

# Trajectoire socio-historique des politiques publiques en faveur de l'agroécologie et de l'agriculture biologique au Nicaragua : institutionnalisation et défis actuels

---

*Fréguin-Gresh, Sandrine<sup>1</sup>*

**Proposition de communication à la session « Trajectoire des politiques publiques en faveur de l'agroécologie en Amérique Latine et Caraïbe »**

**Colloque SFER  
« Politiques agricoles et alimentaires : trajectoires et réformes »  
20-21 Juin 2018 à Montpellier Supagro**

## **Résumé**

Cet article analyse de la trajectoire des politiques publiques au Nicaragua, centrée sur l'émergence de l'agroécologie et de l'agriculture biologique. Il montre que les politiques ont longtemps favorisé l'agriculture d'agroexportation conventionnelle. En réponse à des crises souvent liées à ce modèle, des agricultures alternatives ont surgi dans la paysannerie dès les années 1980, portées par les mouvements sociaux et la coopération. Après un engouement pour l'agriculture biologique, l'agroécologie s'inscrit dans l'agenda dès les années 2000. Si une loi spécifique voit le jour en 2012, son application est timide à cause des contradictions de la politique actuelle qui priorise l'augmentation de la productivité, même si des efforts sont faits pour rendre le secteur agricole durable.

**Mots clefs :** agroécologie, politiques publiques, trajectoires, agriculture biologique, Nicaragua

## **Summary**

The paper aims at analyzing the trajectory of public policies in Nicaragua, centered on the emergence of agroecology and organic agriculture. It shows that policies have long favored agro-export conventional agriculture. In response to crises often linked to this model, alternative agricultures arose in the peasantry in the 1980s, driven by social movements and cooperation. After a craze for organic farming, agroecology has been on the agenda since the 2000s. If a specific law comes into being in 2012, its application is timid because of the contradictions of the current policy which prioritizes the increase in productivity, although efforts are being made to make the agricultural sector sustainable.

**Key words:** agroecology, public policies, trajectories, organic farming, Nicaragua

---

<sup>1</sup> CIRAD, Montpellier [freguin@cirad.fr](mailto:freguin@cirad.fr)

# 1 Introduction

Au niveau international, l'agroécologie renvoie à deux domaines. D'une part, comme science, elle s'est développée avec des travaux dans plusieurs pays, en particulier aux États-Unis, qui la définissent comme une science visant à intégrer l'écologie dans l'agriculture. Cette science se développe dès les années 1970 en réaction à la première Révolution Verte dans les pays du Sud, notamment en Amérique Latine (Altieri 2017). D'autre part, la société, en particulier les mouvements sociaux latino-américains, s'est également emparée de l'agroécologie dès les années 1980 dans un contexte de polarisation des débats concernant les modèles de développement agricole : d'une part, un modèle fondé sur l'agriculture paysanne et familiale qui se consacre souvent mais pas seulement à la production vivrière sur la base du travail familial et de l'intensification par le travail, et de l'autre, l'agriculture entrepreneuriale et agroindustrielle, généralement conventionnelle, engagée dans la production pour l'exportation principalement et basée sur le travail salarié et l'intensification par le capital économique et financier (Fréguin-Gresh and Pérez 2014).

Le Nicaragua ne diffère pas de ce schéma car son agriculture est marquée par une forte polarisation de la structure agraire résultat d'une histoire tumultueuse. D'un côté, depuis la conquête espagnole, la concentration des terres et des ressources s'est opérée aux mains de quelques puissants propriétaires terriens et de sociétés agroindustrielles. Ces structures capitalistes sont engagées dans la production de café, de bétail, de canne à sucre, de bananes, d'arachide, de sésame, et récemment de palmier à huile pour l'exportation, grâce à l'appui des politiques publiques. De l'autre, une multitude de petits et moyens producteurs familiaux combinent des cultures alimentaires et l'élevage avec un objectif de sécurité alimentaire, même s'ils produisent aussi pour la vente et l'exportation pour acheter des aliments (Pérez, Grigsby, and Fréguin-Gresh 2015).

C'est dans ce contexte de dualité agricole et de tensions qu'émergent les fondements de l'agroécologie et de l'agriculture biologique au Nicaragua. Dès les années 1970, le modèle d'agriculture capitaliste conventionnelle et agroexportatrice promu et soutenu par les politiques publiques montre des limites économiques, sociales et environnementales et conduit à des crises. Le pays doit faire face à un mécontentement populaire croissant, notamment des paysans qui demandent l'accès à la terre et le partage des bénéfices du système, alors que l'économie est en crise et que le peuple prend les armes. En réponse à cette crise, et avec la refonte de la stratégie politique et économique dans les années 1980, alors que le manque de devises et l'embargo des États-Unis limite l'accès aux intrants agrochimiques, des solutions productives alternatives surgissent, à la fois plus respectueuses de l'environnement et de l'homme. Les prémisses de l'agroécologie et de l'agriculture biologique sont introduites dans la paysannerie, mais aussi dans les moyennes et grandes exploitations. En effet, les exploitations capitalistes trouvent dans l'agriculture biologique des opportunités économiques et des nouvelles niches dans un marché mondial toujours plus compétitif et volatile. Après une décennie de croissance cachée, le rôle de l'agroécologie et de l'agriculture organique dans la résilience des producteurs agricoles aux destructions de l'ouragan Mitch (1998) est enfin reconnu. Et après une décennie d'études techniques et d'émergence de coalitions d'acteurs promouvant le changement de modèle de développement agricole, les concepts d'agroécologie et d'agriculture biologique sont mis à l'agenda politique et incorporés dans une loi en faisant la promotion en 2012.

L'analyse propose une analyse d'un processus émergent concernant l'institutionnalisation de l'agriculture biologique et de l'agroécologie dans les politiques publiques au Nicaragua pour comprendre leur émergence. Basé sur une revue de la littérature, complétée par des entretiens avec une sélection d'acteurs clés impliqués dans l'élaboration ou l'application de la politique rurale actuelles. Les résultats de l'analyse ne sont ni figés ni définitifs, car le processus est *in itinere* et incertain dans son avenir. Cependant, ils apportent des éléments au débat tant au niveau national qu'international sur l'émergence de ces formes de production agricole alternatives et des politiques qui les favorisent. En effet, ce débat doit être replacé le débat plus large sur l'intensification de l'agriculture et sur les modèles de développement agricole.

Dans la première partie, nous présenterons le matériel et la méthode qui a guidé notre analyse. Après avoir ensuite présenté les concepts d'agroécologie et d'agriculture organique et leurs acceptations au Nicaragua, nous analyserons la trajectoire socio-historique des politiques publiques pour montrer comment ont été introduit et soutenues l'agriculture biologique et de l'agroécologie. Dans une dernière section, nous discuterons des raisons pour lesquelles la politique actuelle n'est pas appliquée aujourd'hui dans le pays pour conclure sur quelques réflexions sur des défis à venir.

## Matériel et méthode

Cet article est basé sur une revue de la littérature amorcée dès 2012 sur l'insertion du développement durable dans les politiques publiques au Nicaragua (Le Coq et al. 2013) et sur l'émergence des politiques promouvant l'agriculture familiale dans ce pays<sup>2</sup>. Dans sa suite, un travail a été réalisé ciblant l'agroécologie et l'agriculture biologique au Nicaragua, combinant l'analyse d'une cinquantaine de documents de politique, rapports techniques, articles scientifiques et de journaux avec des enquêtes conduites au printemps 2016 auprès d'une dizaine d'acteurs clefs. Ces acteurs ont été sélectionnés en fonction de leur appartenance à des ministères (Ministère de l'Economie Familiale, Coopérative, Communautaire et Associative MEFCCA, l'Institut Nicaraguayen de Technologies Agricoles INTA), des mouvements sociaux (Mouvement Agro-écologique et d'Agriculture Organique du Nicaragua MAONIC, Système d'Information Mésoaméricain d'Agriculture Durable SIMAS), des syndicats (Union Nationale des Agriculteurs et des Eleveurs UNAG), d'organisations internationales (Institut Interaméricain de Coopération Agricole IICA, Organisation Mondiale de l'Agriculture et de l'Alimentation FAO, Centre Agronomique Tropical de Recherche et d'Enseignement CATIE) et des universités (Université Nationale Agraire UNA, Université Centroaméricaine UCA, Université Autonome du Nicaragua UNAN-Managua), et ont tous joués, d'une façon ou d'une autre, un rôle dans l'émergence de l'agroécologie et de l'agriculture biologique dans l'agenda politique du Nicaragua.

La collecte des données s'est opérée sur la base d'un guide d'entretien élaboré dans le cadre de l'étude du Réseau Politiques publiques et Développement Rural en Amérique Latine « Politiques Publiques en faveur de l'Agroécologie en Amérique Latine), adapté au contexte et aux enjeux du Nicaragua. Ce guide était organisé en dix questions ouvertes, posées au fil des entretiens avec les acteurs clefs et portait sur : la définition du concept d'agroécologie et de ses particularités au Nicaragua, avec un focus sur l'existence de possibles différences avec l'agriculture biologique ; la mobilisation de l'agroécologie dans les activités de l'interlocuteur ; l'évolution de l'agroécologie dans le pays ; la caractérisation des priorités de l'actuelle politique de promotion de l'agroécologie et de l'agriculture biologique ; le rôle de l'interlocuteur et/ou de son organisation dans le processus d'élaboration de la politique nationale ; le contexte d'élaboration de la politique ; les avancées et les obstacles de cette politique ; le point de vue de l'enquêté sur la politique, ses réalisations, ses limites, et son fonctionnement ; les perspectives d'amélioration de la mise en œuvre de la politique ; des propositions de thèmes à traiter dans l'étude.

