

LES POLITIQUES AGRICOLES À TRAVERS LE MONDE : QUELQUES EXEMPLES



Brésil

Sources :
Ministère de l'agriculture et de la pêche,
Service économique régional à Brasilia,
avec l'aide du CIRAD
UbiFrance.

CONTEXTE AGRICOLE ET RELATIONS INTERNATIONALES

RÉDACTION JUIN 2009

Principales données	Brésil	France
Surface du territoire (km ²)	8 500 000	551 500
Population 2007 (millions)	191,6 (+1,2 % an)	61,7 (+6 % an)
Indice de développement humain (IDH) 2006	0,807 (70 ^e rang mondial)	0,955 (11 ^e rang mondial)
PIB 2007 (Mds USD)	1 313 (10 ^e rang mondial)	2 590 (6 ^e rang mondial)
Taux de croissance du PIB 2007 (%)	5,4	2,2
PIB/hab. 2007 (USD)	6 853	36 147
Part agriculture dans PIB 2007 (%)	6	2
Surface agricole (millions ha)	62	30 000
Balance commerciale 2006 tous secteurs (M USD, exports - imports)	+33	-21
Balance commerciale agroalimentaire 2006 (Mds €)	Exportations : 29 Importations : 3 Solde : 26	Exportations : 42 Importations : 33 Solde : 9
Exportations agricoles 2006 vers l'autre pays (M€)	980 406 (+13,4 % sur 2005)	79 716 (+32,4 % sur 2005)

Sources : Banque Mondiale, PNUD, UbiFrance

Ce qu'il faut retenir

- Le Brésil est le pays majeur du continent sud-américain, il est l'un des chefs de file des pays en développement dans les négociations commerciales internationales.
- Ses conditions climatiques, son espace et ses efforts menés en matière de modernisation de son agriculture lui permettent d'assurer une production importante et très compétitive. Le Brésil est le 1^{er} producteur mondial de canne à sucre et le 2^e pour son dérivé, le bioéthanol. Il est parmi les tous premiers producteurs mondiaux de café, de jus d'orange, de soja, de viandes bovines ou de volailles et de tabac.
- Le Brésil est l'un des tous premiers exportateurs mondiaux de produits agricoles, en croissance régulière. Il est ainsi le 1^{er} exportateur de café, jus d'orange, volailles, bœuf, soja, sucre, bioéthanol notamment. Son seul poste d'importation notable est constitué par les céréales (blé en particulier mais également riz). L'Union européenne reste le 1^{er} client du Brésil avec environ 35 % de ses exportations.
- Le déficit commercial agroalimentaire de la France vis-à-vis du Brésil atteint 1 487 M€ en 2008, contre 1 225 M€ en 2007.
- Le Brésil défend fortement une libéralisation accrue des échanges agricoles dans le cadre de l'OMC. Le Brésil est régulièrement considéré comme un des grands gagnants potentiels du Cycle de Doha, car il bénéficierait de l'ouverture des marchés agricoles tout en préservant une protection importante de son marché industriel grâce aux flexibilités accordées aux pays en développement.

1 - Production agricole

Le Brésil s'étend sur 8,5 Mkm², soit 37 % de l'Amérique Latine. Il dispose de 62 Mha cultivables, répartis en cultures annuelles (47 Mha) et pérennes (15 Mha), ainsi que 220 Mha de pâturages.

On distingue 5 régions climatiques : le Nord, que couvre la forêt amazonienne ; le Nordeste, zone semi-aride pauvre ; le Centre-Ouest, consacré aux cheptels bovins ; le Sudeste, premier bassin de production, prospère et diversifié, autour de Sao Paolo ; et le Sud, fortement spécialisé dans la production de soja depuis les années 70.

Troisième PIB agricole mondial, le Brésil se positionne comme une des toutes premières puissances agricoles mondiales. Le secteur emploie environ 35 % de la population active en 2007.

Le Brésil est ainsi le 1^{er} producteur mondial de café, de maïs, d'agrumes, de sucre et 2^e pour le soja, les productions de volailles et de bioéthanol (obtenu à partir de la canne à sucre). L'élevage est également très important avec un cheptel bovin d'environ 200 millions de têtes, le double de celui de l'UE.

Si certaines denrées sont destinées prioritairement au marché intérieur (café), le Brésil produit historiquement des cultures d'exportation : il était en 2008 1^{er} exportateur de sucre, de soja, de volaille, de bœuf, de café et de jus d'orange.

