

Entre croissance et durabilité : quel modèle de développement agricole au Brésil ?

Le Brésil est aujourd'hui une puissance émergente figurant parmi les dix premières économies du monde. L'agriculture a beaucoup contribué à cet essor grâce à l'étendue du territoire, à l'importance des ressources naturelles et aux réformes radicales qui ont stimulé son développement. Toutefois, au-delà des réussites économiques et de sa promotion internationale, qui s'est affirmée entre autres grâce à ses capacités à l'export, le Brésil se heurte à des défis majeurs. Son modèle de développement masque des tensions et des inégalités géographiques et sociales profondes héritées du passé. Face aux limites économiques, sociales et environnementales qui pourraient handicaper sa croissance, le Brésil devra faire des choix pour concilier sécurité alimentaire et énergétique, préservation de l'environnement et affirmation de son statut d'acteur stratégique sur la scène internationale¹.

Cinquième plus grand pays de la planète par sa superficie, premier pays de l'Amérique du Sud par son étendue et sa population, le Brésil est aujourd'hui un acteur majeur sur la scène internationale et une grande puissance parmi les émergents. Sixième économie mondiale, il est le troisième plus grand exportateur agricole au monde et quatrième pour les denrées alimentaires. Attirant 25 % des investissements de la planète, il est le premier pays d'accueil et d'origine des investissements directs étrangers en Amérique latine² et cinquième récipiendaire à l'échelle mondiale³. Fort de ses richesses agricoles et pétrolières, le Brésil est également le deuxième producteur mondial de bioéthanol. Jouissant des plus grandes réserves de terres cultivables non cultivées au monde, il a forgé sa place à l'échelle régionale et globale grâce à une agriculture fortement exportatrice, des réformes économiques radicales et une politique active d'ouverture commerciale et d'influence. Cependant, le Brésil fait aujourd'hui face à plusieurs

défis qui pourraient mettre à l'épreuve son dynamisme économique : inégalité persistante des revenus, tensions sociales, limites environnementales, faiblesse des infrastructures, endettement, etc.

Cette note met d'abord en lumière le dynamisme du secteur agricole comme un des moteurs de la croissance brésilienne. Elle livre ensuite une analyse des défis majeurs auxquels ce secteur sera confronté et des impacts possibles des choix politiques qui pourraient être faits.

1 - L'agriculture, un secteur stratégique pour la croissance brésilienne

Même si l'industrie et les services sont en forte croissance, l'agriculture reste un poids lourd de l'économie du Brésil, pesant pour 5,8 % du PIB (contre 2 % en France)⁴. La part de l'agro-négoce⁵ s'élève, elle, à plus de 23 %. En 2009, l'agriculture employait 19,3 % de

la population active⁶ (soit plus de 19 millions de personnes), contribuant largement à la réduction de la pauvreté⁷. La part des emplois dans l'industrie agroalimentaire était de 2,7 %. Avec une vigoureuse croissance du PIB agricole, le Brésil est aujourd'hui le premier producteur et exportateur mondial d'une large gamme de produits : soja, café, sucre de canne, jus d'orange, viandes, tabac, etc. En dépit d'un faible soutien

1. L'auteur remercie le Service économique régional de Brasília et Jean-Guillaume Bretenoux pour leurs conseils lors de la relecture de cette note.

2. CNUCED, *World Investment Report 2011: Non-equity modes of international production and development*, juillet 2011.

3. Base de données de la CNUCED.

4. OCDE (a), *OECD Economic Surveys: Brazil 2011*, OECD publishing, octobre 2011.

5. Intrants, transformation, distribution.

6. OCDE (b), *Politiques agricoles : suivi et évaluation 2011. Pays de l'OCDE et économies émergentes*, éditions OCDE, 2011.

7. Plus de la moitié du recul de la pauvreté brésilienne serait imputable à la croissance des revenus agricoles au cours des 25 dernières années. Lire Cervantes-Godoy D., Dewbre J., *Importance économique de l'agriculture dans la lutte contre la pauvreté*, Éditions OCDE, 2010.

public aux producteurs⁸, par rapport aux pays de l'OCDE, et d'une consommation intérieure qui capte 79 % de la production agricole⁹, le secteur agroalimentaire assure plus de 38 % des exportations brésiliennes ainsi qu'un excédent commercial de 77,5 milliards de dollars en 2011¹⁰, alors que le pays était encore importateur net de produits agricoles dans les années 1970. Ainsi, l'agriculture a fortement contribué à la stabilité macroéconomique du pays à travers les flux de devises d'une part, mais aussi par sa contribution à la sécurité énergétique avec le développement de l'éthanol¹¹ d'autre part.

L'agriculture a également bénéficié des réformes macroéconomiques et structurelles enclenchées à partir des années 1990, visant une meilleure stabilité économique, une réduction de l'inflation et un accroissement des échanges. Ces réformes ont ouvert la voie à une agriculture compétitive grâce à la réduction des coûts de production (intrants) et aux interventions étatiques pour le contrôle des prix des principales commodités (café, sucre, blé). Une large expansion du crédit et la simplification du système fiscal, couplées à une politique sociale en faveur des populations défavorisées sous la

présidence de Lula (2003-2010), ont fortement profité aux entreprises, stimulé les investissements et relancé la consommation intérieure. Le secteur agricole, encore marqué par les crises financières, a vu sa croissance accélérer à partir de 2003, en partie grâce à un modèle productiviste s'appuyant sur une forte mécanisation, une intensification poussée et une grande réserve de main-d'œuvre. Avec la volonté de s'affranchir des conflits sociaux liés à la saturation foncière et à la colonisation de nouveaux espaces productifs, l'investissement dans la recherche agricole a permis d'accroître la productivité des cultures de plus de 151 % en 30 ans¹². Dans le cadre d'un ambitieux Programme d'Accélération de la Croissance (PAC) lancé en 2007, suivi en 2010 par un second programme, l'investissement dans les infrastructures¹³ devrait lui aussi contribuer à la dynamisation de l'agriculture, longtemps pénalisée sur le plan logistique dans les régions intérieures du pays. La spécialisation et le développement des monocultures ainsi que l'artificialisation des espaces par l'expansion des pâturages et de l'irrigation¹⁴ ont conforté cette croissance. Aujourd'hui, cinq filières (soja, sucre, viandes, maïs et lait) assurent 68 % de la valeur totale

