

Dynamiques paysannes

Les organisations représentatives de l'agriculture familiale en quête d'influence sur les politiques: le cas des pays andins

En Équateur, une agriculture paysanne en résistance

Au Pérou, une agriculture paysanne et montagnarde laissée pour compte

En Bolivie, un arsenal de lois produisant peu d'effets concrets sur l'agriculture paysanne

Analyse sous-régionale

Conclusion



© SOS Faim - CR

Dans le cadre de son programme en Amérique latine, SOS Faim a significativement développé son appui à des organisations rurales faitières représentatives et œuvrant en faveur de l'agriculture paysanne familiale. Cette orientation s'est réalisée en parallèle avec l'émergence dans plusieurs pays d'Amérique latine, de leaders politiques à priori plus favorables au développement d'une agriculture basée sur la cellule familiale. Il nous a dès lors semblé intéressant de présenter ici une analyse du contexte dans lequel se situent ces organisations dans les 3 pays andins que sont l'Équateur, la Bolivie et le Pérou, pour ensuite dégager en conclusion quelques pistes porteuses pour l'avenir.

En Équateur, une agriculture paysanne en résistance

L'Équateur est un pays à revenus intermédiaires grâce, essentiellement, aux revenus du pétrole et de l'agro exportation, mais aussi aux envois de fonds de la diaspora de l'étranger. Le pays connaît une croissance soutenue (7% en 2011) qui s'accompagne d'une diminution de la pauvreté. Elle concerne cependant encore 33.5% de la population. 70% des personnes souffrant de la pauvreté vivent en milieu rural (alors que seuls 35% des équatoriens y vivent), avec des taux de dénutrition de 30% en moyenne. La pauvreté touche particulièrement les femmes et les indigènes.

Le modèle agricole est dual avec une coexistence entre l'agriculture d'exportation et l'agriculture familiale.

L'agriculture d'exportation comprend notamment les fleurs, les bananes, le cacao, l'huile de palme. Elle domine économiquement et a un impact environnemental néfaste (déforestation de 150.000 à 300.000 hectares par an, pollution de l'eau, salinisation de sols, ...)

L'agriculture familiale occupe quant à elle la majeure partie des producteurs ; elle est basée sur de petites surfaces, est caractérisée par l'auto subsistance, et sert surtout le marché local. A signaler tout de même que des organisations de producteurs dynamiques existent pour certaines filières du commerce équitable (banane, cacao, café) : elles ont ainsi exporté pour 53 millions de dollars en 2010.

La coexistence de ces deux modèles s'accompagne d'une forte inégalité de la répartition des facteurs de production : 70% des producteurs disposent de seulement 10% des terres. 60% de l'eau d'irrigation sont utilisés par 1% des producteurs.

Une révolution citoyenne prometteuse :

Suite à une longue instabilité politique, le président Correa est arrivé au pouvoir en 2007 avec des propositions de changements profonds : investissements à caractère social, politique économique nationaliste, opposition aux États-Unis et au néolibéralisme, combinés à une volonté d'intégration latino américaine. En outre, un moratoire sur la dette extérieure, considéré comme illégitime, a été mis en place.

Suite à un processus participatif, une nouvelle constitution a été votée en 2008 qui met en avant la souverai-

neté alimentaire du pays et la redistribution des terres et de l'eau.

Cependant, l'enthousiasme généré par ces annonces de forts changements sociaux a été tempéré par différents mécanismes. Pour identifier les alliés objectifs du gouvernement Correa, il est intéressant de considérer les secteurs qui ont bénéficié économiquement de la politique mise en œuvre : les agro industries, la grande distribution, la construction, les banques. En réalité, ces secteurs ont vu dans le discours « moderne » du président Correa une opportunité de construire le développement d'un pays sur la production de richesses. Un autre soutien est celui des intellectuels progressistes qui a fourni les cadres nécessaires à la mise en œuvre de cette politique.

Rappelons enfin que le mouvement indigène n'avait pas soutenu Correa lors des élections de 2006 et que son propre candidat a échoué avec 2% des votes.

