

Les politiques d'appui à l'agriculture familiale au Brésil : quelques éléments de comparaison avec le Maroc

Philippe Bonnal¹, Eric Sabourin¹, Nicolas Faysse^{2,3}

¹ CIRAD, UMR Art-Dev; ² Département Ingénierie de Développement, Ecole Nationale d'Agriculture de Meknès ; ³ CIRAD, UMR G-Eau

Résumé

Au Brésil comme au Maroc, le secteur agricole est marqué par des différences extrêmes en termes de taille d'exploitation, ainsi que de niveaux d'équipement, de capitalisation et de techniques. L'article présente la politique brésilienne d'appui à l'agriculture familiale, et quelques éléments de comparaison avec les choix faits au Maroc. Les politiques agricoles brésiliennes proposent depuis une vingtaine d'années un appui spécifique aux exploitations familiales, avec notamment la constitution d'un ministère spécifique. De nombreux dispositifs d'appui à l'agriculture familiale ont été mis en place, dont notamment des crédits à taux préférentiel et des programmes d'achat de denrées agricoles pour les institutions publiques (écoles, hôpitaux, etc.). Dans les zones rurales particulièrement fragiles, des dispositifs permettent une coordination entre l'ensemble des politiques publiques concernant ces zones. Enfin, la conception et la mise en œuvre de ces politiques publiques se font avec une forte implication des syndicats agricoles. Les politiques publiques brésiliennes et marocaines reconnaissent la dualité du monde agricole, mais cette dualité est définie par zone au Maroc, tandis qu'elle est fondée sur des caractéristiques explicites des exploitations au Brésil. Dans les deux pays, le cœur des politiques publiques d'appui aux exploitations familiales porte sur l'aide à l'investissement. Au-delà de ce cœur commun, les politiques brésiliennes ont plus spécifiquement développé des approches au niveau des territoires locaux et associent plus fortement qu'au Maroc les organisations professionnelles agricoles représentant l'agriculture familiale dans la conception de l'action publique. La comparaison des politiques agricoles au Maroc et au Brésil sur quelques éléments permet de souligner la forte étendue des choix qu'il est possible de considérer, pour définir des politiques publiques d'appui aux agricultures familiales, dans des situations marquées par des différences extrêmes entre types d'exploitation agricole.

Mots clés : agriculture familiale ; agriculture patronale ; Brésil ; dualité ; Maroc ; Plan Maroc Vert ; politiques agricoles

Introduction

Au Brésil comme au Maroc, le secteur agricole est marqué par des différences extrêmes en termes de taille d'exploitation, de niveau d'équipement, de capitalisation et de techniques. Le Brésil a mis en œuvre, depuis une vingtaine d'années, des politiques différenciées destinées à prendre en compte le secteur de l'agriculture familiale, c'est-à-dire de façon générale des exploitations caractérisées par « des liens organiques entre la famille et l'unité de production et par la mobilisation du travail familial excluant le salariat permanent » (Bélières et al., 2014). Ce secteur de l'agriculture familiale avait été historiquement délaissé au profit de l'agriculture patronale¹, qui a été un élément structurant de la société et de l'économie brésiliennes. Le Maroc a connu depuis 2008 une redynamisation de sa politique agricole, avec l'instauration du Plan Maroc Vert. Ce Plan se propose lui aussi de prendre en compte la diversité des exploitations agricoles.

Partant de ces éléments communs, cet article présente, de façon brève, l'histoire de la mise en œuvre de la politique brésilienne d'appui à l'agriculture familiale, et ses principales composantes actuelles. Suite à cette présentation, nous proposons quelques éléments de comparaison entre les politiques brésiliennes et marocaines d'appui à l'agriculture familiale. Cet article a été rédigé à partir de l'expérience des auteurs qui ont eu l'occasion d'étudier les politiques agricoles au Brésil (Sabourin, 2007 ; Bonnal, 2013) et au Maroc (Faysse et al., 2014).

¹ Les exploitations patronales regroupent des exploitations qui « se distinguent par un recours structurel au travail salarié permanent en complément de la main d'œuvre familiale, mais dont le capital d'exploitation est familial » (Bélières et al., 2014).

Le contexte de l'agriculture au Brésil

Une dualité des structures agraires héritée de l'histoire

Au Brésil, l'agriculture, et plus particulièrement l'agriculture basée sur la concentration foncière, a constitué le socle économique et politique sur lequel s'est construit le Brésil moderne. Certes, les formes de cette agriculture ont évolué : la plantation esclavagiste dans le cadre du marché exclusif avec la métropole de la période coloniale a laissé la place, à la fin du XIX^{ème} siècle, à l'exploitation patronale tournée vers l'exportation. Cependant cette agriculture patronale basée sur la concentration foncière a toujours été la forme de production plébiscitée par l'État. La révolution verte des années 1960 leur a conféré les conditions indispensables de compétitivité. Les exploitations agricoles patronales constituent toujours des acteurs fondamentaux dans la stratégie nationale d'exportation agricole (Théry, 2009).