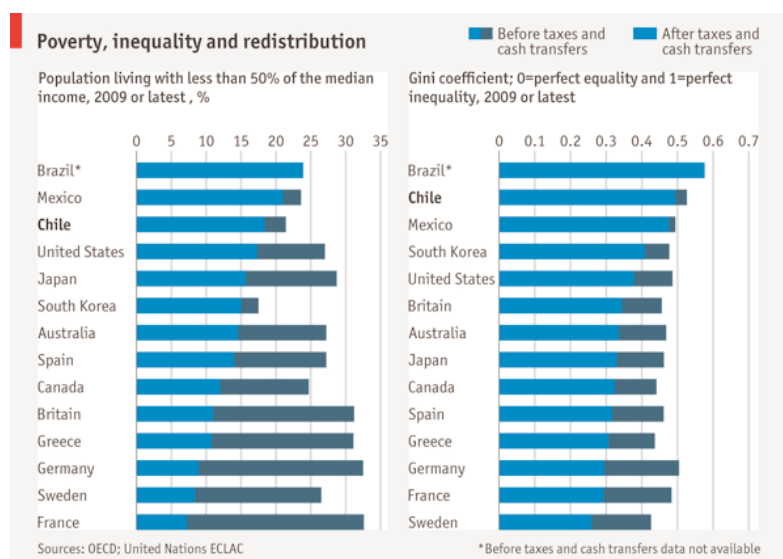
de la production agricole nationale, le soja et ses dérivés pesant à eux seuls pour 38,7 % des exportations agroalimentaires brésiliennes¹⁵.

2 - Une croissance face à de nombreux défis

2.1 - Persistance d'un modèle agricole dual et inégalitaire, à l'origine de déséquilibres sociaux

Le Brésil a hérité d'une **structure agraire fortement polarisée** entre agricultures paysanne et commerciale d'une part, et entre petites et grandes exploitations d'autre part. Les très vastes domaines latifundiaires (plus de 1 000 ha) détenus par un petit nombre de grands propriétaires terriens cohabitent avec de petites exploitations familiales qui représentent plus de 84 % de la population agricole, 38 % de la production et seulement 24 % de la surface¹⁶. La taille moyenne d'une exploitation familiale est de 18 ha, contre plus de 300 ha en moyenne pour les exploitations commerciales. En dépit des politiques gouvernementales volontaristes en faveur des deux agricultures (appui à l'incorporation de

Figure 1 -



Source : *The Economist*, 17 janvier 2012 (d'après des données OCDE et UNECLAC)

8. Selon les méthodes de calcul de l'OCDE qui, à titre d'exemple, ne prennent pas en compte les mesures de désendettement. Lire la note de veille n° 51 du CEP, *Les subventions agricoles des pays émergents : incompatibles avec les règles de l'OMC ?* : <http://agriculture.gouv.fr/Veille-no51-janvier-2012-Les>

9. EMBRAPA, 2011.

10. Ce chiffre inclut des produits agricoles non alimentaires comme les produits du bois, les textiles basiques, etc.

11. De Almeida A.O., *Exports, Energy, Food: The multiple functions of Brazilian agriculture*, juillet 2009.

12. Propos de K. Abreu, présidente du CNA, principal syndicat agricole brésilien (juillet 2011). La production a été multipliée par 2,5 entre 1990 et 2000 alors que la surface cultivée n'augmentait « que » de 30 %. Voir *Le Monde*, « Brésil, la nouvelle ferme du monde », juin 2011.

13. Les dépenses en infrastructure ont atteint 3,2 % du PIB en 2010 selon les chiffres de l'OCDE.

14. Tonneau J.P., Sidersky P., Eloy L., Sabourin E., « Dynamiques et enjeux des agricultures familiales au Brésil », *Géocoïnfluences*, 2010.

15. Institut Brésilien de Géographie et de Statistiques (IBGE), janvier 2012.

16. IBGE (2009) sur la base du recensement agricole de 2006.

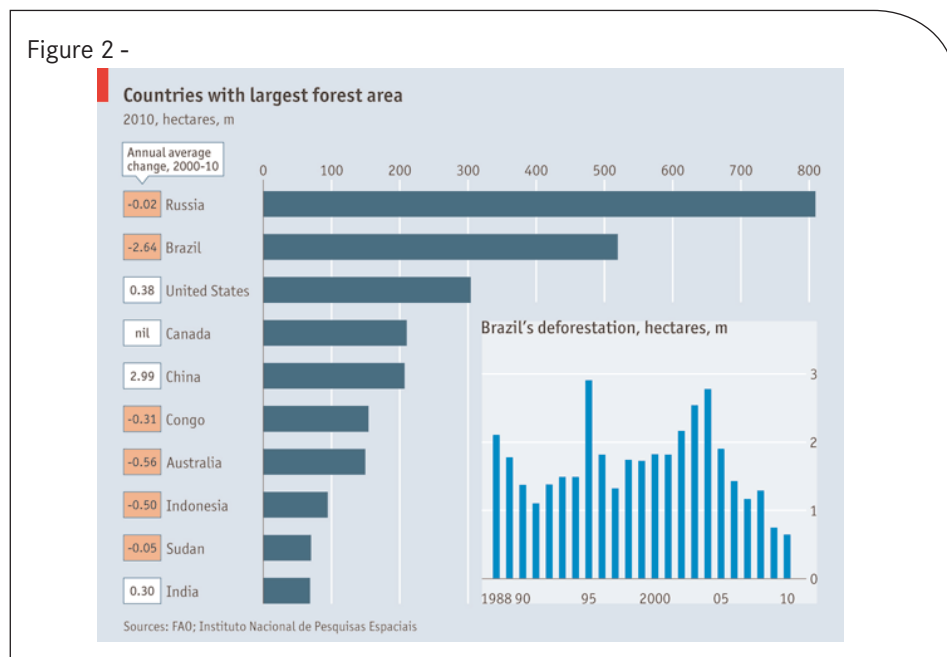
paquets techniques¹⁷, politiques sociales, réforme du code du travail rural), le Brésil n'a pas encore réussi à équilibrer ces deux modèles. Aujourd'hui, 79 % de la valeur de la production agricole du Brésil sont assurés par 5 % des exploitations. Issues de la modernisation de l'agriculture, ces dernières pratiquent une agriculture très intensive, intégrée à un puissant complexe agro-industriel et bénéficiant des revenus de l'exportation (cane à sucre, soja, maïs). À l'opposé, et même si une partie des exploitations familiales modernes réussit à s'imposer¹⁸, la petite agriculture peine à s'insérer sur les marchés et à dégager des revenus¹⁹. Employant plus des trois quarts de la main-d'œuvre agricole, elle est tournée

