

| PRODUIRE AUTREMENT |

Le directeur de la FAO a déclaré en 2014, lors du 1^{er} symposium sur l'agroécologie, qu'il fallait amener la perspective agroécologique au cœur du débat sur l'agriculture et l'alimentation du futur. Est-ce le signe d'une véritable transition des systèmes agricoles vers l'agroécologie ? Les politiques publiques existantes parviennent-elles à soutenir efficacement cette transition ? Qu'en est-il aujourd'hui, en Amérique latine, en Afrique de l'Ouest ou encore en France ?

Quelles politiques publiques pour soutenir la transition agroécologique ?

Les intentions ont peu évolué depuis le discours de J. Graziano Da Silva de 2014. Il y a bien eu l'organisation d'un 2^e symposium du 3 au 5 avril 2018¹. D'après François Delvaux, chargé de plaider au Cidse², « le langage de la FAO est assez progressiste, et quelque part, il est le fruit du travail de la société civile. Mais il existe un risque réel de décalage entre les discours et la pratique, notamment au niveau des politiques nationales ». Ce ne sont pas les auteurs du rapport d'IPES-Food³ qui le contrediront, eux qui insistent sur « la nécessité de construire des politiques publiques cohérentes et multisectorielles », afin de « favoriser l'émergence de systèmes alternatifs et de dépasser les obstacles – nombreux et structurels – à la transition agroécologique »⁴. Le site de la FAO recense un certain nombre de ces politiques au niveau mondial, mais d'après F. Delvaux, « très peu sont implémentées ».

Qu'en est-il réellement ? Assiste-t-on à des phénomènes d'institutionnalisation ou de dilution des principes de l'agroécologie lors de

l'opérationnalisation de ces politiques ? Il existe malheureusement peu d'études répondant à ces questions.

Amérique latine, berceau de l'agroécologie

Une récente recherche du Cirad⁵ permet de se faire une idée concernant l'Amérique latine. Datant de 2017, cette étude compare les politiques publiques en faveur de l'agroécologie dans huit pays : Argentine, Brésil, Chili, Costa Rica, Cuba, Mexique, Nicaragua et El Salvador. La région est perçue, à juste titre, comme le berceau de l'agroécologie, depuis sa conceptualisation par Miguel Altieri et Stephen Gliessman dans les années 70. Dans un contexte de démocratisation politique, l'agroécologie a progressivement été reprise et diffusée par les mouvements sociaux (ONG, organisations de petits paysans). Avec comme objectif de proposer une transformation des systèmes de production et de consommation alimentaires, en

Notes

- 1 FAO 2018. *Catalysing dialogue and cooperation to scale up agroecology: outcomes of the FAO regional seminars on agroecology.*
- 2 Coopération internationale pour le Développement et la Solidarité (structure regroupant des ONG catholiques de développement européennes). <https://www.cidse.org/>.
- 3 International Panel of Experts on Sustainable Food Systems. <http://www.ipes-food.org/>.
- 4 IPES-Food. 2016. *De l'Uniformité et la Diversité: Changer de paradigme pour passer de l'agriculture industrielle à des systèmes agroécologiques diversifiés.*
- 5 Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement. 20/11/2017. *Amérique latine. Quelles politiques publiques pour favoriser l'agroécologie ?*



opposition au modèle d'agrobusiness exportateur et à ses violences socio-environnementales (expulsions de paysans, déforestation massive, épandage de pesticides sur des villages). En plus de la pression exercée par les mouvements sociaux, diverses crises ont souvent joué un rôle important dans l'émergence en Amérique latine de politiques favorables à l'agroécologie. Exemples : le blocus économique et l'effondrement de l'URSS à Cuba, la crise financière en Argentine en 2001 (qui a fortement augmenté le prix des intrants et donc obligé les paysans à chercher des alternatives) ou encore l'échec de la culture conventionnelle de coton au Nicaragua (conjugué à la crise économique et aux dégâts de l'ouragan Mitch en 1998, qui a longtemps isolé la région).