En contraste, la marginalisation économique et politique de l'agriculture familiale, tout au long de l'histoire du Brésil, est également une constante, alors même que cette forme d'agriculture concentre la plus grande partie des agriculteurs et de la population rurale. Cette marginalisation historique a néanmoins été rompue, dans les années 1990, par l'émergence d'une politique différenciée spécifique à l'agriculture familiale.

Avec quelques 5,2 millions d'exploitations agricoles exploitant une superficie de 334 millions d'hectares, le Brésil fait partie des principales puissances agricoles au niveau mondial. Sur le plan national, l'agriculture est une activité toujours très importante puisque 15% de la population totale, soit 30 millions

de personnes, vivent en milieu rural et que 15% de la population active relève du secteur agricole, ce qui correspond à 16 millions de travailleurs (Institut Brésilien de Géographie et d'Economie - IBGE, 2011).

Cependant, au sein de cette population rurale, les exploitations agricoles présentent une diversité extrême. Les exploitations de moins de 100 ha représentent 91% du nombre des

exploitations et 75% de la main d'œuvre mais celles-ci ne cultivent que 21% des superficies cultivées. Un rapide rapprochement avec le Maroc montre l'importance du processus de concentration foncière au Brésil (Figure 1), en gardant à l'esprit que la grande variabilité climatique et édaphique au Brésil relativise la pertinence de la taille du foncier comme indicateur de la taille économique de l'exploitation.

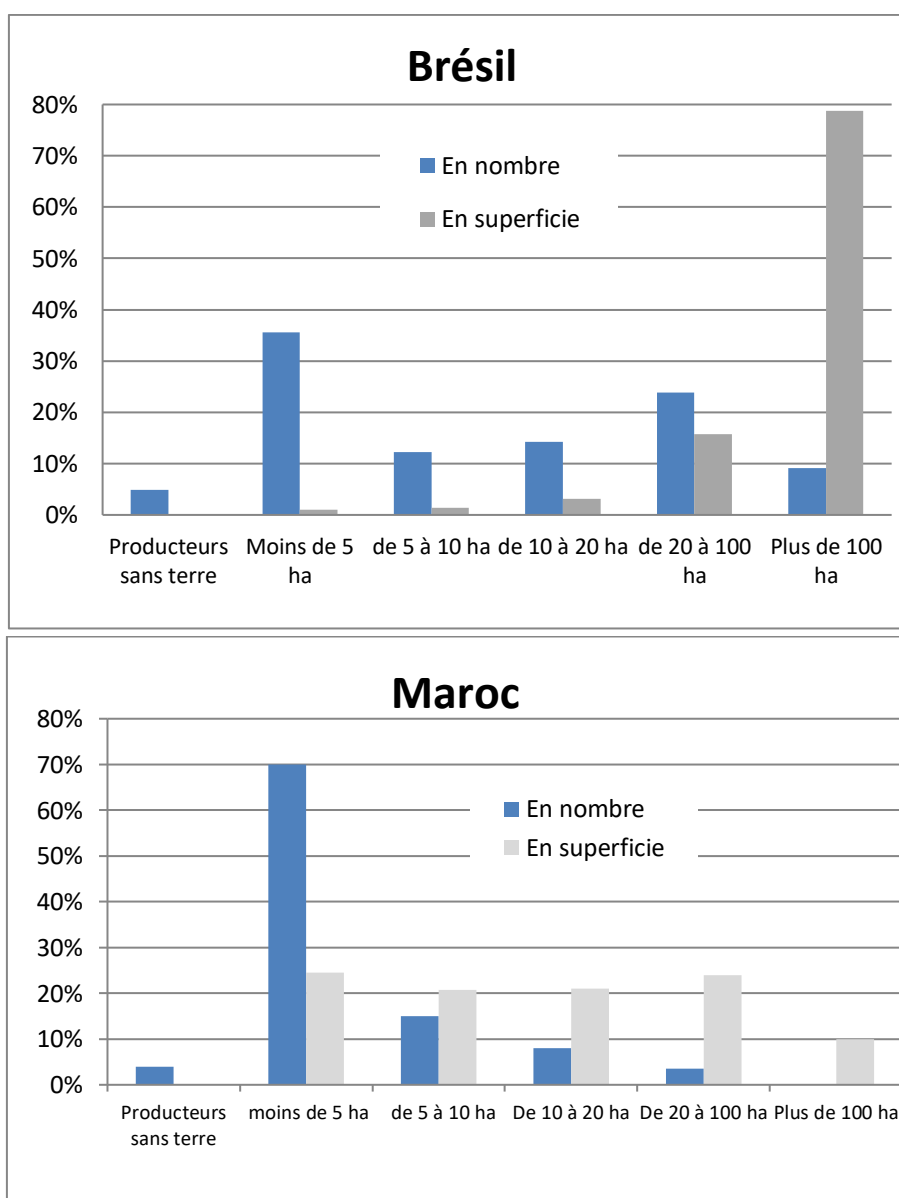


Figure 1 : Répartition des exploitations agricoles par superficie exploitée (source : IBGE, 2009 ; Agrimaroc, 2014)²

² Les données présentées pour le Maroc datent du dernier recensement général agricole de 1996, soit presque 20 ans.

