C

C 91/19
Octobre 1991

conférence

ORGANISATION DES NATIONS UNIES POUR L'ALIMENTATION ET L'AGRICULTURE ROME

F

Vingt-sixième session

Rome, 9-28 novembre 1991

TROISIEME RAPPORT DE SITUATION SUR LE PROGRAMME D'ACTION DE LA CMRADR

TABLE DES MATIERES

		Pages
RESUME ET CONCLUSIONS		iv
Chapitre 1.	LUTTE CONTRE LA PAUVRETE RURALE - STRATEGIES ET PROGRES	1
	1.1 Le contexte politique	1
	1.2 Profil de la pauvreté rurale	2
	1.3 Evolution de la pauvreté rurale	3
	1.4 Indicateurs de développement social	9
	1.5 Progrès accomplis dans la lutte contre la pauvreté rurale	13
Chapitre 2.	PAYSANNAT SANS TERRE, PAUVRETE RURALE ET REFORMES AGRAIRES	19
	2.1 Régimes fonciers	19
	2.2 Pauvreté rurale et accès à la terre	20
	2.3 Réformes agraires	23
Chapitre 3.	EMPLOI, SALAIRES ET PAUVRETE RURALE	32
	3.1 Emploi rural: Structures et tendances	32
	3.2 Salaires et emplois	37
	3.3 Travaux publics ruraux	39
	3.4 Législation du travail	41
	3.5 Formation professionnelle	41
Chapitre 4.	MARCHES, PRIX ET ACCES AUX FACTEURS DE PRODUCTION, AUX SERVICES ET AU CREDIT	43
	4.1 Réforme des politiques agricoles	43
	4.2 Facteurs de production, services et nouvelles technologies	45
	4.3 Marchés financiers ruraux	48
Chapitre 5.	PROMOTION DES RESSOURCES HUMAINES	54
	5.1 Santé et nutrition	54
	5.2 Education	56
	5.3 Vulgarisation agricole	58
	5.4 Participation populaire par le biais des organisations rurales	61

W/Z7734/c

Pages

Chapitre 6. **ENVIRONNEMENT, POLITIQUES PUBLIQUES ET PAUVRETE** 65
6.1 Rapports entre environnement et pauvreté 65
6.2 Dégradation des ressources naturelles et de l'environnement - tendances 66
6.3 Problèmes liés aux politiques 69

Chapitre 7. **ENSEIGNEMENTS TIRES DE L'EXPERIENCE** 81

REFERENCES 88

ANNEXES 96

EVALUATION DES PROGRES REALISES DANS LA MISE EN OEUVRE DU PROGRAMME D'ACTION DE LA CMRADR

Le présent document est le troisième qui soit présenté dans le cycle quadriennal de comptes rendus sur les progrès accomplis dans la mise en oeuvre du programme d'action adopté par la Conférence mondiale sur la réforme agraire et le développement rural (CMRADR), organisée par la FAO à Rome en 1979. Il analyse les progrès réalisés depuis 1987, sous l'angle notamment de la lutte contre la pauvreté rurale.

Pour s'assurer qu'il serait donné suite à ses dispositions, le Programme d'action de la CMRADR prévoyait un système de surveillance par les pays eux-mêmes des progrès accomplis dans la réalisation de leurs propres buts et objectifs en matière de réforme agraire et de développement rural. Les gouvernements sont convenus de formuler des buts, objectifs, et cibles pour le développement économique et social des zones rurales, en tenant dûment compte de l'équilibre écologique et de la conservation et du renouvellement des ressources. Les pays ont notamment été invités à fournir des ressources en rapport avec les besoins de la croissance rurale et de la lutte contre la pauvreté, et à surveiller l'acheminement de ces ressources vers la population rurale. Les progrès par rapport à des points de repère établis aux environs de l'année 1980 devaient être évalués au moyen d'un certain nombre d'indicateurs socio-économiques tels que la distribution des terres et autres richesses, les niveaux et la répartition des revenus ruraux, la disponibilité et l'accessibilité des services de santé, d'éducation et autres services publics. Une attention particulière devait être portée à la promotion de la participation populaire, par le biais notamment d'un soutien aux organisations rurales, et au renforcement du rôle des femmes dans le développement rural.

Les pays étaient invités à rendre compte de leurs progrès à la Conférence de la FAO tous les quatre ans, tandis que cette dernière était censée les aider dans cette tâche, en collaboration avec d'autres institutions du système des Nations Unies. Les deux premiers rapports ont été soumis aux Conférences de la FAO tenues respectivement en 1983 et 1987 (et ont servi à établir les rapports abrégés intitulés Examen et analyse de la réforme agraire et du développement rural dont a été saisi l'ECOSOC en 1984 et 1988). Le troisième rapport constituera la base d'une analyse analogue qui sera soumise à l'ECOSOC en 1992.

En prévision ce troisième rapport, le Directeur général de la FAO a écrit en juin 1990 à tous les Etats Membres pour leur suggérer des principes directeurs et une liste d'indicateurs socio-économiques destinés à les aider à établir leurs comptes rendus. Soixante-dix rapports nationaux ont été reçus qui donnent une représentation régionale équilibrée (voir Annexe 1). Ils fournissent, sur divers aspects de la réforme agraire et du développement rural, des informations substantielles qui sont reprises çà et là dans le présent rapport et complétées par des renseignements émanant d'autres sources. On a élargi et mis à jour la propre base de données de la FAO en s'appuyant sur les rapports de consultations régionales sur la CMRADR, les informations fournies par les diverses divisions techniques de la FAO, et une série d'études de fond entreprises expressément pour les besoins du présent rapport. Par ailleurs, des données sur les niveaux de vie ainsi que certaines études récentes sur des questions intéressant la CMRADR ont été obtenues de la Banque mondiale, des Nations Unies, du PNUD, du FISE et de l'OIT. Bien que ce rapport soit surtout axé sur les progrès accomplis pendant la deuxième moitié des années 80, il a fallu parfois, vu le peu de données, s'en remettre pour l'analyse aux informations se rapportant à la fin des années 70 et au début des années 80.

RESUME ET CONCLUSIONS

Les principales constatations et conclusions du troisième rapport de situation sur le programme d'action de la CMRADR sont récapitulées ci-après. Selon que l'on disposait de données ou non, elles couvrent la période 1987-91, ou se rapportent aux années 80.

Progrès accomplis dans l'atténuation de la pauvreté rurale

1. En 1987, la proportion de pauvres dans la population rurale a légèrement baissé par rapport à 1980. Toutefois, le nombre total de ruraux pauvres pendant cette période est passé de 783 millions à plus de 808 millions. Une grande partie de ces pauvres vivent en Asie. Le degré de pauvreté demeure élevé dans certains pays en développement. (Chapitre 1, paragraphes 12-23).

2. Le tiers monde a fait d'énormes progrès sociaux pendant les années 80. Il est en particulier parvenu de manière spectaculaire à réduire la mortalité infantile/juvénile, à allonger l'espérance de vie et à accroître les taux de scolarisation primaire - et ce, bien souvent, malgré de sérieuses contraintes budgétaires. En Afrique subsaharienne, l'espérance moyenne de vie est passée de 47 à 51 ans, au Proche-Orient et en Afrique du Nord, de 59 à 64 ans, en Amérique latine et aux Caraïbes, de 65 à 66 ans, et en Asie et dans le Pacifique, de 57 à 61 ans, entre 1978-80 et 1985-87. Quant à la mortalité infantile, au cours de la période 1978-80 à 1985-87, elle est tombée en moyenne de 126 à 112 en Afrique subsaharienne, de 102 à environ 77 au Proche-Orient et en Afrique du Nord, de 59 à environ 47 en Amérique latine et aux Caraïbes, et de 53 à un peu plus de 46 en Asie et dans le Pacifique. Alors qu'en 1985 le taux médian d'inscription dans le primaire n'était que de 72 pour cent en Afrique subsaharienne, pour toutes les autres régions, il a dépassé 100 (Amérique latine et Caraïbes) ou s'en est rapproché (Proche-Orient et Afrique du Nord, Asie et Pacifique). Pourtant, des inégalités - graves parfois - persistent. De manière générale, les zones rurales de la plupart des pays en développement n'ont pas autant progressé, sur le plan social, que les zones urbaines. Les femmes sont toujours plus privées que les hommes, surtout dans certaines parties d'Asie et du Pacifique. Il semblerait toutefois que de nouvelles initiatives politiques soient prises pour effacer ces inégalités. (Chapitre 1, par. 25-39).

3. L'amélioration du sort des groupes ruraux défavorisés doit beaucoup à des politiques gouvernementales conçues pour stimuler la croissance et fournir en même temps des services publics de santé et d'éducation. Fait remarquable, même certains pays à faible revenu (Sri Lanka) et à revenu faible à moyen (Botswana, Maurice, Chili, Costa Rica et Jamaïque) ont réussi à dispenser un bon soutien public aux pauvres de diverses manières (par exemple en mettant aliments et soins de santé à leur portée) sans être obligés d'attendre que le revenu national augmente sensiblement. Pour cela, ils ont non seulement affecté une plus grande part des dépenses publiques aux services sociaux, mais aussi créé les conditions voulues pour que les pauvres participent davantage au processus de croissance. (Chapitre 1, par. 25-42).

4. La formation du capital humain pour rompre le cercle vicieux de la pauvreté - notamment par le biais de l'éducation - est capitale. En zone rurale, les revenus, mais aussi l'état physique et nutritionnel, dépendent pour beaucoup de l'éducation. C'est ainsi par exemple que le degré d'instruction des mères influe sensiblement sur la mortalité infantile et juvénile. Bien que le niveau des dépenses publiques affectées à la santé et à l'éducation ait son importance, ce qui compte peut-être plus encore, c'est que la communauté participe pour garantir aux pauvres l'accès à ces services. Le renforcement de telles initiatives au niveau du village est capital pour le succès des programmes de lutte contre la pauvreté en milieu rural. (Chapitre 1, par. 31-32).

Accès à la terre

5. Beaucoup de pays, conscients de l'importance que revêt l'accès à la terre pour le combat contre la pauvreté, ont entrepris des programmes visant à distribuer les terres incultes et à réorganiser les structures de production (Indonésie, Thaïlande, Algérie, Maroc, Tunisie, etc.). Ils y ont plus ou moins réussi selon qu'étaient disponibles les apports complémentaires, l'infrastructure et le système juridique de mise en vigueur nécessaires pour que les nouveaux colons deviennent des agriculteurs viables. Toutefois, dans les pays où prédomine le régime de propriété privée, on ne s'est guère préoccupé, sauf aux Philippines et au Zimbabwe, d'améliorer l'accès des pauvres à la terre. L'engagement public vis-à-vis des réformes de redistribution des terres s'est aussi, semble-t-il, ralenti pendant les années 80. La redistribution limitée de terres effectivement menée à bien a souvent profité davantage aux exploitants moyens qu'aux très pauvres. Les progrès ont été entravés par le niveau élevé des limites maximales fixées à la superficie des exploitations, les échappatoires juridiques et la faiblesse de la mise en oeuvre. Alors que ces diverses réformes sont plus ou moins bien parvenues à améliorer l'accès des pauvres à la terre, des efforts sensibles ont été faits pour mettre mieux à portée des bénéficiaires des réformes et autres petits exploitants les facteurs de production complémentaires, notamment le crédit et les technologies améliorées (notamment dans la République islamique d'Iran). (Chapitre 2, par. 6-11, 16-25).