Principales productions/exportations du secteur agricole brésilien

Production	Rang mondial	Part du Brésil dans la production mondiale
Jus d'orange	1 ^{er}	51 %
Café	1 ^{er}	36 %
Bioéthanol	2 ^e	35 %
Soja (grain)	2 ^e	26 %
Sucre	1 ^{er}	21 %
Volaille	3 ^e	15 %
Bœuf	4 ^e	13 %
Maïs	4 ^e	7 %

Exportation	Rang mondial	Part du Brésil dans les exportations mondiales
Jus d'orange	1 ^{er}	84 %
Volaille	1 ^{er}	42 %
Sucre	1 ^{er}	42 %
Bioéthanol	1 ^{er}	40 %
Bœuf	1 ^{er}	28 %
Café	1 ^{er}	27 %
Soja (grain)	1 ^{er}	25 %
Maïs	3 ^e	10 %

Sources : Agra-FNP et MAPA

C'est également le 1^{er} exportateur mondial de bioéthanol, agro-carburant de première génération produit à partir de sucre. 10 % des surfaces cultivées sont destinées à la canne à sucre, soit 6,9 Mha pour la campagne 2007-2008, qui correspondent à 550 Mt de canne. La canne destinée à la production de sucre représente 2,8 Mha et la surface destinée à la production d'bioéthanol 3,2 Mha. Les surfaces restantes (0,9 Mha) servent à produire de la canne pour la cachaça, l'alimentation animale, les semences et autres utilisations.

2 - Politique agricole

La politique agricole concerne plusieurs aspects :

a) La gestion du foncier agricole

Plusieurs types d'exploitations coexistent :

- 300 000 gros exploitants,
- 200 000 petits exploitants mais avec de gros revenus en raison des cultures pratiquées,
- 800 000 petits entrepreneurs avec un revenu correct,
- 3,2 millions d'agriculteurs pauvres, avec un revenu moyen de l'ordre de 460 reals (entre 150 et 200 €), dont 2 millions de très pauvres traités dans la Bolsa Familia (programme social national phare du Président Lula).

Le premier modèle, celui des fazendas, ou grandes propriétés, est le fruit du passé colonial du pays. Vouées aux monocultures d'exportation, ces propriétés cultivent près de 44 Mha sur une surface cultivée totale du pays de 62 Mha (30 % des surfaces, soit 18 Mha, sont cultivés par l'agriculture familiale). Grâce à une politique d'innovation agronomique et de modernisation du parc des machines agricoles, la récolte de grains a ainsi doublé en 10 ans, comme la consommation d'engrais et de pesticides. La dépendance de l'agro-négoce brésilien dans les importations d'engrais est d'ailleurs vue comme un problème potentiel important par les autorités. Leurs principales productions sont le soja (OGM et conventionnel) et la canne à sucre (sucre et bioéthanol). Moins de 3 % des propriétés brésiliennes disposant d'une taille supérieure à 500 ha, possèdent plus de 55 % des terres.

À l'opposé, ce sont de nombreux très petits producteurs, souvent très pauvres notamment dans le nord et le nordeste. Le principal instrument d'appui à l'agriculture familiale est le Programme National d'Appui à l'Agriculture Familiale (PRONAF), lequel prévoit notamment le financement de la production de l'agriculture familiale via des crédits d'investissement et de campagne aux petits agriculteurs accordés à des taux préférentiels.

Les paysans sans terre, organisés au sein du MST, réclament une réforme agraire qui permette une agriculture familiale. La réforme agraire lancée par Lula est de fait lente à se mettre en place, et la question du partage des terres reste entière, avec régulièrement des tensions importantes et parfois violentes entre les grands propriétaires et les sans terre ou « sans assez de terre ».

L'actuel gouvernement essaye de concilier les intérêts de l'agro-négoce à vocation exportatrice, tant cette activité est vitale pour l'économie brésilienne (en 2008 elle correspond à près de 36 % des exportations brésiliennes et près de 35 % des emplois et en 2007 plus de 25 % du PIB), avec la question sociale des petits producteurs pauvres. Pour cela deux ministères chargés de l'agriculture coexistent : le MAPA (Ministerio de Agricultura Pecuaria e Abastacimento), qui gère plutôt l'agro-négoce, et le MDA (Ministerio de Desenvolvimento Agrario) qui s'occupe de l'agriculture familiale. Ces deux ministères ont des visions sensiblement différentes des politiques agricoles à mettre en place.

b) La question des OGM

Si les productions transgéniques étaient interdites jusqu'en 2000, la mise en culture illégale de plants de soja OGM venus d'Argentine, où 99 % des plants sont des OGM, a conduit le Président Lula à adopter des mesures provisoires autorisant la vente du soja modifié pour les récoltes 2003 et 2004. Aujourd'hui, environ 50 % des surfaces en soja seraient OGM.

