

Pierre Clavier (Agronomes et Vétérinaires sans frontières)

Réforme agraire et agriculture paysanne : au-delà de l'accès à la terre, un accompagnement nécessaire

Expérience et enseignements du projet Bagé, Brésil

mars 2006

► Sous la pression du Mouvement des sans terres, les pouvoirs publics brésiliens redistribuent progressivement la terre à des familles d'agriculteurs. La réussite de la réforme agraire passe par sa transformation en un réel processus social, économique et territorial. À partir de l'expérience d'Agronomes et Vétérinaires sans frontières, ce texte propose des éléments de réflexion sur les modalités d'intervention d'une ONG en matière d'accompagnement des agriculteurs, de construction de filières mais aussi en termes de collaboration avec un mouvement social très puissant.

Avant-propos

L'action d'Agronomes et Vétérinaires sans frontières en appui à la réforme agraire dans le sud Brésil aura duré quinze ans, entre 1991 et 2005. Le présent document, rédigé par Pierre Clavier, assistant technique entre janvier 2001 et juin 2005, ne prétend pas être exhaustif : il se penche plus particulièrement sur les cinq dernières années de cette coopération. Il comporte également une part de subjectivité, l'auteur ayant été directement impliqué dans cette action.

En outre, ce texte ne peut être considéré comme un bilan économique de la réforme agraire à Bagé, l'objectif initial étant d'analyser les méthodes et axes d'intervention mis en œuvre au sein de cette coopération.

Réforme agraire et agriculture paysanne : au-delà de l'accès à la terre, un accompagnement nécessaire

Expérience et enseignements du projet Bagé, Brésil

Par Pierre Clavier (Agronomes et Vétérinaires sans frontières)¹

Par sa superficie, le Brésil est le cinquième plus grand pays de la planète. Pourtant, plus de quatre millions et demi de familles y réclament une terre. Le Brésil est en effet un des pays au monde où la répartition foncière est la plus inégalitaire : 1 % des exploitants, soit cinquante mille personnes, détiennent 45 % de la surface agricole, tandis que 50 % de petits propriétaires, ne disposant que de 2,5 % de la superficie, emploient les deux tiers de la population rurale. La Constitution brésilienne de 1988 fait néanmoins du droit à la terre un des principes fondateurs de cet Etat fédéral.

L'Etat fédéré du Rio Grande do Sul, situé à l'extrême sud du Brésil, a connu plusieurs vagues d'installation de familles sans terre depuis 1978. Sous la pression du Mouvement des sans terre (MST), près de mille neuf cents familles, originaires de plusieurs régions de l'Etat, y ont progressivement été réinstallées par les pouvoirs publics sur des périmètres de réforme agraire couvrant environ 50 000 hectares répartis sur plusieurs communes. Ces paysans brésiliens réinstallés ont dû adapter leurs pratiques agricoles à un milieu différent de celui de leur région d'origine. Ils ont aussi dû supporter le climat difficile de la région et organiser un espace qui n'était pas structuré pour accueillir de nombreux agriculteurs familiaux.

C'est dans ce contexte qu'une ONG française d'appui au développement agricole et rural, le Cicda² (Centre international de coopération pour le développement

¹ Ce texte a bénéficié des relectures, contributions écrites et commentaires sur les versions successives d'Anne-Sophie Saywell, Jean-Jacques Boutrou, Myriam Mackiewicz-Houngue et Emmanuel Bayle. Nous remercions également Xavier Barat et Xavier Peyrache pour leurs commentaires.

² Le Cicda a, en juillet 2004, fusionné avec Vétérinaires sans frontières. Ces deux ONG forment aujourd'hui l'entité Agronomes et Vétérinaires sans frontières (AVSF). Bien que le projet analysé dans ce

agricole), a contacté en 1986 le MST pour définir ensemble un programme d'appui à la viabilisation des périmètres de réforme agraire dans la région de la Campanha (zone méridionale de l'Etat du Rio Grande do Sul).



Etat du Rio Grande do Sul



Région de la Campanha

L'enjeu de l'appui à la réforme agraire, partagé par tous les acteurs, réside dans sa transformation en un réel processus social, économique et territorial de consolidation d'une agriculture familiale. Quels enseignements tirer de ces quinze ans d'expérience dans un périmètre de réforme agraire en perpétuelle croissance et qui est aujourd'hui le centre de toutes les attentions de la part du gouvernement fédéral ? Analyser les conditions et limites de la réussite de la réforme agraire menée dans la région de Bagé nécessite, pour Agronomes et Vétérinaires sans frontières, de réfléchir sur nos modalités d'intervention en matière d'accompagnement des agriculteurs, de construction et viabilisation de filières et en termes de collaboration avec un mouvement social très puissant.

LES CONDITIONS DE MISE EN PLACE DES PERIMETRES ET LEUR EVOLUTION AU COURS DU TEMPS

Des inégalités historiques d'accès à la terre

- ***Des prémices de la lutte pour la terre au Brésil...***

A la suite de la colonisation portugaise du Brésil, le foncier appartenait au roi du Portugal qui, à partir de 1536, a confié l'administration de quatorze capitaineries héréditaires (grandes bandes de terre orientées est - ouest) à des nobles de la cour.

texte ait été mené par le Cicda et son partenaire brésilien, le Cetap, nous entendrons par l'équipe du projet Bagé, le consortium Cetap / AVSF.

Au sein de chaque capitainerie, un régime de donation de terre par *sesmarias* a été institué et a permis le développement des premiers latifundios, basés sur la monoculture et l'esclavage. Le régime de *sesmarias* fut aboli en 1822 avec l'indépendance du Brésil.

Ce n'est qu'en 1825 que le Portugal a reconnu l'indépendance du Brésil. Les liens entre la couronne portugaise et son ancienne colonie n'ont pas été totalement rompus puisque c'est le fils du roi du Portugal qui s'est proclamé empereur du Brésil. Il a organisé et autorisé des programmes de colonisation des régions sud et sud-est du pays par des agriculteurs immigrés européens (mennonites notamment).

De 1850 à 1940, plusieurs mouvements de lutte pour la terre ont surgi au Brésil, généralement portés par un leader « messianique ». La période 1940-55 a été marquée par de violents conflits fonciers localisés. Des mouvements paysans organisés ont systématisé, par la suite, la lutte pour la terre. Parmi ces mouvements, on comptait notamment l'Union des agriculteurs et travailleurs agricoles du Brésil (liée au Parti communiste), la Ligas *camponesas* dans le Nordeste et le Mouvement des agriculteurs sans terre, lié à la Commission pastorale de la terre.

Lorsqu'en 1964 le président João Goulard a commencé à parler d'expropriation à des fins de réforme agraire, il fut immédiatement renversé par une dictature militaire. La réforme agraire, bien qu'inscrite dans la Constitution, est restée lettre morte. Elle a été substituée par une politique de colonisation des grands espaces encore non occupés (Paraná, Mato Grosso puis Amazonie) et par la construction de la Transamazonienne. Les mouvements paysans, organisés à partir de 1975 par la Commission pastorale de la terre (liée à l'Eglise catholique), n'ont repris cette revendication qu'à la fin de la dictature militaire, à partir de 1984.

Le Mouvement des sans terre

Le Mouvement des travailleurs ruraux sans terre naît dans le contexte du processus d'ouverture démocratique du Brésil. Les conséquences liées à la modernisation de l'agriculture paysanne (chômage, paupérisation, exode rural) et la concentration toujours plus importante des terres conduisent à l'émergence d'une contestation sociale farouche. L'Eglise (et notamment la Commission pastorale de la terre) s'allie avec les ligues communistes paysannes qui donnent naissance au MST, qui se constitue officiellement en 1984.

L'objectif du Mouvement est de promouvoir la réforme agraire, donner de la terre à ceux qui n'en ont pas et favoriser une agriculture à taille humaine. Il représente aujourd'hui, dans l'ensemble du Brésil, les intérêts des *assentados* et de cent quarante mille familles en attente de réinstallation.

La région sud du Brésil représente pour le MST sa principale zone d'intervention, un des derniers territoires où se perpétue le latifundio improductif. L'implantation des premiers périmètres de réforme agraire est concomitante de l'influence grandissante du MST, c'est ainsi à partir de la fin des années 1980 que le MST parvient à déclencher des opérations de réforme agraire dans le Rio Grande do Sul : lutte du campement de Encruzilhada Natalino (mille jours d'affrontement avec les militaires, les autorités locales et fédérales), occupation de la fazenda Anoni.

- **...à une réforme agraire tardive et incomplète**

Le Brésil est sans aucun doute un des pays au monde où la répartition des terres est la plus inégalitaire. La réforme agraire, telle qu'elle a été pensée dans la Constitution brésilienne, prévoit que **toute terre agricole doit remplir une fonction sociale**, ce qui rend possible l'expropriation de certaines zones classées comme latifundio. C'est après la fin de la dictature qu'elle a commencé à être effective, principalement sous la pression des mouvements paysans organisés.

L'initiative de la réinstallation est partagée par l'Etat fédéral brésilien et les Etats fédérés. Sa mise en œuvre est sous la responsabilité de l'Institut national de colonisation et de réforme agraire (Incra) et liée, depuis 2000, au ministère du Développement agraire. L'attribution d'un lot³ à une famille suppose au préalable de répertorier les terres non productives, celles qui ne remplissent pas un « rôle social ». On considère qu'une exploitation n'est pas « expropriable » si au moins 80 % de la surface agricole utilisée a une productivité supérieure ou égale à la moyenne de la région. Si tel n'est pas le cas, une procédure judiciaire d'expropriation, qui peut durer des années, peut être lancée. A l'issue de ce processus, l'exploitation est divisée en modules de 25 à 80 hectares (selon les Etats et les caractéristiques agronomiques du foncier) et distribuée à des familles préalablement recensées qui auront alors un droit d'usage de la terre. Ce droit d'usage aboutit en principe, au bout de vingt ans, à une titularisation de la terre.

Pour appuyer les familles réinstallées (*assentadas*) à s'établir, le gouvernement fédéral met à disposition de chaque famille divers crédits : habitation, installation (*fomento* pour les semences, les petits outils et les animaux), puis des crédits annuels de campagne et d'investissement. Les Etats fédérés peuvent aussi débloquer des programmes de crédit destinés aux familles *assentadas*. Tous ces crédits ont des taux d'intérêt subventionnés (jusqu'à 4 % par an) et des abattements au remboursement (jusqu'à 30 %).

En termes de résultats :

- au niveau national : cinq cents mille familles ont déjà été réinstallées par les différents gouvernements dans des projets d'*assentamentos* et de colonisation. Mais environ cent quarante mille familles sans terre sont encore en attente dans des campements organisés par différents mouvements.
- dans l'Etat du Rio Grande do Sul : près de onze mille familles ont été réinstallées, il reste encore trois mille familles en attente d'une attribution de terre.

³ Le terme « lot » est défini ici comme un terrain concédé par un Etat à un particulier pour sa mise en culture.

La région de Bagé, entre exploitations latifundiaires et petite agriculture familiale

La région de la Campanha, zone méridionale de l'Etat du Rio Grande do Sul dont Bagé (cent vingt mille habitants) est la capitale régionale, est considérée comme la porte de la pampa. Elle s'étend sur environ 180 000 km² et se caractérise par un relief peu marqué, des sols très argileux, sensibles à l'érosion, un climat continental marqué par des déficits hydriques chroniques et des vents permanents. Ces caractéristiques ont pour conséquence la présence d'une végétation naturelle de port bas, dominée par des prairies naturelles de graminées et une végétation ligneuse arbustive. Les formations arborées se concentrent dans les bas-fonds, ou aux abords des rares cours d'eau permanents.

- **Une organisation socio-économique profondément marquée par l'histoire**

A l'issue du conflit avec l'Espagne à la fin du XIX^e siècle, le Portugal a distribué cette partie du pays à des militaires brésiliens, afin de constituer une zone tampon avec l'Uruguay. Les titres de propriété émis par le gouvernement colonial, les *sesmarias*, qui dans la région correspondent à des superficies moyennes de 13 000 hectares, ont été à l'origine de la constitution des grandes exploitations latifundiaires de cette région. Ces vastes propriétés ont favorisé l'élevage extensif des bovins et des ovins, relativement bien adaptés à cet écosystème. Elles se sont maintenues durant deux siècles, marquant ainsi profondément jusqu'à aujourd'hui l'organisation sociale et politique de la région tant en zone rurale qu'en zone urbaine.

Dans la région, les figures du *coronel* (chef militaire) et du *fazendeiro*, maître des terres et des hommes, mandant politique et détenant le pouvoir économique de la région, se sont perpétuées et ont profondément marqué les relations de domination et de soumission.

- **La naissance de l'agriculture familiale au coeur du latifundio**

Après les deux guerres mondiales, des zones d'agriculture familiale ont continué à se structurer au milieu de ces grandes exploitations latifundiaires. Elles ont, en grande partie, été constituées par des migrants d'origine européenne (mennonites).

Ces familles se sont installées dans la région pour développer une forme d'agriculture qui leur est familière, la culture du blé. Du fait de la crise de production du blé⁴ des années 1960, elles ont converti leurs exploitations en élevage laitier. Pour collecter et transformer leur production laitière, elles ont mis en place leur propre coopérative, la Camal.

Parallèlement à l'apparition de l'élevage laitier, la riziculture irriguée de bas-fonds s'est développée par l'intermédiaire d'entrepreneurs sans terre qui ont loué les bas-fonds aux grands propriétaires terriens. Néanmoins, toutes ces familles, tout autant que leurs organisations, n'ont jamais questionné le contrôle social et politique des

⁴ Crise liée à la conjugaison d'apparition de maladies (dues à la monoculture) et de la baisse du prix du blé sur le marché mondial.

grandes familles latifundiaires qui, quant à elles, ont toléré cette forme de développement autonome et différencié. Ces exploitations familiales ont en effet pu permettre à certaines époques de relancer l'activité économique de la région, offrant même à certaines familles de *fazendeiros* la possibilité de viabiliser leurs exploitations en se recyclant dans l'élevage bovin laitier, ou en mettant en valeur les zones de bas-fonds.

Les différentes vagues d'implantation des périmètres de réforme agraire dans la région de Bagé

Le nombre de famille réinstallées et leurs origines socioculturelles, la mise en place d'infrastructures de base et de services (crédit, assistance technique, santé, éducation, approvisionnement en alimentation et intrants agricoles), les systèmes de production, l'intégration aux filières de commercialisation existantes et enfin l'intégration sociale, économique et culturelle des familles sont autant d'éléments déterminants pour comprendre la mise en œuvre de la réforme agraire dans le Rio Grande do Sul.

La réforme agraire dans la région de Bagé peut être résumée en quatre phases principales, chacune ayant ses propres caractéristiques.