6. Les réformes foncières destinées à réglementer les droits de propriété, les ventes de terre, les marchés des locations et du travail, ainsi qu'à garantir la sécurité de tenure, ont rarement donné les résultats souhaités. D'après des études menées en Afrique, il est plus utile que les décideurs, au lieu de limiter les marchés des ventes et des locations de terre moyennant une réglementation des baux, ou d'instaurer des programmes coûteux d'enregistrement et d'attribution de titres fonciers, mettent sur pied un cadre juridique et institutionnel propre à favoriser des transactions plus efficaces. (Chapitre 2, par. 26-30).

7. Les programmes d'attribution de titres fonciers lèsent certains pauvres, à la fois parce que des individus aisés arrivent ainsi souvent à s'arroger plus de droits qu'ils n'en avaient en vertu de l'ancienne réglementation foncière, et parce que, une fois mis en oeuvre ces programmes, le nombre de paysans sans terre risque de s'accroître, notamment parmi les femmes. Bien souvent, l'acquisition de titres coûte trop cher pour les pauvres. Par contre, les gros exploitants et les membres de l'élite urbaine ayant plus d'influence et étant mieux informés, ce sont eux qui parfois profitent le plus des programmes d'attribution de

titres fonciers. L'octroi de ces derniers en vue de constituer des garanties n'a pas eu d'effet sensible sur l'utilisation du crédit en Afrique, mais il a permis aux petits exploitants de mieux y accéder dans certains pays d'autres régions (par exemple en Thaïlande et au Costa Rica). Le soutien public à la propriété collective des ressources communautaires, notamment chez les éleveurs (par exemple au Sénégal et en Angola), permet aux pauvres de continuer à exploiter des ressources vitales en forêts, pâturages et eaux. (Chapitre 2, par. 31-38).

8. Les réformes agraires omettent souvent de tenir compte des besoins particuliers des femmes. Les ménages sont en général l'unité cible, et l'on prête peu d'attention à la distribution des droits fonciers au sein de la famille. Aussi les femmes se trouvent-elles parfois lésées. Par exemple, la pratique courante qui consiste à attribuer des titres fonciers au nom des chefs de famille masculins affaiblit le pouvoir des femmes sur l'utilisation et les cessions de terres, et accentue les inégalités entre sexes au sein du ménage. (Chapitre 2, par. 11, 36).

Emploi et salaires ruraux

9. La croissance agricole contribue beaucoup à stimuler les activités non agricoles. Celles-ci sont également favorisées par des politiques visant à relever la productivité agricole, notamment celle des petits et moyens exploitants. Les plans d'emplois extra-agricoles ruraux continuent de privilégier l'artisanat domestique, mais, d'après des données récentes, le commerce et les services constituent eux aussi d'importants secteurs de croissance. Etant donné la forte concentration de femmes dans certaines des activités non agricoles qui prennent actuellement de l'essor - comme la transformation et la préparation des aliments, la confection de vêtements et le commerce -, des mesures promotionnelles spéciales s'imposent qui reconnaissent le rôle capital des femmes dans ces activités. (Chapitre 3, par. 3-22).

10. Des inégalités criantes persistent dans les salaires, les contrats et les rémunérations, entre travailleurs permanents et occasionnels et entre travailleurs occasionnels masculins et féminins. Les progrès technologiques ont eu des effets divers sur les salaires agricoles selon la technologie et son application. C'est ainsi que les engrais ont eu un effet positif aux Philippines, à Maurice, au Zimbabwe, au Costa Rica et en Uruguay, mais un effet un peu négatif au Chili. La motorisation a donné de bons résultats à Fidji, au Malawi, au Honduras, mais elle a été nuisible aux Philippines, au Ghana et en Uruguay. Les effets du développement de l'infrastructure sur les salaires agricoles ont été positifs (par exemple en Inde), ceux de la croissance démographique n'ont pas toujours été néfastes (par exemple au Pakistan, au Ghana et au Zimbabwe), tandis que, enfin, ceux de l'éducation et de la nutrition (par exemple en Inde) ont été bénéfiques - surtout pour les hommes. (Chapitre 3, par. 23-33).

11. Les pays en développement ont largement recours aux programmes de travaux publics ruraux, lesquels, bien souvent constituent l'élément fondamental des stratégies officielles de lutte contre la pauvreté (par exemple en Inde, au Botswana, au Chili, au Pérou). La plupart de ces programmes sont bien axés sur les pauvres, notamment les femmes, bien qu'ils aient des effets variables sur la pauvreté. (Chapitre 3, par. 34-39).

12. D'une manière générale, la législation en matière de salaires minimums est inopérante, sauf dans le cas des ouvriers de plantations. Les infractions aux normes de salaires minimums sont fréquentes et les retards dans les paiements indûment longs. Ceci tient aux difficultés rencontrées pour appliquer la loi et à la faible coalition des ruraux pauvres. (Chapitre 3, par. 40-41).

13. Il est désormais reconnu qu'il importe de donner aux paysans pauvres, en particulier aux jeunes, une formation professionnelle. Un certain nombre de pays (Fidji, Inde, Jordanie, Maroc, Syrie, Turquie, Mali, Sénégal et Zimbabwe) signalent qu'ils ont mis en oeuvre des mesures novatrices pour permettre aux jeunes ruraux, en particulier aux femmes, de mieux accéder aux programmes de formation. Ces programmes accusent des lacunes, notamment dans la qualité de la formation, mais, dans certains cas, des dispositions sont prises pour y remédier. (Chapitre 3, par. 42-43).

Accès au crédit, aux marchés et aux facteurs de production

14. Les réformes des politiques agricoles entamées pendant les années 80 visent essentiellement deux buts. On s'efforce de corriger la distorsion des prix néfaste à l'agriculture en relevant les prix contrôlés par l'Etat et en supprimant totalement les contrôles discriminatoires. De plus, en privatisant les organismes paraétatiques, ou du moins en ouvrant à la concurrence les marchés qu'ils contrôlaient autrefois, les pays élargissent le rôle du secteur privé. Dans certains pays, ces réformes sont censées stimuler la croissance, grâce aux gains qui découleront de la réduction dans la distorsion des prix agricoles, et à la mobilisation des capacités d'entreprises privées au profit d'activités de transformation et de commercialisation. (Chapitre 4, par. 1-6).

15. Toutefois, les réformes des politiques n'ont pas toujours eu les résultats souhaités. Dans beaucoup de pays en développement, la croissance agricole a été décevante pendant les années 80. La libéralisation ne suffit pas à elle seule à galvaniser la croissance agricole, si elle ne s'accompagne pas d'infrastructures, de recherche et de développement, de crédit et de vulgarisation. Par ailleurs, elle tend à favoriser les gros producteurs aisés aux dépens des pauvres. On s'emploie donc davantage à élaborer des technologies adaptées aux besoins locaux, à améliorer l'infrastructure et à dispenser d'autres facteurs de production et services, y compris la vulgarisation. On s'affranchit donc ainsi de la sujétion à l'égard des subventions aux facteurs de production, lesquelles constituent souvent une lourde charge financière et profitent indûment aux gros agriculteurs qui sont ceux qui utilisent le plus ces facteurs de production. Dans le même temps, nombre de gouvernements (notamment l'Indonésie) prennent des mesures pour aider les petits exploitants à surmonter les obstacles à l'adoption de nouvelles technologies, moyennant des réformes foncières, ainsi qu'un meilleur accès au crédit et à la vulgarisation agricole. (Chapitre 4, par. 7-18).

16. Si les pauvres ont du mal à se procurer les facteurs de production propres à accroître la productivité, c'est surtout parce qu'ils n'ont qu'un accès limité au crédit à des taux d'intérêt raisonnables. Les gouvernements tentent donc de consentir des prêts à faible taux d'intérêt à des groupes défavorisés par le biais de programmes de subventions au crédit et de garantie des prêts. Ces programmes profitent généralement aux

agriculteurs aisés, tandis que les femmes et les sans terre en sont largement tenus à l'écart. Beaucoup se transforment en transferts de revenus plutôt qu'en programmes de crédit, et ne sont pas viables à longue échéance. Par ailleurs, dès l'instant où l'Etat devient une source de crédit subventionné, rien n'incite plus les institutions financières à développer des réseaux de services bancaires en milieu rural. (Chapitre 4, par. 19-26).

17. Les programmes officiels (par exemple en Indonésie, au Pakistan et au Nicaragua), destinés à réduire les risques élevés de défaut de paiement et les frais de transaction, sont plus efficaces. Pour diminuer les risques de défaut de paiement de la part des sans terre, et surtout des femmes, on recourt aux prêts collectifs et à des garanties reposant sur la réputation personnelle ou encore des actifs autres que fonciers, comme bijoux, etc. (notamment au Bangladesh, en Thaïlande, au Panama). On fait baisser également les frais de transaction en simplifiant les procédures d'emprunt et en ouvrant davantage de centres de service. (Chapitre 4, par. 27-39).

Mise en valeur des ressources humaines

18. Des améliorations considérables sont enregistrées dans la fourniture par les pouvoirs publics de services fondamentaux de santé, d'hygiène et d'alimentation en eau potable, ainsi que dans la réduction de l'inégalité d'accès à ces services entre ruraux et citadins. Toutefois, dans la plupart des pays en développement, l'accès à ces services est encore loin d'être ce qu'il devrait être, surtout en milieu rural. Dans le domaine de la santé, les dépenses publiques vont plus en général à la médecine curative que préventive. Le gros des ressources est affecté aux hôpitaux dont tend à profiter indûment la population citadine plus aisée, bien qu'il ait été démontré que l'on parvient mieux à atteindre les pauvres en investissant dans des centres de soins de santé primaires, des dispensaires ruraux et des campagnes de vaccination. (Chapitre 5, par. 2-6).

19. Beaucoup de pays où sont entreprises actuellement des réformes macro-économiques ont pu éviter de grosses compressions des dépenses qui auraient gravement nui à la santé des pauvres. Les dépenses publiques consacrées à l'éducation, en pourcentage du PIB, ont en moyenne sensiblement augmenté dans toutes les régions en développement entre 1960 et 1986, notamment au Proche-Orient et en Afrique du Nord. Toute distorsion dans les dépenses affectées à l'enseignement primaire - dont les pauvres sont censés profiter le plus - est d'autant plus choquante que, d'après l'expérience récente, la productivité des agriculteurs s'améliore sensiblement avec quatre années de scolarisation. Un certain nombre de pays, dont Fidji, le Maroc, la Syrie, le Mali, le Sénégal et la Tanzanie, ont réussi à réduire les inégalités dans l'instruction des hommes et des femmes. (Chapitre 5, par. 7-10).