En 2005, il signe la loi sur la biosécurité, qui fait de la CTNBio (Commission Technique Nationale de Biosécurité) la seule institution légalement apte à distribuer des licences d'exploitation de produits transgéniques.

En 2007, 150 000 ha de coton transgénique sont autorisés, et la recherche agronomique menée par l'Embrapa (équivalent de l'Inra), prépare des variétés OGM de papaye, de riz et de soja.

c) Les soutiens aux producteurs

L'intervention du gouvernement brésilien consiste essentiellement à faciliter l'accès au crédit, en proposant des lignes de crédits plus ou moins bonifiés par l'intermédiaire de la banque quasi-publique Banco do Brasil mais aussi par l'intermédiaire des banques privées.

L'État définit l'utilisation de ces lignes (crédits de pré-campagne, investissements, etc) et les secteurs bénéficiaires en fonction de la conjoncture. Ces interventions sont renforcées depuis fin 2008 pour faire face aux effets de la crise économique, notamment dans le secteur de l'élevage.

Le gouvernement souhaite aujourd'hui que les crédits ne soient pas destinés uniquement ou très majoritairement à l'agriculture entrepreneuriale (environ 80 % des lignes de crédits à l'heure actuelle), mais bénéficient aussi à l'agriculture.

Une politique énergétique forte accompagne d'ailleurs la production des agro-carburants, avec l'obligation d'intégrer le bioéthanol dans l'essence fossile des automobiles à hauteur de 20 % à 25 %.

d) La déforestation

Les derniers chiffres produits par l'INPE (Institut national de Recherche Spatiale), pour la période d'août à décembre 2007, montrent une nouvelle croissance record des déforestations, alors que celles-ci semblaient plutôt se ralentir au cours des 3 dernières années.

La déforestation en Amazonie a lieu sur des territoires spécifiques, les fronts pionniers. Ils constituent des territoires « en gestation », où se construit la transition plus ou moins rapide entre une situation « initiale », celle de la forêt ou savane primaire occupée exclusivement par ses occupants traditionnels (peuples indigènes), et une situation « aboutie », celle de l'intégration au Brésil développé. Le front pionnier avance dans la mesure où il est suffisamment attractif pour que des acteurs viennent s'y installer et y développer des activités, agricoles pour l'essentiel.

L'élevage extensif de bovins a joué et continue à jouer un rôle central dans l'attractivité des fronts pionniers. Pour différentes raisons techniques, il est la seule activité agricole bien adaptée aux précarités qui les caractérisent.

Là où l'expédition et l'exportation sont possibles, les volumes sont importants et renforcent directement l'attractivité du front : les investisseurs ou éleveurs viennent s'installer ici, attirés par un secteur en croissance et dont la filière efficace garantit les prix. C'est le point névralgique pour amorcer la spirale des effets d'entraînements. L'attractivité augmentant, elle accélère la structuration de l'espace : la course pour la terre s'intensifie, les infrastructures se multiplient, tout comme les investissements productifs.

S'il est clair que la filière bovine a un rôle essentiel dans l'avancée des fronts pionniers, elle n'est plus la seule. L'arrivée du soja, du maïs et du riz sur les fronts pionniers donne un nouveau coup de fouet à leur attractivité. Il est évident que les grains ne sont pas ou très peu cultivés directement sur les cendres de la forêt. Ils ne font que suivre l'élevage, le poussant vers le Nord et la forêt. Mais surtout le soja et les grains en général participent activement à animer un marché foncier local qui, lui, est une puissante incitation à la déforestation. L'arrivée des biocarburants et en particulier de la canne à sucre obéit aux mêmes mécanismes.

Cependant si l'élevage est un problème pour la société mondiale, il est une solution pour les sociétés locales. Il ne s'agit pas seulement de limiter les déforestations, mais bien de proposer des modes durables de développement territorial.

3 - Échanges commerciaux

La balance des échanges commerciaux brésiliens dans le domaine agroalimentaire est fortement excédentaire, et s'élève à 25,4 Mds € en 2006. Si le pays exporte essentiellement viandes (20,3 %), sucres (17,5 %) et oléagineux (15,9 %), il oriente ses importations vers les céréales (30,1 %) et les produits de la mer (10,1 %).

La France est le 9^e fournisseur du Brésil avec 2,5 % des échanges en valeur, loin derrière l'Argentine qui fournit pour 45,0 % des échanges (+32,9 % par rapport à 2005). Les exportations françaises, qui s'élèvent à 80 M€ (+32,4 % par rapport à 2005), sont caractérisées par les produits de la minoterie (30 %), les vins et spiritueux (26,2 %) et les produits laitiers (10 %).