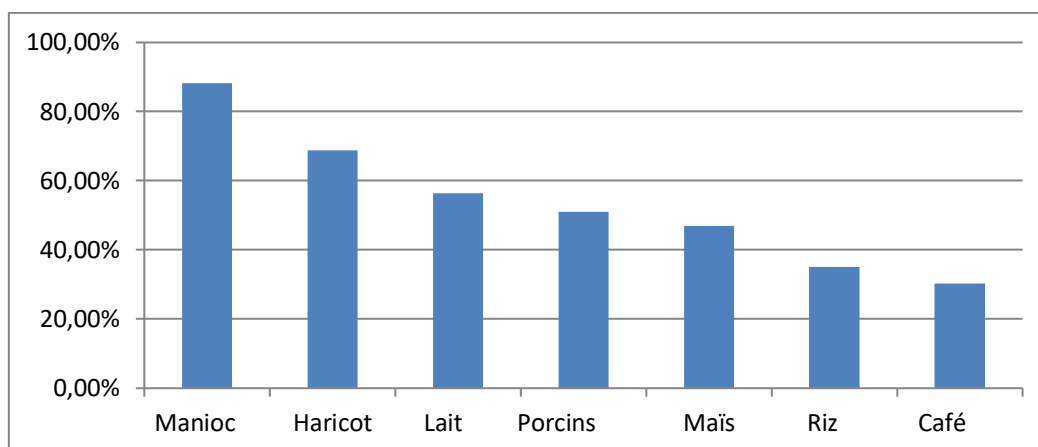


Figure 2: Part de l'agriculture familiale dans la quantité produite de quelques productions agricoles (source : IBGE, 2009)

En application des directives de l'État, l'IBGE (organe officiel en charge des statistiques publiques) différencie, depuis le recensement agricole de 2006, l'agriculture familiale et l'agriculture patronale. La première est composée des exploitations familiales (i) dont la surface exploitée n'excède pas quatre modules fiscaux³, où (ii) la main-d'œuvre est majoritairement d'origine familiale, laquelle (iii) gère directement l'exploitation et (iv) en tire un minimum de revenu. L'agriculture familiale englobe les communautés indigènes, les pêcheurs artisanaux et les personnes vivant de la cueillette en forêt. Les exploitations familiales doivent, pour être reconnues comme telles, employer au maximum deux actifs permanents.

Le recensement de l'IBGE (2006) révèle ainsi que le secteur de l'agriculture familiale rassemble environ 4,4 millions d'exploitations (84% du total) qui exploitent un peu plus de 80 millions d'hectares (24% du foncier agricole

total) et que le secteur non familial concentre environ 800 000 unités de production (soit 16% du total) exploitant 254 millions d'hectares (soit 76% de la surface agricole totale). Précisons également que, si on ramène à une base commune de 100 ha, les modes d'exploitation des exploitations agricoles familiales nécessiteraient en moyenne 15,3 actifs pour cultiver ces 100 ha, tandis que les exploitations non familiales utiliseraient 1,7 actifs pour la même superficie.

L'agriculture familiale joue un rôle important dans de nombreuses filières agricoles. Ainsi, en 2006 elle représentait plus de 30% du PIB agricole dans différentes filières (Figure 2). Cependant, le secteur de l'agriculture familiale est affecté par les maux classiques des secteurs socio-économiques marginalisés. Cela est attesté par exemple par le faible engagement politique pour mettre en place une politique volontariste en matière de réforme foncière, le faible niveau d'éducation des personnes qui composent le secteur (37% des agriculteurs sont analphabètes ou n'ont jamais étudié et 43% n'ont pas terminé le cycle d'éducation de base, correspondant à 9

³ Unité de surface qui correspond à la surface minimum de viabilité économique. Elle est définie au niveau communal (*municipio*) pour tenir compte des spécificités locales des ressources naturelles mobilisables pour la production agricole (sol, eau).

ans de scolarité) ou encore, par l'insuffisance des infrastructures productives et sociales. Les agriculteurs familiaux sont fréquemment pluriactifs : cela concerne 1 500 000 chefs d'exploitations, soit 30% du total, que ce soit dans le domaine agricole ou non agricole. Un cinquième des membres des familles d'exploitations familiales travaillent en dehors de l'exploitation et 62% d'entre eux en dehors de l'agriculture (IBGE, 2009).

Une des forces du secteur de l'agriculture familiale est sa capacité croissante en matière d'organisation et de négociation avec l'État. Cette capacité est le résultat des dynamiques syndicales et associatives avec l'appui d'ONG agissant dans les domaines du développement agricole et rural ou de l'environnement. Cette dynamique s'est accentuée au cours des deux dernières décennies. Dans les années 1960, la loi qui a créé les syndicats agricoles a lié la représentation syndicale à la division administrative communale (*município*) et a requis la participation obligatoire des agriculteurs. Cette loi a eu pour effet de générer un tissu dense de syndicats de base, dotant les principales organisations - telle que la Confédération Nationale des Travailleurs de l'Agriculture - d'un important pouvoir de négociation auprès des pouvoirs publics.