- **1979-1988 : une intégration rapide à la petite agriculture paysanne préexistante**

En 1979, une centaine de familles de *posseiros* (petits agriculteurs sans titres fonciers) du nord de l'Etat a été délogée par le gouvernement d'une réserve indienne qu'elle exploitait et a été envoyée dans cette région. Ces familles se sont installées aux côtés des colons allemands sur des lots de vingt-cinq hectares via un plan d'*assentamento* réalisé par la coopérative laitière, la Camal, qui a organisé le nouveau périmètre comme une extension de son activité propre. Cette coopérative a offert l'assistance technique aux familles réinstallées, a contrôlé l'utilisation des crédits et a collecté le lait avant de le transformer et de le commercialiser avec le reste de sa production sur l'ensemble de l'Etat. Le contexte d'hyperinflation des années 1980 a permis à ces familles de facilement racheter la propriété de leur terre.

- **1989-1995 : une phase d'implantations nouvelles et la naissance d'une organisation régionale pour accompagner l'ensemble des familles réinstallées**

Cette deuxième période a été marquée par une politique de réinstallation massive des familles sans terres, afin de faire diminuer la pression des mouvements sociaux récemment sortis de la clandestinité.

Entre 1989 et 1992, quatre cent quarante familles d'agriculteurs venus des campements du MST situés au nord de l'Etat du Rio Grande do Sul ont été installées sur quinze *assentamentos*. La plus grande partie des familles est d'origine européenne, venue des régions du nord de l'Etat où elle travaillait comme ouvriers agricoles sur de grandes exploitations de maïs et de soja.

Cette origine rurale n'a pas particulièrement facilité l'installation de ces familles, les circuits de commercialisation et l'assistance technique étant trop encore trop

limités. Les conditions de vie de la plupart des familles étaient extrêmement précaires. Elles ont pour beaucoup été installées sous des bâches plastiques, l'accès à l'eau dépendait de l'existence et de la proximité de sources. Ce n'est qu'à partir de 1995, autrement dit trois ans après leur arrivée dans la région, que l'ensemble de ces quatre cent quarante premières familles installées a eu accès à l'électricité et à l'eau potable, grâce notamment à l'installation de puits artésiens.

La plus grande partie de ces réinstallations a été réalisée par le gouvernement de l'Etat du Rio Grande do Sul, le reste par l'organisme fédéral chargé de la réforme agraire (Incra). La division des terres a été effectuée selon la méthode des « carrés d'ânes » et n'a donc pas tenu compte des caractéristiques agronomiques de la terre : chaque famille a reçu vingt-cinq hectares. Le MST encourageait à cette époque, à travers ses « laboratoires organisationnels de terrain », la collectivisation du processus productif.

Dans un contexte d'accès limité au crédit officiel, les familles ont financé une partie de leurs investissements productifs par les aides de leurs proches, par des microprojets d'ONG, ou encore par la vente de leur production. En l'absence d'orientation technique, la nature, la configuration du sol et surtout leur « culture agricole » d'origine les ont poussé durant les premières années à cultiver principalement du maïs et du sorgo. Ainsi, de sept à douze hectares de leur parcelle, dont les terres étaient relativement reposées, ont été principalement destinés à ces deux cultures.

Mais après quatre ou cinq ans de mise en culture des lopins, la productivité du maïs a décliné de manière drastique du fait de l'épuisement de la fertilité des sols (absence de rotation, d'élevage et faible diversification) et de la répétition des sécheresses. Les familles se sont donc progressivement tournées vers d'autres types de productions. Le projet mené par Cetap et AVSF avait pour objet d'accompagner ces agriculteurs réinstallés à rechercher et à mettre en place des systèmes de production adaptés à la fois aux conditions du milieu, aux savoir-faire et aux conditions économiques. L'équipe a identifié plusieurs systèmes technico-économiques possibles. Les paysans réinstallés et leur coopérative ont donné priorité au système mixte polyculture (cultures fourragères) et élevage (vaches laitières).

- **1996-1999 : des familles rapidement intégrées à la route du lait et bénéficiant de crédits**

Entre 1996 et 1999, trois cent huit familles ont été installées par le gouvernement fédéral sur un bloc de trois *assentamentos*. L'origine des familles s'est diversifiée, toutes ne sont pas directement issues du milieu rural, 30 % d'entre elles ont déjà effectué un passage par la vie urbaine.

A la différence des précédentes vagues d'installation, ces *assentamentos* ont été divisés rationnellement⁵ et ont été assez rapidement reliés à des routes carrossables ; mais les familles n'ont été installées définitivement sur leur parcelle qu'en 1998.

Après une longue période d'irrégularités des ressources financières, la période 1995-97 est marquée par un très fort développement de l'attribution de crédits aux familles réinstallées. Chacune d'entre elles a reçu, entre les crédits de campagne et d'investissement, près de 7 500 reais (environ 6 500 USD de l'époque). Nombre d'entre elles n'ont pas été préparées à gérer des investissements aussi importants dans le processus de production. Mais le risque de perdre l'apport en crédit au cas où il ne serait pas immédiatement dépensé par la famille a poussé tous les agriculteurs à utiliser ces ressources. La nature des investissements réalisés a été très hétérogène et les résultats inégaux. Ainsi, au cours de ces années, en plus de la restauration de leur habitat, les familles ont :

- augmenté les superficies mécanisées en culture de maïs ;
- amélioré voire acquis, de manière individuelle ou collective, des équipements de moto-mécanisation (tracteurs, charrues, griffes) ;
- installé des infrastructures (clôtures fixes et hangars) ;
- et acheté des vaches laitières (parfois sans avoir la garantie d'accès à une route de collecte de lait).

Les familles installées après 1997 se sont orientées sur la production laitière de manière bien plus rapide que leurs prédécesseurs. Elles ont en effet été à la fois influencées par l'expérience des voisins, mais aussi par le potentiel de stabilité de revenu que le lait était le seul à garantir dans la région.

De 1997 à 1999, suite aux pressions permanentes exercées par le MST et les autres mouvements sociaux, le gouvernement fédéral a débloqué de nombreux crédits et a lancé un vaste programme public d'assistance technique aux périmètres de réforme agraire.

• **1999-2005 : intégration douloureuse de familles d'origine urbaine, prises en charge par les organismes gouvernementaux**

Entre 1999 et 2001, mille familles ont été réinstallées sur trente-quatre *assentamentos*, principalement par l'Etat Rio Grande do Sul. Le processus de démarcation rationnelle des lots a été assez rapide. Les conditions de vie de ces familles ont globalement été moins draconiennes que celles connues par les premiers arrivants mais sont restées très difficiles : logements sous des bâches plastiques, pas d'accès à l'eau...

⁵ Un diagnostic participatif des ressources naturelles, préalable à l'installation des familles, a permis une distribution plus juste pour l'accès aux ressources naturelles, à la terre et aux infrastructures de base : les familles ont reçu de 20 à 30 hectares.

Dans ce dernier groupe, la majeure partie des familles était d'origine urbaine, ce qui nécessitait donc un accompagnement spécifique. Ces familles ont en effet dû se familiariser avec les systèmes productifs de la région, apprendre à élaborer un système d'exploitation, et savoir agencer et gérer différentes productions pour en tirer un revenu décent. Suite à un accord politique entre le MST et le gouvernement de l'Etat, elles ont été accompagnées par la cellule publique d'assistance technique (Emater), le reste des familles anciennement réinstallées étant sous la responsabilité de la Coptec, une coopérative de techniciens coordonnée par le MST.

A partir de 1999, la politique de crédit du gouvernement fédéral en faveur de la réforme agraire est intégrée au programme national d'appui à l'agriculture familiale (Pronaf). Entre crédits de campagne et d'investissements, les *assentado* ont pu disposer de crédits subventionnés⁶ de l'ordre de 15 000 reais (8 000 USD). La rapidité de décaissement de ces ressources a cependant continué de dépendre de la mobilisation des agriculteurs réinstallés. Entre 2000 et 2004, une partie des agriculteurs (principalement les nouvelles familles) ont accédé à des crédits supplémentaires de près de 4 000 reais (1 600 USD) mis en place par le gouvernement du Rio Grande do Sul⁷. Ces ressources à taux préférentiels ont été utilisées à des fins structurelles ou productives.

Disponibilité de crédits et utilisation des ressources

Sur ces trois périodes d'installation, la disponibilité de crédit a été variable et parfois en décalage avec les besoins des familles réinstallées. A des périodes de forte disponibilité ont succédé des périodes de manque de crédit : cette situation dépendait des résultats des démarches effectuées par le MST auprès des instances gouvernementales pour l'obtention de programmes de crédit. Ce contexte n'a sans doute pas favorisé une utilisation rationnelle et une efficacité optimale des ressources en crédit, et n'a finalement pas permis la pérennisation du potentiel financier mobilisé. Il aurait fallu définir une réelle politique de crédit en concertation avec la population et ses organisations et mettre en place un dispositif de crédit autonome au niveau régional, à caractère mutualiste ou coopératif responsabilisant les familles. Cette voie, qui avait été étudiée en 1994 et fortement conseillée par AVSF avec l'appui d'une expertise appropriée, n'a pas été retenue par les dirigeants de la Cooperal qui ont souhaité maintenir au sein d'une même entité l'ensemble des services aux *assentamentos* y compris la gestion de petits fonds de crédits apportés par le projet et par la BID.

Les périmètres de réforme agraire de Bagé aujourd'hui, un ensemble relativement continu

A partir de 2001, les différents périmètres de réforme agraire ont formé un ensemble quasiment continu, reliés par des voies de transit dont l'état dépendait de

⁶ Les familles *assentadas* ont pu bénéficier de taux d'intérêt plus avantageux que ceux du marché : 4 % par an et non 16 % (mai 2004).

⁷ Dans le cadre du programme RS - RURAL de lutte contre la pauvreté rurale et de gestion durable des ressources naturelles, cofinancé par le gouvernement de l'Etat du Rio Grande do Sul et la Banque mondiale.

l'intensité des pluies⁸. Aujourd'hui, sur la région de Bagé, cinquante-deux *assentamentos* (d'une superficie d'environ 50 000 hectares) de réforme agraire réunissent près de mille neuf cents familles installées entre 1979 et 2001 sur des lots de 25 à 30 hectares. La plupart des *assentamentos* sont éloignés de 50 à 120 km de la ville de Bagé.

Les nouveaux périmètres de réforme agraire ont un potentiel d'intégration aux dynamiques productives plus important que les autres. Ils sont en effet situés entre les anciens périmètres et à proximité des infrastructures de transport en cours de réalisation. Même si les délais d'accès à un habitat décent semblent s'améliorer, l'accès à l'eau en quantité et qualité suffisantes – pour l'abreuvement des animaux et l'arrosage des jardins maraîchers – reste problématique, particulièrement durant la sécheresse d'été. Aujourd'hui, encore près de cinq cents familles n'ont pas accès à l'électricité⁹.

- **Viabiliser les petites exploitations familiales de la région**

L'ensemble des familles a rencontré des difficultés à mettre en place un processus de gestion durable des exploitations, même si elles ont pu s'inspirer des pratiques menées par les exploitations voisines. Pour les familles d'origine rurale, il s'est agi à la fois d'une adaptation nécessaire à un changement de contexte agronomique et d'un apprentissage en termes de prise de décision collective. Ces difficultés ont été accentuées pour les familles d'origine urbaine par leur non connaissance des pratiques agricoles et de la gestion quotidienne d'exploitation.

Le maïs, principale production de la région jusqu'au milieu des années 1990, ne permettait plus d'assurer un revenu stable à l'ensemble des familles. La culture du maïs constituait néanmoins la forme de mise en valeur la plus facilement accessible à tous : programme d'échanges de semences, mécanisation louée ou métayage, etc. Ne disposant que de faibles ressources financières à leur arrivée sur la parcelle, la majorité des agriculteurs maintenait donc entre deux et quatre hectares de maïs pour l'autoconsommation entrant en rotation au sein du système fourrager avec des prairies temporaires ou naturelles¹⁰. Mais quelle alternative à la culture de maïs proposer à ces familles afin de leur assurer un revenu stable et de permettre de maintenir la fertilité des sols ? La viabilité de ces exploitations est un défi posé à la Coopéral et aux entités d'appui technique. Comment fournir une assistance technique adaptée et des moyens, sous forme de crédit, pour assurer une conversion vers d'autres systèmes de productions combinant culture et élevage ?

⁸ Avec le changement de majorité politique dans l'Etat du Rio Grande do Sul fin 2002, les routes n'ont plus été entretenues jusqu'à la fin de l'année 2004, date à laquelle des opérateurs privés, puis l'armée, ont repris les travaux.

⁹ Le programme fédéral « lumière pour tous » qui devrait combler ce déficit a été signé le 23 juin 2005.

¹⁰ Culture de maïs suivie de deux, trois ou quatre ans de prairies temporaires mélangeant prairies naturelles, trèfle, lotier, ray-grass ou de trois ou quatre ans de friche avec repousse herbeuse.

Les acteurs sociaux impliqués à Bagé dans le processus de réforme agraire ont des objectifs complémentaires : politiques, techniques, économiques... La collaboration de l'équipe projet avec le Mouvement des sans terre a permis de s'attacher tant à la défense des intérêts économiques des familles vis-à-vis du gouvernement qu'à l'amélioration de leur revenu.

Ainsi, en complément du MST plus impliqué dans la défense des intérêts politiques et économiques des agriculteurs, le projet a eu pour objet de proposer une alternative productive aux familles réinstallées en contribuant à consolider les filières lait et semences et à diversifier la production et les modes de commercialisation. Cette complémentarité n'a pas permis d'éviter des désaccords à certains moments, voire des conflits conduisant à une suspension de coopération durant plus d'un an (1995-97). Les principaux éléments d'opposition trouvent leurs origines dans deux approches différentes de l'accompagnement à l'agriculture paysanne : partir des situations des familles et de leurs projets pour appuyer des dynamiques locales ou appliquer des modèles conçus par le mouvement et encadrés par celui-ci ?

L'ACCOMPAGNEMENT DES PRODUCTEURS ET LA CONSTRUCTION DE FILIERES, DEUX ENJEUX STRATEGIQUES DANS LE CONTEXTE LOCAL

La construction progressive du partenariat entre Agronomes et Vétérinaires sans frontières et le Cetap

L'alliance d'AVSF avec le Cetap a été fondée sur la recherche d'une synergie, assise sur la complémentarité des compétences et des statuts des deux entités.

En 1986, il s'est agi en effet pour AVSF et le MST d'imaginer un dispositif durable d'assistance technique aux périmètres de réforme agraire ; or par nature une coopération internationale par projet vise à impulser une dynamique, à renforcer des acteurs mais ne peut pas se substituer aux dispositifs nationaux publics et privés.