Nous avons dû faire face à la difficulté de pouvoir distinguer les discours scientifiques, militants et techniques se référant à l'agroécologie. Dans de nombreux cas, ces discours sont combinés. Nous ne prétendons pas non plus fournir une définition de ce qui est (ou devrait être) l'agroécologie au Nicaragua : nous sommes basés sur les définitions qu'en donnent les politiques publiques et les acceptations des personnes enquêtées, en essayant de repositionner ces concepts dans les processus politique plus larges, à certaines périodes de l'histoire. Pour cette raison, nous assumons la modestie de nos conclusions et invitons à la prudence une interprétation abusive de notre propos.

---

<sup>2</sup> Cette étude a débouché sur la publication d'un chapitre d'ouvrage (Pérez and Fréguin-Gresh 2015)

# L'agroécologie et l'agriculture biologique au Nicaragua

## Evolution des définitions et acceptations des concepts

Comme dans d'autres pays, il existe au Nicaragua des définitions de l'agroécologie, de l'agriculture biologique et écologique. Des premiers documents officiels font référence dès 2003 à l'agriculture écologique dans une perspective de certification (Comité Técnico de Medidas Fitosanitarias 2003). Dans cet optique, l'agriculture écologique, considérée comme l'homonyme de l'agriculture biologique, renvoie à « *tous les systèmes agricoles qui favorisent la production écologiquement, socialement et économiquement [de manière] saine d'aliments et de fibres, prenant [en compte] la fertilité du sol comme un élément fondamental de la réussite de la production réussie, respectant la capacité naturelle des plantes, des animaux et des terres, pour optimiser la qualité dans tous les aspects de l'agriculture et de l'environnement* ». Dans cette définition, les critères de santé et salubrité animale et végétale sont au cœur de la norme pour la production, l'élaboration, la conservation et la commercialisation qui doivent limiter l'utilisation de produits chimiques (et de préférence s'en passer) à une liste qui est explicitée (Comité Técnico de Medidas Fitosanitarias 2003). La réforme de cette Norme Technique en 2007 (Comité Técnico de Normalización et al. 2007) oppose clairement l'agriculture écologique à l'agriculture conventionnelle. Elle introduit le rejet des organismes génétiquement modifiés (OGM), une liste de pratiques permettant de remplacer les intrants chimiques qui deviennent excluants du processus de certification, insistant sur les effets nocifs de ces produits sur l'environnement et la santé publique, et les bases du respect du bien-être animal en élevage. L'agriculture écologique est alors envisagée comme « *un système de production agricole d'aliments sains, basé sur la santé, la nutrition, la conservation et l'amélioration du sol, sur l'utilisation appropriée de l'énergie, de l'eau, de la diversité végétale et animale, et dans l'application de techniques et ingrédients bénéfiques à l'environnement et contribuant au développement durable, supprimant l'utilisation d'intrants chimiques, d'OGM et de leurs dérivés* ».

Avec la promulgation du premier Plan de Développement Humain PNDH (2008-2012) et la mise en œuvre en 2008 d'un sous-programme du Ministère de l'Agriculture, l'Élevage et des Forêts (MAGFOR) de « Promotion et développement de l'agriculture écologique du Nicaragua » (PNAE), les textes officiels se réfèrent à l'agriculture biologique, toujours dans une perspective de commercialisation et d'exportation, mais insistant sur la nécessité de « *développer la production [biologique] à travers une gestion durable respectueuse de l'environnement, socialement acceptable et génératrice de revenus pour les petits producteurs et autres acteurs de la filière agro-alimentaire biologique* » (MAGFOR 2008). Ce n'est qu'avec le deuxième PNDH (2012-2016) que l'agroécologie est mentionnée pour la première fois (Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional 2012), une fois que la politique rurale fondée sur le Plan PRORURAL Inclusif (2010-2014) pose les jalons permettant de prioriser une production agricole durable et que la Loi de promotion de l'Agroécologie et de l'Agriculture Organique en 2011 mentionne explicitement ces formes de production qui doivent favoriser l'« *équité de genre [et la participation...] à travers le soutien aux processus de contrôle interne, la consolidation de l'institutionnalité et le dialogue public-privé avec le mouvement biologique national et sa Table organique* » (Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional 2009).

Ainsi, actuellement, la production agroécologique est définie par la Loi No.765 comme un « *processus productif où les ressources locales et la synergie des processus au niveau de l'agro-écosystème<sup>3</sup> sont maximisés, utilisant des pratiques qui favorisent leur complexité, adoptant un contrôle et une nutrition biologique optimale permettant de gérer le système de production ou l'exploitation agricole* » alors que la production organique renvoie à un « *système de production holistique qui utilise au maximum les ressources de l'exploitation par des pratiques de gestion internes, appliquant des méthodes biologiques et excluant l'utilisation de produits synthétiques* » (Comisión Nacional de Coordinación y Gestión del

---

<sup>3</sup> Défini comme un « système écologique composé d'une ou plusieurs populations d'utilité agricole et l'environnement avec lequel il interagit, dont les composants principaux sont les sous-systèmes des cultures ou de la production animale, identifiés sur les parcelles ou les zones de l'exploitation »

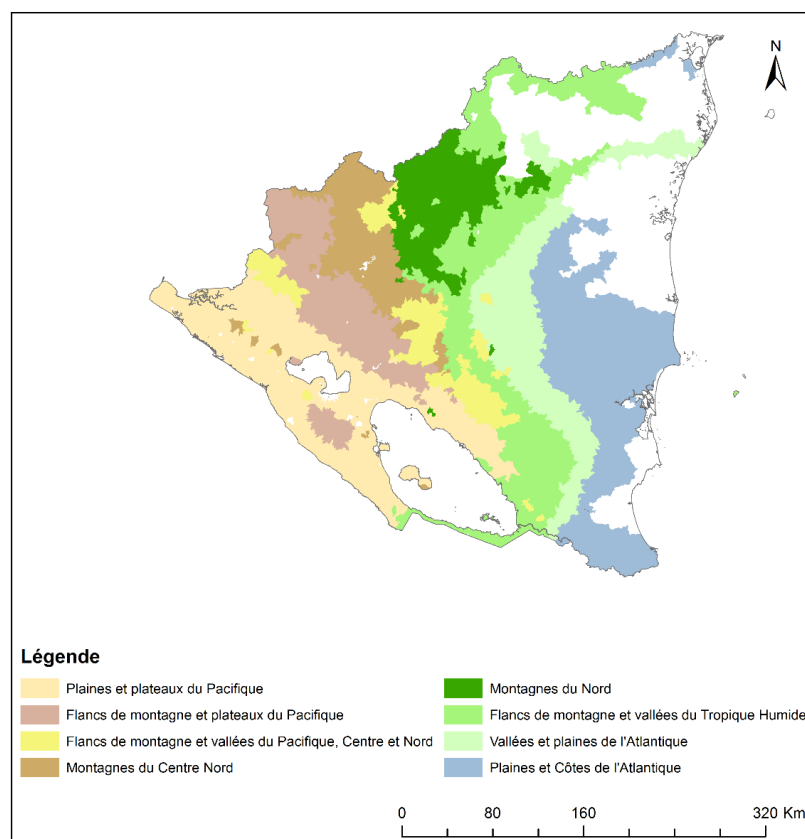
MAONIC 2011). Enfin, une norme technique obligatoire pour la caractérisation, la réglementation et la certification des unités de production agro-écologiques est promulguée en 2012 (Secretaria Ejecutiva de la Comisión Nacional de Normalización Técnica y Calidad 2012) qui introduit les bases scientifiques pluridisciplinaires de l'agroécologie comme garants du « *fonctionnement optimal* » de l'agroécosystème de ces processus et systèmes de production.

Toutefois, les enquêtes auprès d'acteurs montrent que l'acceptation des différents concepts varie. Si les agences gouvernementales peinent à différencier agriculture biologique et agroécologie, s'accordant cependant sur le rejet des intrants agrochimiques dans la production, les mouvements sociaux les plus radicaux insistent sur le fait que l'agroécologie est avant tout une « philosophie » dans laquelle s'inscrit un processus productif inclusif (des femmes, des personnes âgées, des consommateurs ruraux et urbains), c'est-à-dire une autre façon de penser et de pratiquer l'agriculture, condamnant par cela l'agriculture biologique comme n'étant qu'une nouvelle « niche de marché » fondée sur un cahier des charges qui ne questionne pas les fondements des problèmes du développement agricole et rural.

### Importance relative de l'agroécologie et de l'agriculture organique au Nicaragua

Au Nicaragua, l'agriculture est diversifiée, en premier lieu en raison des conditions biophysiques très diverses au niveau du territoire national qui peuvent se caractériser en termes d'altitude, de fertilité du sol, de pentes, de climat (températures et précipitations), risques naturels, etc. Il est ainsi possible de distinguer sept « macro-régions » aux conditions de production proches, qui donnent lieu à la mise en œuvre de différentes combinaisons de cultures et d'élevage (Figure 1).