Ces syndicats, dont la fonction à l'origine était cantonnée à la gestion des prestations sociales, ont acquis progressivement une force de contestation qui s'est exprimée, dans les années 1990, par des revendications nationales, autour du mouvement « *os gritos da terra* » (les cris de la terre). Ces revendications ont été par la suite à l'origine de la création du *Programme National de Renforcement de l'Agriculture Familiale* (PRONAF) et à la reconnaissance officielle du statut d'agriculteur familial. Au cours de la décennie précédente, le Mouvement des Travailleurs Ruraux Sans Terre (MST), créé en 1984, avait repris les mouvements de

revendications foncières mis en œuvre avant le gouvernement militaire (1964-1985) et réussi à contribuer à l'installation d'agriculteurs sur des terres non cultivées. Toujours dans les années 1990, un puissant mouvement associatif a été impulsé au niveau national pour l'accès à des équipements agricoles partagés. Dans les années 2000, dans le prolongement de la conférence de Rio 92, ce sont les ONG qui ont multiplié leurs actions en milieu rural et accompagné efficacement la réflexion sur les modèles agricoles, notamment la promotion de l'agro-écologie.

L'institutionnalisation de l'agriculture familiale

L'institutionnalisation de la catégorie socio-politique de l'agriculture familiale s'est articulée autour de trois événements spécifiques.

Le premier a été la création du PRONAF en 1995, par le gouvernement de centre-droite du Président F.H. Cardoso. Ce programme est le premier à mentionner l'agriculture familiale comme cible unique de l'intervention publique et à définir des critères objectifs pour désigner cette forme d'agriculture. Outre le caractère familial, c'est la limite de 2 actifs permanents qui constitue le critère discriminant. Le PRONAF a été mis en place suite à une action du syndicat majoritaire et une forte mobilisation des agriculteurs, avec le mouvement *o Grito da terra*, mentionné antérieurement. Cette innovation est intervenue dans un contexte globalement favorable à un changement de politique agricole, que ce soit au niveau des idées, grâce à l'influence de la conférence Rio 92 des Nations-Unies sur le développement durable, ou au niveau des moyens financiers de l'État, grâce à la stabilisation financière du plan *Real* de 1994. Ce contexte a permis d'ouvrir une fenêtre d'opportunité dans laquelle se sont

engouffrés certains promoteurs de l'agriculture familiale.

Le deuxième évènement majeur a été la création du Ministère du Développement Agraire (MDA) en 1999. L'instauration de ce ministère a officialisé la reconnaissance de la dualité de l'agriculture et la stratégie de l'État de mettre en place des politiques différenciées. Le MDA se consacre exclusivement aux exploitations considérées comme familiales, tandis que le Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de l'Approvisionnement (MAPA selon son sigle brésilien) continue à gérer le secteur patronal. La structure du MDA s'est consolidée progressivement, d'abord par la création, en 2003, du secrétariat au Développement Territorial, puis, en 2009, par celle du secrétariat extraordinaire de Régulation Foncière en Amazonie Légale⁴.

Le troisième élément a été la promulgation de la loi fédérale 11.326 (Gouvernement du Brésil, 2006) définissant les exploitations agricoles composant l'agriculture familiale et les contours des politiques afférentes.

Les politiques publiques pour l'agriculture familiale

Le MDA a mis en place un grand nombre de programmes d'appui à l'agriculture familiale, que ce soit dans les domaines productifs, sociaux, citoyens, mais aussi dans le domaine du développement rural. Nous ne citerons ci-après que certains de ces programmes parmi les plus médiatiques⁵.

⁴ L'Amazonie Légale est une dénomination administrative pour désigner un espace éligible à différents programmes d'actions publiques. L'Amazonie légale est plus large que l'Amazonie en tant qu'espace écologique. Elle englobe notamment des États du Brésil dont l'écologie dominante est celle de la savane arborée.

⁵ Pour une analyse plus complète de ces programmes, voir Bonnal, 2013.

Les programmes de crédit du PRONAF

Le PRONAF, principal instrument de financement des agriculteurs familiaux (pour l'investissement productif et le crédit de campagne) est en constante évolution depuis sa création, que ce soit en termes de lignes de crédit, d'importance des ressources financières allouées ou encore de nombre de contrats signés. Les conditions de crédits (volume prêté, taux du crédit, objet et durée du prêt) dépendent de la catégorie du producteur et sont très favorables pour les exploitations les plus petites. Les conditions deviennent de plus en plus contraignantes à mesure que croît le chiffre d'affaire. Le système de catégorisation distingue 6 classes d'agriculteurs familiaux (A, B, C, A/C, D et E, voir encadré 1).

La progression du PRONAF a été particulièrement significative durant la période des gouvernements dirigés par LI Lula da Silva (2003-2011) (Figure 3). En 2008, en pleine crise agricole et financière mondiale, le programme Pronaf « Plus d'aliments » est lancé pour stimuler l'investissement (infrastructure, motorisation, équipement) des exploitations familiales tout en contribuant à la relance de la production industrielle nationale dans le cadre du *Programme d'Accélération de la Croissance* (PAC). En 2012, 2,25 millions de contrats ont été signés dans le cadre du PRONAF pour un volume de financement de près de 20 milliards de Reais (6,4 milliards d'Euros). Les ressources en crédit attribuées aux exploitations familiales via le PRONAF ont été multipliées par 4 de 1999 à 2013 (Figure 3) pour culminer à 800 millions d'US\$ en 2013 (soit 604 millions d'euros environ).