20. Bien que les organismes de vulgarisation agricole aient considérablement grandi en nombre et en taille, les dépenses affectées à ce secteur, en pourcentage du PIB agricole, ont baissé entre 1980 et 1988, surtout en Afrique. Cette compression des dépenses a surtout affecté les postes non salariaux ordinaires du budget tels que le transport et le carburant - indispensables à la mobilité et à l'efficacité des vulgarisateurs. (Chapitre 5, par. 11-13).

21. Souvent, les systèmes de vulgarisation agricole desservent moins bien les petits exploitants et les agricultrices que les gros exploitants et les agriculteurs. Les femmes ne représentent qu'une petite partie de l'effectif des vulgarisateurs agricoles de terrain, leur proportion allant de 7 pour cent en Afrique à 14,5 pour cent en Asie. Bien que l'on cherche de plus en plus à encourager la participation des agriculteurs à l'élaboration et à l'exécution des programmes de vulgarisation, 45 à 87 pour cent des organismes de vulgarisation agricole ne disposent, au niveau du village, d'aucune filière officielle pour faire participer les agriculteurs. (Chapitre 5, par. 14-19).

22. Les organisations rurales et les initiatives à la base se multiplient et se diversifient, tandis que les gouvernements s'emploient de plus en plus à promouvoir la participation des ruraux pauvres à l'élaboration et à la mise en oeuvre des politiques et programmes qui influent sur leur sort. D'une manière générale, les coopératives, les organisations d'ouvriers ruraux et les syndicats agricoles bénéficient d'un soutien accru de la part des pouvoirs publics, notamment dans les domaines de la législation, de la formation et du crédit (par exemple au Bénin, en Malaisie, aux Philippines, à la Jamaïque et au Honduras). Dans certains pays soumis à réformes politiques macro-économiques, l'Etat cesse d'intervenir directement dans la gestion des organisations rurales, surtout des coopératives, en même temps que, parfois, les opérations de ces dernières sont restructurées et décentralisées. (Chapitre 5, par. 20-25).

23. Souvent, les organisations rurales formelles parviennent moins bien à atteindre les secteurs les plus défavorisés de la population rurale que des projets recourant à des méthodes plus informelles pour travailler avec de petits groupements pauvres socialement homogènes. Les ONG locales, régionales et internationales contribuent de manière toujours plus importante à stimuler et à appuyer ces initiatives. Les femmes ne représentant qu'une très faible partie de la totalité des membres des organisations rurales formelles, les efforts mis en oeuvre pour les aider passent surtout par les groupements féminins, comme c'est le cas au Rwanda, au Sénégal, en Tanzanie et en Syrie. (Chapitre 5, par. 26-29).

Environnement, politiques officielles et pauvreté

24. La dégradation de l'environnement est un grave problème qui prend toujours plus d'ampleur. Bien que l'on ait constaté souvent que la pauvreté est à la fois cause et conséquence de la dégradation de l'environnement, les rapports entre ces deux facteurs sont complexes. Différents groupements de lutte contre la pauvreté ont mis au point diverses stratégies pour faire face à des tensions à long terme telles que les pressions d'une population croissante sur des ressources naturelles limitées ou en voie d'épuisement, ainsi qu'à des chocs imprévus comme la sécheresse, mais l'efficacité de telles stratégies dépend beaucoup d'un cadre économique, institutionnel et politique propice. (Chapitre 6, par. 2-3).

25. Les politiques officielles ont eu une influence capitale sur l'utilisation des ressources naturelles par les pauvres comme par les riches. L'utilisation non viable des ressources est souvent exacerbée, pour ne pas dire directement causée, par des politiques macro et micro-économiques et/ou sectorielles impropres et des distorsions de marché qui ont des répercussions imprévues sur l'environnement. (Chapitre 6, par. 15-24),

26. La croissance démographique agit sur l'environnement de manière complexe. Les politiques économiques et institutionnelles jouent un rôle capital en aidant les pauvres à intensifier leurs systèmes de production et/ou à se diversifier dans des emplois non agricoles, et en évitant ainsi l'épuisement et la dégradation du patrimoine naturel. (Chapitre 6, par. 25-29).

27. En employant mal les technologies modernes propres à accroître la productivité, notamment dans des zones agro-écologiques bien dotées, pauvres et nantis endommagent souvent gravement les ressources. Un certain nombre de pays (Indonésie, Haïti, Syrie, Tunisie et Emirats arabes unis) y remédient en encourageant des méthodes viables et rationnelles sur le plan écologique, telles que la lutte intégrée contre les ravageurs, les systèmes intégrés de nutrition végétale, ainsi que de meilleures techniques de conservation des eaux et d'assainissement des terres engorgées. Les tentatives pour relever la productivité des petits exploitants dans les zones pauvres en ressources sont surtout freinées par l'absence de réalisations technologiques majeures adaptées à ces conditions et par l'impossibilité dans laquelle se trouvent les pauvres de faire face aux coûts élevés en main-d'oeuvre et en capital qu'entraînent les technologies existantes de production et de conservation des ressources. (Chapitre 6, par. 30-37).

28. Comme les pressions démographiques dans les zones marginales sont souvent dues à une répartition inéquitable des terres, un certain nombre de pays mettent en oeuvre des programmes de réforme foncière et de recolonisation agricole pour, entre autres choses, atténuer ces pressions sur l'environnement (Indonésie, Thaïlande, Zimbabwe, Brésil, Costa Rica, Equateur). Bien que, souvent, ces programmes ne soient pas parvenus à établir des systèmes agricoles viables, faute de politiques de soutien ainsi que d'infrastructures physiques et institutionnelles appropriées, quelques progrès ont été enregistrés. Les communautés réussissent plus ou moins bien à s'adapter aux pressions croissantes sur les ressources communes et, en même temps, à laisser les pauvres y accéder et à protéger l'environnement. (Chapitre 6, par. 38-45).

29. On s'accorde toujours plus à reconnaître que la participation populaire, qu'elle soit associative et/ou contestataire, est capitale pour le succès des mesures de conservation ou de remise en état de l'environnement. Une organisation communautaire solide et soudée a un rôle important à jouer dans le maintien de systèmes viables de terres à pâture, de forêts et d'irrigation communs. Dans un certain nombre de pays, dont l'Inde, la Malaisie et le Brésil, de vigoureux mouvements populaires ont réussi à organiser la résistance à des pratiques nuisibles pour l'environnement. (Chapitre 6, par. 46-51).

30. Ces constatations vont dans le sens des conclusions et recommandations de la Déclaration et du Plan d'action de Den Bosch pour une agriculture et un développement rural durables[1]. Elles appellent des politiques agricoles et économiques de soutien, ainsi que des réformes socio-économiques propres à favoriser l'équité et à réduire la pauvreté, par exemple en donnant aux pauvres un meilleur accès à la terre et autres moyens de production, en élaborant et en transférant des technologies agricoles viables s'inspirant du savoir traditionnel, en élargissant l'emploi non agricole et en favorisant la participation effective de la population rurale, notamment des femmes, à tout le processus.

---

[1] "Déclaration et plan d'action de Den Bosch pour une agriculture et un développement rural durables", Rapport de la Conférence FAO/Pays-Bas sur l'agriculture et l'environnement, 's-Hertogenbosch, Pays-Bas, 15-19 avril 1991 (CL 99/23).

CHAPITRE I

LUTTE CONTRE LA PAUVRETE RURALE - STRATEGIES ET PROGRES

1. Le présent chapitre analyse l'ampleur et le degré de la pauvreté rurale, ainsi que les stratégies mises en oeuvre pour la combattre dans le tiers monde, pendant les années 80. La section 1.1 définit le contexte politique, en insistant notamment sur la crise de l'endettement et ses incidences pour la lutte contre la pauvreté. La section 1.2 trace le profil de la pauvreté rurale, et fait notamment ressortir le plus grand dénuement dans lequel sont les paysannes. La section 1.3 est consacrée à l'examen de l'évolution de la pauvreté rurale entre 1980 et 1987, tandis qu'à la section 1.4 on s'attache surtout à analyser les indicateurs du progrès social pour cerner les modifications intervenues sur le plan de certaines formes de dénuement qui ne ressortent pas des mesures classiques de la pauvreté. A la section 1.5, on examine les effets sur la pauvreté rurale des politiques macro-économiques et sectorielles ainsi que des interventions directes dans certains pays.

1.1 Le contexte politique

2. Pendant les années 80, la crise de l'endettement, toujours d'actualité, a conditionné les politiques et options économiques de bien des pays en développement. Pour tous ces pays[2], le coefficient de la dette aux exportations, qui s'établissait à 133 pour cent en 1980, a atteint le niveau record de 241 pour cent en 1986 pour tomber ensuite à 183 pour cent en 1990[3]. Pendant la décennie 1980/90, toutes les régions ont accusé un accroissement des coefficients de la dette extérieure par rapport au PNB. Le plus fort accroissement a été enregistré en Afrique subsaharienne où il a quadruplé pour passer de 27 pour cent en 1980 à 112 pour cent en 1990. Dans la région Amérique latine et Caraïbes, il est remonté de 35 pour cent à 48 pour cent et dans la région Afrique du Nord et Moyen-Orient de 54 à 86 pour cent. Le coefficient de service de la dette[4], à l'exception de l'Amérique latine et des Caraïbes où il est tombé de 37 pour cent en 1980 à 27 pour cent en 1990, a augmenté dans toutes les autres régions depuis 1980, notamment en Afrique subsaharienne où il a doublé. Toutefois, les problèmes d'endettement sont peu importants dans la plupart des pays asiatiques où se concentre le gros de la population rurale pauvre.

3. Pour parer aux déséquilibres à l'origine de la crise d'endettement, beaucoup de pays en développement ont entrepris des programmes d'ajustement structurel afin d'essayer d'apporter à leurs économies des modifications qui soient compatibles avec une croissance économique soutenue. La situation s'est améliorée dans un certain nombre de pays à revenu intermédiaire fortement endettés, mais elle reste grave dans la

---

2 Système de notification de la dette à la Banque mondiale - 107 pays.

3 Toutes les données se rapportant à 1990 sont des projections.

4 Paiements totaux du service de la dette (principal plus intérêts) pour les exportations de biens et services.

plupart des pays du tiers monde. Quelques nouvelles initiatives[5] ont été lancées qui promettent un allégement de la dette aux pays en développement qui s'engagent à procéder à des ajustements substantiels. Le Costa Rica, le Mexique, les Philippines, l'Uruguay et le Venezuela sont parvenus à réduire leur dette commerciale d'un montant total de 12 milliards de dollars E.-U.

4. La crise de l'endettement et les politiques d'ajustement structurel ont eu de profondes répercussions sur les populations rurales pauvres du monde en développement. C'est dans cette perspective globale que sont évalués les progrès de la lutte contre la pauvreté.