• 1991 – 1995 : une première phase tumultueuse

Après une première période d'approche et d'échanges, AVSF a réalisé début 1991 l'identification d'un projet et une étude préalable d'un projet de structuration des systèmes de crédit. Sur les conseils du MST, AVSF s'est alors associé à l'ONG brésilienne Cetap pour mettre en œuvre ce programme d'action. L'option d'AVSF, en mettant en place des relations partenariales avec le Cetap, a été d'appuyer la structuration des organisations paysannes et des institutions d'appui.

En effet, AVSF cherchait à mobiliser des compétences brésiliennes disponibles localement dans l'Etat du Rio Grande do Sul. Le Cetap, disposant de compétences affirmées en agro-écologie et d'une expérience de terrain de plus de vingt ans, était un partenaire incontournable pour élaborer et mettre en œuvre une stratégie d'action en partenariat avec les organisations de paysans réinstallés et l'environnement professionnel (entités de recherche, d'assistance technique, de formation, ...). Une

alliance avec un acteur légitime dans le pays a permis à AVSF une officialisation de la coopération, condition indispensable pour la mise à disposition du personnel d'assistance technique.

Le **Cetap** (Centre de technologies alternatives populaires) est une ONG créée en 1986, pendant la période d'ouverture démocratique du Brésil, à l'initiative des mouvements paysans du Rio Grande do Sul (MST, Mouvement des femmes paysannes) et d'un groupe d'agronomes. Son objectif est d'expérimenter et de diffuser une alternative au modèle d'agriculture de la révolution verte, modèle qui ne pouvait pas assurer le maintien des petits agriculteurs de la région nord du Rio Grande do Sul et qui, par conséquent, a « produit » des paysans sans terre. Les missions du Cetap sont :

- de promouvoir l'agro-écologie au travers de processus de formation des leaders des mouvements paysans et de leurs organisations ;
- d'accompagner des groupes d'agriculteurs en transition agro-écologique sur des aspects techniques, de transformation artisanale et de commercialisation directe ;
- et de produire du matériel didactique de sensibilisation.

En coordination directe avec une quinzaine de syndicats de travailleurs ruraux et plusieurs coopératives et associations de producteurs, le Cetap intervient dans cinq zones du Rio Grande do Sul.

Ce partenariat a débuté par l'élaboration d'un diagnostic, visant à identifier des systèmes de production susceptibles de viabiliser la majorité des exploitations familiales et de créer des références utiles pour appuyer de nouvelles opérations. Suite à ce diagnostic, un projet de développement pluriannuel¹¹ a été élaboré, en concertation avec les familles réinstallées et leurs organisations et mis en place en 1994. Le projet mis en oeuvre par le consortium Cetap / AVSF a concerné l'ensemble des familles réinstallées jusqu'à lors. Il s'est attaché à contribuer à la formation technique des agriculteurs réinstallés, au renforcement de leurs organisations et à la viabilisation des filières de commercialisation.

Un montage institutionnel et financier du projet synergique et international

Le rôle d'Agronomes et Vétérinaires sans frontières a été particulièrement déterminant pour rechercher et assurer tout au long du projet l'implication d'un ensemble d'acteurs complémentaires :

- au niveau local, par une alliance avec le Cetap et la Cooperal et par une coordination des actions, d'une part avec les institutions locales de recherche et de développement et d'autre part avec le MST,
- au niveau international, par des participations d'entités professionnelles compétentes sur des questions techniques et d'ingénierie financière (FNCUMA, Crédit Mutuel) et par des échanges (voyages d'étude de délégations paysannes et du Cetap en France etc.).

¹¹ Projet « Appui à la viabilisation des périmètres de réforme agraire et des exploitations familiales au Rio Grande do Sul – Bagé ».

Cette coopération a associé plusieurs financeurs :

- des bailleurs publics français (ministère des Affaires étrangères) et européens (Union européenne) ;
- des financements privés d'associations de solidarité internationales : 1) l'association de Solidarité avec le tiers monde (ASTM), association luxembourgeoise appuyée pour ce projet par le gouvernement du Grand duché du Luxembourg, 2) l'association lorraine Assajuco qui a financé une partie des activités sur fonds propres et qui a mobilisé des fonds de la région Lorraine (Institut régional de coopération de Lorraine) qui a permis, à son tour, un financement de la Caisse des dépôts et des Consignations.
- en outre, la Banque interaméricaine de développement (BID), intéressée par ce programme d'appui à la viabilisation des périmètres de réforme agraire, a financé, sous forme de micro-projets productifs, le Cetap pour l'appui à la structuration du bassin laitier dans la région (appui à la Cooperal).

Un partenariat privilégié a été établi avec le principal acteur local, la Cooperal, coopérative créée en 1992 et fédérant la majorité des quatre cent quarante familles réinstallées à l'époque. Cette collaboration a notamment visé la mise en place de services d'approvisionnement d'intrants et de produits alimentaires de base et la collecte et commercialisation des produits agricoles (maïs et lait). AVSF a contribué à fournir l'assistance technique et des moyens pour préparer et mettre en oeuvre cette coopération. Le choix opéré par AVSF n'a pas été de faire de l'assistance technique directe auprès des *assentamentos* mais d'appuyer le Cetap pour s'établir dans la région de Bagé (situé à 66 kilomètres de son siège situé dans le nord de l'Etat) pour fournir cette assistance.

Malgré l'évident potentiel de synergie que pouvait générer ces partenariats, des divergences de stratégie sont très rapidement apparues. En effet « l'approche paysanne », l'assistance technique directe, promue par le projet s'est trouvée contestée par celle portée par les dirigeants du Mouvement des paysans sans terre, tenants d'un modèle largement fondé sur la promotion de modèles collectifs ignorant parfois les aspirations et dynamiques paysannes. La collaboration d'ONG avec un mouvement social très puissant comme le MST nécessite d'affiner progressivement la méthode d'intervention. En effet, si la revendication et les modes d'actions du MST sont légitimes dans le contexte du Brésil, coopérer avec le Mouvement afin de développer des modes d'organisation et d'appui adaptés aux familles installées dans les périmètres de la réforme agraire n'a pas toujours été chose facile. Ces divergences de visions stratégiques ont entraîné une paralysie du projet après dix-huit mois de mise en oeuvre. Elles ont logiquement déstabilisé le partenariat entre AVSF et le Cetap et entraîné des débats de fond au sein même de ce dernier : les orientations stratégiques relatives au développement des périmètres de réforme agraire ont fait débat au sein des instances politiques du Cetap, composées de mouvements sociaux et de syndicats paysans.

- **1997 – 2005 : Tirer les enseignements et adapter les méthodes d'intervention du projet**

Les conditions de rétablissement d'une coopération ont été réunies en 1997 et le projet a été relancé. La légitimité du Cetap vis-à-vis du MST a constitué un atout considérable pour poursuivre ce projet original d'appui aux *assentamentos*.

De son côté AVSF a pu tirer les enseignements issus de sa première phase de coopération et a proposé de poursuivre le projet sur les bases d'un partenariat accordant une large place à la concertation entre les acteurs concernés. Le MST quant à lui s'est ouvert à une méthode d'accompagnement de l'agriculture paysanne reconnaissant l'émergence des initiatives, individuelles ou collectives, portées par les paysans. Ce minutieux travail de concertation institutionnelle a permis de terminer, en 1999, la première phase du projet dans de bonnes conditions et d'ouvrir la voie à une plus ample collaboration avec le Cetap.

De plus, la spécificité du Cetap dans le domaine de l'agro-écologie a été reconnue par AVSF et intégrée comme base d'élaboration de deux nouveaux projets d'appui à l'agriculture familiale. Ainsi, le deuxième « projet Bagé », combinant accompagnement direct de groupes d'agriculteurs et appui aux coopératives locales, a pu débuter en 2001. Jusqu'à la fin du projet, en 2005, AVSF et le Cetap ont travaillé ensemble sur des bases solides, construites sur un respect mutuel et des orientations stratégiques communes.

Former et animer des groupes d'exploitants

La question de l'animation technique est centrale dans le contexte régional. Les familles réinstallées ont dû s'adapter voire pour certaines découvrir le contexte agronomique de la région de Bagé. Les politiques publiques d'accompagnement ont-elles répondu aux besoins de ces familles ? Comment la coopération Cetap / Agronomes et Vétérinaires sans frontières a-t-elle abordé cette question ? Les différentes phases de collaboration entre les partenaires institutionnels impliqués ont conduit à une évolution, en trois phases, des modes d'intervention et d'assistance technique : première période assistance technique directe, puis réorientation de la stratégie d'intervention se focalisant sur l'appui et la formation des cadres et des techniciens des coopératives liées au MST ; appui qui fut combiné, entre 2001 et 2005, avec la reprise de l'accompagnement méthodologique de groupes d'agriculteurs.

- **L'accompagnement des familles réinstallées, entre politiques publiques d'assistance technique et influence de l'équipe Cetap / AVSF**

L'assistance technique directe aux agriculteurs réinstallés

Le diagnostic réalisé en 1991-92 par l'équipe projet Cetap / AVSF sur les perspectives de développement des systèmes productifs paysans existant dans la région de Bagé a été la première contribution du partenariat en matière de formation des agriculteurs. L'équipe projet n'était toutefois pas encore formellement engagée

dans un processus d'accompagnement des agriculteurs. A l'issue du diagnostic, Cetap et AVSF ont mis en place une petite cellule d'appui pour 1) conseiller et appuyer la nouvelle organisation locale, la Cooperal ; 2) formuler une stratégie pluriannuelle et un projet d'action ; 3) monter une proposition d'action pluriannuelle pour la BID devant couvrir une assistance technique et des fonds de crédit destinés à financer la structuration du bassin laitier (investissement en camions citernes pour la Cooperal et fonds rotatif pour les producteurs).

On peut regretter que les propositions issues du diagnostic n'aient pas été reprises par la direction du MST pour la mise en œuvre d'un plan d'action concret de réorientation de la production. La création de la Cooperal en juillet 1992 a néanmoins été un des résultats indirects du diagnostic et a regroupé un grand nombre de familles sorties des nombreux collectifs et des associations de production en voie de démantèlement. La viabilité des exploitations familiales supposait en effet la mise sur pied de services - assistance technique, appui à la commercialisation et à l'approvisionnement- et d'équipements collectifs (routes, écoles, etc.). La Cooperal a été mise en place par les paysans et par le MST pour d'une part fournir des services et, d'autre part, permettre au MST d'assurer une dynamique collective en cohérence avec ses orientations. Cette fonction d'animation a constitué à l'époque un enjeu politique majeur pour le MST : comment garder l'unité du mouvement quand certains producteurs sont sur des lots privés et que d'autres font toujours partie du système collectiviste défendu par le MST ? La coopération d'AVSF en partenariat avec le Cetap s'est inscrite dans cette dynamique de structuration des services.

L'assistance technique de Cetap / AVSF a été une base de discussion et d'analyse des perspectives avec les agriculteurs et la direction régionale du MST. Grâce aux fonds débloqués par les bailleurs, l'équipe projet a engagé ses premières actions en 1994. Il s'est agi notamment du financement d'une assistance technique internalisée par la Cooperal. Cette équipe a accompagné les débuts de la première route du lait.

L'équipe projet a expérimenté la mise en place d'une assistance technique directe auprès des agriculteurs, principalement sur des thématiques liées à l'élevage laitier (introduction d'espèces fourragères – trèfle, luzerne et lotier, fenaison, amélioration génétique). Cette assistance technique a néanmoins été réalisée de manière trop déconnectée des instances de décision du MST qui a contesté ce mode d'intervention de l'équipe projet. Force est aussi de reconnaître que l'équipe n'a pas su traduire les pistes identifiées dans le diagnostic en propositions techniques suffisamment convaincantes pour les instances régionales du MST. Plutôt que de contribuer à l'élaboration d'une politique de développement d'une agriculture paysanne, les propositions de l'équipe ont suscité méfiance et incompréhension de la part des dirigeants puis blocage. Pourtant l'équipe avait généré une réelle dynamique participative. Les tensions institutionnelles induites par cette situation ont néanmoins abouti à la rupture de la coopération entre Cetap, AVSF et la Cooperal en 1995.

La reprise de la coopération Cetap / AVSF : privilégier l'appui aux coopératives

L'année 1996 est à la fois marquée par un très fort développement de l'attribution de crédits et par la réinstallation massive de familles dans la région. L'arrivée de ces trois cent huit familles impliquait un renforcement des services proposés aux agriculteurs ; or, à l'exception des cadres du MST, aucune équipe d'assistance technique n'accompagnait les agriculteurs durant cette période de transition. Ce n'est qu'à partir de 1997 que le gouvernement fédéral a mis en place le projet Lumiar qui mettait à disposition des ressources financières pour organiser l'assistance technique dans les périmètres de réforme agraire de l'ensemble du pays. Dans la région de Bagé, une équipe pluridisciplinaire de neuf techniciens du Lumiar a assuré l'assistance technique auprès des sept cent soixante-dix familles installées jusqu'à lors. AVSF a décidé la même année de reprendre une coopération avec le Cetap. Les bases du diagnostic initial et les propositions d'actions restaient en effet d'actualité et pertinentes. Il s'est alors agi de poursuivre concrètement cette expérience de viabilisation d'exploitations familiales dans le cadre d'une opération de réforme agraire dans un contexte désormais mieux connu. L'équipe, en accord avec les autres acteurs, a alors privilégié l'appui technique aux équipes du Lumiar et de la Cooperal et non plus l'accompagnement direct des agriculteurs.