Grande fragilité des organisations représentatives en Équateur

Et maintenant, quel bilan tirer ?

5 points ressortent :

- **Le retour de l'État** avec un pouvoir et une capacité d'orientation et de planification ;
- **Les investissements** dans la réalisation d'infrastructures et les programmes sociaux : l'allocation de solidarité a ainsi augmenté de 230% en 6 années ;
- **Le lancement d'une certaine décentralisation** dans des domaines comme le développement agricole ou la protection de l'environnement ;
- **Un discours de confrontation** du président, en particulier avec la presse ;
- **Une politique économique** basée sur l'extraction et l'exportation de matières premières (pétrole, agro exportations) avec des connotations modernistes (OGM, agrocarburants) et un manque de considération pour l'agriculture paysanne, considérée comme une source de reproduction de la pauvreté.

Les acteurs de l'agriculture paysanne : entre résistance et assimilation

Ces acteurs peuvent être regroupés en trois catégories principales :

- Les paysans eux-mêmes, organisés à la base, avec des faïtières historiques très divisées actuellement, que ce soient des organisations à base ethnique comme la confédération des nations indigènes d'Équateur (CONAIE) ou des organisations plus généralement paysannes comme la Fenocin

- Des ONG qui exécutent des projets de coopération, avec toutefois une différence entre celles qui apportent des services d'assistance technique et celles qui sont plus engagées politiquement.
- Deux instances concernées par l'agriculture familiale: la confédération plurinationale et interculturelle de souveraineté alimentaire (COPISA) et l'Assemblée Nationale et plus particulièrement sa commission «souveraineté alimentaire».

Le graphique ci-dessous permet de croiser l'intérêt pour la promotion de l'agriculture familiale avec le niveau réel de pouvoir exercé. Il en ressort que les organisations issues de la société civile manifestant un intérêt élevé pour l'agriculture familiale n'ont que très peu de pouvoir d'influence et ont intérêt à chercher des alliances avec les gouvernements locaux.

Des thématiques peu abordées par les organisations représentatives de l'agriculture paysanne

La question de l'eau n'est pratiquement abordée par aucun acteur, à l'exception peut-être de la confédération indigène (CONAIE).

La question de la terre a fait l'objet d'une proposition de texte par la «Red Agraria» (qui regroupe une large frange d'acteurs ruraux), mais il y a eu des freins de la part du parti au pouvoir au niveau de l'Assemblée Nationale et cela a induit une fragilisation de la «Red Agraria».