1.2 Profil de la pauvreté rurale

5. La grande majorité des pauvres vit en zones rurales. La plupart d'entre eux sont concentrés dans des régions très peuplées, comme la plaine du Gange en Inde et l'île de Java (Indonésie), ou dans des zones maigres en ressources comme les hauts plateaux andins et le Sahel. Les problèmes de pauvreté, de population et d'environnement sont souvent imbriqués; les modèles anciens de développement et les pressions exercées par une population en croissance rapide font que beaucoup de pauvres vivent dans des zones où l'environnement est très dégradé.

6. On trouve de très nombreux paysans sans terre ou quasiment sans terre en Asie du Sud et dans la plus grande partie de l'Amérique latine où le phénomène du minifundio continue de s'étendre. Le régime de fermage est courant dans beaucoup de pays, mais les clauses et conditions des baux sont souvent extrêmement défavorables pour les locataires; avec le métayage, mode de faire-valoir prédominant dans toute l'Asie du Sud, ce sont les fermiers qui fournissent généralement l'essentiel des facteurs de production, et ils ne gardent pour eux-mêmes que la moitié de la production. Par ailleurs, ils n'ont aucune sécurité de tenure car les propriétaires peuvent à tout moment les expulser. Beaucoup de paysans pauvres travaillent comme ouvriers agricoles, semant et moissonnant les récoltes contre de maigres salaires. Le travail agricole étant par nature saisonnier, il n'y a guère ou pas de demande pour cette main-d'oeuvre pendant de longues périodes. Pour survivre, les pauvres cherchent donc un revenu ailleurs. Les ménages de petits exploitants dépendent beaucoup eux aussi des revenus non agricoles pour leur subsistance.

7. La faible rémunération du travail, sous ses diverses formes, est une des caractéristiques tenaces de la pauvreté rurale. En général, les femmes fournissent plus d'heures de travail par jour que les hommes, et les besognes pénibles ne sont pas davantage épargnées aux enfants. Dans certaines tâches, ceux-ci sont fortement exploités, et il n'est pas rare

---

[5] Par exemple négociations de Toronto, initiative Brady, conditions nettement plus avantageuses pour les prêts au titre de l'aide publique au développement en faveur de l'Afrique subsaharienne, réaménagement plus favorable de la dette par le Club de Paris au profit des pays à revenu intermédiaire.

qu'ils soient tenus en servitude pour dette et travaillent de longues dans des conditions insalubres en échange d'un salaire de misère. La scolarité est souvent sacrifiée au travail. Et c'est ainsi que se perpétue la pauvreté.

8. Cette caractérisation des paysans pauvres ne rend pas pleinement leur dénuement et leur détresse. Ceux qui appartiennent à cette partie massive de la population mondiale sont victimes de la faim et de la malnutrition, souffrent de maladies ou de lésions qu'ils ne peuvent faire soigner, vivent dans de mauvaises conditions d'hygiène, et n'ont ni eau potable ni moyens sanitaires convenables. Aussi le risque de mortalité, surtout chez les enfants, est-il en général plus élevé parmi les pauvres des zones rurales.

9. Eleveurs et nomades constituent une part importante de la population pauvre du monde en développement, concentrée essentiellement en Afrique du Nord, en Afrique subsaharienne, ainsi qu'en Chine, en Inde et en Mongolie. Ils sont extrêmement vulnérables aux catastrophes naturelles et à la dégradation de l'environnement. Très souvent, la sécheresse ou la maladie anéantit leurs troupeaux, les privant ainsi de toute ressource et les exposant à la famine. La dégradation et la perte des pacages traditionnels demandent seulement un peu plus de temps pour les réduire au même sort.

10. On trouve pourtant une autre catégorie de ruraux pauvres dans les communautés de pêche artisanale. C'est là le groupe le plus pauvre et le plus déshérité de tous. Pêches maritimes et pêches en eaux continentales sont tout aussi vulnérables les unes que les autres à la surexploitation et à la dégradation écologique, en partie à cause des grandes flottilles commerciales qui opèrent dans les mêmes eaux. Mais les principaux perdants sont les petits pêcheurs.

11. Dans les familles pauvres, ce sont souvent les femmes qui paient le plus lourd tribut aux sécheresses, aux disettes et aux creux saisonniers - ajustements dans la consommation, appauvrissement des ressources, surcroît de travail et, dans les cas extrêmes, dénuement et abandon. Il arrive toutefois que la solidarité et les pressions de groupe atténuent la détresse des pauvres.

1.3 Evolution de la pauvreté rurale

12. La pauvreté, c'est l'impossibilité de parvenir à un niveau de vie minimum. Les critères qui servent à évaluer les besoins nutritionnels minimums et autres besoins fondamentaux varient selon les pays. Etant donné qu'ils reflètent des conditions, ainsi que des priorités et concepts de protection sociale et de droits propres au pays en question, le niveau minimum acceptable de consommation, autrement dit le seuil de pauvreté, s'accroît en général à mesure qu'augmente le revenu national. Malgré les difficultés que suppose le choix d'un seul et même seuil de pauvreté, ce seuil est nécessaire si l'on veut pouvoir faire des comparaisons entre pays.

13. Pour évaluer la pauvreté, une mesure largement utilisée est celle du pourcentage de pauvres, c'est-à-dire la proportion d'unités (par exemple individus/ménages) de la population classées comme pauvres en fonction d'une norme (par exemple seuil revenu/pauvreté)[6]. Bien que le présent chapitre soit essentiellement axé sur le pourcentage de pauvres, d'autres indicateurs sont aussi utilisés dans ce rapport pour analyser certaines options politiques.

14. Selon une estimation du Rapport sur le développement dans le monde 1990, établie à partir d'une limite supérieure de la pauvreté fixée à 370 dollars E.-U. par personne et par an, le nombre de pauvres dans le tiers monde (y compris la Chine et l'Europe de l'Est) aurait été en 1985 de 1 115 millions. En partant d'une limite inférieure de pauvreté de 275 dollars E.-U., les très pauvres seraient au nombre de 630 millions. Près de la moitié des pauvres du tiers monde et près de la moitié parmi ces derniers au niveau de la pauvreté absolue vivent en Asie du Sud.

15. Comme il n'existait pas de données comparables pour ces dernières années, la FAO a, pour les besoins du présent rapport, estimé l'ampleur de la pauvreté rurale en 1987 en procédant à une analyse économétrique des différences entre pays en matière de pauvreté rurale et en se servant à cet effet des estimations de la Banque mondiale se référant à la période aux alentours de 1980 et intéressant un échantillon de 37 pays en développement. Dans cet échantillon, l'Asie, l'Amérique latine et l'Afrique subsaharienne étaient bien représentées, mais non la région Proche-Orient et Afrique du Nord. On a estimé la pauvreté rurale en 1987 en fusionnant les différences entre pays dans le pourcentage de pauvres avec les différences dans la production agricole (par tête de population rurale) et dans une mesure des fluctuations imprévues dans les prix à la consommation[7]. En d'autres termes, plus le produit agricole national est

---

6 Il s'agit là d'une mesure de l'incidence de la pauvreté. Cette mesure a toutefois ses limitations parce qu'elle ne prend pas en compte le degré de pauvreté des pauvres dans un contexte donné. C'est pourquoi on complète souvent le pourcentage de pauvres par l'indice d'inégalité dans la pauvreté, c'est-à-dire l'écart (moyen) entre le seuil de pauvreté et le revenu moyen par habitant des pauvres. Toutefois cet indice n'enregistre aucun accroissement s'il y a transfert d'une unité très pauvre à une unité moyennement pauvre (car l'indice global d'inégalité dans la pauvreté reste le même). Pour parer à ce problème, on a mis au point des mesures de la pauvreté sensibles à la fonction de distribution. Pour une explication de ces indices, voir Srinivasan (1990).

7 Le niveau du produit agricole s'entend du produit intérieur brut dégagé par l'agriculture (calculé en dollars E.-U. aux prix 1980) par tête de population rurale, tandis que la mesure des fluctuations (imprévues) dans les prix s'entend des écarts de l'indice des prix par rapport aux valeurs tendancielles. Dans la mesure où les revenus des ménages économiquement faibles rattrapent les prix dans le temps, ces ménages sont exposés à la pauvreté lorsque les prix montent brusquement. C'est pourquoi une mesure des fluctuations imprévues dans les prix constitue une variable plus précise que le niveau des prix. Selon Bliss (1985), ce critère a été utilisé dans deux récentes études économétriques (Gaiha, 1989b, et Bell et Rich, 1990).

élevé, plus est faible le pourcentage de pauvres. Indépendamment du niveau du produit agricole, on constate par ailleurs que plus sont importantes les hausses imprévues de l'indice des prix, plus est élevé le pourcentage de pauvres. A noter aussi que la croissance agricole contribue davantage à combattre la pauvreté que la stabilisation des prix à la consommation.

16. En partant des rapports établis entre pauvreté rurale, production agricole et prix à la consommation, on a obtenu des estimations sur la pauvreté rurale en 1987. Ces estimations, ainsi que celles se rapportant à l'année de base 1980, sont regroupées dans les Tableaux 1.1, 1.2 et 1.3.

Tableau 1.1
Incidence de la pauvreté rurale - estimations par région en 1980 et 1987

Région	Pourcentage de pauvres dans la population rurale	
	1980	1987
Afrique subsaharienne	63,7	56,0
Proche-Orient et Afrique du Nord[a]	37,0	44,2
Asie et Pacifique[b]	51,8	47,7
Amérique latine et Caraïbes	50,7	41,9
Total	52,7	48,5

Note : Tous les chiffres sont arrondis.

[a] Ces estimations étant fondées sur un petit échantillon de pays, on ne peut guère s'y fier.

[b] A l'exclusion de la Chine.

17. Il ressort du Tableau 1.1 qu'entre 1980 et 1987 le pourcentage de pauvres dans la population rurale a modérément baissé en Afrique subsaharienne, légèrement reculé dans la région Asie et Pacifique et sensiblement diminué en Amérique latine et aux Caraïbes. Pour le Proche-Orient et l'Afrique du Nord, les chiffres font apparaître un accroissement plutôt modéré de ce pourcentage, mais vu l'exiguïté de l'échantillon de pays dans cette région, ce résultat doit être considéré avec prudence. Dans l'ensemble, le pourcentage de ruraux pauvres a un peu diminué.

Tableau 1.2
Estimations du nombre de paysans pauvres, par région, en 1980 et 1987

Région	Nombre de ruraux pauvres (en milliers)		
	1980	1987	Evolution du nombre de paysans pauvres (1980-87)
Afrique subsaharienne	179 290	182 750	(+) 3 460
Proche-Orient et Afrique du Nord[a]	47 910	68 620	(+) 20 710
Asie et Pacifique[b]	495 010	506 320	(+) 11 310
Amérique latine et Caraïbes	60 860	51 270	(-) 9 590
Total	783 070	808 950	(+) 25 890

Note: Tous les chiffres sont arrondis.

[a] Etant donné que les estimations concernant cette région se fondent sur un petit échantillon de pays, on ne peut guère s'y fier.

[b] A l'exclusion de la Chine.