Figure 1—Proposition de zonage biophysiques du Nicaragua



Source: Fréguin-Gresh y Razafimahefa (2016)

NB : les données dans les zones en blanc n'étaient pas disponibles lors de l'élaboration du zonage

La Figure 1 montre la diversité des conditions biophysiques du pays. Ainsi, alors que l'Est est le lieu de plaines et de plateaux fertiles de basse à moyenne altitude (<200m et jusqu'à 400m au-dessus du niveau de la mer) avec une topographie légèrement à moyennement ondulée qui reçoit une pluviométrie moyenne inférieure à 1200 mm par an) avec une saison sèche marquée et des risques de canicule, le Centre du pays est traversé par une chaîne de montagne pouvant s'élever jusqu'à plus de 1000m qui donne lieu à des régions parfois très pentues (>50% par endroits) et humides (1200-1600 mm). A l'Ouest, des vallées et des plaines aux sols fragiles dans des conditions tropicales humides (jusqu'à 3200 mm par an) s'étirent jusqu'à la mer caraïbe.

Historiquement, le peuplement du Nicaragua s'est amorcé dans les plaines et les plateaux du Pacifique, puis dans les montagnes du Centre Nord, en dehors de poches d'occupation indigène sur les bords des fleuves et dans des vallées de la Côte Atlantique. C'est dans les macro-régions du Pacifique, puis du Centre, que l'agriculture s'est développée en parallèle du peuplement (Maldidier and Marchetti 1996) sur la base de formes de production agricole très différentes. D'une part, des exploitations capitalistes héritières de la Conquête ont développé l'élevage bovin extensif, puis la culture de différents produits pour l'exportation (indigo, coton, sucre, bananes) et dans des enclaves sur la Côte Atlantique, l'extraction des ressources naturelles (bois et minerai). De l'autre, dans les interstices laissés par les grandes propriétés, une masse de petits paysans ont développé les cultures vivrières (maïs, sorgho, riz), les combinant quand ils le pouvaient avec l'élevage et des plantations paysannes (Merlet 1990). Aujourd'hui, la production vivrière et l'élevage bovin sont les principales productions agricoles si l'on considère le nombre de producteurs, mais en termes de surface, les cultures d'exportation (café, canne à sucre, banane, arachide, sésame) ont une part importante, voire dominante dans certaines régions (Fréguin-Gresh and Pérez 2014), alors que la concentration foncière est restée très forte (Pérez and Fréguin-Gresh 2014) : 10% des plus grandes exploitations agricoles du pays (généralement des entreprises agro-industrielles) accèdent à 63,5% des terres, tandis que 70% des structures de production les plus petites n'accèdent qu'à 10% des terres. Cette situation n'est pas étrangère aux trajectoires historico-sociales des politiques rurales qui ont marginalisé la paysannerie pendant des siècles (Pérez and Fréguin-Gresh 2015) : selon le dernier recensement de 2011, 10% des exploitations les plus grandes du pays (souvent des entreprises agro-industrielles) contrôlent 64% des terres tandis que 70% des petites structures de production n'accèdent qu'à 10% des terres. Cette situation est fortement liée à la trajectoire historico-sociale des politiques publiques qui ont marginalisé la paysannerie pendant des siècles.

### **Le poids de l'agriculture organique et de l'agroécologie au Nicaragua**

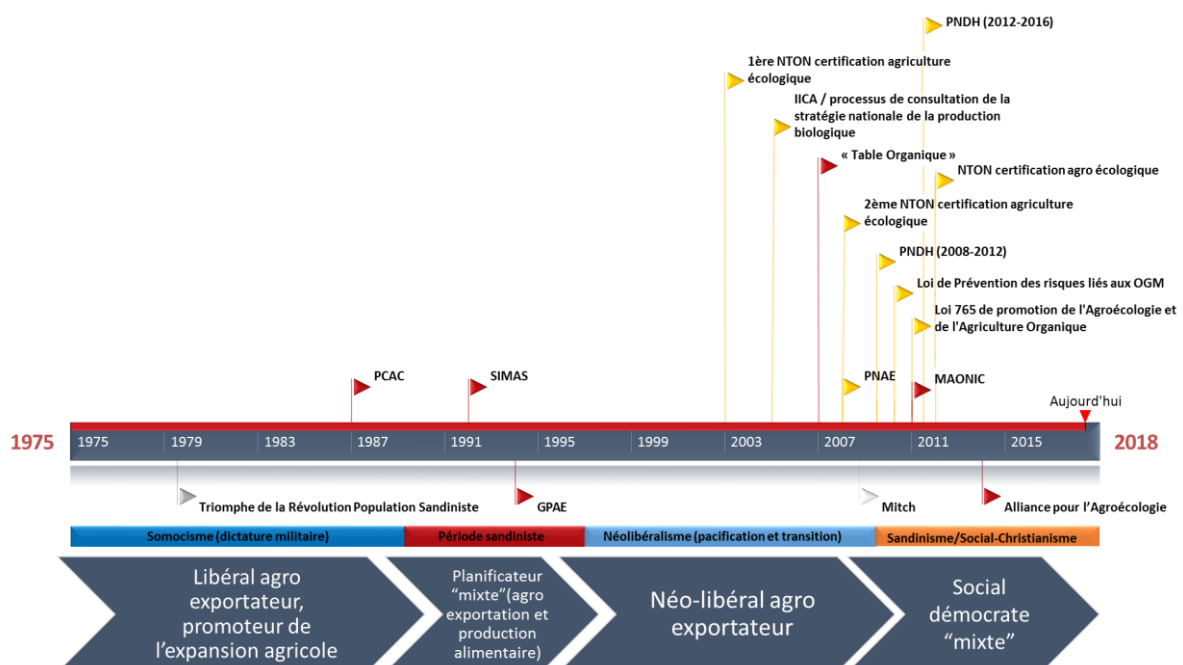
Comme dans la plupart des pays d'Amérique latine et Caraïbe, le manque de données fiables permet difficilement une estimation de l'importance de l'agroécologie et de l'agriculture biologique. La seule source d'information officielle est le recensement général de l'agriculture (le dernier recensement agricole date de 2011, le IV CENAGRO) qui dénombre 12 160 producteurs pratiquant l'agriculture biologique sur un total de 262 546 exploitations recensées au niveau national. Vu que le recensement aborde aussi la question des pratiques agricoles des exploitations enquêtées, il est possible d'estimer le nombre de producteurs adoptant au moins une des pratiques pouvant relever de l'agroécologie (comme des barrières vives, la plantation de cultures de couverture, la pratique du zéro labour, la mise en place de brise-vent, le non brûlis, l'utilisation d'engrais organiques, la rotation des cultures, etc.) à près de 173 000 producteurs. Si ce chiffre paraît considérable (65% des exploitations), les mouvements sociaux défendant l'agroécologie estiment plus raisonnablement entre 20 et 30 000 le nombre des exploitations agroécologiques. Ces mêmes sources estiment à plus de 7 400 producteurs biologiques, essentiellement dans les secteurs café, cacao, sésame, miel, noix de cajou, légumes et fruitiers (Comisión Nacional de Coordinación y Gestión del MAONIC 2011). Une raison possible de la différence entre les chiffres renvoie à l'incertitude des définitions et à des acceptations qui peuvent être différentes des concepts. La différence peut aussi s'expliquer par le fait que dans le recensement, des producteurs n'utilisant pas d'intrants de synthèse (pour des raisons économiques) se déclarent en agriculture biologique sans être nécessairement certifiés.

En termes de volume de production, un rapport MAONIC (MAONIC 2009) fait un bilan de la production biologique au niveau national. Selon ce rapport, l'agriculture biologique concernerait une quarantaine de produits certifiés : près de 77% de la surface certifiée biologique serait en café (>9 700 ha), 11% en cacao (1 200 ha), 9% en sésame (900 ha), et 2% en anacarde (1 400 ha). Cependant, des incertitudes subsistent sur ces valeurs. En effet, certains organismes de certification incluent dans leurs chiffres les superficies totales des exploitations et non les superficies des productions concernées, ce qui gonfle les chiffres. Quoiqu'il en soit, l'analyse de la distribution spatiale des produits certifiés en agriculture biologique montre que des « macrorégions » comme celle des montagnes du Centre-Nord (pour la production de café) et celle des vallées et plaines des tropiques (pour la production de cacao) concentreraient l'agriculture biologique, alors que d'autres (notamment les flancs de montagnes et les vallées du Pacifique) seraient davantage les lieux de la production agroécologique. Cette distribution n'est pas sans lien avec l'histoire du peuplement et de l'expansion agricole qui a permis aux différentes formes de production de se développer, les lieux de la production agroécologique restant des enclaves ou des interstices laissés par les grandes propriétés et l'agriculture conventionnelle.

## Trajectoire de la mise à l'agenda de l'agroécologie et de l'agriculture organique dans les politiques publiques

Sans revenir sur l'émergence du capitalisme agraire et la marginalisation de la paysannerie dès le XIX<sup>ème</sup> siècle qui a fait l'objet d'autres travaux (Merlet et al. 2009; Merlet 1990; IRAM 2000), il est utile de rappeler que les politiques publiques à partir des années 1930 ont largement favorisé l'agriculture conventionnelle et l'agro-exportation (Pérez and Fréguin-Gresh 2015) et que la réponse aux jeux de pouvoir à l'origine de cette tendance lourde a été l'émergence de formes alternatives de production, portées par les mouvements sociaux qui les ont inscrites dans l'agenda politique en une décennie (Figure 2 ci-après).

