsi que du Plan. Ce faisant, la dualité de la politique agricole brésilienne, institutionnalisée par le gouvernement Cardoso (avec la création, en 1999, de ministères séparés pour l'agriculture entrepreneuriale et l'agriculture familiale), a été confirmée. L'agriculture familiale brésilienne (84 % des exploitations pour seulement 24 % de la surface agricole) est ainsi gérée par le récent et modeste MDA, et l'agriculture entrepreneuriale (16 % des exploitations pour 76 % des terres agricoles) par le puissant ministère de l'Agriculture et de l'Elevage. Même si les crédits pour l'agriculture familiale ont considérablement augmenté, ils ne représentent que de 20 à 25 % de ceux destinés à l'agriculture entrepreneuriale.

Cogestion. Mais plus encore que les financements, ce sont les entraves juridiques à l'expropriation et à la distribution de nouvelles terres qui freinent l'action du MDA. La loi brésilienne autorise l'expropriation quand, entre autres, la terre n'est pas mise en valeur par son propriétaire ou que son rendement est inférieur à des seuils officiels. Or les propriétaires sont très bien indemnisés, souvent bien au-dessus des prix du marché, si bien qu'avoir des terrains expropriables constitue une véritable rente, ce qui, paradoxalement, maintient les prix du foncier à un niveau artificiellement élevé, au détriment des petits paysans. En 1998, le gouvernement Cardoso avait fait voter une loi interdisant l'expropriation à partir du moment où une propriété était occupée de force par des travailleurs sans-terre. Cette mesure, destinée à ôter au MST son principal moyen de pression, les occupations de terres sous l'oeil des caméras, n'a pas été annulée depuis. Dans le même sens, les critères de rendement déterminant les règles d'expropriation de terres peu productives n'ont jamais été actualisés depuis le début des années 1980, malgré les énormes progrès techniques réalisés entretemps.

[Superficie occupée par les exploitations agricoles en 2006, selon leur taille, en millions d'hectares](#)



Superficie occupée par les exploitations agricoles en 2006, selon leur taille, en millions d'hectares

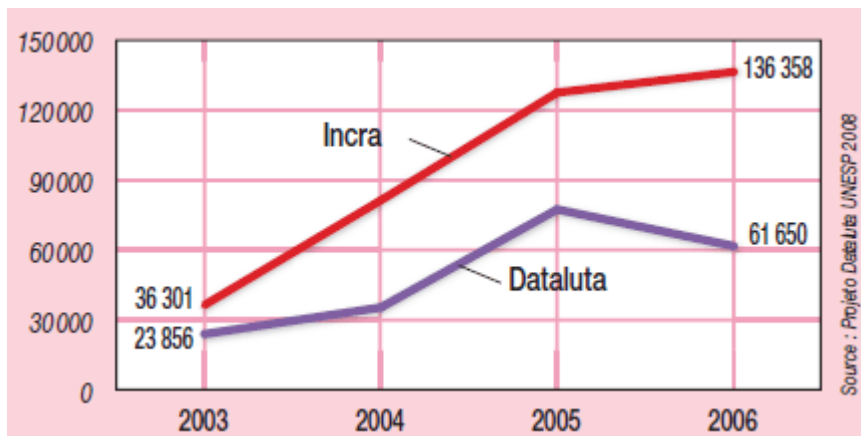


[Nombre de familles bénéficiant des nouveaux projets d'installation, selon le gouvernement et selon une expertise indépendante \(Dataluta\)](#)

D'un côté, les statisticiens de l'Institut national de colonisation et de réforme agraire (Inra) défendent un bilan flatteur de la politique gouvernementale ; de l'autre, la contre-expertise de géographes et économistes proches des mouvements sociaux (Dataluta) dessine un tableau en demi-teinte du transfert effectif de la terre. La divergence se manifeste surtout à partir de 2005.