Tableau 1.3
Répartition régionale des paysans pauvres en 1980 et 1987 - estimations

Région	Taux de pauvreté dans la population rurale (en pourcentage)	
	1980	1987
Afrique subsaharienne	22,9	22,6
Proche-Orient et Afrique du Nord[a]	6,1	8,5
Asie et Pacifique[b]	63,2	62,6
Amérique latine et Caraïbes	7,8	6,3
Total	100,0	100,0

Note: Tous les chiffres sont arrondis.

[a] Comme les estimations concernant cette région se fondent sur un petit échantillon de pays, on ne peut guère s'y fier.

[b] A l'exclusion de la Chine.

18. Comme l'indique toutefois le Tableau 1.2, le nombre total de paysans pauvres est passé de plus de 783 millions en 1980 à plus de 808 millions en 1987, soit un accroissement de près de 26 millions. Ce nombre a augmenté dans toutes les régions, sauf dans celle de l'Amérique latine et des Caraïbes, où il a modérément fléchi.

19. Il ressort du Tableau 1.3 que la majorité des paysans pauvres se concentrait en 1980 dans la région Asie et Pacifique, suivie de l'Afrique subsaharienne et de l'Amérique latine et des Caraïbes et, enfin, du Proche-Orient et de l'Afrique du Nord. Cette répartition s'est un peu modifiée en 1987. La plupart des pauvres se trouvaient alors

encore concentrés en Asie et au Pacifique, l'Afrique subsaharienne venant en second, alors que la situation à cet égard s'inversait entre l'Amérique latine et les Caraïbes et le Proche-Orient et l'Afrique du Nord[8,9].

20. Ces évolutions sont à interpréter avec prudence. Le recul modéré dans le pourcentage de pauvres en 1987 par rapport à 1980 ne signifie pas une réduction dans la tendance au cours de cette période. Etant donné la méthode économétrique utilisée, ce que cela signifie c'est que si, dans telle ou telle région, nombre de pays compris dans l'échantillon ont enregistré une amélioration de la production agricole, ainsi qu'une plus grande stabilité des prix à la consommation au voisinage d'une certaine tendance, la pauvreté rurale a probablement regressé. On en trouve un bon exemple dans la réduction du pourcentage de pauvres en Afrique subsaharienne. Bien que cette période ait été difficile pour la région dans son ensemble, bien des pays compris dans l'échantillon ont en fait enregistré des améliorations dans la production agricole et une plus grande stabilité des prix à la consommation en 1987 par rapport à 1980, d'où probabilité d'une baisse dans le pourcentage de paysans pauvres. Les données étant limitées, il est impossible de dire si 1987 a été une année exceptionnelle. Par ailleurs, l'exiguïté et le peu de représentativité de l'échantillon pour le Proche-Orient et l'Afrique du Nord risquent de fausser les estimations concernant cette région.

21. Il n'existe que peu d'estimations du degré de pauvreté (c'est-à-dire la différence entre le seuil de pauvreté et le revenu moyen par habitant des pauvres) en zones rurales. Le rapport sur le développement dans le monde 1990 en donne quelques-unes sur l'indice d'inégalité dans la pauvreté au niveau national (c'est-à-dire pour tous les pauvres pris dans leur ensemble, y compris ceux des villes) dans les années 80. Pour l'échantillon de pays de la région Amérique latine et Caraïbes, cet indice se situe entre 38 et 44 pour cent, tandis que pour l'échantillon de pays de la région Asie et Pacifique, il s'établit à 17-35 pour cent, avec une grappe de pays se situant plus ou moins au centre de cette fourchette. Malgré l'exiguïté de cet échantillon et le fait que les estimations portent sur tous les pauvres en général, ces chiffres sont révélateurs. Etant donné que, dans les années 80, la majorité des pauvres était concentrée dans les campagnes, il est probable que le degré de pauvreté était plus élevé dans certaines zones rurales. C'est ainsi qu'au Malawi, par exemple, il atteignait presque, en 1989, 40 pour cent parmi les petits exploitants, 33 pour cent parmi les ouvriers agricoles pauvres et près de 31 pour cent parmi les fermiers. Au Bangladesh, il était chez les paysans pauvres de plus de 31 pour cent en 1981-82, et il est descendu à environ 20 pour cent en 1985-86. Vu que, dans certains des pays les plus pauvres,

---

8 Ceci n'a rien d'étonnant étant donné que l'Asie et le Pacifique continuent de représenter le gros de la population rurale pour toutes les régions prises ensemble.

9 La réduction de la pauvreté rurale n'implique pas nécessairement une baisse de la pauvreté globale, car la pauvreté urbaine peut augmenter. C'est en fait ce que démontre une étude récente en Amérique latine, laquelle fait apparaître une forte augmentation de la pauvreté urbaine (de 26 à 31 pour cent) et une baisse sensible de la pauvreté rurale (de 62 à 54 pour cent) depuis 1970. Cependant, c'est toujours essentiellement dans les zones rurales que se trouvent les très pauvres (CEALC, 1991).

les seuils de pauvreté ont été fixés aux niveaux de la subsistance, une baisse même modérée du revenu ou de la consommation signifierait sans doute un très grave degré de pauvreté[10].

22. L'évolution des disponibilités alimentaires par habitant n'est pas directement liée à celle de la pauvreté, essentiellement parce que les pauvres n'ont pas de pouvoir d'achat. Cependant, toute réduction sensible dans ces disponibilités peut avoir de graves effets sur les pauvres. Entre 1979-81 et 1987-89, ces disponibilités ont enregistré des progressions légères à modérées, sauf en Afrique subsaharienne où elles ont très légèrement reculé. A noter qu'elles ont augmenté même dans les pays à faible revenu (FAO, 1991f).

23. Ce qui est particulièrement intéressant ici, c'est l'effet des programmes d'ajustement structurel ou de stabilisation sur la sécurité alimentaire. Des résultats mitigés se dégagent de l'examen par la FAO des expériences de 62 pays en développement pendant la période 1980-84[11]. Le processus d'ajustement a souvent eu pour effet de faire baisser sensiblement le pouvoir d'achat réel de certains des pauvres et de limiter leurs moyens de se procurer des aliments et autres articles. Dans le même temps, beaucoup de pays n'ont pas enregistré la croissance escomptée. Aussi y a-t-il eu un décalage entre les effets négatifs et positifs de l'ajustement. Les effets négatifs sur les pauvres ont en général été tangibles et immédiats, tandis que les effets positifs ont été incertains et longs à se matérialiser. Toutefois, on a un peu pallié les effets négatifs en prévoyant dans l'élaboration et l'exécution des programmes d'ajustement des mécanismes particuliers propres à assurer la participation active des pauvres au processus de développement. C'est ainsi, par exemple, que la Bolivie a entrepris des projets de travaux publics à fort coefficient de main-d'oeuvre pour faire travailler les ouvriers qui avaient perdu leur emploi à cause des programmes d'ajustement. Le Ghana a fait de même en lançant un programme destiné à procurer de l'emploi à ceux qu'affecte directement l'ajustement. Au nombre des activités figurent l'octroi de crédits aux petits exploitants, des programmes de rémunération alimentaire du travail ainsi que la remise en état des taudis et bidonvilles[12]. Dans le même temps, le Mexique, tout en supprimant progressivement les subventions générales aux produits alimentaires vers le milieu des années 80, a instauré un système de tickets alimentaires pour les familles dont les revenus ne dépassaient pas le salaire minimum, et il a accordé des subventions spéciales pour le lait aux familles ayant des enfants de moins de 12 ans et des parents touchant

---

10 A noter que toutes ces estimations - tirées du rapport de la Banque mondiale - se fondent sur des seuils de pauvreté propres à chaque pays. Aussi ne sont-elles pas directement comparables.

11 Pour plus amples renseignements, voir FAO (1989). Entre autres études patronnées par la FAO pour examiner les effets de l'ajustement sur la pauvreté, sous des angles différents, voir Sarris (1987), Gaiha (1989a) et Behrman (1990), ainsi qu'une synthèse de certaines de ces études avec des données plus récentes dans le document FAO (1991g).

12 En Bolivie, il s'agit du Fonds social d'urgence (FSU) et au Ghana du Programme spécial d'action pour atténuer le coût social de l'ajustement (PAMSCAD).

moins du double du salaire minimum. Pendant cette période d'ajustement, la République de Corée a élargi l'assistance médicale aux pauvres, accru ses dépenses au titre de l'éducation, organisé des programmes de travaux publics pour fournir de l'emploi aux pauvres et prévu des transferts de revenu pour les inaptes au travail.

1.4 Indicateurs de développement social

24. Les estimations classiques de l'incidence de la pauvreté rurale (mesurée d'après le pourcentage de population vivant en dessous du seuil de pauvreté) n'appréhendent pas pleinement tous les aspects du dénuement dans lequel se trouvent de grands pans de population dans les pays en développement. Pour compléter l'analyse de la pauvreté rurale, on tente donc ici d'examiner les progrès de la lutte contre la pauvreté en fonction de certains indicateurs sociaux. (Le chapitre 5 du présent rapport étant consacré à la mise en valeur des ressources humaines, on s'en est volontairement tenu ici à une brève analyse).

i) Espérance de vie à la naissance

25. Au cours des années 80, elle a progressé dans toutes les régions[13]. En Afrique subsaharienne, l'espérance médiane de vie à la naissance est passée de 47 à environ 51 ans, au Proche-Orient et en Afrique du Nord de 59 à 64 ans, en Amérique latine et aux Caraïbes de 65 à 66 ans et dans la région Asie et Pacifique de 57 à 61 ans pendant la période allant de 1978-80 à 1985-87[14]. C'est toujours en Afrique subsaharienne qu'elle reste le plus basse. Malgré cette progression, l'éventail demeure très ouvert.

26. Parmi les pays où l'espérance de vie s'est beaucoup allongée, on citera notamment: Maurice (69 ans), Kenya (59 ans) et Botswana (59 ans) en Afrique subsaharienne; Liban (67 ans), Jordanie (66 ans), Tunisie (66 ans) dans la région Proche-Orient et Afrique du Nord; Sri Lanka (70 ans), Malaisie (70 ans), République de Corée (69 ans) et Thaïlande (65 ans) dans la région Asie et Pacifique; et Costa Rica (74 ans), Jamaïque (74 ans) et Chili (72 ans) dans la région Amérique latine et Caraïbes.

27. Le fait remarquable est que beaucoup de ces pays sont à faible revenu (Sri Lanka) ou à revenu intermédiaire, tranche inférieure (Botswana, Maurice, Malaisie, Jamaïque), et que, malgré cela, une part importante des dépenses publiques est affectée aux services sociaux[15].

---

13 Comme certains de ces indicateurs (l'espérance de vie à la naissance par exemple) reposent sur une base empirique faible, la comparaison des modifications dans le temps ne peut être précise (FAO, 1991a).