Figure 2 – Synthèse de l'analyse de l'institutionnalisation de l'agroécologie et de l'agriculture biologique au Nicaragua



Source: auteurs sur la base de Fréguin-Gresh (2017)

## **L'essor puis l'effondrement du modèle capitaliste agro-exportateur permet la prise de conscience des dérives de l'agriculture conventionnelle (jusqu'aux années 1970)**

Du milieu des années 1930 à 1979, après une longue phase de stagnation liée à la crise mondiale des années 1930, la famille Somoza accède au pouvoir et contrôle le Nicaragua par une dictature militaire de plusieurs décennies (IRAM 2000). A cette période, le caractère capitaliste tourné vers l'export de l'économie, qui a émergé au cours des 50 années antérieures (Merlet 1990) s'accroît parallèlement à la dépendance au marché mondial. Cette évolution se s'opère grâce au soutien des États-Unis qui investissent sur l'exploitation des ressources naturelles, le développement de l'agro-exportation et qui engendrent des importations massives vers le Nicaragua, notamment d'aliments. Entre 1950 et 1977, l'économie s'est rapidement développée avec des taux de croissance de 6,3% par an et est la plus dynamique et prospère d'Amérique Centrale (Wiggins 2007).

Le Ministère de l'Agriculture et de l'Elevage (MAG) qui est créé en 1952 promeut les produits d'exportation stratégiques (coton, café et viande, dans une moindre mesure, de canne à sucre et tabac) grâce aux financements et à l'assistance technique des États-Unis qui appuient la création d'un Service technique agricole national (STAN), étroitement lié au Département américain du Développement Agricole (USDA). D'autres instituts publics sont créés à cette époque avec le même objectif. C'est le cas de l'Institut Nicaraguayen du Café (INCAFE) qui s'occupe en sus de la production, des relations avec les entreprises exportatrices souvent proches du pouvoir et/ou liées aux intérêts américains, afin de faire respecter les accords internationaux pour la fixation des prix (Craipeau 1992).

La dynamique la plus illustrative de l'expansion de ce « modèle » s'opère dans le secteur du coton qui se développe dans les plaines du Pacifique Nord-Ouest (Chinandega, León) dès les années 1950. Le coton s'impose comme principale monoculture au niveau national et, pour cela, on fait généralement référence à cette période comme à celle du « boom du coton » (Fréguin-Gresh 2017). Ce « boom » dure vingt ans pendant lesquels le coton représente jusqu'à 50% des exportations. La conjoncture favorable des prix et de la demande internationale en coton permettent cette manne productive : avec des prix moyens de 25,4 USD le quintal en 1960-1965, le coton ouvre une nouvelle ère dans l'histoire économique du Nicaragua. La superficie consacrée au coton augmente vertigineusement de 16 000 à 181 500 ha entre 1950 et 1973. Selon les données de la Commission Nationale du Coton et de la Direction générale des douanes en 1974, la superficie en coton représente plus de 50% de la surface cultivée pour l'exportation, une proportion qui augmente au milieu des années 1970, avant d'être progressivement remplacée par le café.

L'expansion de l'agro-export au Nicaragua s'opère dans un contexte de « modernisation intense » de l'agriculture en Amérique Latine (Hurtado 2000) ou plutôt, de capitalisation de l'économie agricole : les relations salariales, généralisées dans l'agriculture d'exportation, sont introduites et remplacent le colonat, les grandes propriétés adoptent un fonctionnement entrepreneurial et moins féodal, se mécanisent et intensifient la production avec l'utilisation de produits chimiques généralement importés. Grâce à un accord entre le pouvoir, les banques (nationales et internationales) et les fabricants d'intrants, l'agroexportation se développe sur la base de l'adoption de « paquets techniques » qui incluent des semences, des crédits pour l'achat de machines, équipements et d'intrants (Larson 1989). A titre d'exemple, en 1973, le Nicaragua importe 2 030 quintaux de DDT, 1 300 quintaux de méthylation; 5,890 quintaux de Toxaphène, des pesticides actuellement interdits dans le monde (Pratt and Pérez 1997), mais à cette période, utilisés pour lutter contre les parasites du coton avec des dizaines d'applications par saison de culture (entretiens). Des techniciens, avec le soutien de STAN et de la coopération externe, sont à la disposition des producteurs agroexportateurs qui bénéficient, de plus, de crédits incitatifs conditionnés par l'adoption ces « paquets ». Les résultats en termes de productivité sont spectaculaires, avec par ex., l'augmentation des rendements en coton de 45% en moyenne entre 1950 et 1960 (Pratt and Pérez 1997). Mais pendant ce temps, la paysannerie continue à produire des aliments sans utiliser d'intrant chimique (Gonzalez 1999) et la situation du reste de la population en termes de pauvreté de de faim est catastrophique.



Les producteurs des exploitations capitalistes d'agroexportation sont favorisés de toute part par les programmes publics. Outre les aspects déjà mentionnés, d'autres programmes publics encouragent les travaux dans les ports et les routes pour faciliter la circulation des produits et l'amélioration des infrastructures de transformation des sous-produits, comme pour l'extraction d'huile de coton. Toutes les composantes des politiques sont mises au profit de ce modèle agricole et se désintéressent de la paysannerie. La croissance du secteur capitaliste est responsable du déplacement forcé de milliers de paysans pauvres (Maldidier and Marchetti 1996) dans un contexte de forte concentration des terres (Pérez and Fréguin-Gresh 2015) et l'accentuation de la dualité de la structure agraire fait croître le mécontentement populaire. Comme seule réponse de la dictature, un Institut agraire du Nicaragua (IAN) est créé à la demande des Etats-Unis, pour organiser l'ouverture de la frontière agricole et la colonisation des terres par la paysannerie avec des programmes de construction d'infrastructures dès 1963. Cependant, ces réformes permettent surtout d'assurer la disponibilité d'une main-d'œuvre bon marché pour l'agro-industrie et de faire perdurer le modèle (IRAM 2000).

Le tremblement de terre de 1972 détruit la capitale Managua et conduit dans le même temps à l'effondrement de l'économie et des institutions publiques. Dans la réponse à l'urgence et pendant la reconstruction, on observe une détérioration des structures socio-économiques et des détournements par les dirigeants qui font « des affaires dans la catastrophe » (Rueda Estrada 2013). La dette publique augmente considérablement, d'autant que dès la fin des années 1970, le modèle agro-export montre des signes de crise (Maldidier and Marchetti 1996). En plus du coût social majeur de l'expansion de l'agro-exportation, l'utilisation exagérée d'intrants importés génère une demande conséquente en devises étrangères qui constitue un lourd fardeau pour l'économie nationale. La crise de compétitivité du secteur cotonnier est inévitable au Nicaragua au moment où les coûts de production atteignent et dépassent les prix mondiaux, pour les mêmes raisons dans d'autres pays d'Amérique centrale. Il va sans dire que l'impact sur l'environnement et sur la santé publique de ce modèle, quoique non mesurable à cette époque, est considérable (entretiens).

### **L'émergence de modèles de production alternatifs, à contre-courant de la stratégie nationale dominante (années 1980)**

La période de 1979 à 1990 commence après des années de guérilla. Elle est marquée par le triomphe de la Révolution Populaire Sandiniste qui apporte des changements politiques et socio-économiques majeurs « à un moment d'épuisement d'une manière de gouverner, la dictature militaire, et une façon d'accumuler: le capitalisme agroexportateur » (Figuerola Ibarra 2005). La Junte qui accède au pouvoir se lance alors dans un modèle de gestion mixte avec un fort protagonisme de l'État avec pour objectif d'impulser des transformations profondes sociales et économiques (Núñez Soto 1984; Núñez Soto 1987), en parallèle à la réactivation macroéconomique et de la stabilisation, en donnant la préférence aux classes populaires pauvres (Ortega 1986). Cette période est clé dans l'histoire nationale car elle marque un changement radical dans le référentiel politique (Baumeister 1999).

Le nouveau gouvernement priorise dans sa stratégies politique et économique l'agriculture en promouvant la transformation de l'accès à la terre et du régime foncier et l'amélioration des conditions de production et de vie à la campagne par des programmes d'alphabétisation, de santé, et de sécurité alimentaire. L'objectif reste cependant l'augmentation des niveaux de productivité et la diversification de la production, notamment dans l'agroexportation. Mais, à la différence de la période précédente, l'Etat contrôle la gestion du secteur productif, la fourniture de crédit, d'assistance technique et de services, en privilégiant les formes associatives de production, quasi inexistantes avant 1979 (Rueda Estrada 2013).