A partir de 2003, le PRONAF a connu une grande différenciation des types de crédits, selon des publics cibles spécifiques, et ce en

réaction à des demandes des mouvements sociaux. Douze modalités différentes ont ainsi été créées : femmes, jeunes, région semi-aride, agro-industrie, agroforesterie, agro-écologie, agro-tourisme, écologie, etc. Cependant, ces modalités spécifiques ont été peu appliquées pour deux raisons. D'une part, les banques et les services de vulgarisation

préféraient privilégier les crédits de systèmes de production consolidés, notamment l'élevage bovin laitier. D'autre part, les ministères de tutelles cherchaient à privilégier les projets de crédits pour des équipements, animaux ou machines, assurant un retour économique pour l'industrie nationale (Villemaine et al., 2012).

Encadré 1. Exemples d'adaptation des conditions de crédit aux catégories d'agriculteurs familiaux

Un agriculteur classé en catégorie B (revenu total annuel inférieur ou égal à 3 000 Reais⁶) peut accéder à des crédits d'investissement jusqu'à 4 000 Reais, au taux de 1% par an. Un agriculteur de la catégorie C (revenu brut annuel inférieur ou égal à 16000 Reais) peut bénéficier de crédits d'investissement de 1 500 à 6 000 Reais au taux de 3% par an et de crédits de campagne de 500 à 1 500 Reais, au taux de 4% par an. Un agriculteur de la catégorie E (revenu brut annuel entre 45 000 et 80 000 Reais) peut obtenir des crédits d'investissement de 36 000 Reais maximum et des crédits de campagne de 28 000 Reais, les uns et les autres au taux de 7,5% par an. Ces taux d'intérêt sont à rapprocher du taux d'intérêt défini par la banque centrale du Brésil et de l'inflation, dont les valeurs étaient respectivement de 12,25% et 6,41% en février 2014.

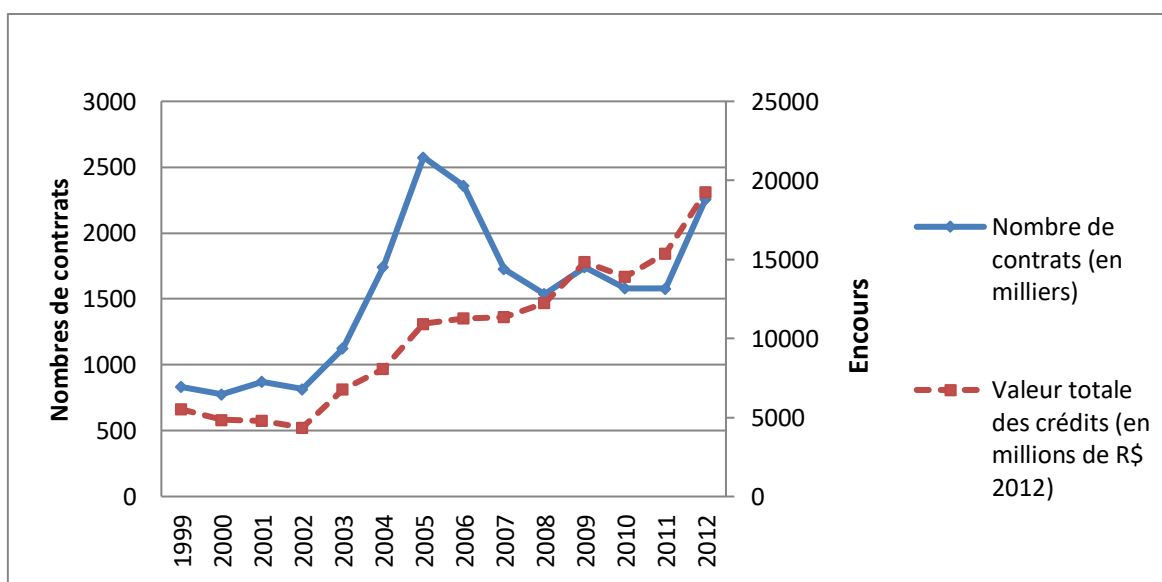


Figure 3. Évolution des volumes de crédits PRONAF (1999-2012)
(Source, Silveira et Valadares, 2014, à partir de données IBGE)

⁶ En Février 2015, le taux de change du Real (pluriel Reais) brésilien était 1 R\$ = 0,32 euro.

Par ailleurs, si le PRONAF a d'abord été orienté vers les agriculteurs de faibles revenus localisés dans la région semi-aride du Nordeste, il a été réorienté au cours des 5 dernières années vers les agriculteurs fortement insérés dans les filières d'exportation (soja, maïs) localisés essentiellement dans la région sud. Ces agriculteurs absorbent désormais les trois quarts des crédits (Silveira et Valadares, 2014).