14 Le médian est préférable à la moyenne arithmétique étant donné la présence de valeurs extrêmes.

15 D'après la classification de la Banque mondiale (Rapport sur le développement dans le monde de 1990).

ii) Mortalité infantile

28. Entre 1978-80 et 1985-87, le taux de mortalité infantile (TMI) a nettement reculé[16]. Entre 1978-80 et 1985-87, le taux médian est tombé en Afrique subsaharienne de 126 à environ 112, dans la région Proche-Orient et Afrique du Nord de 102 à environ 77, dans la région Asie et Pacifique de 53 à un peu plus de 46, et dans la région Amérique latine et Caraïbes de 59 à environ 47. D'après cet indicateur, c'est donc en Afrique subsaharienne que ce taux est le plus bas. Dans chaque région, toutefois, la fourchette de valeurs est très large.

29. Bien des pays (Botswana, Maurice, Sri Lanka, République de Corée, Chili, Costa Rica et Jamaïque) qui ont réussi à beaucoup améliorer l'espérance de vie ont également réussi à faire baisser les taux de mortalité infantile. Comme on l'a déjà fait remarquer, il s'agit pour la plupart de pays à faible revenu (par exemple Sri Lanka) ou à revenu intermédiaire, tranche inférieure (Botswana, Maurice, Chili, Costa Rica et Jamaïque), qui ont continué à affecter une grande part de leurs dépenses publiques aux services sociaux. En revanche, certains des pays plus aisés n'ont guère à cet égard progressé pendant les années 80.

30. Aux fins du présent rapport, on a procédé, en s'appuyant sur des données du FISE couvrant la période 1980-88, à une analyse pour identifier et évaluer l'importance relative de certains des facteurs déterminants de la mortalité infantile et juvénile. Bien que, par suite de données limitées, seuls quelques-uns des indicateurs de santé et d'alphabétisation influant sur la mortalité infantile et juvénile aient pu être pris en considération, quelques conclusions utiles se dégagent de cette analyse.

31. Le taux de mortalité infantile est d'autant plus faible que la population a un très bon accès aux services de santé générale, que les accouchements sont assistés par du personnel de santé compétent et, enfin, que les mères sont alphabètes. Ce taux est avant tout influencé par le niveau d'alphabétisation des femmes, puis par l'accès aux services de santé générale et, enfin, par le nombre d'accouchements se faisant sous contrôle d'un personnel de santé compétent.

32. Une analyse analogue a été menée concernant le taux de mortalité parmi les enfants de moins de cinq ans. Ce taux est inversement fonction de l'accès aux services de santé, de l'alphabétisme des femmes et de l'accès à l'eau potable. Comme le taux de mortalité infantile, il est avant tout influencé par l'alphabétisme des femmes, puis par l'accès aux services de santé générale et enfin par l'accès à l'eau potable. Pour l'un comme pour l'autre de ces taux, l'accès aux services de santé, l'alphabétisation des mères et la disponibilité d'eau potable ont donc un effet conjugué important.

---

16 On entend par taux de mortalité infantile, le nombre de décès d'enfants de moins d'un an durant une année donnée pour 1 000 naissances vivantes, et par taux de mortalité juvénile le nombre de décès d'enfants de moins de 5 ans pour 1 000 enfants du même groupe d'âge.

iii) Taux de scolarisation primaire

33. Alors qu'en 1985 le taux médian de scolarisation primaire n'était que de 72 pour cent en Afrique subsaharienne, pour toutes les autres régions il était soit supérieur à 100 (Amérique latine et Caraïbes), soit proche de 100 (Proche-Orient et Afrique du Nord, et Asie et Pacifique)[17]. Comme dans les cas précédents, ces moyennes masquent des différences au sein des régions.

34. Les taux d'inscription ont suivi une évolution analogue à celle indiquée plus haut pour d'autres indicateurs sociaux. Plus précisément, ces taux ont été spectaculaires dans les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire, tranche inférieure, consacrant une part assez importante de leurs dépenses publiques aux services sociaux (Botswana, Cameroun, Maurice, Zambie, Sri Lanka, Panama, Pérou, République dominicaine). En revanche, plusieurs pays du tiers monde à faible revenu ne sont pas parvenus à relever ces taux et ce, surtout, parce qu'ils investissent trop peu dans les services sociaux. A ce groupe de pays viennent s'en ajouter certains, plus aisés, où, malgré des niveaux de revenu élevés, les inscriptions scolaires sont peu nombreuses.

35. Bien que les taux d'inscription dans le primaire et le secondaire et les taux d'alphabétisme des adultes fassent apparaître une moindre discrimination entre sexes, d'importantes inégalités entre hommes et femmes persistent dans beaucoup de pays en développement. Les taux d'alphabétisme en milieu rural accusent de grosses différences d'un pays à l'autre, mais ceux des femmes restent toujours inférieurs à ceux des hommes. Dans certains cas, jusqu'à 70 pour cent des paysans sont analphabètes, contre 82 pour cent de paysannes. De meilleurs chiffres ont été enregistrés dans des pays comme le Chili (6 pour cent d'analphabétisme parmi les paysans, 7 pour cent parmi les femmes) ou à Sri Lanka (10 pour cent pour les hommes, 20,5 pour cent pour les femmes)[18].

---

17 Il s'agit ici d'estimations du nombre d'enfants de tous âges inscrits dans les écoles primaires. Les chiffres traduisent le rapport élèves/population d'enfants d'âge scolaire. Dans beaucoup de pays, mais pas dans tous, on considère que l'âge de la scolarisation primaire va de 6 à 11 ans. Pour certains pays dotés d'un enseignement primaire universel, les taux d'inscription bruts dépassent 100 pour cent parce que certains élèves sont plus jeunes ou plus vieux que l'âge normal de scolarisation primaire retenu par le pays.

18 Unesco, 1990.

iv) Mesures anthropométriques de la malnutrition

36. Bien que de gros progrès sociaux aient été accomplis pendant les années 80, la malnutrition continue de sévir parmi les enfants du tiers monde. Selon des estimations récentes, 38 pour cent des enfants de 0 à 59 mois en Asie auraient une taille inférieure à la normale[19]. En Afrique et en Amérique latine, ainsi qu'aux Caraïbes, l'incidence du retard de croissance chez les enfants est moindre. De plus, il semble qu'il y aurait des inégalités dans la malnutrition selon le sexe. Le pourcentage d'enfants au poids insuffisant est plus élevé parmi les filles en Asie, tandis qu'il est égal pour garçons et filles en Amérique latine et aux Caraïbes et légèrement supérieur chez les garçons en Afrique. De grandes inégalités persistent dans la malnutrition entre zones rurales et urbaines. En Asie, par exemple, l'incidence du retard de croissance est de 30 pour cent plus élevée dans les campagnes que dans les villes.

37. Une grave malnutrition accroît le risque de mortalité chez les enfants, comme le confirment les données du FISE portant sur 29 pays en développement pendant les années 80[20]. On a relevé un fort degré de corrélation entre le taux de mortalité chez les enfants de moins de cinq ans et la proportion de sujets gravement retardés dans leur croissance sur le total d'enfants dont la taille est inférieure à la normale.

38. Pauvreté et accroissement démographique rapide se renforcent mutuellement de diverses manières. De bas salaires, une instruction insuffisante (notamment chez les femmes) et une forte mortalité infantile - tous facteurs liés à la pauvreté - engendrent des taux élevés de reproduction et, par conséquent, un accroissement rapide de la population. Des données provenant de pays aussi divers que la Colombie, l'Egypte et l'Inde montrent que des parents qui ont perdu un enfant s'attendent à en avoir plus que des parents en situation socio-économique analogue dont ce n'est pas le cas. Pour réduire le taux de reproduction, il faut donc abaisser le taux de mortalité infantile et juvénile.

39. La malnutrition sévit toujours plus dans les campagnes que dans les villes. Le retard de croissance est en particulier beaucoup plus répandu en zones rurales dans chacun des grands groupes régionaux.

1.5 Progrès accomplis dans la lutte contre la pauvreté rurale

40. Des estimations directes de la pauvreté rurale étayées sur des bases plus ou moins comparables et se référant à deux années au moins

---

19 Trois mesures anthropométriques de la malnutrition infantile ont été utilisées: marasme, taille et poids inférieurs à la normale. La première dénote une malnutrition aiguë, la deuxième une croissance cumulative anormale, la troisième constituant un indicateur du marasme et du retard de croissance. Pour de plus amples détails, voir Carlson et Wardlaw (1990). Pour les adultes, la FAO expérimente actuellement un nouvel indicateur (l'indice de masse corporelle, c'est-à-dire le rapport poids/taille^2). Les résultats, ventilés par sexe, groupe socio-économique et zones urbaines-rurales des pays les plus peuplés, seront disponibles à la fin de 1991.

20 FISE (1990).

pendant les années 80 ne sont disponibles que pour quelques pays d'Asie et du Pacifique. Bien que l'analyse se trouve de ce fait circonscrite à une région particulière, cela ne présente pas un gros inconvénient, et ce, pour deux raisons. La première, c'est que pendant les années 80, la persistance de la pauvreté rurale a essentiellement intéressé l'Asie. Entre 1980 et 1987, plus de 63 pour cent de toute la population rurale pauvre se trouvaient, selon les estimations, dans cette région. Ce seul fait suffit à justifier la polarisation sur cette région. Deuxième raison: la variété des expériences qu'offre le petit sous-groupe de pays en développement de cette région, et les enseignements importants qui se dégagent de cette analyse en matière de lutte contre la pauvreté.

41. Il est utile, pour bien centrer l'analyse sur certains éléments fondamentaux de la lutte contre la pauvreté en Asie, de distinguer entre sécurité induite par la croissance et sécurité induite par l'aide publique[21]. La première se caractérise par une large distribution des avantages de la croissance grâce aux services d'éducation et de santé fournis par l'Etat (comme illustré par la République de Corée), et la deuxième par une aide publique même en situation de faible revenu (comme illustré par Sri Lanka)[22]. Bien que, pour l'une comme pour l'autre, l'aide publique soit un élément essentiel, elles se différencient surtout par une question de chronologie et d'échelonnement.

42. L'aide publique ne se limite pas à l'intervention de l'Etat. Elle ne consiste pas seulement en ce que fait l'Etat pour la population, mais aussi ce que fait celle-ci pour elle-même. La population peut jouer un rôle très constructif en s'associant à la politique officielle ou en la contestant. Sa collaboration est indispensable pour les campagnes de santé publique et d'alphabétisation, les programmes de réforme foncière et autres activités qui ne sauraient être menées à bien sans des efforts concertés. Par ailleurs, les pressions exercées par le public pour exiger de telles activités peuvent aussi contribuer de façon capitale à leur lancement[23].