vers les productions vivrières, centrales dans l'alimentation des Brésiliens (haricot, manioc, riz) et moins exigeantes en capital. Si l'appropriation du territoire, notamment en Amazonie, a été historiquement menée par cette petite agriculture défricheuse fuyant des régions en surpopulation agricole, elle se heurte constamment à la pression des grands propriétaires dont l'extension impose de nouveaux modèles d'occupation du territoire qui deviennent dominants (élevage extensif ou culture de soja) alimentant **pauvreté, conflits et migrations**. Certes en régression, la pauvreté touche encore 21,4 %²⁰ de la population brésilienne, une personne sur quatre étant considérée comme « très pauvre » (moins de 30 euros par

mois) parmi les 30 millions de Brésiliens vivant en milieu rural²¹ (figure 1).

2.2 - Tensions sur le foncier et les ressources naturelles

L'accès au foncier est un problème récurrent dans la société rurale brésilienne où les familles sans terre dénoncent sans cesse le gaspillage terrien des grandes propriétés. Si les politiques agricoles se sont longtemps focalisées sur l'objectif de moderniser l'agriculture pour pallier des rendements faibles, à l'origine des migrations rurales, les avancées techniques n'ont pas pu régler pour autant le problème de la concentration foncière, de l'usage des terres et les tensions qui en découlent²². Car il ne s'agit pas seulement de conflits entre petits et grands agriculteurs mais aussi de conflits d'usage des terres entre indigènes, petits producteurs, activités agricole et forestière, etc. Aujourd'hui, moins de 2 % des exploitations de plus de 500 hectares occupent 55 % des surfaces cultivées. Cette concentration est source de violences dans certains milieux ruraux car l'accès à la terre et au travail est limité pour de nombreux paysans ou entrepreneurs agricoles peu capitalisés. La réduction de la demande en main-d'œuvre et la hausse des prix de la terre, comme résultats de la modernisation agricole, ont également



Source : *The Economist*, (d'après des données FAO et INPE)

Tableau 1 - Contribution des différents secteurs aux émissions de GES

Secteur	2008		2030 Scénario de référence		2030 Scénario faible émission	
	Mt CO ₂	%	Mt CO ₂	%	Mt CO ₂	%
Foresterie	536	42	533	31	196	19
Élevage	237	18	272	16	249	24
Énergie	232	18	458	27	297	29
Transport	149	12	245	14	174	17
Agriculture	72	6	111	6	89	9
Déchets	62	5	99	6	18	2
TOTAL	1 288		1 718		1 023	

Source : OCDE (2011) d'après Banque mondiale (2010)

17. Ensembles de produits ou de services liés servant à la modernisation de l'agriculture.

18. De petites exploitations entrepreneuriales existent et sont spécialisées dans le maraîchage ou la viande de volaille. Elles épongent une part importante du sous-emploi rural (*The Economist*, octobre 2011).

19. Pourtant, selon le dernier recensement agricole de 2006, l'agriculture familiale serait responsable de 70 % des aliments consommés au Brésil.

20. Banque mondiale (2009), dernières données disponibles.

21. *Le Monde*, « Le Brésil lance un programme d'éradication de la grande pauvreté », 4 juin 2011.

22. Bühler E.A., *Les mobilités des exploitations rizicoles du Rio Grande do Sul (Brésil) vers l'Uruguay : territorialités et stratégies transfrontalières d'accès aux ressources*, thèse de doctorat, 2006.