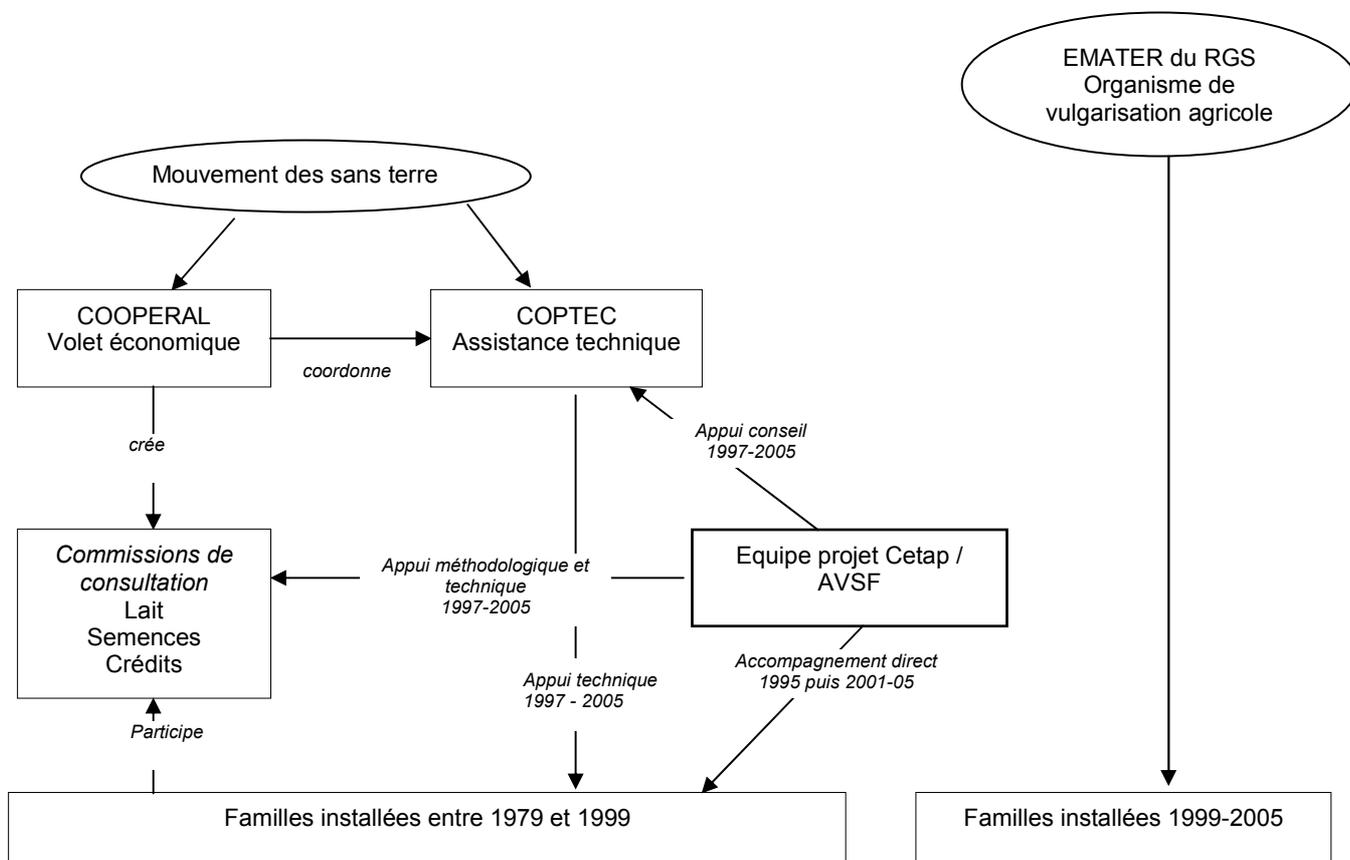


Schéma 1 : acteurs impliqués dans l'assistance technique aux familles réinstallées

Entre 1999 et 2001, avec la fin de l'appui financier du gouvernement fédéral, les coûts de fonctionnement de l'équipe du Lumiar sont pris en charge par l'Etat du Rio Grande do Sul. C'est à cette période que le MST a créé, dans la région, sa propre cellule d'assistance technique, la Coptec (Coopérative de techniciens), coordonnée par la Cooperal. Cette équipe est responsable de l'élaboration de projets de crédits pour les *assentados* et leurs organisations et de l'accompagnement sur le terrain des agriculteurs. Suite à un accord politique entre le MST et le gouvernement de l'Etat du Rio Grande do Sul, l'entreprise publique d'assistance technique (Emater-RGS), quant à elle, prend en charge l'appui technique aux mille familles réinstallées après 1999.

L'équipe projet a joué un rôle d'appui-conseil aux techniciens et dirigeants des coopératives (Coptec et Cooperal) durant cette période. Cette animation et cet appui technique indirects, bien qu'adaptés aux réalités institutionnelles de la région, ne pouvaient remplir à eux seuls les exigences de coopération de l'équipe et ne suffisaient pas à répondre aux besoins des familles réinstallées, tant en termes d'accompagnement qu'en termes de consolidation des coopératives. En effet, bien qu'elles aient intégré dans leur travail d'assistance technique la diffusion de technologies adaptées aux réalités locales, les équipes de la Coptec ont eu des difficultés à instaurer des dynamiques de travail construites directement et de manière continue avec les agriculteurs. Elles ont alterné un appui ponctuel (difficultés objectives dues au contexte, à la formation des techniciens) auprès de certains producteurs avec de longues périodes consacrées à l'élaboration de dossiers de crédit, sur la base des demandes des agriculteurs, mais sans réel raisonnement des projets d'exploitation et de leur viabilité technique et économique. En outre, la forte rotation des équipes d'assistance technique, due à la précarité des contrats et conventions publics, n'a permis de mener de façon continue ni une capitalisation des références techniques et ni une continuité dans l'appui de certains processus organisationnels pourtant prometteurs.

2001 – 2005 : La mise au point et l'expérimentation d'une nouvelle méthode : l'animation de groupes de référence comme processus de recherche-action et motivation permanente

En 2001, tout en maintenant les liens de collaboration avec la Coptec et la Cooperal, l'équipe projet a repris en charge l'animation directe de producteurs, mais sous des modalités et une méthodologie d'intervention redéfinies avec le MST.

Le défi de l'équipe du projet Bagé a été d'arriver à convaincre la Coptec de l'intérêt de la méthode d'accompagnement et de pouvoir discuter de manière plus équilibrée avec celle-ci d'une méthodologie alternative d'animation de base. Celle-ci a consisté :

- à accompagner *de façon continue*, et non pas interrompue par l'élaboration de demandes de crédit, quelques groupes intéressés pour travailler à la diversification des systèmes de production, à la transition agro-écologique et aux formes alternatives de transformation et de commercialisation ;

- cette animation permanente auprès d'un nombre restreint de familles de « référence » (vingt à trente familles par technicien, alors que le MST faisait pression pour que toutes les familles soient suivies, soit un technicien pour cent familles environ) a permis de tester de nouvelles alternatives de diversification productive, de techniques de conservation sol/eau, de commercialisation solidaire et de les *consolider comme expériences démonstratives*. Cette alternance théorie / pratique dans l'animation a permis de mieux valoriser les échanges paysans comme sources de formation ;
- ces alternatives, une fois testées et consolidées, ont pu commencer à *faire tache d'huile* auprès de l'ensemble des familles par l'organisation d'échanges paysans ; la systématisation des expériences sur divers supports (écrit, photos ou vidéo) ; et l'appropriation de la méthodologie par l'assistance technique et les leaders paysans locaux responsables de l'animation de base des familles réinstallées. Cette appropriation a été une condition pour qu'elles puissent être considérées comme références.

- **Les résultats obtenus et les limites de la méthode**

Les échanges méthodologiques entre l'équipe projet et la Coptec ont commencé en avril 2001 et ont été relayés par les dirigeants de la coopérative lors de séminaires internes de formation réunissant tous ses techniciens une à deux fois par an. En tant que coordinateur de la Coptec et responsable de l'animation des groupes de production lait et semences, la Cooperal a aussi participé à cette discussion. Ce groupe, auquel se sont joints quelques dirigeants du MST, a formé un collégial de discussion, dénommé « Secteur de production ».

Les difficultés de l'équipe Coptec, perdue entre militantisme et précarité

La discussion méthodologique au sein de ce Secteur de production s'est approfondie entre 2001 et 2002, avec l'élaboration et la mise en œuvre d'une méthode d'intervention commune aux équipes et des échanges de compétences dans l'animation de groupes. Mais au cours de la période plusieurs limites sont apparues :

- les techniciens de la Coptec, du fait de la diversité de leur formation d'origine et de leur ancienneté dans l'équipe, se sont impliqués de façon différenciée dans l'animation des producteurs ;
- malgré la méthode souhaitée d'une animation continue, les techniciens de la Coptec ont consacré de longues périodes à l'élaboration de projets de demande de crédits publics. Ces interruptions sont venues régulièrement casser la dynamique d'animation de base et ont provoqué une discontinuité qui n'a pas permis d'avancer dans les groupes que la coopérative accompagne ;
- le changement de majorité politique au gouvernement de l'Etat du Rio Grande do Sul en 2002 a conduit à un arrêt des subventions accordées à la Coptec et une précarisation de leurs conditions de travail. Ce désengagement de l'Etat entre

novembre 2002 et octobre 2003 a été un facteur important de démotivation, voire de démission des techniciens ;

- les différences de conditions de travail entre l'équipe projet et la Coptec ont souvent été mises en avant pour justifier les faibles avancées dans les groupes accompagnés par la Coptec.

Il a été de plus en plus difficile, à partir de fin 2002, de réunir l'équipe Coptec et celle du projet Bagé pour une discussion méthodologique de qualité. La Coptec n'est pas parvenue, malgré tout le travail méthodologique accumulé, à élaborer une stratégie claire d'intervention technique à moyen et long terme, et à maintenir un travail permanent d'accompagnement des bases. Le rythme des réunions s'est espacé et a fini par aboutir à un arrêt total des relations formelles à partir de mi-2003. Les liens se sont à peine maintenus via la participation ponctuelle des techniciens Coptec aux espaces de formation et d'échanges organisés par le Cetap ou la Cooperal. Les échanges ont repris en mai 2005 avec la réactivation du Secteur de production.

Une équipe Cooperal, plus attachée aux enjeux sociaux et politiques qu'à un appui continu aux producteurs familiaux

Depuis le lancement de son activité de collecte de lait, la Cooperal a structuré un secteur lait, organisé en groupes de production. Les représentants de ces groupes forment une « coordination lait » chargée d'orienter la politique de la coopérative en la matière.

L'équipe d'animateurs de la Cooperal a renforcé à partir de 2001 son dispositif d'animation auprès de douze groupes de producteurs de lait. Deux tournées (fin 2001 - début 2002) ont permis de commencer l'implantation du système de refroidissement collectif sur la route du lait. Des réunions régulières de la coordination lait ont permis d'élaborer les contenus de ce travail de base. La Cooperal n'est pourtant pas parvenue à maintenir cet accompagnement dans la durée. En termes pratiques, il est vrai que l'augmentation du nombre de groupes accompagnés (de douze au début 2001 à plus de quarante en 2003) a rapidement dépassé les capacités humaines d'encadrement de la Cooperal. Mais les raisons principales de la relative faible implication de la coopérative dans l'appui technique aux producteurs ont plus été liées aux orientations stratégiques de la Cooperal. Les animateurs se sont beaucoup impliqués dans d'autres fonctions administratives au sein de la coopérative, ce qui a souvent pris le dessus sur le travail d'animation de base ; et dans des fonctions de représentation politique. Les dirigeants de la coopérative sont aussi des leaders du MST et des acteurs de la politique locale ; ce qui a fait que le travail d'animation sur la production a été quasiment totalement interrompu à chaque période électorale (élections présidentielles de 2002, municipales d'octobre 2004). En outre, les techniciens de la coopérative ont parfois eu maille à partir avec la direction politique régionale du MST. L'incompréhension, par certains dirigeants du Mouvement, de la politique de refroidissement collectif du

lait incitée par la coopérative a pu pousser ces derniers à saper au niveau des bases le travail d'accompagnement des agriculteurs réalisé sur ce thème. Ces conflits ont été un facteur important de démotivation des représentants de la coopérative.

A l'actif de la Cooperal, il faut souligner que l'animation qu'elle a réalisé a permis de former, en quatre ans, une vingtaine de groupes d'agriculteurs à la gestion de citernes collectives de refroidissement, indispensables à la mise en place des routes de collecte du lait ; soit en leur louant, soit en les finançant aux producteurs sur les crédits du fonds rotatif de la coopérative. Ce travail s'est néanmoins limité à l'implantation de ces structures de refroidissement. Une fois les citernes installées, il a certainement manqué d'un accompagnement plus régulier des groupes, qui aurait permis :

- de les appuyer dans la résolution des problèmes techniques et d'organisation du quotidien (entretien du matériel, organisation des routes internes) ;
- de maintenir un débat permanent entre la coopérative et les producteurs sur les questions de fixation du prix du lait, de la conjoncture régionale et nationale sur la thématique laitière ;
- et de discuter de thèmes plus techniques comme la production de fourrages, les soins vétérinaires, l'insémination artificielle.

Les groupes d'agriculteurs se donc retrouvés, d'une certaine manière, livrés à eux mêmes et la coopérative n'a exercé que peu d'influence sur les aspects qualitatifs (hors la température) et quantitatifs de la production de lait. Cela représente un certain danger dans la mesure où n'importe quelle entreprise laitière rentrant dans les périmètres et proposant des services ou un prix supérieurs à ceux offerts par la Cooperal peut récupérer une partie de la production. D'ailleurs, depuis début 2005, la laiterie multinationale Elegê collecte déjà le lait d'une dizaine de groupes qui livraient auparavant à la Cooperal...mettant ainsi en danger la viabilité économique d'une route du lait construite avec de grandes difficultés depuis dix ans. La Cooperal et les familles réinstallées se sont donc trouvées confrontées à de nouveaux défis. Le jeu de la concurrence jouera-t-il à moyen terme en faveur des familles paysannes ? Quel rôle jouera à l'avenir le Cooperal dans la constitution de capacité de négociation des producteurs avec les différents acteurs économiques ?

Conclusion, une équipe projet qui a avancé isolément...et une désarticulation institutionnelle

La dynamique d'animation de base de la Coptec et de la Cooperal auprès des groupes de producteurs a été relativement faible. Entre une coopérative forcée d'interrompre fréquemment l'assistance technique pour se maintenir financièrement et l'autre plus impliquée dans ses missions de représentation politique des intérêts des agriculteurs, l'équipe projet a eu du mal à défendre sa méthodologie d'intervention. Elle a donc ciblé son action sur trois groupes d'agriculteurs réinstallés (environ trente familles) et a diversifié son public cible en dehors des *assentamentos*.

Le projet de coopération a pris fin en juin 2005. A l'heure des bilans, il faut reconnaître que sa grande limite a été de ne pouvoir toucher un plus grand nombre

de familles. C'est un des principaux défis de l'équipe technique du Cetap qui se fixe pour objectif pour ces prochaines années d'accroître le nombre de familles accompagnées à condition bien entendu que cette entité se dote d'une stratégie ad hoc et de moyens nécessaires pour accompagner dans la durée le processus de réforme agraire dans le sud de l'Etat du Rio Grande do Sul. Cette nécessaire augmentation quantitative est difficile à réaliser sans sources de financements supplémentaires. Le deuxième défi du Cetap est de mieux diffuser les références locales accumulées dans les groupes. Ceci passe, d'un côté, par l'intensification des échanges paysans qui reste néanmoins dépendante d'une meilleure co-organisation entre les acteurs locaux. Il s'agit d'autre part de réaliser du matériel didactique (fiches techniques, vidéo) qui permettront de diffuser les expériences aux familles non accompagnées. La réussite de cette extension des résultats obtenus dans les groupes de référence est néanmoins conditionnée par une bonne transmission de ce matériel aux agriculteurs. Or quels sont les acteurs locaux qui peuvent propager cette information à la base si ce n'est la Coptec et la Cooperal ?