Brésil et Nicaragua

Forte de cette histoire, l'Amérique latine est-elle la région la plus avancée en matières de politiques publiques en faveur de l'agroécologie ? « Impossible de dire cela », répond Eric

Sabourin, socio-anthropologue au Cirad et auteur principal de l'étude, « tant les disparités et les incohérences sont nombreuses ». De fait, seuls deux pays ont des politiques spécifiques : le Brésil depuis 2012, et le Nicaragua depuis 2011. Dans les deux cas, la loi réunit l'agroécologie et l'agriculture biologique. Le plan d'action national (*Planapo*) du Brésil, doté à son lancement en octobre 2013 de 8,8 milliards de réaux (2,9 milliards d'euros) – une goutte d'eau comparée aux 136 milliards de réaux (45,5 milliards d'euros) de crédits bancaires à taux bonifiés octroyés simultanément à l'agrobusiness – intègre entre autres des mesures en matière de gestion du savoir, d'accès aux ressources, aux marchés et à la sécurité alimentaire.

Selon E. Sabourin, « l'un des points les plus intéressants de cette politique est le programme Ecoforte, qui soutient financièrement des réseaux d'agriculteurs agroécologiques afin qu'ils puissent échanger, expérimenter et diffuser leurs pratiques (eux-mêmes et/ou avec l'appui de chercheurs et de techniciens). C'est le type d'appui le plus déterminant, qui fonctionne le mieux et qui finalement ne coûte pas très cher⁶. Le soutien aux systèmes participatifs de garantie ou d'autocertification est également à relever. L'avantage est là aussi qu'il est très peu onéreux, ce qui permet notamment d'obtenir une certification pour de la vente directe (fermes, marchés locaux, paniers paysans, etc.) sans trop augmenter les prix ».

Il n'existe pas de politique liée spécifiquement à l'agroécologie dans les autres pays couverts par l'étude, même si certains ont des plans, qui en sont au stade du débat parlementaire (ex. Uruguay, El Salvador). « Par contre, divers instruments de politique sectorielle ont conduit à favoriser indirectement l'agroécologie, par exemple via des mesures agri-environnementales. C'est le cas notamment au Mexique, où une loi de développement rural durable a été votée en 2001. Ou encore au Costa Rica, qui dispose d'un plan d'agriculture durable depuis 2003, en lien avec le fort développement de l'écotourisme. Ce plan intègre par exemple des subventions, des crédits, des paiements de services écosystémiques, ce qui

favorise indirectement les producteurs agroécologiques. L'agroécologie y est d'ailleurs reconnue publiquement. »

Cuba est un cas à part en raison du blocus : l'île ne dispose pas de politique agroécologique en tant que telle mais « l'entièreté de son agriculture familiale est agroécologique, les formations et la recherche y ont commencé beaucoup plus tôt qu'ailleurs, de même que la mise en place de réseaux d'appui et de conseil technique par des associations d'agriculteurs et de techniciens ».

Avancées et reculs

Le soutien à l'agroécologie se fait aussi souvent via des politiques de sécurité alimentaire, mises en place par des ministères de type social ou des ensembles mixtes d'instruments regroupant plusieurs ministères. Les achats publics préférentiels aux agriculteurs familiaux permettent de fournir en aliments les hôpitaux et les écoles. Les prix de ces produits sont majorés, encourageant ainsi indirectement l'agroécologie ou l'agriculture biologique. Selon E. Sabourin, « le programme Fome Zero des gouvernements Lula et Rousseff a ainsi constitué un véritable appel d'air pour les petits producteurs agroécologiques. Le problème est qu'aujourd'hui, ces politiques ont été complètement stoppées suite à l'impeachment de Dilma Rousseff et l'arrivée au pouvoir des conservateurs. Et ce scénario n'est pas spécifique au Brésil : au Nicaragua, il y a eu quelques financements une fois la loi votée, mais rapidement le gouvernement a instillé des divisions entre les mouvements agroécologiques et biologiques, ce qui a lui permis de ne pas voter de décret d'application. Les rapports de force politiques et économiques sont donc toujours extrêmement défavorables aux défenseurs de l'agroécologie. »