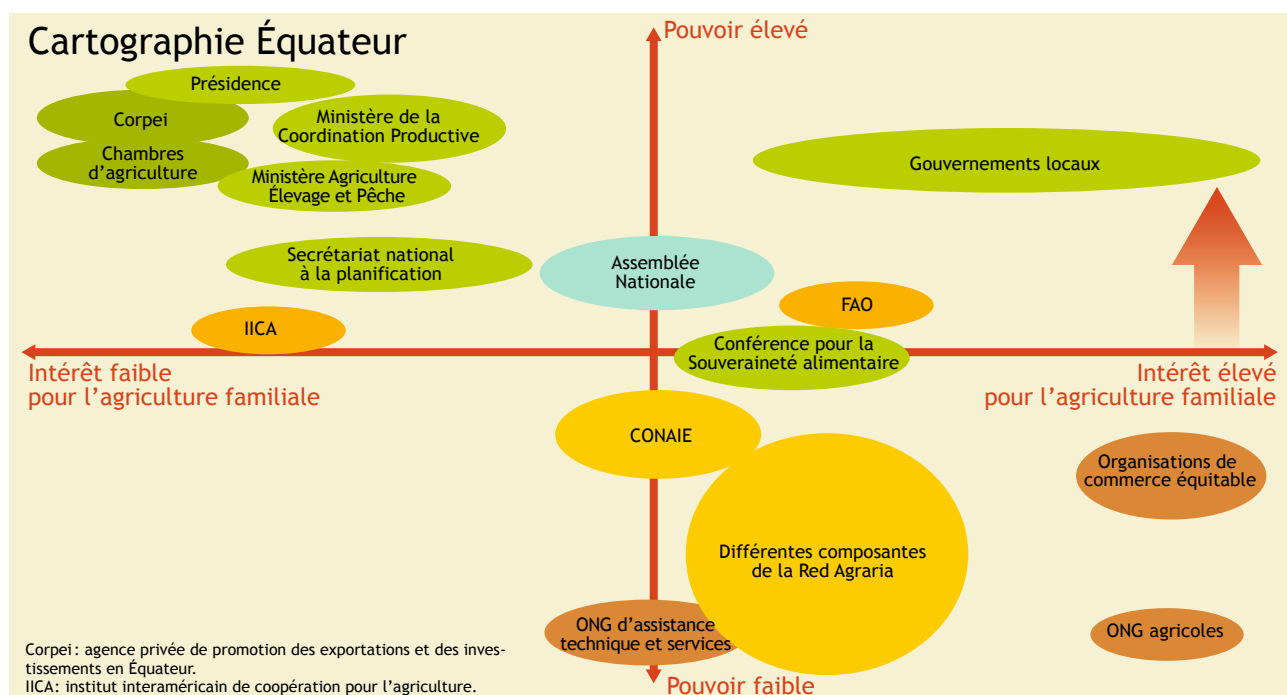
Les organisations paysannes et indigènes «historiques» n'abordent pas non plus la question de la commercialisation, davantage laissée à certains réseaux, comme celui du commerce équitable.

En définitive, il y a donc une grande fragilité des organisations représentatives en Équateur, avec des capacités techniques et administratives limitées quand elles forment des revendications et une capacité de mobilisation faible, fortement altérée par une polarisation face à la politique du gouvernement. Il n'y a pas d'organisation «ombrelle» comme cela existe dans une certaine mesure au Pérou (CONVEAGRO) ou en Bolivie (CIOEC) et le mouvement est donc morcelé.

Au Pérou, une agriculture paysanne et montagnarde laissée pour compte

L'agriculture a compté pour 8.6% de la richesse nationale sur la période 2004-2009. Elle a connu une croissance soutenue de 2004 à 2012 (de l'ordre de 5% par an) mais néanmoins inférieure à celle du produit intérieur brut global (entre 6 et 7%), si bien que son poids dans le PIB a encore diminué.

Le secteur représentait encore 25% de la population économiquement active en 2010 (32% en 2005).



- ❖ **L'agriculture reste concentrée dans la partie montagneuse** du pays (Sierra) : 64% avec une tendance à la micro parcellisation (74% des unités de production ont une superficie inférieure à 3 hectares).
- ❖ **Le secteur rural est une zone de concentration de la pauvreté** : 56% des pauvres et 82% des très pauvres ont comme activité l'agriculture, la pêche ou la mine artisanale.

Quelle politique publique ?

Depuis les années 1990, les gouvernements successifs ont promu un modèle modernisateur pour l'agriculture, en concentrant leurs efforts vers l'agro exportation. Si les chiffres dans ce domaine sont positifs, ce type d'agriculture n'a guère d'impact sur le développement rural et exclut une très grande partie de la population paysanne. Il y a donc une énorme brèche entre l'agriculture paysanne et l'agriculture industrielle concentrée dans la zone côtière. Cette brèche se situe à tous les niveaux : qualité des intrants, accès au financement, maîtrise technique et de la gestion, qualification des personnes, accès à la connaissance.