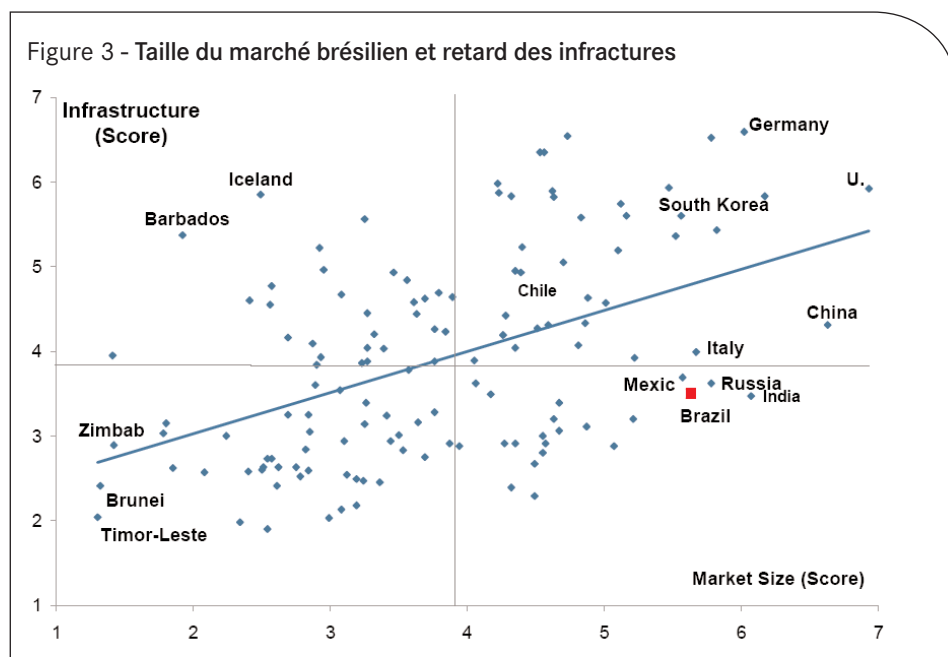
contribué à exclure une grande partie de la population paysanne. La colonisation de nouvelles terres par les migrants, phénomène caractéristique des régions amazoniennes et centrales du Brésil, est une alternative aux conflits fonciers. Certes, les situations sont différentes selon les régions. Dans le Sud, à titre d'exemple, les petites agricultures sont viables bien qu'il y ait peu de terres disponibles. Les gouvernements successifs des présidents Cardoso et Lula ont permis une augmentation significative des occupations foncières et une amélioration de la situation sociale limitant la demande en terres. Une politique ciblée en faveur de l'agriculture familiale donne également des résultats. Toutefois, le modèle de développement agricole reste empreint de lourdes conséquences sociales sur beaucoup de petits exploitants faute d'une réforme agraire proprement dite s'attaquant aux sources d'inégalités²³.

Plus récemment, le défrichement a été fort de la part d'une agriculture à grande échelle très spécialisée (soja ou élevage), modifiant sans cesse les frontières agricoles, les repoussant même parfois au-delà des frontières nationa-

les. Depuis 1996, les surfaces cultivées au Brésil ont augmenté de 30 % (progressant des côtes vers l'intérieur, en direction du centre-ouest et nord-ouest)²⁴. Cette progression s'est étendue aux pays limitrophes (Paraguay, Argentine, Bolivie, Uruguay et Venezuela). Considéré comme renforçant le mouvement de saturation et de concentration foncière par les mouvements sociaux, le droit d'acquisition de terres brésiliennes par les firmes étrangères a permis l'achat de 4,5 millions d'hectares, soit 0,5 % du territoire national²⁵, en majorité par des multinationales. Si l'achat des terres brésiliennes semble être mieux encadré par la loi dans une volonté de contrôler les ressources naturelles, la réforme actuelle du code forestier (qui fixe les obligations environnementales sur les exploitations agricoles) peine à aboutir en raison des divergences d'intérêts entre écologistes et grands investisseurs agricoles.

Alors que l'agriculture occupe désormais 26 % de la surface amazonienne²⁶, cette expansion semble entretenir un rapport prédateur avec l'espace et l'environnement. Malgré les engagements de l'État à diminuer de

80 % la déforestation d'ici 2020 et les progrès observés en matière de réduction d'émission de gaz à effet de serre (GES), la valorisation excessive des terres, l'épuisement des sols, la destruction des zones de protection environnementale par l'élevage extensif, l'abattage ou le brûlis de la forêt amazonienne, ainsi que le travail forcé sont autant de facteurs qui menacent la durabilité du système productif agricole à long terme (figure 2). Certes, les programmes de soutien à l'agriculture intègrent davantage des critères environnementaux et de durabilité. Plusieurs initiatives ont été regroupées sous l'égide du programme à faible émission de carbone (*Programa ABC*) mais celui-ci est loin d'avoir atteint pour l'instant les objectifs espérés. Le Brésil reste aujourd'hui le sixième émetteur mondial de GES²⁷, l'exploitation illégale de la forêt étant responsable de près de la moitié de ses émissions, alors que l'élevage est le deuxième secteur émetteur (tableau 1). Le gouvernement brésilien s'est fixé pour objectif de doubler la production biologique d'ici 2015. La consommation d'engrais minéraux reste cependant très élevée, représentant 6 % de la consommation mondiale (NPK), dont les trois quarts sont importés. L'impact des pesticides sur la qualité de l'eau et les niveaux de consommation d'eau pour l'agriculture sont également des enjeux importants pour le système agricole brésilien²⁸, peu pris en compte par les politiques publiques.



En bas à gauche : petits marchés et faibles infrastructures
 En haut à droite : grandes économies et infrastructures développées
 Échelle de 1 à 7 (7 étant le meilleur score)
 Source : Forum économique mondial, Morgan Stanley (2010)

23. Selon une étude récente menée par *Fundação Getulio Vargas* sur les revenus des agriculteurs brésiliens, seul un tiers des revenus des producteurs pauvres provient de leur activité agricole.

24. *The Economist*, « Brazilian agriculture: The miracle of the cerrado », août 2010.

25. *La Croix*, « Au Brésil, l'achat des terres est placé sous contrôle », novembre 2011.

26. *AgraEurope*, « Brazilian Farm lobby defends record on deforestation », septembre 2011.

27. Classement rendu public par Maplecroft, société britannique spécialisée dans l'analyse du risque, à la conférence annuelle de l'ONU sur le climat à Durban (décembre 2011).

28. OCDE, *Politiques agricoles des pays non membres de l'OCDE suivi et évaluation*, 2007.

2.3 - Fortes dépendances économiques et endettement

L'endettement reste un facteur de vulnérabilité du secteur agricole brésilien. L'expansion du modèle agro-industriel marque une dépendance accrue de l'agriculture vis-à-vis du secteur industriel internationalisé (approvisionnement en intrants majoritairement importés) et une concentration des efforts productifs de l'agriculture dans les cultures d'exportation. La compétitivité des produits agricoles brésiliens implique le financement de « paquets technologiques modernisants »²⁹ permettant l'accès aux conditions de standardisation imposées par le marché international, mais elle peut signifier aussi l'enfermement dans un cycle d'endettement pour de nombreux producteurs auprès des banques et des systèmes de crédit public appliquant, de surcroît, des taux d'intérêt très élevés par rapport à la moyenne internationale. Cela conduit le gouvernement à adopter régulièrement des programmes de restructuration des dettes et d'abandon de créances de façon à soutenir la capacité d'investissement des producteurs.