Dans un tel contexte, quelles sont les solutions pour développer les politiques en faveur de l'agroécologie en Amérique latine ? Pour le chercheur, il faut « dépasser les corporatismes et construire de larges coalitions, entre agroécologie et agriculture biologique, mais aussi entre organisations paysannes, instituts de recherche agricole, universités, services d'appui technique, etc. De telles alliances peuvent être efficaces contre les lobbys agro-industriels, en particulier lorsque des gouvernements progressistes, plus à l'écoute, sont au pouvoir. C'est le cas par exemple au Salvador, où une proposition de loi sur l'agroécologie a été soumise au Parlement en 2016 ». Les alliances avec les organisations de consommateurs sont une piste particulièrement intéressante à explorer. « Il existe une demande croissante de la part des classes

aisées des villes latino-américaines pour une alimentation saine et écologique. Également parmi les populations plus pauvres : les travailleurs et producteurs agricoles sont souvent des militants convaincus de l'agroécologie car ils ont dû subir de nombreux drames de santé publique liés à l'agriculture conventionnelle. C'est un autre niveau de scandale sanitaire qu'en Europe ! Au final, tout cela fait qu'il existe potentiellement un énorme marché interne pour les produits agroécologiques. »

Dépasser les corporatismes et construire de larges coalitions, entre agroécologie, agriculture biologique, organisations paysannes, instituts de recherche agricole et universités

Afrique de l'Ouest : une agroécologie fragmentée

Quelle est la situation en Afrique de l'Ouest ? S'il n'existe pas d'étude équivalente à celle du Cirad pour cette région, un programme a été lancé en 2017 par IPES-Food afin de faire l'inventaire des politiques, activités et acteurs engagés en matière d'agroécologie⁷. Et les premières conclusions, en termes de politiques publiques en place, sont à la fois rapides et sévères : « Il n'existe que très peu de politiques qui soutiennent véritablement une transition agroécologique dans la région », tranche Emile Frison, membre du panel d'experts d'IPES-Food et responsable du programme. À un niveau régional, on peut citer le Plan d'action pour l'agriculture écologique et biologique de l'Union africaine. « Ce plan a le mérite d'exister », estime E. Frison. « Il peut servir à rappeler que des engagements ont été pris. Mais jusqu'à

Notes

- 6 Des programmes similaires appelés "Campesino a Campesino" existent au Nicaragua, au Costa Rica et à Cuba.
- 7 IPES-Food, Avril 2018. Mettre en lumière des alternatives agroécologiques en Afrique de l'Ouest. Rapport de mi-parcours (document de travail).

L'agroécologie est le parent pauvre des financements en Afrique



présent, il n'a été que peu traduit dans les législations nationales. Quelques mesures ont bien été décidées en appui à l'agriculture biologique mais cela reste très fragmenté et partiel. La plupart des efforts, que ce soit dans la recherche agronomique ou dans les projets de développement, restent en fait focalisés sur de grandes filières, dans une philosophie d'utilisation croissante d'intrants. Et ces projets ne tiennent, le plus souvent, pas ou peu compte d'enjeux tels que la résilience face aux changements climatiques, la sécurité nutritionnelle ou les aspects d'équité sociale. »

Comment expliquer que l'alternative agroécologique en Afrique de l'Ouest soit aussi négligeable en termes d'échelle, de financement et de visibilité? «Je pense que certains décideurs commencent à prendre conscience de la nécessité de changer. Mais pour la majorité, il n'y a pas de véritable intérêt à s'engager dans cette voie. Les marchands d'intrants ont une influence énorme sur les politiques nationales

et font un gros lobbying pour maintenir leurs intérêts en place. Sous l'influence des multinationales semencières par exemple, de nouvelles législations apparaissent un peu partout en Afrique. Ces législations considèrent comme "illégal" la vente de variétés paysannes, qui représentent pourtant 80% des semences utilisées.