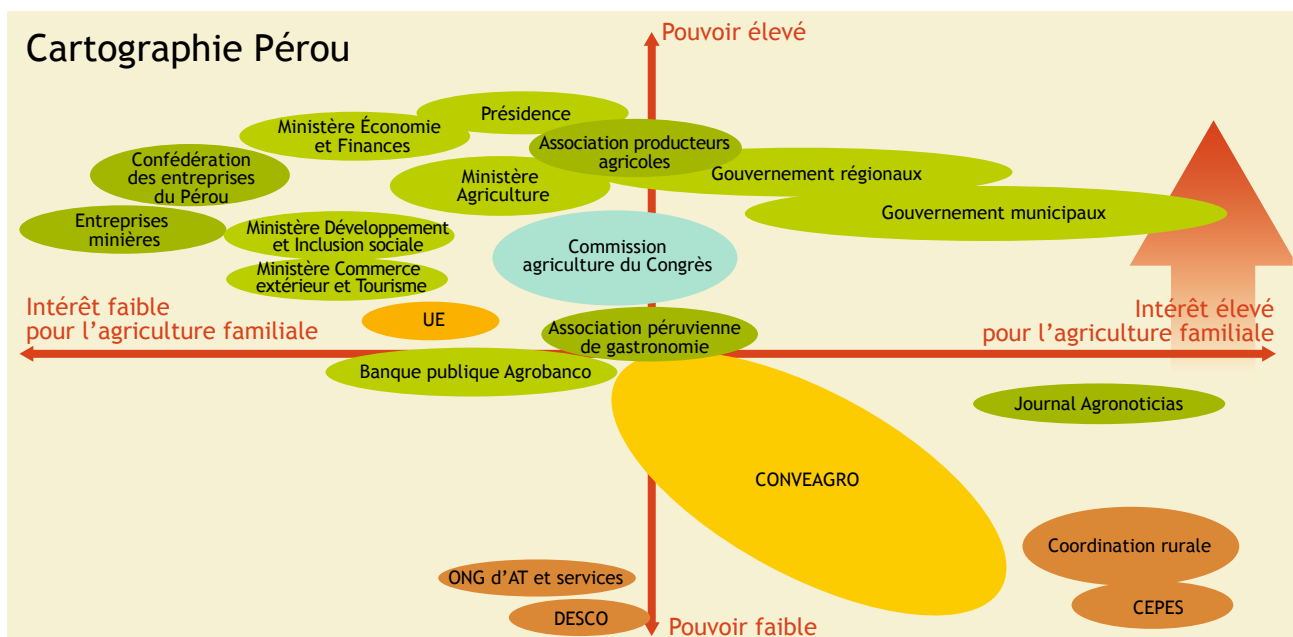
De fait, les zones montagneuses et forestières sont moins attractives pour les investisseurs, même si l'émergence d'un marché des agro carburants a entraîné l'installation de plantations de palmiers à huile. On relèvera également que la propriété communautaire des terres de 6.000 communautés paysannes n'est plus inaliénable depuis le vote de la constitution de 1993 et que la plupart des conflits miniers se produisent sur ces terres.

Alors qu'elle représentait en moyenne 8.6% du PIB, la dépense publique en agriculture s'est limitée à 2.8% sur la période 2004-2009. Cependant, on notera avec intérêt que le plan stratégique 2012-2016 du Ministère de l'agriculture prend l'agriculture familiale et paysanne en considération, ce qui est relativement neuf.

Une tentative de cartographie des acteurs

Deux éléments sont remarquables :

- ❖ En bas à droite, l'existence d'un noyau d'alliés en faveur de la petite agriculture, mais avec peu de pouvoir d'influence s'ils agissent seuls. C'est tout le sens de CONVEAGRO, qui est un forum regroupant des acteurs divers (syndicats paysans, organisations par filières, ONG, professionnels de l'agriculture, ...) et dont le potentiel et la complexité s'expliquent précisément par cette diversité. Dès lors, la difficulté pour CONVEAGRO réside dans le fait de trouver des thèmes communs et d'aboutir à des consensus. Néanmoins, cette organisation a acquis une légitimité et est reconnue comme un interlocuteur à part entière par les autorités.
- ❖ En haut à gauche, des acteurs concentrant du pouvoir mais sans grand intérêt pour l'agriculture familiale, avec une nuance pour le Ministère de l'agriculture qui a intégré le secteur dans son nouveau plan stratégique. Mais est-ce par conviction ou par nécessité ? Au sein du gouvernement, l'influence plus importante du Ministère de l'économie et des finances se fait en tous cas ressentir négativement car le secteur des petits producteurs est qualifié d'inefficient. Entre ces deux ministères, on trouve ceux du développement



social et du commerce qui travaillent avec des petits producteurs pour leur permettre notamment d'accéder aux marchés de l'État et à l'exportation.