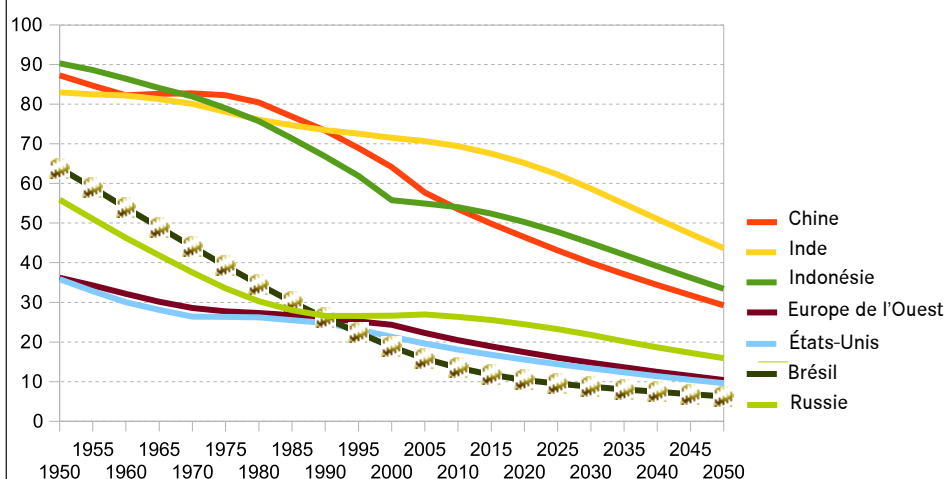
Si les excédents du commerce agricole extérieur ont fortement contribué à réduire la dette brésilienne, la limitation de cette stratégie découle du fait qu'elle entretient la dépendance du secteur par rapport à l'économie internationale, avec des conséquences lourdes à la fois sur les comptes publics qui subventionnent les crédits ruraux et sur les petites ou moyennes exploitations agricoles qui n'en bénéficient que peu. La re-négociation de la dette du secteur agricole, une pratique courante au Brésil et de plus en plus utilisée depuis 2005-2006³⁰, est un outil « invisible » de soutien à l'agriculture que certains pays dénoncent d'ailleurs âprement dans le cadre des négociations de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Le soutien aux agriculteurs se fait aujourd'hui par l'intermédiaire du système de crédit officiel (Système National de Crédit Rural), des entreprises nationales de l'amont ou de l'aval agroalimentaire ou de bailleurs de fonds internationaux. Les subventions de la modernisation agricole (allègement fiscal, octroi de prêts préférentiels, abandon de créances, etc.), de par leur sélectivité sur la nature des exploitations aidées, entretiennent une ten-

dance historique de « modernisation conservatrice » qui se fait aux dépens d'une réforme agraire en faveur d'une meilleure répartition foncière et des revenus. L'envolée des prix agricoles sur les marchés internationaux qui a renforcé, sous l'effet de la spéculation, la pression inflationniste sur le foncier, ne fait que compliquer la redistribution des terres au Brésil par l'impact du coût des désappropriations³¹. En même temps, elle favorise l'expansion de l'activité agricole dans les territoires où les prix des terres sont les plus attractifs (Amazonie ou *Cerrado*). Ainsi, la déforestation qui a atteint en 2010 son taux le plus bas depuis douze ans, a progressé de 500 % entre 2010 et 2011³² notamment dans l'État du *Mato Grosso*, berceau de la culture du soja.

3 - Vers un modèle de développement plus durable ou l'équilibre des fonctions agricoles

Le défi de l'agriculture brésilienne semble donc de maintenir un équilibre entre les rôles multiples qu'elle a jusque-là assurés dans le développement du pays. Entre la **priorité alimentaire**, la **sécurité énergétique** et l'**export** comme garant de la stabilité macroéconomique, des arbitrages lourds de conséquences s'imposeront à moyen terme.

Figure 4 - Évolution de la population rurale (en pourcentage de la population totale) dans les BRIC et autres pays (milliers)



Source : Élaboration de l'auteure d'après *World Urbanization Prospects 2009*

29. Bursztyn M., « Endettement et crise du monde agricole brésilien », *Tiers-Monde*, tome 25, n° 99, p.649-658, 1984.

30. Selon l'étude menée par DTB Associates (septembre 2011), l'évaluation de « l'équivalent subvention » de la dette agricole brésilienne atteindrait 50 milliards USD. Pour la CNA, principal syndicat agricole du Brésil, 58 mesures de restructuration de la dette ont été adoptées depuis 1996. Le dernier plan de soutien aux producteurs annoncé le 12 janvier 2012 par le gouvernement brésilien coûterait 440 millions d'euros (essentiellement en restructuration de la dette).

31. Alentejano P.B., Porto-Gonçalves C.W., « Brésil : mouvements paysans face aux conséquences foncières de la hausse des prix », *Alternatives Sud*, 15 (4), p.197-202, 2009.