Cela constitue un obstacle majeur pour le développement de l'agroécologie, qui a besoin de variétés hétérogènes génétiquement. Le foncier est une autre barrière très importante. La transition agroécologique peut entraîner de fortes pertes de rendement les premières années, surtout si les sols ont auparavant été très appauvris par une agriculture intensive. De ce fait, les agriculteurs en transition qui investissent dans la qualité du sol prennent un risque énorme s'ils n'ont pas de sécurité foncière. Celle-ci est donc capitale en agroécologie, et plus largement en agriculture durable. Les subsides aux intrants sont un obstacle majeur à lever. Beaucoup de pays en Afrique fournissent de tels subsides, il faudrait pouvoir les réallouer aux agriculteurs en phase de transition agroécologique. ».

Manque de moyens

L'adoption de la Loi d'orientation agricole malienne (LOA) en 2005 représentait une opportunité majeure, cette loi étant très favorable au développement d'une agriculture durable. Mais un manque d'information et de vulgarisation auprès des organisations de la base, une faible implication des bénéficiaires et un manque de moyens au niveau local ont considérablement affaibli son opérationnalisation. Ce type d'opportunités manquées est regrettable, d'autant plus que la région dispose d'atouts certains en matière de transition agroécologique. E. Frison mentionne ainsi, parmi d'autres, « une grande diversité de cultures vivrières, un 'réservoir' important de connaissances traditionnelles ainsi qu'un pourcentage encore élevé de consommation alimentaire locale ». Un exemple de plan pouvant tirer parti de ces différents atouts est un nouveau programme de l'Agence française de développement (AFD), lancé en collaboration avec la Communauté économique des États d'Afrique

de l'Ouest (Cedeao), dans cinq pays ouest-africains (Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Mali, Sénégal et Togo). Doté d'un budget de 8 millions d'euros, ce programme « financera des projets visant à soutenir l'intensification agroécologique des exploitations familiales ainsi que la gestion et les méthodes organisationnelles favorisant son adoption »⁸.

« Ce projet est très intéressant », estime E. Frison. « Il suscite de l'intérêt chez d'autres bailleurs et pourrait influencer significativement la politique agricole régionale ».

D'après Maureen Jorand, du Comité catholique contre la faim et pour le développement (CCFD), « Si l'Agence française de développement annonce un objectif de soutien à l'agroécologie, différents termes sont utilisés – agroécologie puis pratiques agroécologiques et maintenant intensification agroécologique ». Une incohérence de vocabulaire révélatrice, d'après la chargée de plaidoyer, « du flou des politiques en la matière. On constate que l'agroécologie est le parent pauvre des financements de sécurité alimentaire en Afrique, alors qu'on y retrouve par exemple des projets de terminal frigorifique ou de routes à visée 'tout export'. De même, on pourrait croire qu'il y a une réflexion structurelle derrière l'annonce simultanée du soutien à l'agroécologie et la sortie de la Nouvelle Alliance pour la sécurité alimentaire et la nutrition (Nasan). Une forme de réorientation du modèle de l'aide privée que la Nasan représente (cf. partenariats publics-privés, soutien aux multinationales, etc.) vers l'agroécologie. Mais on ne sent pas de réelle volonté de dialogue, ni de courage politique ».

Europe, un tournant français vers l'agroécologie ?

La France est intéressante à examiner de ce point de vue : historiquement un producteur agricole majeur en Europe, la France dispose d'une forte capacité d'influence sur la Politique agricole commune (PAC), ainsi que de nombreux projets de développement dans le Sud. Mais surtout, elle a lancé en 2012, à l'initiative de son ministre de l'agriculture de l'époque Stéphane Le Foll, une stratégie agroécologique visant la « transformation économique, environnementale, et sociale » de son agriculture.

Pour Alexander Wezel, directeur du département Agroécologie et Environnement à l'Institut supérieur d'agriculture Rhône-Alpes (Isara-Lyon), « la France est un pays innovant en matière d'agroécologie. Même si le projet

du ministre Le Foll n'était pas limpide à ses débuts, le Grenelle de l'environnement puis la Loi d'avenir sur l'agriculture en 2013 ont clairement intégré de nombreux éléments favorisant la transition agroécologique. Cela s'est notamment traduit par des financements pour l'Agence nationale de la recherche (ANR) ou pour l'Institut national de recherche agronomique (Inra). On assiste depuis à une forme de changement culturel au sein de la grande 'machine' de la recherche agronomique française. L'agroécologie est également apparue dans un certain nombre de lycées agricoles. Les Groupements d'intérêt économique et environnemental (GIEE) financent des groupements d'agriculteurs, afin d'expérimenter et d'échanger sur des pratiques agroécologiques. Ils obtiennent également une forme de reconnaissance valorisant leur production. Ce n'est donc pas juste l'achat d'un semoir de semis direct pour un agriculteur. Cela soutient une démarche collective de transition. C'est une manière vraiment intéressante de traduire la loi dans le quotidien des agriculteurs, via une démarche 'bottom-up', de réflexion et d'innovation ».