Outre l'accompagnement technique de groupes d'agriculteurs réinstallés, le projet a aussi focalisé son action sur la consolidation des filières lait et semences. La commercialisation de la production agricole est en effet un enjeu particulièrement important pour viabiliser les familles *assentadas* sur les périmètres de réforme agraire.

Construire et consolider des filières pérennes de commercialisation

Comme on a pu le constater dans l'historique de l'installation des familles *assentadas*, il existait, dès 1979, une filière de commercialisation de lait organisée par la Camal, coopérative laitière créée dans les années 1960 par les premiers exploitants familiaux. Celle-ci a souhaité intégrer les nouvelles familles à cette filière. Mais jusqu'en 1994, en dehors d'une trentaine de familles *assentadas*, rares sont celles qui livraient leur lait sur la route organisée par la coopérative : son camion se limitait en effet à passer dans les *assentamentos* les plus faciles d'accès...

De même, il existait dans la région une filière de production de semences horticoles organisée par diverses entreprises privées, qui ont rapidement intégré les petits agriculteurs des *assentamentos*, via la Cooperal, dans leur base de producteurs.

On montrera ici comment le projet Bagé a pu appuyer l'organisation économique du MST, la Cooperal, dans le développement de deux filières autonomes de production – commercialisation, lait et semences, et ce que cet appui a impliqué en termes d'enjeux.

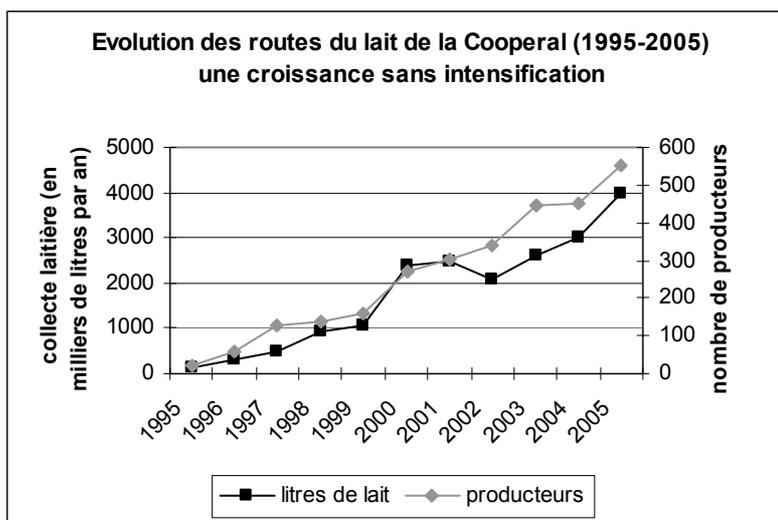
- **La construction de nouvelles routes de collecte de lait : Hulha Negra, Candiota et Pelotas**

Mettre en place une filière lait complétant les routes organisées par la Camal était une des perspectives de viabilisation des *assentamentos* identifiée par le diagnostic Cetap / AVSF de 1992. L'élevage bovin laitier est en effet une alternative productive aux cultures annuelles comme le maïs ou le sorgo. Cette réorientation agricole a été facilitée par le décaissement de crédits fédéraux et par la création de la Cooperal qui a commencé à organiser la collecte de lait dans les *assentamentos* de Hulha Negra en 1994.

La coopérative des familles réinstallées collectait alors dans ces périmètres environ 400 litres par jour auprès d'une cinquantaine de familles. Elle vendait le lait cru à la Camal, qui le transformait et le commercialisait. Le nombre de producteurs impliqués dans cette collecte n'a cessé d'augmenter jusqu'en 1998 grâce notamment à l'implication très forte de certaines familles en dépit du très mauvais état des routes et à l'action de la Cooperal et du MST qui ont obtenu en 1997-98 de nombreux crédits fédéraux qui ont permis de réaliser des investissements productifs (achat d'un camion pour le transport...) et d'implanter des infrastructures collectives (abattoir etc.).

En 1998, la Cooperal, avec l'appui financier et méthodologique du projet, a tenté de mettre en place une nouvelle route de collecte dans les périmètres de Candiota pour appuyer la production laitière de trente à quarante familles éloignées de la ville. Cette initiative a été sans succès et la route s'est arrêtée au bout de deux mois de fonctionnement du fait des trop faibles quantités collectées et du mauvais état des routes. L'installation d'une citerne collective de refroidissement a permis de remettre la route de Candiota en service en 2000 et d'étendre la collecte aux périmètres voisins intégrant ainsi cinquante familles supplémentaires. En 2001, cette route collectait 3 000 litres par jour en moyenne auprès de cent cinquante agriculteurs.

Au vu du succès de cette route, la Cooperal a pris alors le parti de consolider la filière laitière en étendant l'aire de collecte et en installant des citernes collectives de refroidissement dans l'ensemble des périmètres. Cette volonté de mettre en place un système collectif de refroidissement, fortement soutenue par le projet, s'est aussi expliquée par l'application d'une loi de standardisation de la qualité du lait. La consolidation de la filière lait a été stimulée par un travail d'animation de base et par le financement de citernes à des groupes de producteurs. Ce financement a été rendu possible par les fonds de crédits rotatifs de la Cooperal (sur financement du projet Bagé et de la BID) et par des fonds publics.



Malgré les résistances¹² et les difficultés initiales liées notamment à l'inadéquation du réseau électrique, quinze citernes étaient en fonctionnement sur les deux zones à la fin 2003 alors qu'il n'en existait qu'une en 2001. Cependant, la même année, la sortie simultanée d'une quinzaine de producteurs « historiques » de lait a fait que la production globale collectée par la Cooperal n'a que relativement peu augmenté : 2,5 millions de litres en 2001 auprès de trois cents producteurs pour 2,6 millions en 2003 collectés auprès de quatre cent cinquante agriculteurs. Entre 2003 et 2005, l'ouverture d'une troisième route de lait a conduit cent nouvelles familles à intégrer ce circuit de commercialisation qui représente aujourd'hui une production de 11 000 litres par jour soit quatre millions de litres par an.

Ces nouvelles routes du lait, qui aujourd'hui se révèlent être une alternative efficace à la production irrégulière de maïs ou de sorgo, ont néanmoins mis plus de dix ans à se construire. La croissance de cette activité, motivée par l'objectif d'insérer un nombre toujours plus grand d'agriculteurs, ne s'est pas accompagnée d'un maintien de l'assistance technique auprès des producteurs. La Cooperal a en effet privilégié l'ouverture de nouvelles routes du lait à la consolidation des routes existantes. Quant à l'équipe projet, elle n'a pas réussi à influencer les équipes locales d'assistance technique de la Cooperal ou tout au moins infléchir les orientations prises par ses instances dirigeantes.

La commercialisation du lait via les coopératives régionales

Durant toutes ces années, la Cooperal a développé sa capacité d'organisation de la collecte et de négociation avec l'industrie laitière. Jusqu'en 2001 le principal acheteur du lait de la Cooperal était la Camal, seule coopérative laitière régionale dotée d'une usine de fabrication de fromages. En dépit du processus de concentration de l'industrie laitière dans la région, la Cooperal a conservé jusqu'à aujourd'hui son pouvoir de négocier les tarifs et les volumes avec les nouveaux interlocuteurs économiques.

¹² Les producteurs qui possèdent déjà une citerne individuelle à immersion ne souhaitent pas investir à nouveau, en plus d'être obligés d'amener leur lait jusqu'à la citerne collective.

Perspectives et défis pour la viabilisation par le lait

La consolidation des routes du lait s'est bien révélée être une alternative efficace à la production de cultures annuelles. C'est aussi une stratégie à la fois adaptée à la viabilité économique des petites exploitations familiales et rentable pour la Cooperal. En 2004, le secteur lait a généré un bénéfice de 239 000 reais pour la coopérative, soit environ 100 000 USD. Aujourd'hui, si l'on considère l'ensemble des mille huit cent cinquante familles installées jusqu'en 2001, environ 30 % d'entre elles font de la production laitière leur principale activité, soit commercialisée, soit vendue directement sous forme de lait cru et de fromages dans les périmètres ou dans les villes voisines.

Afin de défendre et de renforcer le modèle de la petite agriculture familiale de la région, la Cooperal prévoit pour la fin 2005 – début 2006 d'une part de poursuivre sa politique de croissance afin d'intégrer les agriculteurs récemment réinstallés tout en réalisant des économies d'échelle ; mais aussi de continuer à mettre à profit son pouvoir régional de négociation afin d'augmenter le prix payé aux producteurs.

Le paradoxe qui se pose rejoint celui de l'assistance technique : comment concilier une croissance du nombre d'exploitations insérées dans la filière lait et une action qualitative qui implique l'accompagnement technique des producteurs et de leurs groupes, dans une perspective de bonne maîtrise technique et d'accroissement de la productivité ? L'équipe du projet, par son accompagnement à des groupes d'initiatives, a généré des voies d'innovation et créé des références techniques. Ces références, issues d'expérimentations avec les producteurs et leurs organisations devraient pouvoir contribuer à l'élaboration d'une stratégie d'action de développement en faveur de l'ensemble des familles réinstallées. L'organisation et le financement d'une assistance technique adaptée à l'ensemble de ces familles constituent un enjeu de taille pour l'avenir des exploitations et en particulier de la filière lait dans cette région.

Il est en effet important de noter que l'augmentation de la production observée ces dernières années est plus liée à une augmentation du nombre de producteurs livrant leur lait qu'à une augmentation de la productivité de cette activité. La productivité moyenne par famille, si l'on considère que la quantité de lait autoconsommée est restée la même entre 1995 et 2005, stagne autour de 18 à 20 litres par jour par famille. Comme le nombre d'animaux laitiers par famille a augmenté au cours de la période, cela signifie que la productivité par animal a baissé en dix ans et qu'il existe probablement *une crise des systèmes fourragers ou de la fertilité du milieu dans les assentamentos*. Cette crise des systèmes fourragers s'accroît du fait du manque de diffusion des pratiques adaptées d'insémination des animaux et de constitution de stocks fourragers. Dans ces circonstances, un meilleur accompagnement technique devrait permettre d'augmenter la productivité.

En outre, en terme de filière, la conjoncture est défavorable à la Cooperal avec l'entrée dans les périmètres depuis fin 2004 d'autres laiteries à caractère non

coopératif (Elegê, multinationale à capital chinois). Ces entreprises offrent aux producteurs un prix jusqu'à 20 % supérieur à celui de la coopérative. Elles ont en effet des capitaux suffisants pour offrir temporairement des prix supérieurs à la moyenne pour casser la concurrence locale et ensuite commencer à sélectionner, à la différence de la coopérative, les « meilleurs » producteurs. L'entrée de cette concurrence déloyale a déjà fait basculer environ 10 % des producteurs de la Cooperal. Le départ de ces producteurs révèle une certaine faiblesse de l'accompagnement technique de la part de la coopérative, et une distanciation forte des associés qui sont prêts, pour des raisons économiques, à sacrifier une structure de collecte montée avec d'immenses efforts depuis plus de dix ans. Il est clair qu'à très court terme, au-delà d'un certain seuil « d'abandon » de ses producteurs, la Cooperal ne parviendra pas à se viabiliser économiquement.

Un accompagnement technique de qualité, bien que ciblé sur un nombre restreint d'agriculteurs réinstallés, ne permettrait-il pas de consolider et de viabiliser de manière plus pérenne les filières de production agricole de la région ? En dix ans, l'accompagnement technique de la Cooperal, bien que qualitativement insuffisant, a néanmoins permis d'intégrer aux deux routes de collecte cinq cents cinquante agriculteurs réinstallés. Il faut souligner ici ce résultat positif obtenu en dépit du mauvais état des infrastructures de transport.

Il faut également noter que la logique de la Cooperal, à la différence des autres entreprises du secteur (qu'elles soient ou non de statut coopératif), ne repose pas sur la sélection des agriculteurs les plus productifs. Cette démarche peut induire une relative faible productivité. Afin d'être compétitive, elle doit donc redoubler ses efforts en terme d'accompagnement technique des agriculteurs et ce quelque soit leur potentiel productif.

- ***L'appropriation de la production et de la commercialisation de semences de légumes***

Des entreprises semencières qui intègrent, sélectionnent...et excluent

Avec l'arrivée de la deuxième vague d'*assentamentos* en 1989, plusieurs entreprises semencières ont offert des contrats d'intégration pour la production de semences de légumes d'hiver (carotte, oignon, etc.) et d'été (courge, melon, etc.). La Cooperal a joué un rôle important de négociation et de conseil auprès des entreprises pour le choix de leurs zones de production, en raison de la nécessité d'isoler les variétés. La Cooperal a également recherché une répartition équitable des contrats de production entre l'ensemble des familles réinstallées en capacité de produire des semences.

Ainsi, entre 1990 et 1994, jusqu'à trois cents familles sont intégrées aux entreprises, principalement sur les périmètres de Candiota. A partir de 1995, le nombre de familles intégrées aux entreprises a diminué pour atteindre moins de cinquante agriculteurs « bénéficiant » de contrats d'intégration avec ces celles-ci. Cette chute du nombre de familles intégrées à ces filières s'est expliquée d'une part

par la compétition d'autres zones de production mais aussi et surtout par le fait que les entreprises ont progressivement « sélectionné » les agriculteurs pour ne plus travailler qu'avec les plus performants.

La Bionatur, une alternative à l'exclusion

Comme alternative aux entreprises semencières, la Cooperal s'est faite enregistrer officiellement comme productrice de semences. Elle a commencé, avec l'accompagnement et l'appui financier du projet, à construire en 1997 un secteur internalisé de production et de commercialisation de semences. Ce secteur de production dont le nom commercial est Bionatur a dû se démarquer des entreprises en offrant des semences produites selon des modes biologiques de production. Pour la Cooperal cette stratégie avait pour objectif à la fois de maîtriser la filière locale mais aussi de se positionner dans ce domaine au plan national.

En 1998, douze agriculteurs produisaient 2,6 tonnes de semences de légumes et de fourragères - essentiellement carotte, oignon, lotier et avoines. En 1999-00, Bionatur en commercialisait 12 tonnes produites par cinquante familles ! Cette croissance a en grande partie été due à un accompagnement technique quasi permanent des agriculteurs et à des subventions externes qui ont fourni les intrants et les semences de base.

Entre 2001 et 2003, Bionatur a connu une grave crise de production, liée à la fois à la conjoncture climatique¹³ et à la faiblesse de l'accompagnement technique pendant cette période. Ainsi la production est passée au-dessous de 0,7 tonne pour la saison 2001-02. Pendant cette période, l'action du projet Bagé s'est limité à participer aux débats de la commission semence, puis à accompagner un groupe de la Bionatur par un technicien du Cetap à la fin 2002.