En Bolivie, un arsenal de lois produisant peu d'effets concrets sur l'agriculture paysanne

L'agriculture représente 12.4% du produit intérieur brut bolivien et la population rurale y est de 33%. On notera que, de 2006 à 2012, le produit intérieur brut par habitant a augmenté de 83%, avec pour conséquence, une réduction de 10% des taux de pauvreté et d'extrême pauvreté (qui sont passés respectivement à 49.9% et à 28.4%).

Ces évolutions ont eu lieu dans un contexte de « changement » impulsé par le gouvernement d'Evo Morales, avec, notamment sur le plan politique, la reconnaissance de l'ensemble des acteurs, en particulier, les communautés paysannes, les différentes nationalités et cultures. Cette évolution politique est allée de pair avec un discours anti capitaliste, nationaliste, anti impérialiste et indigéniste.

Sur le plan économique, le changement a été caractérisé par la récupération du contrôle sur l'exploitation des hydrocarbures et par une gestion budgétaire et financière prudente. Les investissements publics ont triplé (voies de communication, programmes sociaux, ...) mais les changements ne se traduisent pas nécessairement dans la réalité des petits producteurs : l'accès à la terre ou encore la souveraineté alimentaire ne se sont pas améliorés.

La politique publique agricole

2012 a été une année marquée par une « avalanche » de lois, faisant alterner des principes idéologiques et des réalités économiques axées sur la balance commerciale qui ont eu pour conséquence des contradictions : c'est notamment le cas entre la loi « Madre Tierra » et la loi 144 sur la révolution productive communautaire qui ouvre la porte aux OGM et aux importations de produits toxiques pour l'agriculture.

Dans d'autres cas, des lois favorables à l'agriculture paysanne ne font pas l'objet de modalités d'application ou sont moins financées (agriculture écologique, artisanat).

En fait, on peut considérer que la principale avancée de cet arsenal législatif est avant tout d'ordre symbolique