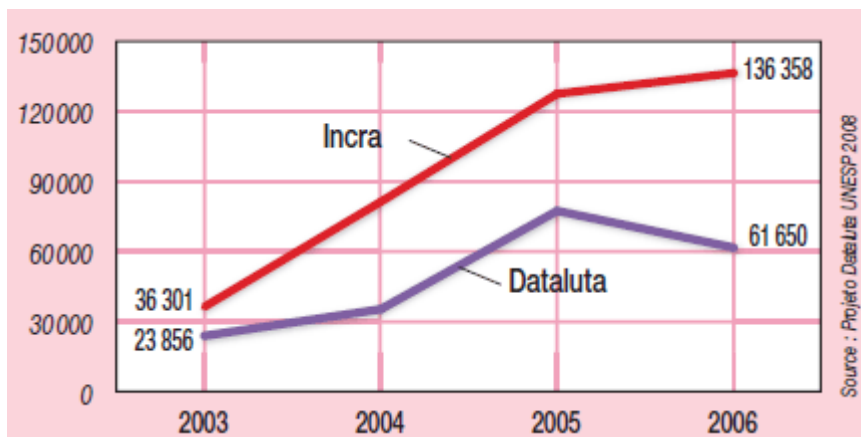
« L'idée que l'agro-industrie est plus efficace que l'agriculture familiale est un mythe »



Nombre de familles bénéficiant des nouveaux projets d'installation, selon le gouvernement et selon une expertise indépendante (Dataluta)

D'un côté, les statisticiens de l'Institut national de colonisation et de réforme agraire (Incra) défendent un bilan flatteur de la politique gouvernementale ; de l'autre, la contre-expertise de géographes et économistes proches des mouvements sociaux (Dataluta) dessine un tableau en demi-teinte du transfert effectif de la terre. La divergence se manifeste surtout à partir de 2005.

« L'idée que l'agro-industrie est plus efficace que l'agriculture familiale est un mythe »



Quand les mouvements sociaux se sont remobilisés, à un an des présidentielles de 2006, les distributions de terre ont repris, mais à un rythme lent, freiné par la lourdeur de la bureaucratie de l'Institut national de colonisation et de réforme agraire (Incra) et par un appareil judiciaire saisi de nombreux litiges fonciers et majoritairement conservateur. De son côté, le MDA explique avoir consacré beaucoup de ressources et de temps à régulariser de nombreux projets d'installation (250 000 familles) créés lors de l'administration Cardoso. Ainsi, lorsque le gouvernement assure que, en 2007, les prévisions du plan de réforme agraire de 2003 ont été dépassées, il compte les familles ayant obtenu des terres installées depuis cette date (dont la moitié par des programmes de crédit foncier) et celles déjà installées sous Cardoso. Le bilan agricole de Lula est donc très contrasté. La priorité donnée à l'agriculture entrepreneuriale est la traduction d'une volonté ferme de défendre la croissance du pays -

notamment via le développement d'une puissante agriculture d'exportation -, d'attirer les investisseurs et de conserver les faveurs des marchés financiers. Lula aura gagné ce pari... et laisse à celle qui lui succède la charge de gérer les promesses non tenues de la réforme agraire.

- [1.](#) L'agriculture familiale, par opposition à l'agriculture entrepreneuriale, se caractérise par des exploitations de taille inférieure à 4 unités fiscales (au total, une moyenne de 50 à 400 hectares selon la région) et le recours à une main-d'œuvre familiale (non salariée).

Alternatives internationales n°008 - 12/2010

Pour en savoir plus

- **Réforme agraire et mouvement des sans-terre sous le gouvernement Lula**, B. M. Fernandes, *Alternatives Sud*, no 1, mars 2010.

Brésil : les territoires de la question agraire, E. P. Girardi et B. M. Fernandes, *Mappemonde*, no 82, 2006.

Paysans du Brésil, entre échange marchand et réciprocité, E. Sabourin, éd. Quæ, 2007.

Gens sans terre : la trajectoire du MST et la lutte pour la terre au Brésil, J.-P. Stédile et B. M. Fernandes, *Le Temps des Cerises*, 2004.