Début 2003, un diagnostic - bilan de la Bionatur, coordonné par l'équipe du projet, a abouti à l'embauche d'un agronome, responsable des formations des producteurs et des techniciens de l'équipe Bionatur. Parallèlement, des conditions climatiques plus favorables ont permis une augmentation de la production qui a atteint 5 tonnes pour l'hiver 2003. Depuis, entre quarante et cinquante agriculteurs produisent des semences de différentes variétés de légumes et des semences fourragères selon des pratiques de production biologique, sans utilisation de pesticides ni d'engrais chimiques.

Le nombre de producteurs accompagnés a été *volontairement limité* et ceci afin de permettre un accompagnement technique de qualité. Mais comment concilier les exigences des bailleurs qui jugent un projet sur son aspect quantitatif (nombre d'agriculteurs suivis, nombre de producteurs intégrés aux filières de commercialisation...) et l'approche qualitative ? Malgré la très forte demande de

¹³ Années très pluvieuses qui ont augmenté l'incidence et l'intensité des maladies fongiques.

semences biologiques de la marque Bionatur¹⁴, l'objectif a bien été d'améliorer la *qualité du processus* de production / conditionnement de semences plutôt que d'augmenter le nombre de producteurs intégrés.

Pour tenter de pallier la faible possibilité qu'offre l'écosystème de la pampa de la région de Bagé de diversifier les espèces produites, la zone couverte par Bionatur s'est élargie en 2004 à l'ensemble de la région sud de l'Etat du Rio Grande do Sul¹⁵. Bionatur a aussi commencé à produire dans d'autres Etats du Brésil (Santa Catarina, Mato Grosso do sul et Sergipe). Son objectif est d'atteindre une production de 15 tonnes à l'horizon 2007 sur l'ensemble du Brésil.

Une vitrine politique tournée vers l'extérieur

La marque Bionatur est aujourd'hui sans conteste une des vitrines du MST, dans le cadre de sa campagne « Semences patrimoine de l'humanité » et une des uniques expériences latino-américaines de production de semences horticoles agro-écologiques.

Les semences agro-écologiques Bionatur partent principalement vers d'autres régions du Brésil et jusqu'à l'étranger mais sont méconnues des agriculteurs de la région. En effet la Cooperal a donné priorité à la mise en place de circuits de commercialisation des semences à l'externe, délaissant jusqu'à présent les circuits de distributions locaux. Pourtant les *assentamentos* de la région avec leurs mille huit cent cinquante familles représentent un potentiel de marché prometteur.

- ***La commercialisation directe, ou la création d'une nouvelle filière de circuit court maîtrisée par les producteurs***

Le troisième volet alternatif de viabilisation des exploitations identifié par l'équipe du projet Bagé a été la vente directe de produits maraîchers dans les villes proches des *assentamentos*. Cette vente directe a néanmoins été conditionnée par l'existence d'infrastructures de transport.

Un potentiel de marché prometteur... mais une viabilité incertaine

Si l'on considère un recensement réalisé par l'Institut brésilien des statistiques en 1998, 80 % des fruits et légumes vendus dans l'agglomération de Bagé n'étaient pas produits dans la région et venaient des centrales d'achat des grandes villes de l'Etat : Pelotas à 180 km, Santa Maria à 300 km et Porto Alegre à 350 km.

Avec plus de cent vingt mille habitants, la commune de Bagé représente un marché extraordinaire pour la vente de fruits et légumes qui, même s'ils rentrent encore peu dans les habitudes alimentaires de la région Campanha, ont vu leur consommation augmenter sensiblement ces dernières années. Si l'on considère

¹⁴ Bionatur est une marque phare pour le Mouvement des Sans Terre et son travail fut donc divulgué à très large échelle, notamment lors des forums sociaux mondiaux de Porto Alegre.

¹⁵ Avec trente producteurs intégrés dans les régions voisines de Piratini, Herval, Pinheiro Machado et Livramento.

qu'environ trente mille personnes vivent en dessous du seuil de pauvreté, un des grands défis régionaux est de parvenir à produire localement ces produits, et de les offrir à un prix accessible aux couches les plus défavorisées de la population.

Une première tentative spontanée de commercialisation

Il a existé, entre 1994 et 1996, quelques points de vente permettant aux agriculteurs de commercialiser directement du fromage et des légumes. Cependant, à partir de 1996, avec le changement du local de marché et du fait de l'irrégularité des routes et du coût de transport des marchandises, la majorité des familles a peu à peu abandonné cette activité de vente directe.

Une seconde tentative stimulée par l'assistance technique

Le MST a intégré en 1998 l'agro-écologie comme ligne officielle de production ; l'idée de commercialisation directe sur des marchés urbains a donc pris de l'ampleur. En effet, au-delà des simples aspects productifs et environnementaux, l'agro-écologie pourrait permettre d'améliorer l'autosubsistance des familles et leur revenu mensuel. Le projet a pris l'option de soutenir cette démarche « agro-écologie ».

Ainsi, à partir d'une impulsion de la direction régionale du MST, une série de réunions a commencé en 2000, impliquant principalement quelques techniciens de la Coptec, des leaders du MST et, dans un premier temps, une quarantaine d'agriculteurs intéressés par un processus collectif de commercialisation directe.

L'agro-écologie, une méthodologie alternative aux systèmes conventionnels de cultures agricoles

Cette approche vise à autonomiser les agriculteurs à travers des pratiques les mieux adaptées à leur environnement naturel et à leurs ressources financières.

L'approche de l'agro-écologie développée par l'équipe du projet Bagé comporte à la fois une dimension environnementale, économique et sociale.

Dimension agronomique : elle implique des pratiques agricoles de plus en plus autonomes, économes en intrants externes et ne dégradant pas l'environnement. Cette méthode substitue notamment :

- les pesticides par des techniques physiques ou biologiques de protection des végétaux et des animaux,

- la fertilisation chimique par l'utilisation d'engrais organiques (produits dans le meilleur des cas sur l'exploitation), par la mise en rotation et successions culturales complexes, par la récupération et la valorisation de la biodiversité locale (tant naturelle que cultivée) et par la recherche d'un recyclage optimal des nutriments dans l'exploitation via une intégration équilibrée entre agriculture et élevage (systèmes de polyculture élevage et/ou systèmes agro-sylvo-pastoraux)

Dimension économique : l'agro-écologie vise à l'autonomie, qu'elle soit alimentaire, énergétique ou en intrants et à la recherche de la valeur ajoutée, notamment par la transformation locale et la commercialisation directe des produits agricoles.

Dimension humaine : l'agro-écologie s'attache à valoriser les savoirs locaux paysans, à favoriser des structures et des formes d'organisation et de coopération entre acteurs locaux contrôlés par

ces derniers. Ceci augmente ainsi la viabilité économique et l'équité sociale au sein des communautés et permet une mise en relation plus équilibrée avec le milieu urbain (notamment en matière d'approvisionnement de denrées alimentaires au niveau local et régional). L'agro-écologie intègre en outre une préoccupation permanente de conservation des ressources naturelles pour les générations futures.

A partir de ce noyau de discussion, puis d'un processus d'accompagnement mené par l'équipe projet depuis 2001, quatre groupes réunissant une trentaine de familles des périmètres de Hulha Negra ont initié un processus de transition écologique de leurs exploitations basé sur la diversification des productions, l'introduction de pratique de gestion de la fertilité (compostage, engrais verts) et l'accroissement des cultures d'autoconsommation et d'alimentation du bétail.

La question du devenir des excédents générés par les pratiques de diversification et d'amélioration de la productivité s'est rapidement posée. Cela a abouti début 2002 à la mise en place d'un marché agro-écologique par un de ces groupes dans un quartier populaire de Bagé. En 2003, trois petits marchés de quartier ont été ouverts chaque semaine. Ces marchés ont permis d'alimenter entre cent cinquante et deux cents familles urbaines de faibles revenus et d'augmenter celui des familles *assentadas* de près d'un salaire minimum par mois. Ces marchés sont organisés de manière collective : l'ensemble des familles remet sa production à un groupe chargé de vendre la production en ville et de payer les producteurs. Le transport aussi est collectif : dans un premier temps loué, puis directement pris en charge par les groupes qui ont acheté leur propre véhicule, financé par le fonds de crédit rotatif de la Cooperal.

Pour autant, l'accroissement du processus de commercialisation directe s'est heurté à une série de difficultés :

- les coûts du transport et l'état des routes ;
- la stagnation du nombre de familles intégrant ce processus, liée à la fois aux fortes exigences que demande le processus de transition écologique (diversification, main d'oeuvre), à un certain renfermement des groupes sur eux-mêmes, et, paradoxalement, à un faible appui politique de la part des dirigeants de la région...
- une gestion financière peu suivie du fait du fort taux d'analphabétisme dans la région ;
- et surtout l'irrégularité de la production en dépit du processus d'accompagnement et de planification permanents réalisés par l'équipe projet, amplifiée par la répétition de sécheresses (avril 2003 et mai 2004). Les aléas climatiques sont récurrents dans cette région. L'option prise de soutenir le développement de produits maraîchers, fortement dépendant des conditions climatiques, a plus relevé d'un choix stratégique et politique : il s'est bien agi de contribuer avant tout à la sécurité alimentaire et à l'autosubsistance des familles réinstallées.

En décembre 2004, ce processus de commercialisation directe a pris fin. La clôture du projet Bagé en juin 2005 et la faible implication de l'équipe technique Coptec dans le travail de base ne laissent pas espérer une réactivation de cette expérience dans l'immédiat. Cette expérience a néanmoins permis de tirer un certain nombre d'enseignements et de questionnements, qui pourront alimenter la réflexion des agriculteurs, leurs organisations et les équipes techniques, la question principale portant sur les conditions permettant la viabilisation d'une stratégie de filière courte dans la région.

Conclusion : une filière adaptée au contexte des assentamentos ?

Les expériences ont montré que la distance et les difficultés d'accès entre la plus grande partie des *assentamentos* et les centres urbains augmentent fortement les coûts de production et sont des obstacles pour l'écoulement de produits frais et fortement périssables comme les légumes verts.

On pourrait néanmoins repenser cette alternative en laissant aux *assentamentos* les plus proches la production de produits périssables, avec une commercialisation éventuellement individuelle, et en renforçant des processus de transformation artisanale (confitures, fromages, charcuterie) et de commercialisation collective dans les *assentamentos* difficiles d'accès.

En outre, dans un contexte régional où la viabilité de la réforme agraire est encore questionnée, la commercialisation directe, au-delà d'une source supplémentaire de revenu pour les familles, est sans aucun doute un élément stratégique de visibilité de la production des *assentamentos* dans les quartiers périphériques des centres urbains. D'autant plus que la production de subsistance est rarement prise en compte dans les calculs officiels de productivité des *assentamentos*, alors qu'elle représente, même pour les familles qui ne commercialisent pas, l'équivalent d'un à deux salaires minimum par mois. Dans ce sens, le MST et ses organisations devraient appuyer, avec plus de fermeté, ce processus différencié de commercialisation.

Le soutien aux filières de la région, entre impact économique et accompagnement technique de qualité

Le projet s'est attaché, avec ses partenaires, à appuyer la restructuration voire la création des filières de commercialisation de lait, semences et produits maraîchers. Quelles conclusions tirer de cet appui ?

La viabilité de la collecte de lait réalisée par la Cooperal est encore fragile, dépendante de l'état des voies d'accès aux *assentamentos* et d'une préparation de la coopérative pour affronter la concurrence de nouveaux acteurs économiques. Néanmoins, la filière lait, qui s'est développée de manière linéaire depuis ses débuts en 1995, est celle qui touche aujourd'hui le plus grand nombre de familles. Entre 1994 et 2005, plus de cinq cent cinquante familles ont pu être intégrées aux routes de commercialisation du lait.

La filière de semences Bionatur a un impact quantitatif encore faible pour l'ensemble des familles réinstallées dans la région mais a un rôle stratégique déterminant pour le Mouvement des sans terre,.

La filière de commercialisation directe n'est jusqu'à aujourd'hui pas parvenue encore à se consolider, elle n'a peut-être pas été l'objet d'une analyse économique suffisamment approfondie. Cette filière permet néanmoins de rendre plus visibles les *assentamentos* auprès des familles urbaines.

L'enjeu aujourd'hui pour tous les acteurs impliqués dans le processus de réforme agraire réside dans la transformation de celui-ci en un réel processus social, économique et territorial de consolidation d'une agriculture familiale dans une région de frontière agricole.

ENJEUX ET LIMITES DE L'EXPERIENCE DE LA REFORME AGRAIRE DE BAGE

L'expansion des périmètres de réforme agraire dans la région sud du Brésil répond à des problématiques essentiellement sociales et politiques. Liée en grande partie à la pression sociale organisée en faveur de la réforme agraire et amplifiée par la crise persistante des secteurs les plus pauvres de la population du pays, elle est également conjuguée au fait que les autorités publiques ont trouvé dans cette région des conditions objectives qui facilitaient l'installation des sans terre : le prix de la terre notamment est dix fois moindre que celui des régions agricoles du Nord.

Le processus de réforme agraire a permis d'améliorer les conditions de vie des paysans. Toutefois, une certaine différenciation s'est opérée du fait de l'hétérogénéité du profil socioculturel des familles, de leur capital initial d'installation, de leur accès à une route carrossable, à des crédits en temps et montants suffisants, etc. Outre le fait que ces agriculteurs aient dû s'adapter à un environnement climatique, agricole, social et culturel qui leur était quasiment étranger, ils ont dû faire face :

- au retard dans la réalisation des infrastructures de base (routes, habitation et électricité);
- au retard et à l'insuffisance des crédits publics d'appui à la production ;
- à l'absence de marchés adaptés de commercialisation des produits agricoles et à la dépendance étroite aux acteurs des filières de commercialisation.

Ainsi, analyser les conditions et limites de réussite d'une opération de réforme agraire telle qu'elle a été menée dans la région de Bagé du point de vue d'AVSF nécessite de considérer les différents acteurs impliqués : les pouvoirs publics, les organisations sociales – le Mouvement des sans terre principalement, les familles réinstallées et leurs organisations.

Des pouvoirs publics débordés par la pression et l'ampleur de la demande...

La région de Bagé est aujourd'hui une des références pour le gouvernement fédéral et ce pour différentes raisons. Le pôle de périmètres de réforme agraire de Bagé est en effet l'un des plus grands, des plus articulés et organisés du Brésil. En outre, il existe dans cette région des conditions objectives en termes d'infrastructures physiques (routes, électricité, etc.) et d'organisation et de capital social pour le développement (capacités de négociation, capacités techniques et méthodologiques de leaders, organisation sociale et économique régionale) qui facilitent l'installation de nouvelles familles. Enfin, la région présente des résultats assez bons en comparaison avec le reste des *assentamentos* du Brésil, en termes de développement productif et économique, même s'il n'est pas encore généralisé à l'ensemble des familles¹⁶.