Un Ministère du Développement Agricole et de la Réforme Agraire (MIDINRA) est créé en 1981, fusion du MAG et de l'IAN, pour administrer et encadrer la production : il gère des fermes d'État et des coopératives de production et de commercialisation qui sont créées dans le cadre de la réforme agraire qui s'opère sur la base d'un modèle collectif (IRAM 2000). L'analyse des évolutions dans le secteur café permet d'illustrer ce fonctionnement. Ainsi, le MIDINRA définit un cadre institutionnel pour la

production et la commercialisation du café selon le modèle planifié et centralisé précédemment décrit, avec des écueils : l'exclusivité des achats et des ventes de café est accordée à l'Institut du Commerce Extérieur et de l'Intérieur (INCEI), sous contrôle du Ministère du Commerce et de la Compagnie Nicaraguayenne du Café (ENCAFE), seul exportateur après 1979. Des programmes de modernisation de la production sont impulsés avec la création d'une Commission Nationale pour le Renouvellement des plantations de café (CONARCA). L'objectif est l'introduction de matériel génétique résistant à la rouille orangée qui affecte les plantations de café depuis 1976. Les caféiers « traditionnels » à port haut et plantés à faible densité sous un ombrage diversifié et dense, sont remplacés par de nouvelles variétés à port bas plantés à forte densité sous un ombrage plus clairsemé, voire sans ombre, sensés obtenir de hauts rendements (Oficina Regional para Programas Centroamericanos 1991). Toutefois, pour garantir ces performances, ces changements variétaux induisent le recourt aux intrants chimiques (herbicide, fongicide et nématicide et engrais) qui augmentent les coûts de production (Rocha 2003). Ces coûts sont couverts à cette période par des subventions publiques dans les fermes d'état et coopératives, mais pas pour les producteurs individuels, incapables d'assumer ces coûts. De plus, l'augmentation des rendements n'est pas au rendez-vous : ils restent légèrement inférieurs aux niveaux atteints à la fin des années 1970 (Bertrand and Rapidel 1999).

Dans ce contexte, deux dynamiques s'opèrent. La première concerne directement les fermes d'Etat et les coopératives qui bénéficient, comme mentionné pour le secteur du café, d'un accompagnement des politiques publiques. Celles-ci favorisent en parallèle des investissements pour le développement de projets agro-industriels, aussi fondés sur l'intensification de la production en capital économique et financiers. Pour maintenir les niveaux de rentabilité dans un contexte de prix internationaux bas des produits d'agroexportation, ces formes de production continuent à produire selon une logique d'agriculture conventionnelle avec une utilisation importante de produits chimiques, comparable à celle de la période antérieure. Cependant, à cause de la pénurie de devises et la compression des importations suite à l'accentuation de l'embargo des Etats-Unis et la diffusion de la guerre de basse intensité qui divise le pays, l'Etat prête plus d'attention à l'émergence de pratiques de production alternatives (Villas 2005) moins chères et mieux adaptées à une production agricole plus respectueuse de la conservation des ressources naturelles. En effet, c'est aussi à cette époque que le Mouvement Environnemental Nicaraguayen (MAN), un mouvement écologique avec une large base populaire, voit le jour et introduit dans le débat politique un agenda environnemental (Le Coq et al. 2013) qui débouche sur la création d'un Institut sur les Ressources Naturelles et l'environnement (IRENA) qui lance une série de programmes exemplaires pour protéger et restaurer l'environnement (par ex. le Programme Agriculture et Environnement PAMA). Ainsi, des programmes publics sont lancés, comme le programme de lutte intégrée contre les ravageurs ou celui de production de biogaz ou d'engrais organiques. Un centre national de protection des végétaux (CENAPROVE) est aussi créé et des universités conduisent des recherches sur ces alternatives. La coopération appuie cette dynamique.

D'autre part, des mouvements sociaux formés de syndicats et d'ONG nationales et internationales, soutenues par des financements de la coopération externe, promeuvent des pratiques alternatives pour les paysans et les producteurs familiaux indépendants et expérimentant de nouvelles techniques agronomiques et innovations, comme le programme Campesino a Campesino PCAC. Cette initiative, la plus connue et reconnue, naît à l'époque dans cette dynamique d'échanges et de co-apprentissages entre paysans au Guatemala, au Mexique et au Nicaragua. Ainsi, des producteurs mexicains, familiarisés avec des pratiques agroécologiques et des méthodes de transferts horizontaux d'innovations, réalisent des échanges avec des producteurs nicaraguayens dans un contexte révolutionnaire et de solidarité politique (Holt Giménez 2008). Au Nicaragua, le PCAC est promu par un programme de l'Union des Agriculteurs et les Eleveurs (UNAG), l'un des syndicats nouvellement créé qui devient le plus important du pays en nombre d'adhérents qui sont majoritairement issus de l'agriculture familiale. Le programme PCAC de la UNAG soutient en particulier l'expérimentation agricole paysanne qui promeut des pratiques permettant la conservation des ressources naturelles, en particulier le sol (fabrications d'engrais verts, de compost), mais aussi la diversification et la rotation des cultures et l'utilisation de semences locales. Son objectif reste la sécurité alimentaire et il priorise

des interventions sur les vivres (maïs, haricots, riz, sorgho et arbres fruitiers) (entretiens). Le PCAC est appliqué dans plusieurs macro-régions, en particulier dans les zones marginalisées de flancs de montagne du Pacifique et du Centre, pour des producteurs individuels exclus des politiques publiques (entretiens). Sans aucun soutien public, le PCAC devient le catalyseur d'un changement social et productif dans les campagnes. Cependant, malgré les résultats positifs sur la restauration et la conservation des sols, de l'eau et de l'agro-biodiversité, le PCAC reste limité et souvent mis à mal par les défenseurs de l'agriculture conventionnelle reste le modèle de production dominant (Holt Giménez 2008).

Dès le milieu des années 1980, le contexte est défavorable les conflits politiques internes provoquent des tensions qui affectent l'activité productive par des pertes matérielles et l'incorporation de milliers de paysans dans la défense (Ortega 1986). Les déséquilibres économiques liés notamment au paiement de la dette héritée de la dictature, l'inadéquation entre les prix et les salaires comme effets de la crise, la tentative d'alléger les difficultés basées sur des subventions ou des solutions complexes (paiement des travailleurs en nourriture) et la concentration excessive des dépenses publiques en défense, sont de plus en plus difficiles à gérer. Le contexte de la fin des années 1980 est très dur avec une guerre de faible intensité, qui, combinée à des années de sécheresse, limite les effets des interventions dans l'agriculture.

### **Le renforcement de l'agroécologie et de l'agriculture biologique, avec des logiques différentes selon le groupe socio-productif (décennie des années 1990 jusqu'en 2006)**

Une nouvelle période commence avec le retour au pouvoir de gouvernements libéraux en 1990. Elle s'inscrit dans un processus de pacification et de réconciliation nationale, qui a lieu après plusieurs décennies de conflits. Encore une fois, un changement radical s'opère dans la stratégie politique et économique qui va favoriser une fois de plus le marché libre et l'agro-exportation. Le changement de gouvernement entraîne la levée de l'embargo américain et permet au pays de se réinsérer sur le marché mondial. Les nouvelles administrations poursuivent les politiques de stabilisation initiées à la fin des années 1980, parallèlement à des programmes de libéralisation du commerce, de privatisation des entreprises, de reconstruction d'un réseau de commerçants et de chaînes de distribution de biens et de services privés, de réduction du déficit budgétaire et de l'inflation. La situation est très difficile : l'économie est en miettes, l'infrastructure est détruite et la société reste polarisée autant sur les aspects partisans que socio-économiques. Bien que la croissance économique se rétablisse dès le milieu des années 1990 et que la sécurité et la stabilité soient établies, la population est marquée par l'extrême pauvreté, en particulier dans les campagnes où les tensions sont fortes et aggravées par la contre-réforme agraire. Avec la rétraction de l'État dans un contexte anti-interventionniste, les nouveaux gouvernements éliminent les subventions pour les produits agrochimiques et réduisent drastiquement le crédit rural et l'assistance technique. Cette situation chaotique pour les producteurs les oblige à chercher d'autres alternatives de production (Salazar 2003).

D'un côté, un Ministère de l'agriculture et de l'élevage (MAG) est recréé en 1990 avec un personnel et des ressources limités. Il réoriente ses activités dans la réglementation et l'établissement de normes nationales. En 1994, l'IRENA devient le Ministère de l'Environnement et des Ressources Naturelles (MARENA), ce qui marque un tournant dans la gestion de l'environnement qui doit être dès lors « *rationnelle, décentralisée, participative, responsable et socialement équitable* » (Barahona 2001). En 1998, le MAG incorpore l'Institut National des Forêts (INAFOR) et devient le Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et des forêts (MAGFOR). Toutefois, ces changements institutionnels ne se traduisent pas par une remise en cause de l'agriculture conventionnelle. Par exemple, et alors que pendant les années 1980, des exploitations caféières, y compris des grandes plantations capitalistes, montrent les succès de l'agroécologie dans les systèmes agroforestiers, les programmes publics ne tiennent pas compte des erreurs passées. Ainsi, en 1991, le Conseil National du Café CONCAFE lance un nouveau programme de renouvellement des plantations de café qui repose, une fois de plus, sur le transfert de paquets technologiques et le capital économique, l'accès au crédit étant conditionné par l'adoption

stricte d'un seul type de paquet technologique adapté aux grandes plantations. Cette rigidité de la politique fait échouer ce programme, comme avait échoué celui du gouvernement sandiniste.