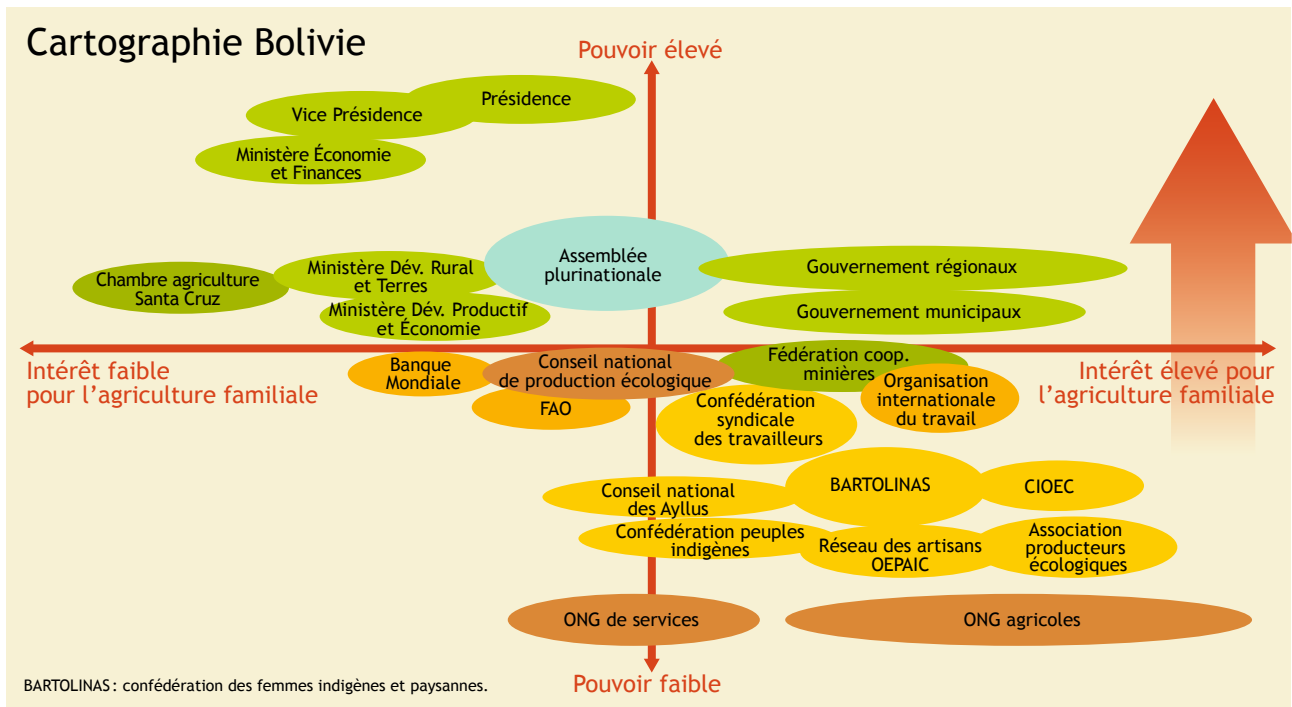
© SOS Faïm-LB

puisque des acteurs jusque là ignorés sont enfin reconnus. Mais cela n'induit pas encore de changements sur le niveau de vie des petits producteurs.

Une autre caractéristique du changement de politique en milieu rural est la multiplication de programmes de soutien au développement et de programmes de crédits subsidiés.

S'il n'y a pas encore d'évaluation systématique de ces programmes, plusieurs observations peuvent être proposées :

- ☛ La tendance à investir dans des infrastructures ;
- ☛ La faible capacité de l'appareil d'État à planifier, exécuter, suivre et évaluer ces programmes ;
- ☛ Le manque d'articulation des programmes entre eux et aux différents niveaux : national, départemental et municipal ;
- ☛ Il coexiste à la fois un soutien au secteur de l'agro business, considéré comme nécessaire pour garantir l'alimentation quotidienne des boliviens, en particulier des citadins (sucre, riz, blé, maïs, volaille, huile) et des programmes de soutien aux petits producteurs, notamment via l'achat public de denrées alimentaires aux organisations de producteurs au niveau des entités décentralisées (surtout les municipalités).



La cartographie des acteurs

Les relations entre acteurs sont caractérisées par des tensions entre organisations indigènes et syndicats paysans et entre organisations syndicales et organisations à base économique, les premières accusant les autres d'être néolibérales et de ne travailler qu'avec des paysans « riches ». On peut faire l'hypothèse que ces tensions sont au minimum entretenues par le gouvernement.

Analyse sous-régionale

Tendances structurelles :

Dans ces trois pays où la population rurale est minoritaire mais concentre la pauvreté, on peut observer des convergences telles que la volonté de moderniser et de renforcer l'État, tout en poursuivant l'exportation de matières premières.

Au niveau du sous-continent (Amérique du Sud), il y a une recomposition du paysage géopolitique avec une influence croissante du Brésil et de la Chine et une perte relative de pouvoir de la part des États-Unis, face à des pouvoirs nationaux qui, on l'a vu, tiennent un discours anti américain inspiré largement par Hugo Chavez.