32. « Climate Change and Environment Risk Atlas 2012 », étude menée par Maplecroft (novembre 2011) et les données de l'Institut National de Recherches Spatiales brésilien (<http://maplecroft.com/about/news/deforestation.html>)

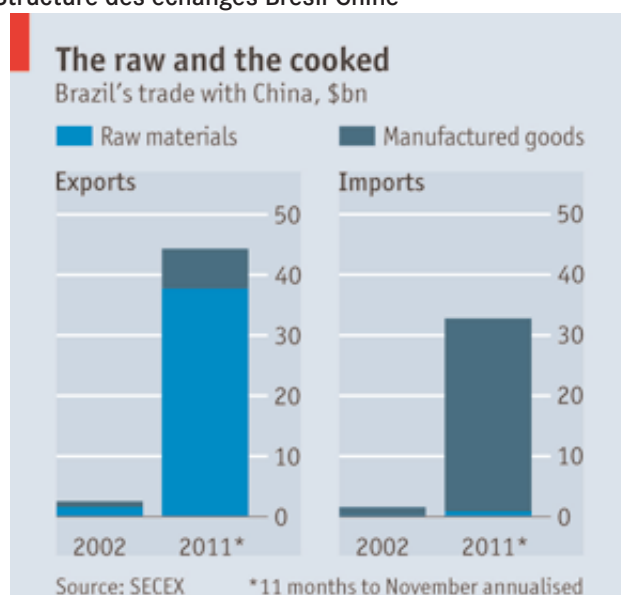
La prédominance actuelle de la dimension exportatrice de l'agriculture est une tendance historique qui, si elle se maintient, questionne la durabilité du système agroalimentaire et sa capacité à fournir au marché domestique une alimentation de qualité et accessible à tous. Si la **sécurité sanitaire** reste à parfaire sur le marché interne, l'**accessibilité de la nourriture** se pose comme un défi pour les Brésiliens au faible pouvoir d'achat comme pour les **politiques d'infrastructures** qui, malgré des objectifs ambitieux, peinent à réduire l'enclavement des territoires et à avoir des retombées sociales (figure 3). La réallocation de la production est d'ailleurs un des premiers objectifs des politiques mises en place par la CONAB, société nationale d'approvisionnement (stockage de production, financement du transport, etc.). Aujourd'hui, l'enjeu de la **sécurité alimentaire** au Brésil n'est pas un problème quantitatif mais de répartition. La gestion des ressources, certes abondantes, apparaît ainsi comme un défi face à une population croissante, une population rurale en fort déclin (figure 4) et de très fortes inégalités socio-économiques.

Pour l'heure, si des gisements de productivité sont encore exploita-

bles, les stratégies alimentaire et énergétique du Brésil semblent se maintenir, favorisant les cultures d'exportation et la production de **biocarburants** aux dépens des cultures vivrières et ce, en dépit de l'émergence d'un débat international sur les effets de compétition dans l'affectation des sols et les impacts environnementaux³³. L'essor des filières viande bovine et volaille, dont la production a doublé en moins de quinze ans³⁴ et pour lesquelles le Brésil détient le premier rang mondial à l'export, pose d'abord la question de l'influence du Brésil sur les marchés céréaliers mondiaux. La difficile conciliation entre une production destinée à l'alimentation animale intérieure (notamment en maïs) et une offre à l'export pourrait créer des tensions sur ces marchés, alors que l'architecture de l'offre mondiale se recompose et que la demande (notamment en Chine) s'intensifie³⁵. L'expansion de la production animale pose également la question de la transition nutritionnelle et du bouleversement du modèle de consommation brésilien qui substitue aux denrées traditionnelles de base (riz, haricot, manioc) des graisses animales, contribuant à la progression de l'obésité et du surpoids (touchant plus de la moitié de la population). Le recul de la

demande intérieure en produits vivriers, notamment en riz (- 2,8 % au cours des cinq dernières années³⁶), conforte le Brésil dans sa stratégie de conquête des marchés internationaux, notamment dans les zones déficitaires à forte demande intérieure (comme en Afrique, la CEDEAO représentant 25 % des importations mondiales de riz)³⁷. En revanche, il n'est pas certain que ces orientations soutiennent un modèle durable de production, sachant que la mobilité productive des investisseurs brésiliens pousse à des re-localisations entraînant, entre autres, des pressions foncières sur les pays voisins du continent Sud-américain. Si le Brésil profite largement de l'ouverture des marchés mondiaux et de la forte croissance des pays émergents pour accéder à des marchés, une réflexion s'impose sur les incidences de cette expansion sur l'économie brésilienne et sa désindustrialisation. Un fort déséquilibre est en effet apparu entre des exportations brésiliennes vers la Chine, constituées quasi-exclusivement de matières premières (tels le soja et le minerai de fer) et des importations du Brésil en provenance de la Chine constituées de biens manufacturés (figure 5). Cette situation pourrait amener le Brésil à une politique industrielle visant la compétitivité et l'investissement dans les

Figure 5 - Structure des échanges Brésil-Chine



Source : *The Economist*, 14 janvier 2012 (d'après des données SECEX)

33. Au Brésil, cette question ne se pose pas : pour le gouvernement, les cultures énergétiques représentent des surfaces limitées (+ 4 millions d'hectares en 10 ans contre + 13 millions d'hectares pour le soja) et les cultures d'huile de palme sont vues comme une source de développement économique dans certaines régions.

34. *AGRAlimentation*, « La peur du Brésil gagne les dirigeants agroalimentaires français », juillet 2011.

35. Une étude publiée le 3 janvier 2012 par Rabobank, *Will there be any corn left? Brazil as a swing factor in the international market*, estime à moins de 2 millions de tonnes seulement le surplus exportable de maïs en 2015, alors qu'il se positionne actuellement comme 3^e producteur mondial.

36. « The Americas have two faces », *Rice Today*, juillet-septembre 2011.

37. « Les céréales au cœur de la souveraineté alimentaire en Afrique de l'Ouest », *Grain de sel*, n° 54-56, avril-décembre 2011.

infrastructures afin d'accompagner ses entreprises vers une insertion internationale durable. Assortie d'une politique économique et monétaire³⁸ (contrant l'appréciation des taux de change), elle pourrait inverser la tendance à l'hypertrophie du secteur primaire dans l'économie brésilienne et sa dépendance aux marchés extérieurs.