Pourtant les organismes fédéraux responsables de la réforme agraire ont péché sur plusieurs aspects.

- ***Une approche avant tout quantitative...***

Avoir voulu, à certaines époques, « faire du chiffre » n'a pas permis aux pouvoirs publics d'établir les conditions optimales de viabilisation des familles, qui passent par la consolidation d'infrastructures minimales : routes, habitation, eau et électricité. Dans la région de Bagé, cette implantation s'est avérée bien plus coûteuse que dans d'autres régions, ce qui a fortement retardé et limité sa finalisation. En effet, cette région dispose de ressources foncières bon marché mais l'ampleur des infrastructures à mettre en place pour stabiliser la population implique des investissements publics importants. La poursuite de programmes de réinstallation de paysans sans terre dans cette région devrait s'inscrire dans le cadre de politiques publiques audacieuses et dotées de moyens conséquents.

- ***...qui ne pense pas en termes de Développement et de Territoire***

Les gouvernements successifs ont pratiquement exclusivement pensé la réforme agraire en termes de politiques sectorielles, au lieu de la penser en termes de développement intégrant les thématiques santé, éducation, loisir, revenu non agricole, etc.

En l'absence de politique de développement intégré entre tous les ministères ou secrétariats concernés, les petites municipalités qui « accueillent » les familles réinstallées ne parviennent pas en général à faire face à la demande créée...

Ainsi le fait de toujours proposer des politiques « spéciales » aux *assentamentos* en a fait un groupe traité de manière isolée. En l'absence de politique de développement territorial, il n'y a pas eu de stimulation des interactions socio-économiques avec les autres acteurs du monde agricole de la région. Ce n'est que depuis 2004, avec la réactivation de la Compagnie nationale d'approvisionnement,

¹⁶ Nilo Romeiro, *Alimente suas pastagens*, 1994.

que le gouvernement cherche à stimuler l'approvisionnement alimentaire des institutions locales (écoles, mairies, garnisons militaires, restaurants populaires, etc.) par les *assentamentos*. Cette option prise par le gouvernement montre que la vente de la production des familles réinstallées dans les marchés locaux est une des pistes intéressantes pour reconnaître le rôle économique et social des *assentamentos* dans la région.

- ***Perspectives pour le futur***

Le gouvernement fédéral est en train de mettre en place une expérience pilote conçue sous le gouvernement précédent : les plans de consolidation et de perfectionnement des *assentamentos* (PAC). Ce programme a pour objectif de combler le déficit historiquement accumulé en terme d'infrastructures de base dans les *assentamentos*. Le Cetap a d'ailleurs commencé à prendre en charge, en avril 2005, l'accompagnement technique d'un PAC sur l'*assentamento* de Jaguarao, où sont installés cent trois familles depuis 1997.

A l'origine, l'objectif du gouvernement était « d'émanciper » les *assentamentos*, c'est-à-dire de faire passer les familles du statut d'*assentados* (public spécial ayant une concession d'usage de la terre et bénéficiant de politiques particulières d'assistance technique et de crédits subventionnés), à un statut d'agriculteur familial comme les autres, avec un titre de propriété. L'« émancipation » des familles réinstallées reconnaît ainsi le rôle de la réforme agraire dans la production de denrées agricoles (et donc de la sécurité alimentaire) et ne la cantonne pas au rôle « d'amortisseur des conflits sociaux ».

Cette expérience pilote, menée dans un premier temps sur onze *assentamentos* du Rio Grande do Sul, va être étendue aux cinquante-deux *assentamentos* de la région de Bagé à partir de 2006 pour une période de trois ans.

Il est fondamental d'apprécier et de reconnaître le rôle de la réforme agraire dans la production alimentaire et de rendre les agriculteurs indépendants des politiques spécifiques liées à la réforme agraire. Toutefois, la question qui se pose est celle de leur représentation syndicale : les agriculteurs, une fois « émancipés » ne dépendront en principe plus du MST et ne pourront donc plus bénéficier de son soutien politique. Or le MST est encore aujourd'hui le seul à pouvoir parvenir à négocier des crédits avec les pouvoirs publics.

Le Mouvement des sans terre, un acteur politique fondamental pour l'application de la réforme agraire

- ***Un rôle prépondérant pour l'accès à la terre et l'amélioration des conditions de vie des agriculteurs***

Le MST a sans conteste joué un rôle fondamental dans l'organisation initiale des familles et dans la lutte pour des politiques d'appui à la réforme agraire. L'action du Mouvement a en outre permis de juguler l'exode rural de la région en redynamisant les activités économiques locales. Face aux failles des gouvernements ou au

« débordement » des petites municipalités, le MST est parvenu à appuyer les familles réinstallées dans tous les domaines de la vie communautaire. Pour ne citer que le volet de l'éducation, le Mouvement parvient aujourd'hui à scolariser 100 % des enfants dans le primaire et gère trois écoles d'enseignement technique dans le Rio Grande do Sul, où il forme notamment ses propres professeurs. Le MST a ainsi permis d'accélérer l'amélioration des conditions de vie des familles.

- **De nouveaux défis pour le Mouvement**

Au vu du rôle central joué par le MST dans la région, il faut reconnaître qu'il aurait pu plus approfondir la constitution d'alliances avec les agriculteurs familiaux non réinstallés (colonies allemandes et mennonites, petits éleveurs bovins) et leurs organisations (Fetraf, Syndicat des travailleurs ruraux). Il faut aussi admettre que le projet aurait pu, en jouant un rôle d'animation, favoriser ces alliances s'il avait été possible de combiner une action locale, proche des bases, et une approche macro. Mais les conditions politiques n'étaient sans doute pas réunies pour parvenir à de telles alliances. Cet enjeu reste cependant d'autant plus important face aux risques induits par l'installation dans la région d'entreprises multinationales d'Agronegócio (monoculture d'eucalyptus, implantation d'industries agro-alimentaires, etc.).

Le MST se trouve aujourd'hui face à plusieurs défis à relever – former des leaders paysans, renouveler ses cadres et se rapprocher des familles réinstallées, pour continuer à maintenir sa capacité de mobilisation régionale et son influence sur les pouvoirs publics et sur les familles.

Les organisations paysannes et les familles, vers une plus grande autonomie ?

Après le succès de la lutte d'accès à la terre menée par le MST, des organisations d'accompagnement, répondant aux besoins techniques des familles paysannes, auraient pu émerger afin de valoriser l'initiative locale et le potentiel des agriculteurs. Les familles réinstallées sont aujourd'hui en demande d'un accompagnement plus technique et moins politique, alors que les leaders du MST privilégient parfois encore trop la formation politique et les débats sur l'accès au crédit à ceux sur la production.

Il est difficile, lorsque l'on parle d'organisations paysannes dans les *assentamentos*, de les analyser indépendamment du MST. De fait, les organisations existantes dans la région ont pratiquement toutes été créées par le Mouvement.

Ainsi, il n'existe jusqu'en 2004 que deux structures coopératives, la Cooperal – Bionatur et la Coptil, pour près de mille neuf cents familles. La création par Bionatur d'un centre de formation technique fin 2004 et d'une coopérative indépendante de la Cooperal en 2005 est la première avancée pour la décentralisation des processus de décision, mais ces organisations sont encore très liées au MST. La création d'une autre coopérative indépendante de prestation de services fin 2004 est le signe d'un renouvellement du débat entre les leaders historiques et les agriculteurs familiaux.

En outre, s'il est vrai que la politique de la coopérative régionale a pu créer un certain attentisme, force est aussi de reconnaître que les familles ne s'impliquent que très peu dans les activités de la coopérative, attendant de la Cooperal qu'elle organise tout et règle tous les problèmes.

Les défis actuels reposent ainsi sur la constitution d'organisations autonomes qui développent des projets répondant aux problèmes techniques des familles paysannes, qui favorisent l'émergence de nouveaux leaders et qui prennent part à des espaces de concertation avec les autres acteurs régionaux.

Une question transversale à tous les acteurs : la gouvernance de l'accès au foncier dans les *assentamentos*

L'aménagement du foncier au sein des *assentamentos* les plus anciens est aujourd'hui une question délicate à aborder et pose un problème réel.

Les familles installées en 1979 avaient pu à l'époque, grâce à un contexte d'hyperinflation, acheter leur terre. C'est une question d'actualité dans les *assentamentos* installés à partir de 1989 puisque le terme de la concession d'usage de la terre se rapproche. Quel positionnement un projet ONG peut adopter sur ce thème éminemment politique ? Les enjeux sociaux et politiques de la région ont conduit l'équipe projet à privilégier l'approche technique d'appui aux familles réinstallées.

• Un faible taux de renouvellement

Jusqu'à présent, les départs et réattributions de lots relativement limités (10 % en moyenne) sur les périmètres de la région de Bagé s'expliquent d'une part par la forte cohésion sociale organisée par le MST au niveau régional¹⁷ et par le fait que la majorité des périmètres de réforme agraire de la région constitue aujourd'hui un territoire quasi continu. Ceci assure aux nouvelles familles un accès plus facilité aux routes et à l'électricité, un accès possible aux marchés (en particulier par les routes du lait) et renforce les perspectives de production par les possibilités d'échange, d'apprentissage et d'imitation des voisins déjà viabilisés.

Les familles installées en 1989-96 étaient principalement motivées par leur « désir de terre » et le fait de « refaire leur vie ». Ces motivations constituaient un facteur important de stabilité sur leur terre, même dans les périodes les plus difficiles. Aujourd'hui, en partie à cause de l'origine différente des *assentados* (plus urbaine), et, de manière paradoxale, du contexte d'une plus grande facilité concernant les conditions d'installation et de rapidité de décaissements des crédits, les désistements de parcelles risquent de croître¹⁸ si les espoirs productifs et socio-

¹⁷ Un agriculteur *assentado* peut échanger sa parcelle contre une parcelle d'une autre région. Mais en cas d'abandon du lot, l'agriculteur perd son droit à la terre et le MST réinstalle une autre famille sur ce lot.

¹⁸ Ce désistement peut atteindre 40 % dans certains *assentamentos* récents.

économiques des familles ne se consolident pas au même rythme que l'obtention des terres et des subventions publiques.

- **Une législation à faire évoluer ?**

L'organisme fédéral chargé de la mise en œuvre de la réforme agraire (Inkra) prévoit que chaque famille reçoive un lot de terre, avec un droit d'usage pendant vingt ans, et qu'un titre de propriété soit attribué à la fin de ce délai. Pendant cette période, les familles ne peuvent légalement ni louer ni vendre leur terre, puisqu'elle est encore propriété de l'Etat.

Ceci a pour conséquence l'absence de débats sur la mise en place de systèmes de gestion de la terre à même de réguler les échanges au sein des *assentamentos*. Ces concertations pourraient être la base d'une proposition de systèmes de gestion du foncier post-*assentamento*.

Ce manque de dialogue sur ce thème entre les agriculteurs, leur Mouvement et le gouvernement est aujourd'hui un vrai problème qui risque de générer de nombreux conflits sur le foncier à l'heure où le discours et les programmes de l'Inkra sont axés sur le changement de statut des *assentamentos*. Il n'existe pourtant pas aujourd'hui d'espaces de dialogue entre tous les acteurs impliqués dans la réforme agraire¹⁹ qui pourrait, au-delà de la question du foncier, permettre de mieux articuler l'ensemble des programmes, des projets et des ressources humaines destinés aux périmètres de réforme agraire.

CONCLUSION : UNE REFORME AGRAIRE EN QUETE DE LEGITIMITE VIS A VIS DE LA SOCIETE REGIONALE

Du choc socioculturel initial...

A moins de penser à une politique volontariste d'expropriation des exploitations productives qui ne rempliraient pas leur fonction sociale, il n'existe plus beaucoup d'espaces dans la région Nord de l'Etat du Rio Grande do Sul pour continuer l'installation d'agriculteurs sans terre. Ainsi, les seuls espaces disponibles pour la réforme agraire se trouvent dans la région Sud, du fait de la présence encore importante de latifundios improductifs, du prix relativement faible de la terre²⁰ et du processus continu d'exode rural dû au peu de possibilités de diversifier les productions.

¹⁹ Un tel espace a existé entre 2000 et 2002, à l'initiative du gouvernement de gauche du RGS, et s'est éteint au changement de gouvernement.

²⁰ Il faut signaler qu'avec la politique d'achat de terre du gouvernement de Olívio Dutra entre 2000 et 2004, on observe une forte inflation du prix de la terre dans la grande région de Bagé, qui est passé en moyenne de 1 500 à plus de 3 000 reais l'hectare dans certaines zones. Cependant, avec la hausse du prix du soja, les terres du Nord augmentent également et atteignent des niveaux de 20 000 reais par hectare.

L'installation des périmètres et la mise au point progressive par les agriculteurs réinstallés de systèmes productifs viables (du point de vue environnemental et économique) sont à l'origine d'une forte confrontation politique dans la région de Bagé. Le modèle d'exploitation de la région, de grande taille, extensif et peu diversifié, symbolisé par le « fazendeiro » est remis en question par l'installation de petits agriculteurs familiaux et par les nouvelles formes et logiques de pratique de l'agriculture dans la région.

La réforme agraire et le latifundio sur la balance

Le débat sur la viabilité de la réforme agraire est régulièrement d'actualité au Brésil et particulièrement dans la région de Bagé, un des grands bastions historiques de l'élevage extensif.

Pourtant, de simples calculs ne laissent pas l'ombre d'un doute.

Plusieurs études²¹ montrent que la rentabilité de l'élevage extensif bovin dans cette zone atteint une production moyenne de 600 kg atteints en trois ans, soit 200 kg par an. Le chargement étant de 0,5 UGB²² par hectare et par an, on atteint une productivité d'environ 100 kg de viande et carcasse par hectare et par an. Le kilo étant vendu en moyenne à trois reais, on obtient un revenu moyen de 300 reais par hectare et par an. Dans le meilleur des cas, celui-ci peut atteindre 400 reais par hectare et par an, avec des novillons précoces de races Bradford ou Hereford, et une utilisation de pâturage tournant en été et de fourrages et d'aliments complémentaires en hiver.

Dans une fazenda de mille hectares, cela représente donc un revenu brut compris entre 300 000 et 400 000 reais par an pour la famille propriétaire, qui emploie généralement entre trois et quatre ouvriers agricoles. Les salaires des employés représentent 50 000 reais par an, charges sociales incluses.

L'expérience des *assentamentos* les plus anciens de Bagé montre qu'une famille de deux actifs ayant investi tous les crédits de campagne et d'investissement a un revenu brut moyen de 10 000 reais par an sur 25 hectares, revenu qui se décompose de la façon suivante :

- 3 000 reais correspondant aux productions d'alimentation (fruits et légumes, produits laitiers, viande) destinée à l'autoconsommation (250 reais par mois) ;
- 6 000 reais de lait (1000 litres/mois rémunéré à 0,5 reais/litre) ;
- 1 000 reais d'autres productions (miel, semences de légumes ou fourragères, tomates ou oignons industrie).