La France importe du Brésil essentiellement des tourteaux de soja pour l'alimentation animale (49,7 %), du café (10,7 %), des produits de la mer (8,1 %) et des jus de fruits (6,4 %), pour un montant total de 980 M€ (-13,4 % par rapport à 2005). Elle est le 12^e client du Brésil.

L'UE est le premier client avec 33,1 % des ventes, suivie par la Chine (11,9 %), les États-Unis (9,4 %) et la Russie (6,3 %).

4 - Accords internationaux

Sur le plan régional, le Brésil appartient au MERCOSUR (MERCOSUL en portugais), institué par le traité d'Asuncion le 26 mars 1991 dont les membres sont l'Argentine, le Paraguay, l'Uruguay, le Chili (le Venezuela étant en phase d'adhésion).

Le Brésil a une position très offensive dans le cadre des négociations multilatérales de l'OMC. Il est un des pays fondateurs du G20 (instance créée lors de la réunion ministérielle de Cancun en novembre 2003), qui vise à faire entendre la voix des pays en développement, en s'en présentant comme un des chefs de file. Sa position, en tant que gros exportateur agricole, est d'obtenir une plus grande ouverture des marchés protégés des pays développés, et d'éliminer au maximum les aides à l'agriculture et notamment toutes les formes de subvention aux exportations, de façon à faire jouer à plein ses avantages compétitifs. Le Brésil milite ainsi en faveur d'une libéralisation du commerce mondial des produits agricoles

Le Brésil exporte essentiellement des matières premières agricoles ou des produits n'ayant subi que peu de transformation. Il est de ce fait très vulnérable aux variations des cours des matières premières. Ce pays n'a pas encore réussi à mettre en avant la spécificité et la qualité de ses productions, alors qu'il pourrait développer son image sur de nombreux produits comme la viande, le café, le jus d'orange, les fromages. C'est dans ce sens que travaillent les principales organisations professionnelles sectorielles. Par ailleurs, le ministère du commerce extérieur a défini comme priorité le renforcement de l'image des produits brésiliens.

Au cours des dernières années, les autorités et les professionnels brésiliens se sont engagés sur la voie des indications géographiques, et le Brésil est aujourd'hui un des soutiens de l'UE dans la promotion des IG dans les négociations internationales, même s'il s'agit essentiellement d'un soutien tactique en échange d'un soutien sur la question de l'accès aux ressources génétiques.

5 - Relations bilatérales

France - Brésil

Les relations très fortes développées entre les deux présidents de la République ont conduit à l'adoption d'un « Partenariat stratégique » franco-brésilien, qui couvre de très nombreux sujets (économie, culture, défense, recherche, etc). Ce partenariat ne comporte pas de volet spécifiquement agricole même, par exemple, si la coopération dans le domaine de la recherche a une forte connotation agricole. Le partenariat comporte cependant un volet « biome amazonien » dans lequel le Ministère de l'Agriculture pourrait être associé puisqu'il s'agit aussi de voir les conditions dans lesquelles les populations locales peuvent interagir de façon durable avec leur environnement.

Dans le domaine agricole, depuis 2006, les ministères français et brésilien ont décidé de coopérer dans le champ des indications géographiques (aide à la rédaction des textes brésiliens, formation des agents).

S'agissant de la thématique enseignement et recherche, signalons le programme de coopération franco-brésilienne dans les domaines des sciences agronomiques agroalimentaires et vétérinaire. Programme (BRA FAGRI). Cette coopération s'inscrit dans le cadre d'une convention CAPES DGER signée le 27 juin 2005. ce programme a pour objectif général de promouvoir dans les domaines des sciences agronomiques, agroalimentaires et vétérinaires des projets de coopération bilatérale en matière de formation des ingénieurs, d'échanges mutuels d'élèves-

ingénieurs et d'enseignants-chercheurs, d'études comparatives et d'évaluation des cursus et des méthodes d'enseignement dans les deux pays.

Le principal problème existant dans le secteur de la pêche est celui du développement de la pêche illicite dans les eaux sous souveraineté française au large de la Guyane. Lutter contre la pêche illicite en Guyane est une priorité pour les autorités françaises. La coopération avec les autorités brésiliennes est une des conditions de la réussite de cette lutte.

Soulignons que dans le cadre du redéploiement des personnels à l'international, le MAP a renforcé sa présence au Brésil par l'affectation d'un conseiller pour les affaires agricoles au service économique régional de Brasilia depuis début avril 2009.

Enfin, 2009 est l'année de la France au Brésil. Notons que dans le cadre des manifestations programmées, 3 projets proposés par le MAP ont été labellisés :

- un forum franco-brésilien « science et société, biodiversité, santé, développement durable pour tous »,
- le Forum-séminaire BRAFAGRI,
- une conférence sur les cultures alimentaires comparées au Brésil ●