De nouveaux programmes interministériels sur l'accompagnement des filières

Différents programmes innovants ont été mis en place en matière de commercialisation. Le *Programme Acquisition d'Aliments*, créé en 2003, permet de constituer des stocks de produits alimentaires de l'agriculture familiale et de destiner ces produits aux populations en situation d'insécurité alimentaire ainsi qu'aux marchés institutionnels (écoles, hôpitaux, prisons). Ce programme, réservé aux agriculteurs familiaux, représente un véritable outil adapté au renforcement de l'agriculture familiale en dépit de ressources parfois trop limitées (plafond de 6 500 Reais par exploitation familiale et par an, soit 2 500 euros) (MDA, 2009). Dans le cadre de ce programme, l'État achète tous les types de production à un prix garanti, y compris les produits transformés à la ferme (fromages, confitures, cassonade, etc.). Devant le succès de ce programme, plébiscité par les organisations paysannes, le gouvernement a augmenté, en 2009 puis en 2011, le plafond par famille ainsi que le budget du programme afin de diversifier la gamme des produits et les modalités d'accès, en particulier via les organisations syndicales et coopératives.

Le *Programme National d'Alimentation Scolaire*, créé en 2009, porte spécifiquement sur la fourniture alimentaire des cantines scolaires dont la loi impose depuis 2009 que

30% proviennent de l'agriculture familiale. De nouveaux programmes sont en cours d'adaptation en matière de certification des produits de l'agriculture familiale et d'organisation d'une filière de produits de la collecte (forestière essentiellement).

Certains de ces programmes sont mis en œuvre dans le cadre d'une coopération entre ministères, ce qui montre que la dualité de la politique agricole ne devrait pas être exagérée. Ainsi, pour la mise en œuvre du Programme Acquisition d'Aliments, les fonds proviennent du Ministère du Développement Social, l'appui technique et la gestion sont assurés par le MDA et la réalisation des achats est effectuée par la Compagnie Nationale d'Approvisionnement, entreprise publique rattachée au MAPA, laquelle dispose de structures de stockage dans les différents États du Brésil.

Diversification de la production et « agrégation de valeurs »

Un grand nombre de programmes ont vu le jour au cours des dernières années visant à stimuler les activités de transformation des produits de l'agriculture familiale ou à ajouter des productions génératrices de revenu dans le système de culture. Les plus significatifs sont, d'une part, le *Programme Agro-industrie Rurale*, créé en 2003, lequel fournit du crédit, des conseils techniques, des formations et une aide à la négociation aux agriculteurs familiaux ou groupements voulant créer une activité familiale agro-industrielle. Il s'agit d'autre part du *Programme National de Production de Biodiesel*, créé en 2004, dont l'objectif est de développer une capacité de production de diester⁷ au sein des exploitations familiales. Les principaux instruments d'intervention de ce dernier programme sont, d'une part, la

⁷ biocarburant issu essentiellement de la transformation des huiles végétales de ricin, soja et de tournesol.

définition d'un label social garantissant au producteur familial un différentiel de prix favorable pour l'achat de matières premières, et d'autre part, un dispositif *ad hoc* de conseils techniques aux agriculteurs.

Les tentatives de renouvellement du conseil agricole

La vague de désengagement de l'État du début des années 1990 avait conduit à la suppression de l'institution fédérale d'assistance technique et de vulgarisation agricole, l'EMBRATER, laissant les services de conseil agricole périliter sous la dépendance des seules ressources des États fédérés et sans renouvellement des ressources humaines. Le PRONAF a permis de financer à la marge l'assistance technique productive associée au crédit, mais s'est révélé insuffisant pour renouveler en profondeur l'action du conseil agricole et rural.

Depuis 2003, un nouveau programme de conseil agricole a été lancé pour restructurer le service public de vulgarisation agricole démantelé en 1990. Il s'agit du *Programme National d'Assistance Technique et de Développement Rural* (PNATER). Dans le cadre de ce programme, le service de conseil a été décentralisé et délégué à des opérateurs publics et privés sélectionnés par appel d'offre.

Le PNATER a été accompagné d'un important programme de formation des techniciens pour la promotion de l'agro-écologie. Des dispositifs spécifiques ont été mis en place pour appuyer plus particulièrement des publics spécifiques : femmes, communautés amérindiennes ou descendants des esclaves afro-brésiliens, agriculteurs de périmètres de la réforme agraire, etc. Les syndicats d'agriculteurs familiaux ont négocié un renouvellement et une extension des instruments de conseil, d'assistance technique et de vulgarisation agricole. Les budgets

consacrés à ces instruments ont été augmentés.

Suite à une série de consultations nationales et à une forte revendication des mouvements sociaux de l'agriculture familiale, la réforme de l'Agence Nationale de l'Assistance Technique et du Développement Rural a été opérée en 2014. Elle associe désormais l'institution de recherche agronomique (l'Entreprise Nationale de Recherche Agronomique, EMBRAPA) et les deux ministères MDA et MAPA. Son rôle, associé à des moyens renforcés, sera à la fois de financer via des appels d'offre le conseil agricole et d'assurer sur fonds publics le renouvellement des méthodes et de la formation des techniciens et conseillers.