Soit un revenu brut moyen de 400 reais par hectare et par an, soit 416 reais par actif et par mois, ce qui représente 1,3 salaire minimum brésilien.

On voit donc que la réforme agraire dans la région de Bagé permet sur mille hectares de redistribuer de la terre à quarante familles, qui produisent un revenu brut de 400 000 reais par an. La fazenda la plus productive génère quant à elle, sur la même surface, un revenu brut au mieux équivalent, faisant vivre à peine cinq familles, dont quatre ont à peine le même revenu qu'une famille réinstallée, la famille propriétaire se réservant la plus grande partie du revenu brut.

²¹ N. Romeiro, *Alimente suas pastagens*, 1994 ; H. Sorio Jr, *Pastoreio Voisin, Caminho para a pecuária sustentável*, 2001 ; E. Damboriarena et P. Sablayrolles, *Diagnostic agraire de la région de Bagé*, 1992 .

²² UGB : Unité de gros bétail. Cette unité permet de juger de l'importance économique et du caractère plus ou moins intensif de l'élevage dans une région déterminée.

Ainsi l'arrivée de nouvelles familles, assortie de politiques publiques interventionnistes, en plus de provoquer un choc politique et culturel dans la société régionale, a accéléré le changement du statut foncier des communes et a mis en évidence le manque historique d'infrastructures de base en zone rurale. Cette opération de réforme agraire influence l'économie locale et régionale. Cet ensemble d'éléments nouveaux touchant tous les volets de la société locale (social, culturel, politique, organisationnel, économique...) provoque une forte remise en question du modèle de développement régional.

Le projet s'est ainsi attaché à appuyer à viabiliser les périmètres de réforme agraire de la région de Bagé en appuyant les agriculteurs dans la recherche d'alternatives productives pérennes.

...à une légitimité remise en question

Le processus de réforme agraire, qui a souffert depuis ses débuts d'une forte résistance, principalement politique, de la part de la société locale, souffre aujourd'hui d'un « déficit d'image ». L'installation de près de mille neuf cents familles a fortement dynamisé l'économie locale (commerces de biens et services, commerces d'intrants, banques, etc.). Le reste de la population n'a cependant que très peu de visibilité « positive » de l'apport des *assentamentos* à la fourniture de biens alimentaires pour la région ou de leur influence sur les investissements publics en infrastructures de base.

La production issue des *assentamentos* (en moyenne par an : environ quatre millions de litres de lait, vingt tonnes de semences de légumes, cent cinquante tonnes de miel, cent tonnes de tomates et d'oignons pour l'industrie locale, etc.) bien qu'écoulée sur le marché local, est méconnue du consommateur urbain moyen. Les familles réinstallées et leurs organisations ne communiquent qu'assez peu sur la productivité des *assentamentos*. Une politique ambitieuse de communication et d'information auprès du public et de plaidoyer auprès des décideurs politiques permettrait de valoriser la longue expérience des familles réinstallées, leurs résultats et de mettre en évidence la rentabilité économique et sociale des *assentamentos*.

A défaut d'information, une partie de la société civile trouve aujourd'hui un terrain fertile pour questionner la viabilité de la réforme agraire, et défendre un modèle de développement local plus basé sur l'implantation de grandes monocultures d'exportation que sur le développement de la petite agriculture familiale. Ainsi, à l'heure actuelle, les seules industries présentes dans la région sont les usines de décorticage/emballage de riz et les abattoirs, liées au modèle encore dominant d'élevage extensif.

Une agriculture entrepreneuriale de grande échelle est en outre en train de se développer dans la région : elle se traduit par l'implantation par les groupes

cimentiers ou des agro-industriels de zones de cultures forestières²³ ou de vignobles variétaux²⁴ sur de grandes extensions. La plantation de soja commence aussi à y prendre de l'ampleur, et le tabac en modèle intégré, qui a explosé sur les petites communes voisines, commence à pénétrer dans la zone. La région de Bagé, comme celles du reste du Brésil, devient ainsi une sorte de frontière agricole pour « l'Agronegócio » : beaucoup d'acteurs politiques pensent que le développement de la région se fera au travers de ce modèle d'agriculture qui tend à se développer. Or, la création et la consolidation de nouvelles filières (miel, fruiticulture, viticulture), encore trop peu appuyée par une politique volontariste des pouvoirs publics permettraient, en favorisant l'implantation de petites entreprises de transformation de produits agro-alimentaires, de transformer sur place la production des agriculteurs familiaux de la région, et de fournir de nombreux emplois.

L'agriculture familiale de la Campanha, que le projet a contribué à consolider, est un modèle d'exploitation rurale qui joue un rôle majeur en termes économique, social et environnemental. Créatrice d'emploi, garante de la sécurité alimentaire et respectueuse de l'environnement, l'agriculture familiale est une alternative viable à l'Agronegócio pour l'économie de la région.

²³ Politique de compensation environnementale de la cimenterie Votoran (plantation d'eucalyptus) et culture d'acacia par l'entreprise japonaise Tanak.

²⁴ Par les entreprises Miolo et Salton originaires de la Serra Gaucha et déjà implantés sur la vallée du Rio San Francisco, autre zone de production de raisins en expansion sur des périmètres irrigués.

Glossaire

Assentado : Agriculteur réinstallé qui vit et travaille dans un *assentamento*

Assentamento : Ensemble de parcelles de terre sur lesquelles ont été installées des familles paysannes, le plus souvent à l'emplacement d'un grand domaine exproprié

AVSF : Agronomes et Vétérinaires sans frontières

BID : Banque interaméricaine de développement

CAMAL : Coopérative agricole créée dans les années 1960 par les premiers exploitants familiaux ; collecte du lait

CETAP : Centre de technologies alternatives populaires

COOPERAL : Coopérative régionale des *assentados*, créée en 1992 par le MST et les paysans réinstallés ; coopérative de services (commercialisation, approvisionnement)

COPTec : Coopérative de techniciens, créée en 1999 par le MST pour fournir une assistance technique aux *assentados*

EMATER : Entreprise d'assistance technique et d'extension rurale ; organisme public de vulgarisation agricole

Fazendeiro : Propriétaire terrien d'un latifundio

INCRA : Institut national de la colonisation et de la réforme agraire ; chargé de la mise en œuvre des réinstallations

Latifundio : Grand domaine de plusieurs centaines d'hectares

MST : Mouvement des travailleurs ruraux sans terre

RGS : Etat fédéré du Rio Grande do Sul

Sesmarias : Donations de propriété par les maîtres des capitaineries (titre de propriété émis par la couronne portugaise)

Bibliographie

BRACAGIOLI A. et MERLET Michel., *Avaliação do projeto Bagé* (rapport d'évaluation), juin 2005

CLAVIER Pierre, CAPELESSO E. et BENITES E., *Agroecologia no Pampa*, manuel technique, juin 2005

DAMBORARIENA Estefania et SABLAYROLLES Philippe, *Diagnostic des systèmes agraires de la région de Bagé*, 1992.

JAEKEL E OLIVEIRA LTDA, *Projeto Madrugada e Fundos*, Incra, 1996.

ROMEIRO Nilo, *Alimente suas pastagens*, ed. Agropecuaria, 1994, 106 p.

SORIO Humberto Jr, *Pastoreio Voisin, Caminho para a pecuária sustentável*, Instituto Elo – Botucatu – SP, 2001

BARAT XAVIER ET FOSCHIERA LAURO *Projeto de Apoio a viabilização das unidades de produção familiares e dos assentamentos de reforma agrária da região de Bagé – Período de 1991 até 1999*, Contribution au séminaire sur l'Agriculture familiale, GRET / MDA, juin 2002

Pour en savoir plus, vous pouvez consulter dans l'espace vidéo du site Internet d'Agronomes et Vétérinaires sans frontières (www.avsf.org) le film « Bagé, pour une véritable réforme agraire » réalisé par José Huerta et produit par Vagalume Productions pour Agronomes et Vétérinaires sans frontières (copyright VSF – CICDA), janvier 2006.

Traverses n° 1. Création, appui, renforcement d'opérateurs intermédiaires. Synthèse du séminaire interne du Gret sur les opérateurs intermédiaires. Par Philippe Lavigne Delville, Gret (décembre 1997).

Traverses n° 2. Dispositifs d'appui aux petites entreprises en Afrique. Évolution historique et défis actuels. Par Michel Boitzung, Gret (avril 1998).

Traverses n° 3. Institutionnalisation des réseaux d'épargne-crédit : une construction sociale à concerner. Études de cas en Guinée et au Bénin. Par François Doligez, Iram (janvier 1999).

Traverses n° 4. Stratégies et instruments du développement à l'échelle locale. Examen comparatif à partir du cas burkinabè. Par Patrick Freudiger, Jean-Pierre Jacob et Jean-David Naudet (février 1999).

Traverses n° 5. Comment allier efficacité technico-économique et efficacité sociale ? Enseignements d'un projet en santé animale au Cambodge. Par Diane Intartaglia, VSF (juillet 1999).

Traverses n° 6. Renégocier les règles collectives en irrigation. Autour de l'intervention de Cicda à Urcuqui (Équateur). Par Frédéric Appolin et Xavier Peyrache [Cicda] et par Philippe Lavigne Delville [Gret] (juillet 1999).

Traverses n° 7. La coopération décentralisée, légitimer un espace public local au Sud et à l'Est. Par Bernard Husson, Ciedel (juillet 2000).

Traverses n° 8. Des instances paritaires pour gérer des ressources communes ? Deux expériences de gestion paritaire des ressources pastorales (Tchad oriental, Guinée maritime). Par Véronique Barraud, Sékou Béréte, Diane Intartaglia, VSF (octobre 2000).

Traverses n° 9. Concessionnaire de réseaux d'adduction d'eau potable, naissance d'un métier. Gestion de réseaux d'adduction d'eau potable en République islamique de Mauritanie. Par Rodolphe Carlier, Gret (avril 2001).

Traverses n° 10. Les associations villageoises de migrants dans le développement communal : un nécessaire repositionnement ? Élus, associations locales, associations de migrants en région de Kayes (Mali). Par Éric Force, GRDR (octobre 2001).

Traverses n° 11. Le développement local entre décentralisation et privatisation : réflexions à partir de cinq expériences (Afrique de l'Ouest, Bolivie). Par le Groupe Initiatives [synthèse réalisée par Diane Intartaglia et Annette Corrèze] (janvier 2002).

Traverses n° 12. Conquérir et consolider le marché du café de qualité, entre dynamiques communautaires et contraintes du marché international. Avancées et défis des coopératives caféières boliviennes. Par Christophe Chauveau, Cicda (décembre 2002).

Traverses n° 13. Cycle des projets, cadre logique et efficacité des interventions de développement. Par Christian Castellanet, Gret (octobre 2003).

Traverses n° 14. Renforcement de la société civile, politique d'alliances et partenariat. Texte de référence VSF et Cicda. Texte collectif sous la coordination de Carlos Cubillos [VSF] et Frédéric Apollin [Cicda] (juin 2004).

Traverses n° 15. Capitalisation d'expériences... expérience de capitalisations. Comment passer de la volonté à l'action ? Par Philippe Villeval [Handicap International] et Philippe Lavigne Delville [Gret] (octobre 2004).

Traverses n° 16. Appui et conseil aux organisations paysannes en zone Office du Niger. Du projet centre de prestations de services aux « Faranfasi So ». Par Jean-Bernard Spinat [Iram], Bakary Traoré [PCPS] et Anne-Sophie Saywell [Groupe initiatives] (février 2006).

Traverses n° 17. Réforme agraire et agriculture paysanne : au-delà de l'accès à la terre, un accompagnement nécessaire. Expérience et enseignements du projet Bagé, Brésil. Par Pierre Clavier, Agronomes et Vétérinaires sans frontières (mars 2006).

► Comment mettre en œuvre des services durables aux populations ? Comment construire et pérenniser des dispositifs d'appui qui sachent répondre à la demande ? Comment appuyer sans étouffer des organisations locales et des opérateurs techniques ? Quelles méthodes et quels savoir-faire pour que l'idéal d'un développement qui met les populations au cœur de l'intervention ne soit pas qu'un discours incantatoire ?

Longtemps négligées du fait de la polarisation sur les réalisations concrètes, les dimensions institutionnelles du développement apparaissent aujourd'hui comme un enjeu majeur. Loin de l'image idyllique d'un développement consensuel, les opérations de développement suscitent des jeux d'acteurs complexes qu'il faut être capable de comprendre et de prendre en compte. Au-delà des discours et des principes, il faut savoir discuter de la « cuisine » de l'intervention. Au service des intervenants de développement, la série Traverses veut contribuer au débat stratégique et méthodologique sur ces questions, avec une approche transversale aux différents champs d'intervention. Elle accueille des documents de travail, issus de littérature grise ou de capitalisation d'expérience, qui offrent un intérêt particulier en termes d'analyse et/ou de méthode à partir d'expériences de terrain.

► La série Traverses est éditée par le Groupe initiatives, qui rassemble six organisations françaises de coopération internationale, partageant une ambition commune pour un développement au service des acteurs locaux, dans une logique de recherche-action et de renforcement institutionnel. Les textes sont choisis et validés par un comité éditorial, composé de représentants des organismes membres du Groupe initiatives : Myriam Mackiewicz-Houngue (AVSF), Olivier Thomé (Ciedel-Rafod), Olivier Le Masson (GRDR), Marion Georges (HSF), Anne-Sophie Saywell (Groupe initiatives), et animé par Philippe Lavigne Delville (Gret) et François Doligez (Iram).

► Les numéros de Traverses sont téléchargeables gratuitement sur le site Web du Groupe initiatives (www.groupe-initiatives.org). Certains sont aussi accessibles via les sites d'AVSF (www.avsf.org), du Gret (www.gret.org) et de l'Iram (www.iram-fr.org).



Agronomes et Vétérinaires sans frontières (VSF-CICDA)

> 45 bis avenue de la Belle Gabrielle
F-94736 Nogent-sur-Marne Cedex
Tél. 33 (0)1 43 94 72 01
Fax 33 (0)1 43 94 72 17
avsf@avsf.org

> 58 rue Raulin
F-69361 Lyon Cedex 07
Tél. 33 (0)4 78 69 79 59
Fax 33 (0)4 78 69 79 56
avsf@avsf.org

Groupe
initiatives

45 bis avenue de la Belle Gabrielle
F-94736 Nogent-sur-Marne Cedex
Tél. 33 (0)1 43 94 73 27
Fax 33 (0)1 43 94 72 17
gr-initiatives@groupe-initiatives.org