Le tableau ci-dessous reprend quelques éléments de comparaison :

| | Équateur | Pérou | Bolivie |
|--|-------------------------|---------------------------|-----------------------|
| Poids de l'agriculture dans le PIB | 10.5% | 7.1% | 12.4% |
| Production d'aliments par rapport aux besoins nationaux | 60% | 60% | 70 à 80% |
| % population rurale (2010) | 35% | 26.6% | 33.6% |
| % pauvreté rurale | 41.4% (2011) | 56.1% (2011) | 61.5% (2009) |
| Investissement public dans l'agriculture | 2.9% 245.000.000 USD | 2.8% 1.000.000.000 USD | 2% 490.000.000 USD |

On relèvera que les investissements publics dans l'agriculture sont largement en deçà du pourcentage de contribution à la richesse nationale.

Un point commun aux trois pays andins est le maintien d'une politique d'extraction, que ce soit au niveau des mines, des hydrocarbures, des forêts et même de l'agriculture, avec un modèle industriel de monoculture épuisant les sols.

Ce modèle entraîne

- Une croissance économique élevée (5% par an) ;
- Des conflits sociaux autour de ressources comme la terre et l'eau ;
- Le maintien, voire l'augmentation des inégalités sociales.

Les gouvernements, même progressistes, conservent ce modèle parce qu'il leur permet de financer des programmes sociaux (politique libérale de compensation et de donation) et d'assurer l'équilibre de leur balance commerciale. Mais le niveau de dépendance est très élevé et il est clair que c'est un modèle qui ne peut pas se perpétuer et qu'il s'approche d'une « fin de cycle ».

On observe également la coexistence de deux secteurs : le secteur capitaliste de l'agro business et celui de l'agriculture paysanne et familiale et de l'économie solidaire. Dans ce domaine, les producteurs de café, de cacao, de quinoa, de bananes, lorsqu'ils sont organisés, s'en sortent relativement bien, notamment grâce aux revenus de l'exportation. Ce secteur est reconnu par des lois et règlements mais sans vraiment induire jusqu'à présent des changements concrets sur le terrain, notamment en termes de souveraineté alimentaire ou d'accès aux ressources comme la terre et l'eau. En outre, les conflits territoriaux opposant les deux secteurs sont en augmentation ...

Des priorités stratégiques pour défendre l'agriculture familiale andine.

Sur base d'un contexte moins favorable qu'on ne pouvait l'imaginer suite à l'accès au pouvoir de leaders considérés comme progressistes, 8 priorités se dégagent pour les organisations défendant l'agriculture familiale :

- La distribution de la terre et la consolidation juridique de la propriété ;
- L'accès à l'eau d'irrigation ;
- La souveraineté alimentaire (petite production paysanne, habitudes alimentaires, biodiversité, refus des OGM)
- Le contrôle des communautés locales sur les biens naturels ;
- La reconnaissance d'une identité culturelle paysanne et le renforcement de l'estime de soi ;
- Un travail sur la productivité des exploitations familiales et l'exportation ;
- La démarche associative ;
- La protection via des droits d'entrée.

Les représentants de l'agriculture familiale ont clairement une influence politique. Ils ont obtenu des lois et des programmes sociaux. Néanmoins, s'il faut reconnaître qu'au Pérou et en Bolivie, certains programmes s'adressent aux petits producteurs, ce n'est pratiquement pas le cas en Équateur.

Les défenseurs de l'agriculture familiale restent faibles, notamment parce que le secteur manque d'unité face à un lobby puissant d'entreprises souvent insérées au niveau multinational et capables de s'adapter à des gouvernements se présentant comme anticapitalistes.

Conclusion

Dès lors, pour les OP et les partenaires qui les appuient, où centrer les efforts ?

Comme le montrent les différentes cartographies, les acteurs organisés promouvant l'agriculture paysanne familiale ont finalement peu d'influence sur les politiques, puisqu'ils se retrouvent systématiquement dans le coin inférieur droit des graphiques. L'idée est, comme le montrent les flèches rouges, de les faire monter dans la partie supérieure droite. Pour ce faire, des alliances avec les pouvoirs locaux, mieux positionnés au niveau des rapports de force, sont certainement une opportunité à saisir à l'avenir. Pour ce faire, il faut construire des solutions au niveau local qui induisent un changement réel sur les conditions de vie des populations. Il s'agit donc clairement de soutenir une dynamique de développement territorial rural.