43. Etant donné que les estimations figurant au Tableau 1.4, estimations établies à partir des diverses études de la Banque mondiale et de l'OIT, se fondent sur des seuils de pauvreté propres à chaque pays, elles ne permettent pas une comparaison entre pays. Elles ne peuvent pas davantage être comparées à celles de la section 1.3, car ces dernières ont

---

21 Voir Drèze et Sen (1989).

22 A Sri Lanka, les taux d'alphabétisme sont élevés, l'espérance de vie la plus longue de tous les pays à faible revenu, et le taux de mortalité des enfants de moins de 5 ans est environ le tiers de celui auquel on s'attendrait étant donné son PNB par habitant. L'aide publique s'est traduite au cours des années par, entre autres, la distribution gratuite ou fortement subventionnée de riz, et l'expansion intensive des services de santé publique. L'expérience de Sri Lanka à cet égard est non seulement intéressante parce que c'est la première du genre, mais aussi parce que le pays est nettement plus pauvre que d'autres qui ont suivi la même voie (Chili, Costa Rica, Jamaïque). Pour de plus amples renseignements, voir Drèze et Sen (1989).

23 Pour quelques exemples en Asie du Sud, voir Osmani (1988).

été établies à partir d'un seul et unique seuil de pauvreté. Les estimations du Tableau 1.4 sont surtout examinées ici afin d'évaluer l'évolution de la pauvreté dans le temps et les effets éventuels des politiques macro-économiques et sectorielles, ainsi que des interventions antipauvreté telles que les programmes de travaux publics ruraux.

44. A l'aide de ce cadre, une évaluation sélective et succincte des politiques macro-économiques et sectorielles ainsi que des interventions directes contre la pauvreté est donnée ci-après, puis développée dans les chapitres suivants du présent rapport.

45. L'expérience de l'Indonésie en matière d'ajustement est significative car elle montre comment un pays à faible revenu peut sensiblement réduire la pauvreté tant nationale que rurale avec de bonnes politiques macro-économiques associées à une aide publique au profit des pauvres. Le Programme d'ajustement officiel comporte quelques éléments d'importance capitale pour l'atténuation de la pauvreté. L'expansion des exportations agricoles (en grande partie non alimentaires) a profité aux pauvres, lesquels ont également eu leur part des gains importants dans les revenus tirés des cultures de rapport, comme cela a été le cas dans certaines parties de Java. Les compressions des dépenses publiques affectées à l'ajustement ont en général ménagé la consommation aux dépens de l'investissement. A noter toutefois que le succès de cette expérience a été servi non seulement par le bon dosage du programme d'ajustement, mais aussi par une conjoncture de départ favorable. En effet, près d'une décennie de croissance soutenue et assez équitable avait créé les conditions voulues pour que l'impulsion donnée à la lutte contre la pauvreté puisse se poursuivre, même à des taux de croissance plus faibles, tandis que les investissements faits dans l'infrastructure rurale avaient commencé à donner de substantiels rendements au moment où a été déclenché le processus d'ajustement.

46. L'expérience de la Chine consécutive aux réformes économiques après 1978 montre elle aussi le profond retentissement que peuvent avoir sur la pauvreté rurale des politiques essentiellement sectorielles axées sur la croissance. Ce qui est important, en l'occurrence, c'est que, en dispensant des stimulants appropriés et en s'en remettant au mécanisme de marché, un pays à faible revenu soit parvenu à galvaniser la production agricole et, par conséquent, à faire reculer sensiblement la pauvreté[24].

---

24 On dispose pour la Chine de plusieurs estimations de la pauvreté rurale concernant la période postérieure à la réforme. Les estimations officielles posent un problème majeur en ce sens que le seuil de pauvreté n'a pas été modifié en fonction de l'évolution des prix dans le temps (c'est pourquoi le Tableau 1.4 ne fait apparaître aucune estimation spécifique de la pauvreté). De ce fait, les comparaisons temporelles de l'évolution de la pauvreté rurale ne sauraient être précises. Toutefois, dans la plupart des cas, le pourcentage de pauvres a enregistré un recul entre 1978 et 1984. C'est là une conséquence directe des réformes économiques (Ahmad et Wang, 1989).

Tableau 1.4
Incidence de la pauvreté rurale dans les pays asiatiques

Pays	Période	Pourcentage de pauvres (%)
Bangladesh	1981-82	73,8
	1983-84	57,0
	1985-86	51,0
Inde	1977-78	52,68
	1983	45,13
	1986-87	36,84
	1988	38,66
Indonésie	1978	51,0
	1980	44,0
	1984	33,0
	1987	22,0
République de Corée	1976	11,7
	1980	9,0
	1982	7,0
	1984	4,4
Malaisie	1975	54,1
	1980	37,4
	1983	41,6
Pakistan	1976-77	41,0
	1979	38,0
	1984-85	31,0
Philippines	1971	58,0
	1985	58,0

Source: Diverses études de la Banque mondiale et de l'OIT.

47. Une des caractéristiques importantes des réformes économiques introduites après 1978 est le démantèlement du système des communes et son remplacement par un système de responsabilité de la production en vertu duquel des ménages individuels se voient attribuer des contrats pour cultiver des superficies déterminées. A partir de 1979, le pays a appliqué un train de mesures destinées à abaisser les contingents d'achats officiels et relever les prix, notamment ceux des céréales. En 1985, le monopole, par l'Etat, des achats de céréales a été aboli. A noter parmi les autres modifications, la réduction progressive du nombre de produits agricoles soumis à des achats officiels planifiés et l'augmentation consécutive du nombre de denrées pouvant être écoulées sur le marché privé.

48. L'impact de ces réformes a été clairement démontré par le fait que, pendant la période 1978-84, le taux de croissance annuel de la production agricole a plus que doublé par rapport à ce qu'il était entre 1965 et 1978. Les prix des produits agricoles ont aussi augmenté plus vite que

ceux des produits industriels. L'évolution des termes de l'échange des produits agricoles et industriels qui a accompagné la forte croissance de la production agricole finale a fait monter les revenus ruraux et la consommation pendant la période postérieure à la réforme. Ce mouvement a été renforcé par une progression sensible de l'emploi rural non agricole. Bien que l'inégalité se soit accentuée, le pourcentage de pauvres a clairement reculé.

49. Autre expérience réussie, celle de la République de Corée. Contrairement aux cas évoqués ci-dessus, il s'agit là d'un pays à revenu intermédiaire, tranche supérieure. Ses résultats économiques pendant ces quelques dernières décennies tiennent pratiquement du miracle. Le taux de croissance du PNB par habitant a été spectaculaire. Au cours de cette période, l'agriculture a aussi connu un essor rapide (mis à part le fléchissement de la production agricole finale par habitant en 1980). Cette amélioration générale s'est traduite par une hausse des salaires à la fois dans l'agriculture et l'industrie et une nette réduction du chômage. Le pays dispose ainsi des bases matérielles nécessaires pour améliorer concrètement les paramètres fondamentaux de la qualité de vie. Les estimations classiques de la pauvreté, tant rurale qu'urbaine, font aussi apparaître de sérieux progrès. Comme le montre le Tableau 1.4, le pourcentage de pauvres est tombé de près de 12 pour cent en 1976 à un peu plus de 4 pour cent en 1984. Il est indéniable que le mécanisme du marché a joué un rôle capital dans ce résultat remarquable. Toutefois, la croissance s'opère dans le cadre de stimulants et d'incitations soigneusement planifiés et mis en oeuvre par l'Etat. Elle a sérieusement été servie au départ par une répartition assez équitable des ressources - y compris des terres en milieu rural - qui doit beaucoup à l'action du gouvernement. Sa nature est influencée par toute une série d'interventions - contrôles extensifs et stimulants en matière de crédit, investissements dans l'infrastructure et promotion d'un marché du travail actif et compétitif. De fait, un processus de croissance à fort coefficient de main-d'oeuvre est en marche. Les interventions freinent, mais n'arrêtent pas, les signaux économiques qui déclenchent la migration des ressources de l'agriculture vers l'industrie.

50. Sur le plan de l'aide publique, la République de Corée présente des résultats inégaux. Ainsi, les dépenses publiques affectées à la santé étaient assez minces jusqu'à la fin des années 70, mais l'Etat est activement intervenu dans le domaine de l'éducation. Pendant la récession du début des années 80, il a également pris des mesures énergiques en lançant par exemple des programmes de travaux publics ruraux et en faisant bénéficier les nécessiteux de transferts directs pour éviter la misère.

51. Les pourcentages de pauvres indiqués par le Tableau 1.4 pour le Bangladesh pendant la période allant de 1981 à 1986 dénotent apparemment un assez fort recul de la pauvreté rurale. Des doutes ont toutefois été émis quant à la fiabilité de l'enquête sur les ménages pour 1981-82, certains arguant de ce que cette dernière sous-estime le revenu et surestime la pauvreté[25]. Il est vraisemblable néanmoins que, pendant cette période, la pauvreté rurale a un peu cédé, étant donné que les salaires agricoles réels ont légèrement augmenté et que les petits travaux de construction se sont intensifiés. Sans doute s'est-il produit un

---

[25] Voir, par exemple, Islam (1990).

renversement de situation à la fin des années 80, en raison principalement des crues dévastatrices de 1987 et de 1988. De fait, ces deux années-là, les salaires agricoles réels ont été plus faibles qu'en 1986.

52. La stratégie du développement agricole au Bangladesh est surtout axée sur les subventions aux facteurs de production (exemple: engrais, pesticides, matériel d'irrigation), associées à des prix de production végétale modestes. Toutefois, la politique en matière de crédit ne favorise pas l'agriculture, et les quelques crédits qui lui sont consentis vont surtout aux agriculteurs aisés. Ces dernières années, on s'est réorienté vers des prix plus rémunérateurs (moyennant des achats officiels à prix de revient majoré) et on a supprimé les subventions aux facteurs de production. Les résultats ne sont néanmoins pas encourageants car la marge bénéficiaire sur la production végétale reste faible. Il y a donc lieu de croire que certaines des interventions contre la pauvreté ont contribué au recul, quel qu'il soit, qu'a enregistré cette dernière entre 1980 et 1986.

53. Les efforts menés en Inde pour atténuer la pauvreté méritent une attention spéciale. Les paysans pauvres y représentent en effet une grande partie de la population rurale pauvre de l'Asie du Sud. En tant que pays à faible revenu, l'Inde a enregistré ces dernières années des progrès modérés dans son combat contre la pauvreté. Grâce à la nature du processus de croissance et aux vastes interventions antipauvreté (par exemple le Programme de développement rural intégré), les pauvres - notamment les plus déshérités - sont associés à l'expansion rurale. Au niveau sectoriel, divers programmes ont été entrepris afin, par exemple, de favoriser l'accès des petits exploitants au crédit, aux engrais et aux services de vulgarisation. Malgré la sécheresse en 1987, le pourcentage de pauvres ne s'est que légèrement accru en 1988, ce qui témoigne de l'efficacité des opérations de secours.