Certes, le gouvernement semble avoir pris la mesure des risques liés au modèle dominant en orientant davantage sa stratégie en faveur de l'agriculture familiale qui approvisionne le marché domestique. La multiplicité des programmes dédiés aux petits agriculteurs et à la lutte contre la pauvreté en témoignent³⁹. Malgré un soutien public accru à l'agriculture (politiques de crédit, de prix et mesures de re-négociation de la dette rurale), une incertitude demeure quant à l'efficacité de ces mesures en termes d'affectation des ressources et d'impact sur les revenus agricoles. Pour l'heure, les politiques sociales semblent plus favorables à la réduction des inégalités, au prix de mesures coûteuses. Combinée à un vieillissement accéléré de la population (figure 6), entraînant un ralentissement de la croissance de la production potentielle, cette tendance pourrait amener à moyen terme le Brésil à réorienter ses dépenses publiques au détriment de l'agriculture (santé, retraite).

Fort de ses avantages comparatifs naturels, le « miracle économique » du Brésil est aussi le résultat de réformes et de politiques audacieuses qui ont forgé sa promotion internationale. Dans son ambition globale, et au-delà de la nécessité de penser une complémentarité plus efficace entre ses agricultu-

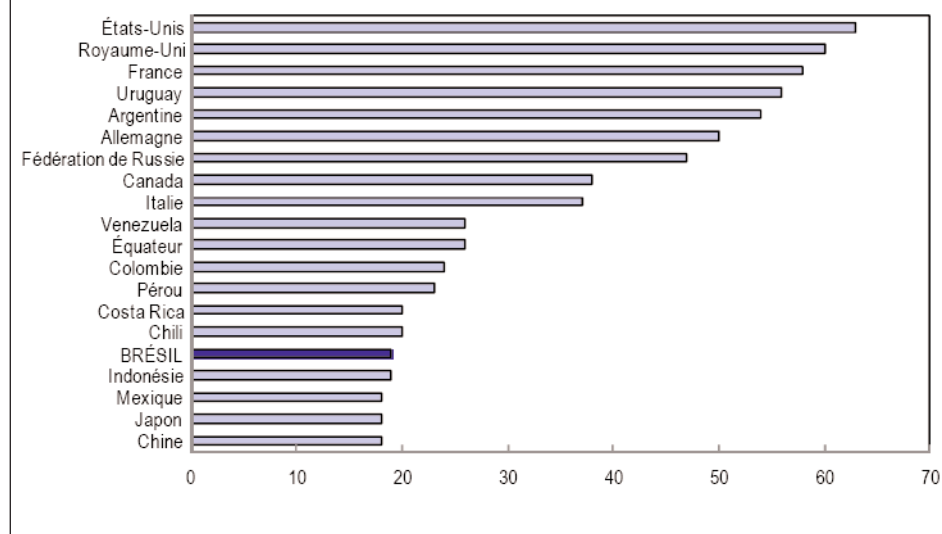
* *
*

res, les défis d'une croissance plus équilibrée lui imposeront des arbitrages difficiles. Le choix d'une croissance par l'exportation se traduira par la nécessité de réajuster sa stratégie commerciale dans le sens d'une diversification des partenariats, une voie que le Brésil emprunte déjà en misant sur des marchés porteurs (notamment en Méditerranée ou en Afrique). Ses rapprochements stratégiques avec les pays du Sud (à travers des alliances régionales), si ils ne sont pas uniquement d'ordre commercial, devraient conférer au Brésil un rôle politique et diplomatique croissant dans les institutions internationales comme l'OMC. Cette tendance serait toutefois à relativiser par la montée du protectionnisme du Mercosur, cherchant à rééquilibrer les termes des échanges commerciaux et à maintenir la croissance et l'emploi dans cette zone, d'une part, et par la volonté des pays agro-importateurs du Sud de renforcer leurs productions locales dans un objectif d'autosuffisance et de sécurité alimentaire d'autre part. Si les marchés d'exportation les plus dynamiques se concentrent encore en dehors de l'OCDE, le Brésil pourrait prétendre à des débouchés européens jugés prioritaires, au prix d'efforts conséquents en matière de traçabilité, de bien-être animal, d'équité sociale et de respect de l'environnement. Le prochain Sommet de la terre (Rio + 20) devrait être une occasion pour le Brésil d'affirmer politiquement ses engagements en faveur d'un modèle agricole plus durable, dont la traduction dans les faits reste cependant incertaine. Pour les puissances traditionnelles, dont l'Europe, il semble indispensable de suivre de près la dynamique de ce pays émergent dans un contexte de redéfinition de la PAC et de croissance des échanges commerciaux mondiaux.

38. Salama P., « Chine-Brésil : industrialisation et "dés-industrialisation précoce" », Working Paper, séminaire BRICS, MSH Paris, octobre 2011.

39. La stratégie « Faim zéro » initiée par Lula se décline en plusieurs programmes dont le « Programme national de soutien à l'agriculture familiale » (PRONAF), le Programme d'Acquisition de l'Agriculture Paysanne (PAA), le Programme national d'alimentation scolaire et « Bolsa Familia ». « Brésil sans misère » est le programme d'éradication de la pauvreté extrême de D. Rouseff, lancé en juin 2011, qui se situe dans la continuité de « Faim zéro ».