Les politiques de développement rural territorial

Depuis 2003, le Brésil s'est doté de deux programmes emblématiques. Le premier est le *Programme de Développement Durable des Territoires Ruraux* (PRONAT). Il a été créé en 2004 et relève du Secrétariat du Développement Territorial du Ministère du Développement Agraire. Il organise une politique de nature participative et transversale offrant la possibilité aux acteurs locaux de construire des projets de développement d'infrastructures collectives à l'échelle inter-municipale ou territoriale. Dans le cadre du programme, divers dispositifs ont été construits destinés à identifier des territoires de projet, élaborer des plans de développement territorial, discuter et financer des projets territoriaux et assurer une gouvernance territoriale. Depuis 2004, 239 territoires de développement rural ont été définis, dans lesquels vivent quelques 65 millions de personnes.

Le second est le *Programme des Territoires de la Citoyenneté*. Il s'agit d'un dispositif de coordination de politiques publiques

décentralisé au niveau territorial (c'est-à-dire celui de plusieurs communes ou *municipios* correspondant à une microrégion naturelle, identitaire ou administrative) visant à concentrer l'action publique dans les territoires les plus démunis. Dans les faits, les territoires de la citoyenneté ont été choisis parmi les territoires ruraux dont les indices de développement humain sont les plus bas et la densité de pauvreté rurale la plus élevée. Le Programme des Territoires de la Citoyenneté est essentiellement un dispositif de renforcement et de ciblage des instruments du PRONAT sur des zones prioritaires, par la concentration et la coordination des politiques existantes mises en place par l'ensemble des ministères intervenant dans le développement rural : éducation, santé, infrastructures, industrie, développement agricole, etc.

Un point faible, en matière de territorialisation de ces politiques publiques, tient à l'absence d'un statut juridique et d'une administration au niveau de ces territoires, souvent définis à une échelle inter-municipale, ce qui fragilise l'opérationnalité de cette échelle de gouvernance (Sabourin, 2007). Le statut juridique des territoires est fragile car ils n'ont été définis que par ordonnance ministérielle et non par amendement constitutionnel, ce qui les rend très exposés à l'alternance politique du pouvoir. L'absence d'administration territoriale est à relier à la faible place du MDA dans le dispositif ministériel et à son incapacité à induire la réforme constitutionnelle nécessaire. En effet, le MDA est un ministère périphérique dans la structure gouvernementale. Il bénéficie de peu de moyens (humains et financiers), notamment en comparaison avec le MAPA. Le territoire rural reste donc, pour l'instant, dans un entre-deux au futur incertain.

Quelques éléments de comparaison avec le Maroc

Des modalités différentes de considérer la diversité des exploitations agricoles

Au Brésil la base de l'innovation a été la reconnaissance de la dualité du secteur agricole en créant deux ministères spécialisés, la démarche a été toute autre au Maroc. La structure des exploitations marocaines est caractérisée par l'abondance des petites structures foncières et leur forte inégalité (Figure 1). Les institutions publiques marocaines ont adopté une position complexe par rapport à la question du caractère dual de l'agriculture marocaine. D'une part, le caractère dual de l'agriculture est mis en avant : le Conseil Général de Développement Agricole (2009) décrit ainsi la coexistence d'un secteur traditionnel localisé souvent dans des zones dites marginales et un secteur moderne positionné dans les zones disposant de ressources édaphiques et hydrauliques satisfaisantes. D'autre part, le Plan Maroc Vert est fondé sur deux piliers : le Pilier I pour l'agriculture intensive et le Pilier II pour l'agriculture solidaire. Cependant, ces deux piliers promeuvent un même type d'agriculture : des exploitations que l'on peut qualifier d'entreprises agricoles, qui sont spécialisées dans la production d'une culture, et dont la commercialisation des produits se fait de façon collective par le biais d'un agrégateur (investisseur privé ou organisation professionnelle agricole). Le Plan Maroc Vert affiche ainsi pour objectif de faire disparaître la dualité du monde agricole marocain (CGDA, 2009, p. 22).

Il n'y a pas à proprement parler au Maroc de politique d'appui à l'« agriculture familiale », car celle-ci n'est pas mentionnée dans les

documents de base du Plan Maroc Vert. La principale typologie officielle de l'agriculture selon ce plan est celle qui distingue les deux piliers. Cependant, cette distinction est fondée essentiellement sur des critères géographiques (zones de production intensive versus zones marginales) et elle ne recoupe en rien une dichotomie entre petites et grande exploitations. Il y a ainsi de nombreuses exploitations familiales, par exemple productrices de lait ou de sucre, qui sont insérées dans des filières gérées par des acteurs « agrégateurs » relevant du Pilier I.

Un cœur commun d'incitations à l'investissement, mais des procédures différentes d'intégration territoriale et de gouvernance

Au Brésil, comme au Maroc, le cœur des politiques publiques pour l'agriculture familiale est constitué d'une aide à l'investissement au niveau de l'exploitation agricole (sous forme de taux bonifiés au Brésil, sous forme de subventions dans le cadre des projets relevant du Pilier II au Maroc). De même, les réformes du conseil agricole vont dans le même sens dans les deux pays, à savoir la création d'une agence spécifique en charge de la gestion d'une délégation du service de conseil à des opérateurs sélectionnés par appels d'offre.