De l'autre, la coopération internationale s'est imposée comme garante des politiques publiques, sous conditionnalités de démocratisation, de décentralisation et de conservation de la nature, qui sont souvent incluses dans les prérequis pour accéder à des fonds pour le développement de programmes publics. Dans ce contexte, le Nicaragua révisé son cadre politique environnemental et promulgue un Plan d'Action Environnemental pour le Nicaragua (PAA-NIC)<sup>4</sup> qui propose des recommandations permettant de combler les lacunes du cadre réglementaire. De là, une Loi générale de l'environnement et des ressources naturelles est promulguée (loi n ° 217, 1996) qui établit le cadre politique pour la protection de l'environnement et promeut un modèle de développement durable équilibré entre la croissance économique et la protection des ressources naturelles. Jusqu'aux années 1980, la dimension environnementale du développement agricole était restée marginale et souvent déclarative dans la formulation des politiques. Après 1996, un changement de paradigme s'opère et la politique sectorielle de l'agriculture s'harmonise avec celle de l'environnement (Urbina 2005). Cependant, avec la promulgation du Plan National de Développement et du Plan sectoriel pour le développement rural productif (PRORURAL 2005-2007), l'attention se concentre à nouveau sur le redressement du secteur agricole, qui s'est beaucoup détérioré, par l'augmentation de la productivité. Cela signifie que les aspects environnementaux (et sociaux) sont à nouveau largement négligés.

Cependant, la période est paradoxalement favorable à l'émergence de l'agriculture biologique et de l'agroécologie. Le débat sur ces formes de production est stimulé par une réflexion sur la dégradation de l'environnement et des effets sur la santé du modèle cotonnier (entretiens). De plus, le passage de l'ouragan Mitch, une catastrophe naturelle qui frappe l'Amérique centrale en 1998 et cause un dommage de 6,7 milliards de dollars US équivalent à 13% du PIB de la région, génère une discussion sur le rôle des pratiques écologiques dans l'agriculture dans l'atténuation des dommages subis par les producteurs (Holt Giménez 2008). En outre, la paysannerie va bénéficier de l'affluence soudaine de l'aide internationale, mais aussi de projets d'assistance technique d'ONG qui bénéficient de fonds internationaux. Ces projets s'inspirent des fondements et de l'héritage de l'agroécologie dans ce pays : promotion de la conservation des sols, lutte intégrée, diversification et rotation des cultures, filières courtes, organisation des producteurs, respect des droits de l'homme, inclusion des femmes, etc. Cette dynamique se fonde sur le souci de ces organisations et des individus qui s'y investissent, le plus souvent des militants défenseurs de l'héritage d'une révolution populaire, de dépasser les dimensions environnementales de l'agroécologie pour promouvoir le bien-être humain (entretiens). Certains d'entre eux, universitaires, introduisent dans les cursus les connaissances agro-écologiques et forment de nouvelles générations de techniciens aux pratiques agro-écologiques (Salazar 2003), d'autant que des échanges d'universitaires ont lieu, ce qui permet un brassage des idées (entretiens).

D'autre part, des initiatives de soutien et de promotion de l'agriculture biologique, nées dans les années 1980, s'étendent sous l'impulsion de certificateurs (dont BIOLATINA). Parallèlement, et parfois en lien à cette dynamique d'expansion de l'agriculture biologique, la certification commerce équitable apparaît au Nicaragua. Mais paradoxalement, c'est avant tout le secteur capitaliste agro-exportateur qui va surtout bénéficier de ces certifications car ce sont les seuls à avoir les moyens de se mettre aux normes privées des certificateurs avant que des normes publiques soient promulguées : la première NTON de certification biologique est officialisée en 2003. En outre, les premiers certificateurs qui opèrent au Nicaragua sont marqués par leurs alliances partisans (révolutionnaires ou contre-révolutionnaires) (entretiens). Ce sont les grands producteurs qui bénéficient surtout des certifications car c'est justement sur les produits d'exportation comme le café, le cacao, et la viande (pour ne citer que les principaux), leurs productions dominantes, que se concentre la certification biologique, en réponse à la demande des marchés européens et des Etats-Unis. Mais, dans les montagnes du centre et le centre-nord du pays, des petits et moyens producteurs de café, familiaux ou ayant une logique

---

<sup>4</sup> Ce Plan est officialisé en 1993 mais reste jusqu'à présent une référence dans le domaine.

d'entreprise, réussissent à se positionner dans la filière café biologique (entretiens). Dans de nombreux cas, les petits producteurs s'organisent en coopératives pour bénéficier des labels collectifs de l'agriculture biologique et des coûts de transaction inférieurs au coût d'intégration de producteurs dispersés et à des niveaux de production réduits. Ces nouveaux petits producteurs biologiques certifiés sont en réalité des « oubliés » des programmes publics (entretiens). Pour les petits comme pour les grands producteurs de café, la certification apparaît comme une aubaine pour soulager un secteur lourdement touché par les conflits armés (entretiens), puisque c'est dans ces régions que l'activité contre-révolutionnaire avait été la plus active (Rueda Estrada 2013). Mais pour les défenseurs de l'agroécologie, l'agriculture biologique reste une opportunité commerciale et sans engagement pour la transformation socio-productive du pays. Enfin, dans tous les pays d'Amérique centrale, à l'exception du Costa Rica où le soutien à l'agriculture biologique est plus important, le gouvernement apporte un soutien limité à la production biologique à cette époque et sa croissance repose en premier lieu sur les ressources propres des producteurs et des financements. d'agences pour le développement internationales (Salazar 2003).

En conclusion, l'agroécologie et l'agriculture biologique se développent pendant dans cette décennie, mais avec des logiques différentes et le plus souvent, en parallèle. Cependant, et surtout après Mitch, ces dynamiques coïncident avec un même agenda politique porté par des mouvements sociaux nicaraguayens de différentes natures (ONG, syndicats, universités, producteurs et coopératives) qui sont aidés de la coopération externe. Ces acteurs permettent la reconnaissance et le renforcement de ces modèles de production alternatifs et parviennent à s'organiser créant différents mouvements autour du Service d'information méso-américain sur l'agriculture durable (SIMAS, créé en 1992) qui diffuse des expériences réussies d'agriculture alternative, encourage les échanges de type CAC; et forme des commissions de travail sur plusieurs sujets; et d'un groupe pour la promotion de l'agriculture biologique (GPAE, créé 1994) qui assure la coordination des initiatives (MAONIC 2009). Se créent aussi un Comité national pour la lutte intégrée contre les ravageurs avec une approche agroécologique, une Commission Nationale de l'Agriculture Biologique, et un Réseau National d'Agriculture Biologique (RENOTA).

En 2003, une première norme technique pour la certification biologique est promulguée (NTON) qui se fonde essentiellement sur des aspects sanitaires sur les produits exportables (café, sésame, cacao et arachide). A ce stade, les porteurs de l'agroécologie se démarquent de cette initiative qui, pour eux, ne propose pas de transformation du modèle agricole (entretiens). En 2004, un processus conjoint aux promoteurs de l'agroécologie et de l'agriculture biologique s'amorce toutefois avec le lancement d'une initiative portée par l'Unité Régionale d'Assistance Technique (RUTA) et le lancement d'un projet (2005-2007) de l'Institut interaméricain de coopération pour l'agriculture (IICA) qui réalise une vaste consultation au niveau national et territorial dans le but d'élaborer une stratégie nationale pour l'agriculture biologique autour de sept produits (sésame, miel, légumes, noix de cajou, bétail, cacao). Cependant, la plupart des enquêtés regrettent le manque de socialisation des résultats du projet, qui marque pourtant un tournant important dans le processus d'institutionnalisation.

### **La mise à l'agenda de l'agroécologie et de l'agriculture biologique menée par une coalition d'universitaires et de mouvements sociaux (2006-2011)**

En 2007, les politiques publiques subissent un tournant important suite à l'élection d'Ortega qui, à ce jour, est toujours Président de la République après sa réélection en 2011 et en 2016. Le nouveau gouvernement présente un PNDH pour la période 2008-12, suivi de sa continuité pour 2013 -16, qui jette les bases d'une stratégie promouvant le développement durable (Le Coq et al. 2016) et se centre sur la lutte contre la pauvreté, la faim et la croissance économique. Le rôle de l'Etat est renforcé et un nouvel ordre de gestion de la coopération externe s'établit. Des politiques productives et sociales sont lancées<sup>5</sup>, avec pour priorité les populations marginalisées et l'économie familiale. Parallèlement, des

---

<sup>5</sup> Et mis en œuvre grâce aux fonds et à la coopération du Venezuela avec l'Alliance Bolivarienne des Peuples de notre Amérique (ALBA).

programmes destinés à l'agro-industrie sont promus pour stimuler les exportations qui restent le pilier de la croissance. Dans le PNDH, le concept de souveraineté alimentaire est introduit (GRUN 2012).

Juste après les élections de 2006, et compte tenu des avancées de l'agriculture biologique et de l'agroécologie, les mouvements sociaux et des universitaires largement liés aux défenseurs de la révolution populaire des années 1980, s'inscrivent dans la proximité du nouveau gouvernement et « *demandent au MAGFOR de mettre cette question dans l'agenda politique du pays* » (MAONIC 2011). Le ministre du MAGFOR de l'époque, proche de ces mouvements et universitaires, incorpore une composante d'agriculture biologique dans la nouvelle politique sectorielle (entretiens). En effet, un Sous-programme de « Promotion et développement de l'agriculture écologique du Nicaragua » (PNAE). Ainsi, la politique agricole se réfère à l'agriculture biologique pour la première fois.