Adhésion limitée

Malgré tout, les résultats de cette politique semblent assez mitigés. Certes, la ligne politique de Le Foll est restée claire et aura permis une (re)connaissance accrue de l'agroécologie dans le monde agricole français. Mais l'adhésion a été limitée, et le message n'a par exemple pas été diffusé au sein de la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA). Le syndicat majoritaire, résolument pro agro-industrie n'a pas été convaincu par le volet de performance économique de l'agroécologie. Surtout, selon Mathilde Théry, chargée de plaidoyer à la Fondation pour la Nature et l'Homme (FNH), « l'agroécologie a été inscrite dans la loi mais sans qu'on y joigne de réel budget. Ce sont même en réalité des budgets contraires puisque la PAC continue de financer les pratiques les plus intensives ». A. Wezel (Isara) souligne également ce problème supranational de la politique agricole européenne, dont « le verdissement est très léger, les mesures exigées en matière de diversité ou de rotation étant très peu exigeantes. Il faudrait élargir les zones d'intérêt écologique, exiger davantage de diversification, et surtout, diminuer les subventions directes au profit de subventions orientées vers la performance environnementale. On le fait déjà dans certaines régions d'Allemagne par exemple, où des aides sont liées aux résultats de quantités de nitrates mesurées dans le sol ».

Notes

- 8 AFD. 2018. *Projet d'appui à la transition agroécologique en Afrique de l'Ouest*. Note de communication publique d'opération.



Une agroécologie en action

Le mouvement est né en Belgique. Il s'appelle Agroecology in Action et brasse large en rassemblant des paysan-ne-s et des petit-e-s producteur-ric-e-s, des associations et des collectifs citoyens engagés pour l'alimentation durable, des groupes de mangeur-euse-s responsables et solidaires, des chercheur-euse-s, des coopératives, des défenseur-euse-s de l'environnement, des PME de l'économie sociale et solidaire, des acteur-ric-e-s de la santé, des acteur-ric-e-s de la lutte contre la précarité et pour la justice sociale, des ONG.

Agroecology in Action agit concrètement pour une transition vers des systèmes alimentaires agroécologiques. Il soutient les dynamiques et projets d'agroécologie et d'alimentation solidaire en Belgique. Le mouvement veut :

- Transformer les modes de production vers des systèmes de production agroécologiques
- Promouvoir des modes de consommation agroécologiques basés sur des marchés territoriaux et des circuits courts entre producteur-ric-e-s et consommateur-ric-e-s
- Défendre les droits humains, en particulier le droit à une alimentation adéquate pour toutes et tous et des conditions de travail décentes pour les producteur-ric-e-s et les travailleur-euse-s des systèmes alimentaires
- Protéger les terres agricoles, les ressources naturelles et les biens communs
- Renforcer le mouvement social et politique pour l'agroécologie et l'alimentation solidaire et revendiquer une gouvernance démocratique des systèmes alimentaires et des politiques publiques intégrées

Les membres d'Agroecology in Action mènent un plaidoyer permanent auprès des responsables politiques belges et européens.

Découvrez le mouvement : www.agroecologyinaction.be

Une question ? Une suggestion ? Un contact ! info@agroecologyinaction.be

Des politiques réduites en nombre et en budget

Malgré une reconnaissance croissante de l'agroécologie au niveau scientifique (et dans une moindre mesure institutionnelle), les politiques publiques de soutien à l'agroécologie restent très limitées, à la fois en nombre, en degré d'implémentation et en budgets. Dans les politiques existantes, les mesures présentant le meilleur rapport efficacité / coûts d'après E. Sabourin sont celles « *offrant des services d'assistance technique par des conseillers agricoles compétents et formés en agroécologie* » ou « *le soutien au développement des réseaux, notamment de partage des pratiques et de vente en circuit court* ».