Au niveau de la stratégie future, il semble que les organisations devraient faire un double choix, à la fois basé sur une certaine assertivité, voire agressivité, et sur une préparation à une forme de résistance, dans le cas où les intérêts de l'agro business viendraient à l'emporter clairement au niveau des politiques.

D'une part, cela implique que les OP soient présentes à la table des discussions en ayant des capacités de propositions élaborées et qu'elles soient préalablement reconnues en tant qu'acteurs représentatifs des exploitations paysannes. Cela implique également la faculté de donner des avis sur les points de vue des autres acteurs, de réaliser des analyses des rapports de forces et d'arriver à négocier des accords.

Enfin, si on analyse les rapports de force actuels, les organisations doivent se préparer à un scénario peu favorable à l'agriculture paysanne familiale, un scénario exigeant un renforcement des organisations à partir de leurs bases et de leurs capacités de communication, en se dotant d'expertise juridique, de moyens de mobilisation et de diffusion de l'information.

Ce numéro de Dynamiques paysannes a été rédigé par Marc Mees. Il est très largement inspiré de l'analyse du contexte présentée dans un rapport d'évaluation rédigé en 2013 à la demande de SOS FAIM par une équipe composée de Grégoire Etesse, Michel Laforge et Jaime Lopez.

SOS Faim et les Organisations Paysannes :

SOS Faim appuie depuis de nombreuses années des organisations paysannes en Afrique et en Amérique latine. La revue *Dynamiques paysannes* est consacrée aux enjeux rencontrés dans leur développement par les organisations de producteurs agricoles et les organisations paysannes. Vous pouvez retrouver cette publication, en version téléchargeable en français, anglais et espagnol, sur le site Internet de SOS Faim : www.sosfaim.org

Parallèlement à *Dynamiques Paysannes*, SOS Faim édite **Zoom microfinance**, une publication qui interroge la microfinance dans ses finalités, ses modalités et les conditions de sa mise en œuvre comme outil de développement. Vous pouvez retrouver cette publication, en version téléchargeable, en français, anglais et espagnol, sur le site Internet de SOS Faim : www.sosfaim.org

Éditeur responsable : Freddy Destrait, 4 rue aux Laines, B-1000 Bruxelles (Belgique)
Coordination : Marine Lefebvre
Graphisme : www.marmelade.be
Dynamiques Paysannes est imprimée sur du papier recyclé

SOS Faim – Agir avec le Sud

Rue aux Laines, 4
B-1000 Bruxelles - Belgique
Tél. 32-(0)2 511 22 38 Fax 32-(0)2 514 47 77
E-mail info.be@sosfaim.org

SOS Faim – Action pour le développement

88, rue Victor Hugo
4141 Esch / Alzette - Luxembourg
Tél. 352-49 09 96 Fax 352-49 09 96 28
E-mail info-luxembourg@sosfaim.org

Site internet **www.sosfaim.org**

Dynamiques Paysannes est réalisé avec le soutien de la Direction générale de la Coopération internationale de Belgique et de la Direction de la coopération au développement du ministère des Affaires étrangères du Luxembourg. Les opinions représentées dans la présente publication n'engagent que leurs auteurs.

Les derniers numéros de *Dynamiques Paysannes* ont concerné :

n° 28

Quand le renforcement des droits des femmes favorise la lutte contre la pauvreté : expériences concluantes en pays andins...

n° 27

« Participer au financement des aménagements fonciers : une nouvelle ambition pour les riziculteurs de l'Office du Niger au Mali »

n° 26

Des plates-formes paysannes d'Afrique de l'Ouest et des Organisations de solidarité internationale en Europe : Ensemble pour influencer les politiques à l'Assemblée parlementaire paritaire UE-ACP

n° 25

La FUCOPRI : une organisation paysanne nigérienne précurseur en matière d'accès aux services bancaires

n° 24

Comment les exploitations familiales peuvent-elles nourrir le Sénégal ?