Notons que la plupart des défenseurs militants de l'agroécologie enquêtés ont, individuellement, des liens interpersonnels entre eux. Ces liens se sont forgés au cours des années 1970-1980, généralement pendant la révolution populaire sandiniste qu'ils soutenaient activement. La force de ce mouvement repose par conséquent sur l'amitié et la confiance. En outre, l'étude a révélé que les trajectoires de plusieurs de ces individus ont le même point de référence : leurs études à l'Institut supérieur des sciences agricoles (ISCA, qui devient l'Université nationale agraire) dans les années 1980.

A partir de là, un processus d'alliance entre plusieurs organisations sous le leadership des promoteurs de l'agroécologie, s'engage dans la création d'un forum de discussions appelé « Table organique ». Le premier objectif de cette « Table » est d'analyser le cadre politique sectoriel existant et les problèmes de production, de transformation et de commercialisation des produits biologiques. Ces analyses parviennent à établir que la priorité est d'avancer dans l'élaboration d'un projet de loi qui encourage le développement l'agriculture biologique et de l'agroécologie. La réflexion est guidée par la mise en place de programmes de promotion pour les sept produits qui avaient été priorisés dans le projet de consultation de l'IICA et avec une logique sectorielle (et la promotion des monocultures). Ce choix a des conséquences importantes et divise la coalition entre les promoteurs de l'agroécologie et ceux de l'agriculture biologique. Cependant, le processus est précieux et parvient à catalyser les synergies en termes d'efforts, de ressources et de capacités entre les pouvoirs publics, les mouvements sociaux, les syndicats, les organisations de base et les producteurs, parmi lesquels: MAGFOR, INTA, GPAE, SIMAS, PCAC- UNAG, Université nationale agraire, IICA, des coopératives et des ONG (MAONIC 2011).

Les discussions autour de la « Table Organique » qui ont lieu entre 2007 et 2008 débouchent sur l'élaboration de deux textes : un document de politique publique qui établit un programme de soutien concret à la promotion de l'agroécologie et de l'agriculture biologique et un projet de loi sur le développement de l'agriculture biologique et agroécologique « dont l'intention est d'aller au-delà de la volonté politique exprimée pour réaliser un cadre juridique qui détermine une obligation de l'Etat à promouvoir et protéger de manière permanente l'agriculture biologique et l'agroécologie » (MAONIC 2011). En 2009, des syndicats et des coopératives, avec le soutien du SIMAS et de la coopération autrichienne organisent 16 forums au niveau national, départemental et municipal pour discuter du document de politique et du projet de loi. Ce processus est mené sur la base de la participation active des producteurs, mais aussi des acteurs publics et privés de diverses filières (Comisión Nacional de Coordinación y Gestión del MAONIC 2011).

### **Evolution militante et introduction de nouveaux objectifs pour l'agroécologie (depuis 2011)**

En 2011, la Loi de promotion de l'agriculture biologique et de l'agroécologie est promulguée. Cependant, le document final, et surtout les termes de son application à travers son règlement, génère une distanciation entre les défenseurs de l'agroécologie qui reprochent au gouvernement d'avoir exclu les représentants de la société civile dans la prise de décision. En outre, et malgré l'existence d'un règlement, la loi ne s'applique pas et n'avait aucun budget spécifique au moment de notre étude. Les enquêtés expliquent la non-application de la loi de plusieurs manières. Pour certains, la principale raison est l'absence d'un budget dédié permettant l'application de programmes spécifiques. Pour d'autres, c'est le manque de recherche publique permettant le développement de technologies

appropriées (semences en particulier), qui est le frein au développement de programmes. Pour d'autres encore, la principale raison est que, après avoir rassemblé dans une même loi, des conceptions très différentes, qui ont des implications directes sur les secteurs socio-productifs concernés par l'agroécologie et l'agriculture biologique, la loi est juste inapplicable à cause de son manque de vision concernant le modèle de développement que la loi cherche à promouvoir. Les enquêtés reconnaissent tous l'absence de consensus sur la définition et la compréhension de ce qui serait l'agroécologie en particulier. Enfin, certains enquêtés mentionnent les contradictions entre les attentes d'un gouvernement qui exige une augmentation rapide de la productivité et un processus de changement socio-productif total et de restauration lente de l'agro-écosystème (entretiens).

Dans ce contexte, l'Alliance pour l'Agroécologie est créée en 2004 et réunit les mouvements sociaux les plus militants dans la défense de l'agroécologie au Nicaragua : PCAC, SIMAS, GPAE, MAONIC, Bureau national de gestion des risques et Centre Humboldt. Cette Alliance est internationalisée et inclut d'autres organisations du Guatemala, du Paraguay, de Bolivie, du Brésil, de Colombie et d'Équateur. Rapidement, l'Alliance fait une déclaration pour demander le renforcement du cadre juridique concernant la préservation de l'environnement, celle des semences locales et l'interdiction des OGM. En 2015, le Congrès de l'Union des producteurs agricoles du Nicaragua (UPANIC) à Managua aborde la question du changement climatique et de la productivité agricole au Nicaragua permet à l'Alliance de réaffirmer sa position contre les OGM, se démarquant cette fois clairement du gouvernement qui reste timide dans ses positions, tandis que les entreprises agroindustrielles et les grandes plantations capitalistes demandent l'autorisation de semer et de commercialiser des OGM sous couvert de la réduction de l'utilisation de produits agrochimiques.

Enfin, MAONIC continue d'essayer d'influencer l'agenda politique en faveur de l'agroécologie, en particulier auprès de l'INTA qui se montre être l'agence gouvernementale la plus enclin à promouvoir l'agroécologie, étant celle qui développe et diffuse des technologies et des pratiques agricoles auprès de producteurs. Il faut reconnaître que l'INTA fait des efforts pour comprendre et incorporer l'agroécologie à ses programmes (le programme PASOS de Promotion de l'Agriculture durable, financé par un prêt de la Banque Interaméricaine de Développement de 2012 à 2017, tente de s'approprier et de faciliter la diffusion de pratiques biologiques et agroécologiques). Cependant, les obstacles sont encore nombreux : la plupart des techniciens agricoles ont été formés à l'agriculture conventionnelle et à transférer des paquets techniques (entretiens) et surtout, le gouvernement continue d'encourager l'utilisation de produits agrochimiques en exemptant les taxes sur les importations de produits agrochimiques, d'autant qu'en 2018, il vient d'autoriser le semis et la commercialisation d'OGM dans son dernier Plan Annuel (2017-18) du Système National de Production, Consommation et Commerce, le nouvel organe recteur de la politique rurale depuis 2016.

## **Défis et perspectives**

L'analyse de la trajectoire socio-historique des politiques publiques en faveur de l'agroécologie et de l'agriculture biologique au Nicaragua montre que ces notions se sont imposées dans l'agenda politique en réaction à d'autres modèles de développement agricole. L'article met notamment en évidence le rôle des mouvements sociaux et de certains facteurs, comme les crises économique et politique des années 1980 et des années 1990 et l'insertion de l'aide et de la coopération internationale, en particulier après le passage de l'ouragan Mitch, dans ce processus. Le rôle des pouvoirs publics n'est pas non plus à négliger car ils ont pu, selon leur agenda (économique pour l'agriculture biologique vue comme une opportunité de croissance du secteur agricole, ou socio-productif pour l'agroécologie), favoriser l'émergence de ces formes de production. L'article montre également qu'au Nicaragua, il n'y a pas d'équivalence évidente entre les structures agraires duales (pour simplifier, l'agriculture familiale et l'agriculture capitaliste) et l'adoption de l'agriculture biologique et de l'agroécologie. Toutefois, l'absence de coalition portant les mêmes intérêts semble aussi être à la source des difficultés d'application de la Loi en faveur de ces deux formes de production agricole alternatives à l'agriculture

conventionnelle. Ce processus d'institutionnalisation de l'agroécologie et de l'agriculture biologique dans les politiques publiques au Nicaragua arrive tardivement par rapport à la dynamique d'autres pays, mais elle s'inscrit aussi dans un contexte international qui permet son émergence.

Aujourd'hui, les défis de l'agriculture et des politiques publiques qui l'accompagne restent importants. Le pays reste marqué par une forte polarisation de ses structures agraires, avec une concentration des terres et des ressources au profit d'un petit nombre, dont de puissantes et influentes entreprises agro-industrielles qui rejettent l'agroécologie telle qu'elle est envisagée par ses promoteurs au Nicaragua. Ces entreprises, parfois financées par des capitaux multinationaux, fournissent des produits conventionnels exportés qui restent des sources de devises indispensables à l'équilibre de la balance commerciale, ce qui explique aussi les concessions que leur fait le gouvernement.

Toutefois, l'agroécologie et l'agriculture biologique se sont bien installées et continuent de faire valoir les dérives du modèle dominant. Si la politique spécifique en faveur de l'agroécologie et de l'agriculture biologique, peu appliquée à ce jour, n'a pas (encore) réussi à promouvoir l'intensification durable dans l'ensemble du secteur agricole, les politiques publiques ont inscrit ces formes de production alternatives à l'agenda national. L'un des défis actuels reste toutefois celui d'accroître la productivité dans l'agriculture, et même si certains instruments, encore marginaux, visent à promouvoir l'agroécologie, cette dernière n'a pas encore démontré sa capacité à développer une agriculture économiquement, socialement et environnementalement durable.