Figure 6 - Vitesse de vieillissement démographique



Nombre d'années requises pour un doublement de la population âgée de 65 ans et plus, de près de 10 % à près de 20 %

Source : OCDE (2011) d'après les données des Nations unies

res, les défis d'une croissance plus équilibrée lui imposeront des arbitrages difficiles. Le choix d'une croissance par l'exportation se traduira par la nécessité de réajuster sa stratégie commerciale dans le sens d'une diversification des partenariats, une voie que le Brésil emprunte déjà en misant sur des marchés porteurs (notamment en Méditerranée ou en Afrique). Ses rapprochements stratégiques avec les pays du Sud (à travers des alliances régionales), si ils ne sont pas uniquement d'ordre commercial, devraient conférer au Brésil un rôle politique et diplomatique croissant dans les institutions internationales comme l'OMC. Cette tendance serait toutefois à relativiser par la montée du protectionnisme du Mercosur, cherchant à rééquilibrer les termes des échanges commerciaux et à maintenir la croissance et l'emploi dans cette zone, d'une part, et par la volonté des pays agro-importateurs du Sud de renforcer leurs productions locales dans un objectif d'autosuffisance et de sécurité alimentaire d'autre part. Si les marchés d'exportation les plus dynamiques se concentrent encore en dehors de l'OCDE, le Brésil pourrait prétendre à des débouchés européens jugés prioritaires, au prix d'efforts conséquents en matière de traçabilité, de bien-être animal, d'équité sociale et de respect de l'environnement. Le prochain Sommet de la terre (Rio + 20) devrait être une occasion pour le Brésil d'affirmer politiquement ses engagements en faveur d'un modèle agricole plus durable, dont la traduction dans les faits reste cependant incertaine. Pour les puissances traditionnelles, dont l'Europe, il semble indispensable de suivre de près la dynamique de ce pays émergent dans un contexte de redéfinition de la PAC et de croissance des échanges commerciaux mondiaux.

Hiba El Dahr

Centre d'études et de prospective

Analyses déjà publiées par le Centre d'études et de prospective du ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche, de la Ruralité et de l'Aménagement du Territoire

Analyse n° 7, mai 2009, Entre logique sectorielle et logique territoriale : quel positionnement pour les aides aux industries agro-alimentaires ?

Analyse n° 8, mai 2009, Les politiques agricoles des régions : état des lieux et perspectives

Analyse n° 9, juin 2009, Les modèles macro-sectoriels en agriculture. La place du modèle MAGALI

Analyse n° 10, juillet 2009, La consommation alimentaire à l'épreuve de la crise

Analyse n° 11, juillet 2009, Les enjeux de la régulation du secteur laitier

Analysis no. 11, July 2009, Regulations of the dairy sector: what's at stake?

Analyse n° 12, mars 2010, Évolution sur dix ans de la consommation alimentaire : moins de matières grasses animales dans nos assiettes

Analyse n° 13, mars 2010, L'OCDE et les politiques agricoles : une analyse critique

Analysis no. 13, March 2010, The OECD and agricultural policy: a critical analysis

Analyse n° 14, avril 2010, Les agriculteurs dans la société française

Analysis no. 14, April 2010, Farmers in French society

Analyse n° 15, avril 2010, Le marché des engrais minéraux : état des lieux, perspectives et pistes d'action

Analyse n° 16, avril 2010, Appropriations foncières dans les pays du Sud : bilan et perspectives

Analyse n° 17, avril 2010, Agriculture Énergie 2030. Comment l'agriculture s'adaptera-t-elle aux futurs défis énergétiques ?

Analysis no. 17, April 2010, Agriculture & Energy 2030. How will farming adapt to future energy challenges?

Analyse n° 18, mai 2010, Terres cultivables non cultivées : des disponibilités suffisantes pour la sécurité alimentaire durable de l'humanité

Analyse n° 19, mai 2010, L'évaluation des politiques publiques, aide au pilotage de l'action ministérielle

Analyse n° 20, juin 2010, Analyse socio-économique et décision publique en matière d'alimentation

Analyse n° 21, juin 2010, La prospective et l'évaluation des politiques publiques agricoles. Panorama international

Analysis no. 21, June 2010, Strategic foresight and the evaluation of public policy on agriculture - An International Panorama

Analyse n° 22, juin 2010, Les mobilités géographiques des jeunes dans les espaces ruraux de faible densité

Analyse n° 23, septembre 2010, Le réseau d'information comptable agricole (RICA)

Analyse n° 24, octobre 2010, L'agriculture, clé du devenir économique et social chinois

Analyse n° 25, novembre 2010, Mondialisation et migrations agricoles

Analyse n° 26, novembre 2010, Prospective Agriculture Énergie 2030 : scénarios et pistes d'action

Analyse n° 27, février 2011, La demande alimentaire en 2050 : chiffres, incertitudes et marges de manœuvre

Analysis no. 27, February 2011, Demand for food in 2050: figures, uncertainties and leeways

Analyse n° 28, juin 2011, La production agricole mondiale à l'horizon 2050 : comparaison de quatre prospectives

Analyse n° 29, mai 2011, L'organisation de la certification des produits alimentaires

Analyse n° 30, juin 2011, Les politiques publiques de stabilisation du marché du riz en Asie

Analysis no. 30, June 2011, Asian public policies to stabilise the rice market

Analyse n° 31, juin 2011, Les organisations interprofessionnelles : un outil répandu de gestion des filières

Analysis no. 31, June 2011, Commodity associations: a widespread tool for marketing chain management

Analyse n° 32, juin 2011, Diversités du monde agricole

Analyse n° 33, septembre 2011, ACRE, un nouveau type d'aides confirmant l'orientation anticyclique de la politique agricole américaine

Analyse n° 34, septembre 2011, L'agriculture : une voie vers l'intégration régionale en méditerranée ?

Analyse n° 35, novembre 2011, L'avenir du bassin allaitant en Saône-et-Loire : un exemple de prospective agricole territoriale

Analyse n° 36, novembre 2011, Les coopératives agricoles : un modèle d'organisation économique des producteurs

Analyse n° 37, janvier 2012, L'agroforesterie en France : intérêts et enjeux

Analysis no. 37, January 2012, Agroforestry in France: benefits and issues

Analyse n° 38, mars 2012, Les femmes dans le monde agricole

Analyse n° 39, mars 2012, Bilan à mi-parcours du programme de développement rural hexagonal : réalisations physiques et financières

Analyse n° 40, mars 2012, Synthèse de l'évaluation à mi-parcours du programme de développement rural hexagonal

Tous ces numéros sont téléchargeables aux adresses suivantes :

<http://agriculture.gouv.fr/publications-du-cep>

<http://agreste.agriculture.gouv.fr/publications/analyse/>