Au-delà de ce socle commun, des différences importantes apparaissent en ce qui concerne la prise en compte de l'aval de la production de l'agriculture familiale, des territoires, et la gouvernance des politiques publiques. Ainsi, au Brésil, les programmes Acquisitions d'Aliments et d'Alimentation Scolaire organisent une filière spécifique de commercialisation pour l'agriculture familiale, avec des prix garantis ; alors que le Pilier I du Plan Maroc Vert promeut l'achat de la

production de l'agriculture de petites exploitations par un opérateur privé (l'agrégateur), l'État n'intervenant quasiment pas dans la fixation du prix d'achat entre agriculteurs et agrégateurs.

Ensuite, il y a au Maroc, pour l'instant, bien moins de cadres institutionnalisés pour une coordination des politiques publiques au niveau des territoires locaux, en comparaison avec l'expérience brésilienne. La récente création d'une Direction du Développement de l'Espace Rural et des Zones de Montagnes au sein du ministère de l'agriculture pourrait permettre d'initier une réflexion dans cette direction.

Enfin, les syndicats agricoles brésiliens sont fortement associés à la définition des politiques publiques au Brésil, tandis qu'il n'y a pas de syndicat agricole au Maroc : les organisations représentant spécifiquement l'agriculture familiale n'existent qu'au niveau local et n'interagissent avec les institutions publiques que pour la conception de projets de développement (par exemple du Pilier II) à un tel niveau local.

Conclusion

L'expérience brésilienne est spécifique dans le sens où elle s'inscrit dans une double orientation stratégique. La première est d'avoir reconnu et assumé le caractère dual de l'agriculture composé d'un secteur patronal fortement capitalisé et tourné vers le marché d'exportation et un secteur familial, aux dotations en ressources très variables, destinant majoritairement sa production à l'autoconsommation et à l'approvisionnement du marché national. Le constat de l'État - qui explique ce choix stratégique - est que ces deux secteurs sont complémentaires du point de vue macro-économique et social d'une part

et qu'ils demandent des interventions et des soutiens publics spécifiques d'autre part.

La seconde orientation est de s'inscrire dans la logique de la gouvernance participative dont le principe est inscrit dans la constitution nationale brésilienne. C'est sur la base de ce principe que les programmes d'appui à l'agriculture familiale ont été définis, puis opérationnalisés par la mise en place d'une structure fédérative complexe d'instances de consultation et de négociation.

Ainsi, face à une forte diversité du monde agricole commune au Maroc et au Brésil, les choix de politiques agricoles sont différents, à la fois en termes de mode de gouvernance, de façon de concevoir cette diversité des exploitations, et d'instruments d'intervention publique utilisés. Bien que chaque pays ait légitimement une histoire et des enjeux en termes de développement rural qui leur sont propres, ce bref exercice de rapprochement entre le Maroc et le Brésil soulignent la diversité des choix possibles pour accompagner le développement du secteur agricole quand celui-ci est caractérisé par une forte hétérogénéité des exploitations.

Pour en savoir plus

Agrimaroc, 2014. [Données Générales sur l'Agriculture Marocaine](#). Recensement Général de l'Agriculture 1996.

Bélières JF, Bonnal P, Bosc PM, Losch B, Marzin J, Sourisseau JM, 2014. [Les agricultures familiales du monde. Définitions, contributions et politiques publiques](#). A Collection A Savoir n° 28. Agence Française de Développement,

Bonnal P, 2013. [Agriculture familiale et politiques publiques: étude de cas Brésil](#). In: *Les agricultures familiales du monde : définitions, contributions et politiques publiques*. AFD-Cirad, Montpellier, 2013.

Conseil Général du Développement Agricole, 2009. [Pilier II du Plan Maroc Vert, de la stratégie à l'action. Pour un développement solidaire et durable de la Petite Agriculture prenant en compte les spécificités des montagnes et des oasis](#).

Faysse N, El Amrani N, Errahj M, Addou H, Slaoui Z, Thomas L, Mkadmi S, 2014. [Des hommes et des arbres : relation entre acteurs dans les projets du Pilier II du Plan Maroc Vert](#). *Alternatives Rurales*, 1 : 75-83.

Gouvernement du Brésil, 2006. [Lei da agricultura familiar, n° 11.326 du 24/07/2006](#), Brasília.

Instituto brasileiro de geografia e estatística, 2009. [Censo Agropecuário 2006, Agricultura familiar, primeiros resultados](#). Rio de Janeiro, IBGE, MDA, 267p.

Instituto brasileiro de geografia e estatística, 2011. [Censo demográfico 2010: primeiros resultados](#). Rio de Janeiro.

Ministère du Développement Agraire Brésilien, 2009. [Censo agropecuário de 2006](#), Brasília.

Sabourin E, 2007. [Les débats de politique agricole et de développement rural dans le Brésil de Lula](#), in *Lusotopie* n° XIV-2: 61-84.

Silveira FG, Valadares AA, 2014. [Evolução recente do Pronaf Crédito – 1999 a 2013](#). IPEA.

Théry H, 2009. [Les dynamiques de l'agriculture brésilienne](#). *Géococonfluences*, Dossier: Le Brésil, ferme du monde.

Villemaine R, Sabourin E, Goulet F, 2012. [Limites au développement du semis direct sous couverture végétale au sein de l'agriculture familiale en Amazonie brésilienne](#). *Cahiers Agricultures*, 21(4) : 241-247.