## Références

- Altieri, M. 2017. Historia de la Agroecología en América Latina y España, 114. Berkeley California: SOCLA.
- Barahona, T. 2001. Áreas protegidas, recursos naturales: ¿con la gente o sin la gente? . *Revista Envío Número 234*.
- Baumeister, E. 1999. Iniciativas campesinas y la sostenibilidad de los resultados de las reformas agrarias. In *Discussion paper n°105*. Genève, Suisse: UNRISD.
- Bertrand, B. and B. Rapidel. 1999. Desafios de la caficultura en Centroamérica, 496. San José: PROMECAFE-CIRAD-IRD-CCCR.
- Comisión Nacional de Coordinación y Gestión del MAONIC. 2011. LEY 765: Ley de Fomento a la Producción Agroecológica y Orgánica ed. M.S. VECOMA-EED: Publicado en La Gaceta, Diario Oficial Año CXV, 5 de Julio de 2011, No.124.
- Comité Técnico de Medidas Fitosanitarias. 2003. Norma Técnica Obligatoria Nicaragüense 11 010-03 para la agricultura ecológica, ed. C. INTA, CARNIC, DELCAMPO, GPAE, OCIA, IICA, MIFIC, FINDEL, UNA, UNAG, CONAGAN, BIOLATINA , PCAC UNAG, HHMAIZ, APRENIC, DGPSA/MAG-FOR, 68. Managua.
- Comité Técnico de Normalización; MAG-FOR; INTA; IICA; and MIFIC. 2007. NORMA TÉCNICA OBLIGATORIA NICARAGÜENSE DE AGRICULTURA ECOLÓGICA. In *11 010-07*. Managua: La Gaceta
- Craipeau, C. 1992. El café en Nicaragua. *Anuarios de Estudios Centroamericano. Universidad de Costa Rica* **18:41-49**.
- Figueroa Ibarra, C. 2005. La revolucion sandinista y los contratiempos de la utopia centroamericana. *Bajo el Volcán* **5:67-85**.



- Fréguin-Gresh, S. 2017. Capítulo 9. Agroecología y Agricultura Orgánica en Nicaragua. Génesis, institucionalización y desafíos. In *Políticas Públicas a favor de la Agroecología en América Latina y el Caribe*, ed. R. PP-AL, 202. Brasilia: Red PP-AL.
- Fréguin-Gresh, S. and F.J. Pérez. 2014. Classifying agricultural holdings in Nicaragua: Proposal of a typology based on the IV Agricultural Census, 79. Managua, Nicaragua: World Agriculture Watch, CIRAD, IXMATI.
- Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional. 2009. Plan sectorial PRORURAL Incluyente. 2010-2014, 89. Managua, Nicaragua: Gobierno de Nicaragua, MAGFOR.
- . 2012. Plan Nacional de Desarrollo Humano 2012-2016, 203.
- Gonzalvez, V. 1999. La agricultura orgánica en Nicaragua. In *Simposio centroamericano sobre agricultura orgánica*, 25-38.
- GRUN. 2012. Plan Nacional de Desarrollo HUmano, ed. M.d. Hacienda, 203. Managua: Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional
- Holt Giménez, E. 2008. Campesino a campesino : Voces de Latinoamérica Movimiento Campesino para la Agricultura Sustentable, 294. Managua: Servicio de Información Mesoamericano sobre Agricultura Sostenible (SIMAS).
- Hurtado, R.V. 2000. Desarrollo rural y pobreza en Centroamérica en la década de 1990. Las políticas y algunos límites del modelo "neoliberal. *Anuario de Estudios Centroamericanos, Universidad de Costa Rica* **25:139-157**.
- IRAM. 2000. Estudio sobre la tenencia de la tierra. Parte I. Marco Legal institucional. In *Contrato de consultoría No. OPA-001-2000*: IRAM.
- Larson, A.M. 1989. Nicaragua. Ecología y política: los problemas "verdes". *Envío* **97**.
- Le Coq, J.-F.; S. Fréguin-Gresh; F. Saénz Segura; and F.J. Pérez. 2013. Transfert de la notion de développement durable dans les politiques publiques centroaméricaines : Lecture croisée des évolutions de référentiels et des trajectoires de politiques rurales au Costa Rica et au Nicaragua. In *CANAL 2013 - Circulations et appropriations des normes et des modèles de l'action locale*. Montpellier, France: URM ART-Dev.
- MAGFOR. 2008. Sub programa nacional de fomento y desarrollo de agricultura ecológica (PRONAE), 29. Managua: Ministerio agropecuario y forestal.
- Maldidier, C. and R.P. Marchetti. 1996. *El campesino-finquero y el potencial economico del campesinado nicaraguense*. Managua: Nitlapan,. Universidad Centroamericana.
- MAONIC. 2009. Estado de la producción orgánica en Nicaragua, 264. Managua, Nicaragua: MAONIC.
- . 2011. Ley de Fomento a la Producción Agroecológica y Orgánica ed. MAGFOR. Managua: Publicado en La Gaceta, Diario Oficial-Año CXV, 5 de Julio de 2011, No.124.
- Merlet, M. 1990. El siglo diecinueve en Nicaragua. Auge y derrota de la vía campesina. (1821-1934). In *Simposio Las sociedades agrarias centroamericanas*. Costa Rica: Escuela de Historia de la Universidad Nacional.
- Merlet, M.; C. Jacmart; M. Perdriault; and S. L'Orphelin. 2009. Pressions commerciales sur la terre dans le monde. Problématique et cadre conceptuel pour l'étude ILC, ed. I.L. Coalition, 27: International Land Coalition.
- Núñez Soto, O. 1984. Revolución y Desarrollo, ed. R.T.d. MIDINRA, 98. Managua: MIDINRA.
- Núñez Soto, O. 1987. *Transición y lucha de clases en Nicaragua (1979-1986)*. Coordinadora regional de investigaciones económicas y sociales (CRIES).

- Oficina Regional para Programas Centroamericanos. 1991. Diagnostico de la caficultura en Nicaragua, 42. Managua: IICA - USAID, Nicaragua.
- Ortega, M. 1986. La Reforma Agraria Sandinista. *Nueva Sociedad* **83:17-23**.
- Perez, F.J. and S. Freguin-Gresh. 2014. *Políticas públicas y agricultura familiar en Nicaragua: evoluciones y perspectivas*. s.l.: s.n.
- Pérez, F.J. and S. Fréguin-Gresh. 2015. Nicaragua: evoluciones y perspectivas de las políticas agrarias y la agricultura familiar. In *Políticas públicas y agriculturas familiares en América Latina y el Caribe: nuevas perspectivas*, ed. E. Sabourin; M. Samper; and O. Sotomayor, 261-291. San José: IICA.
- Pérez, F.J.; A.H. Grigsby; and S. Fréguin-Gresh. 2015. Food security, Nicaragua. Food purchase or food production: which is best for the rural poor? In *New Challenges to Food Security*, ed. I. Christoplos and A. Pain, 321-339. New York: Routledge. Taylor and Francis.
- Pratt, L. and J.M. Pérez. 1997. Análisis De Sostenibilidad De La Industria Del Algodón En Nicaragua: Centro Latinoamericano para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible, CLACDS.
- Rocha, J.L. 2003. La Década de Los Años 80: Revolución En Nicaragua, Revolución En La Caficultura Nicaragüense. *Anuario de Estudios Centroamericanos, Universidad de Costa Rica* **29:69-99**.
- Rueda Estrada, V. 2013. El campesinado migrante. Políticas agrarias, colonizaciones internas y movimientos de frontera agrícola en Nicaragua, 1960-2012. *Revista de estudios históricos* **57:155-198**.
- Salazar, D.J. 2003. La agricultura organica en Nicaragua: contexto, evolucion y vision. Conferencia presentada en el Primer Foro Nacional de la Agricultura Ecológica en Nicaragua, 13. Managua: Universidad Nacional Agraria UNA.
- Secretaria Ejecutiva de la Comisión Nacional de Normalización Técnica y Calidad. 2012. Norma técnica obligatoria nicaragüense caracterización, regulación y certificación de unidades de producción agro ecológica, ed. G.S. MAGFOR, IICA, REPRAC, LIDECONIC, GPAE, FUDEGL, Cooperativa Mujer Ejemplar, MAONIC, PCAC/UNAG, BIOLATINA, OCIA, UNA, INTA, SIMAS, INAFOR, MARENA, MEFCCA, CAFENICA, MIFIC, 51. Managua: La Gaceta No. 123 del 03 de Julio de 2013.
- Urbina, R. 2005. Inventario de políticas agroambientales en Nicaragua, 37. Managua, Nicaragua: IICA.
- Villas, C.M. 2005. La Revolución Sandinista: El legado de una década, ed. G.E. Lea. Managua.
- Wiggins, S. 2007. Poverty Reduction Strategy Review Country Case: Nicaragua In *Background Paper for the Chronic Poverty Report 2008-09* London, UK: Chronic Poverty Research Center.