L'exemple de la France est sans doute le plus symptomatique de ces limites. Si la dynamique créée par le ministre Le Foll a contribué à des changements positifs au niveau national (surtout en matière de recherche et d'éducation) et à l'international (cf. groupes d'experts, symposiums et déclaration de politique générale de la FAO), elle s'est rapidement essouffée. On a ainsi assisté, comme le résume M. Théry (FNH), « *à un retour du 'business as usual' et à la cogestion des affaires courantes avec le syndicat agricole majoritaire* ». Comme dans beaucoup d'autres pays, deux modèles semblent aujourd'hui coexister : d'un côté, le système productiviste dominant et, en parallèle, de timides mesures en faveur de l'agroécologie.

Conclusion : vents contraires pour l'agroécologie ?

Au-delà des questions d'alternance politique qui conditionnent leur durabilité, les politiques de soutien à l'agroécologie font face à de nombreux vents contraires. En premier lieu, comme la nomme l'IPES-Food, la « *dépendance de sentier (...), un entrelacs de facteurs d'incitation politiques et commerciaux* », qui permettent à l'agriculture industrielle de « *se renforcer elle-même* ». Ainsi, la formation et la recherche, les subventions agricoles favorables aux grandes exploitations, les débouchés commerciaux, etc., sont en grande majorité orientés vers – et nourris par – une industrialisation accrue de l'agriculture. Pour des exploitants agricoles ayant investi dans ce modèle, il est particulièrement compliqué d'en sortir : les investissements importants qu'ils ont généralement contractés ne peuvent être honorés qu'en poursuivant cette logique d'intensification industrielle.

De ce point de vue, les politiques agroécologiques doivent aussi être conçues pour gagner la bataille communicationnelle, notamment sur les questions de prix (attentes généralisées des consommateurs pour des prix bas), de volumes de production (le récit 'nourrir le monde' de l'agriculture industrielle) ou des externalités (nécessaire démonstration des apports de l'agroécologie à la santé publique et à l'équité socio-économique). Dans cette bataille, il est déterminant selon M. Jorand de « *se baser sur une définition claire et partagée de l'agroécologie paysanne* ». Dans le cas contraire, « *le risque est que les politiques mises en place servent d'alibi à toute une série d'acteurs, par exemple pour des projets à grande échelle et faisant appel à des ouvriers agricoles, du type agriculture climato-intelligente* ». Une approche que ne réfute pas E. Sabourin, mais selon lui, « *un contexte de régression, en particulier en Amérique latine, fait qu'il est devenu tabou de défendre l'agroécologie* ». En ce sens, il peut être intéressant « *d'insérer l'agroécologie au sein des politiques de lutte contre le réchauffement climatique ou de résilience face aux crises* ».

Dans tous les cas, les expériences des mouvements agroécologiques font dire au socio-anthropologue du Cirad qu'en matière de politique publique, « *il faut dépasser l'échelle de la parcelle ou de la ferme et programmer des mesures à l'échelle des territoires, la plus adéquate en termes de gestion des ressources naturelles, des paysages, des réseaux de connaissances, et de l'organisation du commerce de proximité* ». Une autre conclusion de sa recherche, certainement généralisable en dehors de l'Amérique latine, est la nécessité de « *réunir les systèmes de production alternatifs, a minima entre l'agroécologie et l'agriculture biologique* », et de « *mieux coordonner la mise en œuvre et le suivi des politiques entre les différents ministères* ».

Comme le conclut IPES-Food dans son rapport, les politiques publiques mises en place doivent être « *incitatives, cohérentes et se renforcer mutuellement* », afin de « *remplacer les cercles vicieux de l'agriculture industrielle par de nouveaux cercles vertueux en faveur de l'agroécologie* ». De telles politiques sont essentielles pour créer un environnement favorisant une transition rapide et un véritable changement d'échelle de l'agroécologie. ◆