54. L'expérience du Pakistan à la fin des années 70 et au début des années 80 offre un contraste intéressant. Entre 1976 et 1979, la pauvreté rurale a enregistré un recul <u>modéré</u>. Etant donné que la production agricole finale par habitant n'a connu qu'une <u>petite</u> augmentation et qu'il n'y a pas eu d'interventions directes contre la pauvreté, le fléchissement de cette dernière tient essentiellement à des influences extérieures, en particulier à une forte migration outre-mer et au rapatriement de salaires. Ceci s'est parfois traduit par des pénuries de main-d'oeuvre aiguës et généralisées pendant les périodes agricoles de pointe. Par suite aussi de l'important envoi de fonds, il s'est produit un afflux considérable de demandes dans les secteurs non agricoles (particulièrement ceux de la construction et des services) qui a beaucoup fait monter la demande globale de main-d'oeuvre en zone rurale. D'où une forte hausse des salaires ruraux. En outre, les envois de fonds sont venus s'ajouter directement au revenu des ménages des ruraux pauvres. Dans les années 80, le taux de croissance de l'économie aussi bien que de l'agriculture a opéré une reprise, en partie du fait de la priorité donnée aux produits exportation à fort coefficient de main-d'oeuvre. Les emplois non agricoles en zone rurale ont rapidement progressé pendant cette période. Il n'est donc pas étonnant que la pauvreté rurale ait reculé plus rapidement au début des années 80.

55. Comme l'indique le Tableau 1.4, l'incidence de la pauvreté rurale aux Philippines est restée inchangée entre 1971 et 1985. Ceci tient à la récession du début des années 80, laquelle a entraîné un ralentissement

marqué du taux de croissance de l'économie et de l'agriculture, mais bien plus encore à ce qu'on a privilégié au début l'industrialisation en substitution aux importations et l'expansion des activités à fort coefficient de capital. Bien qu'à la fin des années 70 et au début des années 80 on se soit efforcé de s'orienter vers les exportations et de libéraliser les échanges, l'emploi n'a progressé qu'assez lentement.

56. Pour sa part, la Malaisie a enregistré des résultats mitigés pour ce qui est de la lutte contre la pauvreté pendant les années 80. La situation s'est aggravée lors de la récession entre 1980 et 1983, mais elle s'est redressée pendant la période allant de 1983 à 1985.

CHAPITRE 2

PAYSANNAT SANS TERRE, PAUVRETE RURALE ET REFORMES AGRAIRES

1. Dans les zones rurales de la plupart des pays en développement, l'accès à la terre et la répartition des droits fonciers influent de façon capitale sur les niveaux de vie. La terre, utilisée pour la production, est aussi un facteur important de développement économique. Toute réforme visant à améliorer la condition des paysans pauvres doit donc s'attaquer aux problèmes des droits fonciers et de l'utilisation de la terre. On examinera dans le présent chapitre les rapports entre terre et pauvreté, ainsi que le rôle que joue la terre dans la production agricole. On s'attachera surtout à examiner les résultats des interventions officielles de l'Etat dans la répartition des droits fonciers pour atténuer la pauvreté et améliorer la production.

2.1 Régimes fonciers

2. Le rapport entre la pauvreté et la terre, ainsi que les efforts déployés par les gouvernements pour améliorer l'accès des pauvres à la terre, varient selon le régime foncier en vigueur. On peut distinguer quatre grands types de systèmes fonciers. En premier lieu, le régime domanial en vertu duquel tous les droits de propriété (exclusivité, transmission et aliénation) sont détenus par l'Etat. Avec ce système, certains droits d'usage et éventuellement d'exclusivité peuvent être accordés à des particuliers ou des groupes. En deuxième lieu, le régime de propriété privée individuelle en vertu duquel la totalité, ou la quasi-totalité, des droits de propriété échoient à des particuliers. En troisième lieu, le régime de propriété communautaire en vertu duquel les droits de propriété sont détenus par un groupe. Dans les régimes fonciers traditionnels, les groupes se fondent souvent sur des liens de parenté, des liens politiques ou ethniques. Groupements collectifs et coopératives sont des exemples plus récents de régimes de propriété communautaire. Du point de vue du groupe, propriété communautaire équivaut à propriété privée, notamment pour ce qui est du droit d'exclure les membres n'en faisant pas partie. En quatrième lieu, le système d'accès libre en vertu duquel il n'existe aucun droit d'exclusivité, de transmission et d'aliénation, de sorte que les droits d'utilisation sont à tout le monde. De tels systèmes doivent souvent leur apparition à l'effondrement de tout pouvoir ou capacité pour faire respecter les droits dans l'un des trois autres régimes décrits plus haut. A titre d'exemple de ce processus, citons les occupants sans titre dans des forêts domaniales et les usurpateurs empiétant sur une propriété communautaire.

3. Cette classification permet de grouper et d'analyser les différents types de réformes mises en oeuvre ces dernières années. Dans certains cas, on a cherché à redistribuer les droits fonciers dans le cadre des régimes en place, par exemple par le biais de l'expropriation. Dans d'autres, on a modifié le régime lui-même, par exemple en attribuant des titres individuels sur des domaines d'Etat. L'accès des individus à la terre pouvant être déterminé aussi par transmission, sous forme, entre autres, de fermage, de métayage, de nantissement, de prêts et ventes, certaines réformes se sont attachées à réglementer les actes de transmission, en modifiant le régime de tenure ou en limitant les ventes.

4. Au cours des années 80, il y a eu dans beaucoup de pays en développement une tendance générale à la privatisation des droits de propriété sur la terre, mais avec des résultats pratiques très variables selon les pays. C'est ainsi qu'en Afrique notamment, mais aussi dans certaines parties de la région Asie et Pacifique, de grandes superficies, dans bien des pays, sont encore sous régime foncier communautaire et système à libre accès. La superficie en régime domanial est considérable (par exemple en Ethiopie, en Tanzanie et au Zaïre), mais celle sur laquelle l'Etat possède un droit d'usage exclusif est bien plus restreinte. Les transmissions de terres via le fermage ou le métayage sont très courantes dans certaines parties d'Asie. Elles ont cours aussi dans d'autres régions, par exemple dans les zones nouvellement irriguées d'Afrique, mais elles ne sont pas toujours déclarées par suite des restrictions juridiques imposées par maints pays.

2.2 Pauvreté rurale et accès à la terre

5. Les rapports entre pauvreté rurale et modalités d'accès à la terre sont complexes. De nombreux facteurs entrent en jeu, dont les différences dans la qualité des terres, la disponibilité de moyens de production complémentaires, l'accès au crédit et aux marchés, ainsi que les possibilités d'emplois non-agricoles.

i) Répartition des terres et pauvreté rurale

6. Selon les rapports nationaux CMRADR, la répartition des droits fonciers reste très inégale dans bien des parties du tiers monde. C'est ainsi qu'au Paraguay, 37 pour cent de toutes les exploitations font moins de 5 hectares et qu'à peine un pour cent en font plus de 1 000. Les grandes exploitations représentent 78 pour cent des terres et les petites, moins de un pour cent. Au Maroc, les petits agriculteurs, bien que constituant jusqu'à 69 pour cent de tous les exploitants, ne possèdent que 23 pour cent des terres arables, tandis que un pour cent des exploitations ont une superficie supérieure à 50 hectares et possèdent 15 pour cent des terres arables. En Tunisie, 44 pour cent des propriétés foncières font moins de 5 hectares et ne représentent que 8 pour cent de toutes les terres arables, alors que 16 pour cent des exploitations font plus de 20 hectares et possèdent près de 58 pour cent des terres arables. S'il ne fait guère de doute que la répartition des terres est extrêmement faussée dans beaucoup de pays, ces chiffres peuvent donner une idée erronée des incidences sur la pauvreté si l'on ne tient pas compte aussi de la qualité des terres et des disponibilités en eau. C'est ainsi par exemple que plus d'un cinquième de tous les ménages au Bangladesh possédant plus de 25 acres de terre sont pauvres[26].

7. Plusieurs pays font état de programmes visant à distribuer aux pauvres des terres publiques en friche. Entre 1984 et 1989, le Gouvernement indonésien a transféré 400 000 familles vivant dans des zones fortement peuplées sur des terres jusque là non cultivées, tandis que 300 000 autres familles ont migré spontanément. Pendant la période allant de 1987 à 1990, la Thaïlande a attribué 650 000 hectares de terres domaniales à 170 000 ménages. En outre, le gouvernement a formulé un programme sur 15 ans, afin de transférer 4,8 autres millions d'hectares de terres publiques à 11 millions de familles agricoles. La Tunisie a

---

[26] Pour plus amples renseignements, voir Ravallion (1989).

attribué des terres domaniales aux techniciens agricoles et introduit une législation pour réglementer les opérations des sociétés agricoles privées. Quant au Maroc, il a réparti 320 000 hectares de terres domaniales entre 23 600 bénéficiaires regroupés en 714 coopératives. En Algérie, la structure de production s'est sensiblement modifiée avec la mise en vigueur d'une nouvelle loi réorganisant 3 139 entreprises agricoles d'Etat. Ces dernières ont été divisées en 28 033 nouvelles unités de production, dont 5 677 ont été attribuées à des particuliers et 22 356 à des groupes. Grâce à ce programme, les emplois agricoles ont progressé de 20 pour cent. Le gouvernement a par ailleurs distribué 273 000 hectares à 66 945 bénéficiaires, dont 4 000 jeunes paysans. La République islamique d'Iran a fait savoir qu'elle avait distribué 154 266 hectares de terres en friche, 28 470 hectares de terres confisquées et 381 845 hectares de terres "Mawat" (c'est-à-dire des terres pour lesquelles rien n'est signalé officiellement quant à l'utilisation et/ou la culture).

8. Dans les pays où prédomine le régime de propriété privée, on ne s'est guère efforcé pendant les années 80 d'améliorer l'accès des paysans pauvres à la terre. Mis à part la réforme agraire globale de 1987 aux Philippines, le programme de redistribution des terres de la République islamique d'Iran mené depuis 1979 et la restructuration du système foncier au Zimbabwe après l'indépendance, il ressort des rapports par pays au titre de la CMRADR que les activités de redistribution des terres se sont ralenties pendant les années 80. Au Brésil, le plan de réforme agraire de 1985 a marqué un important tournant; il avait pour ambition de redistribuer, sur cinq ans, des terres cultivables sous-exploitées, mais les résultats n'ont pas été à la hauteur des espérances. Au Honduras, la mise en oeuvre de la loi sur la réforme agraire s'est relâchée après 1985. Le gouvernement n'a pas pu mettre à la disposition des bénéficiaires des services et des vulgarisateurs. Il a attribué des terres dans des zones marginales sans accès au marché et à l'irrigation, ce qui fait que 85 pour cent des terres distribuées sont restées en friche.

9. En 1984, le Bangladesh a promulgué une loi de réforme agraire qui fixait une limite maximale de 8 hectares à toute propriété nouvellement acquise et ordonnait l'attribution de terres domaniales à des agriculteurs pauvres. Toutefois, l'application de cette loi n'a guère avancé. La réforme agraire de redistribution au Salvador, qui imposait une limite maximale à la propriété privée, a été opérante pendant le début des années 80, mais a été entravée ultérieurement par la guerre civile. Dès 1985, néanmoins, une bonne partie des terres avait déjà été réparties. Des troubles intérieurs et une crise financière ont également ralenti le processus de réforme agraire au Nicaragua après 1987.

10. L'exécution des programmes de répartition des terres, tout comme leur ampleur, ont fortement pâti des réalités politiques. C'est ainsi que, pendant la période allant des années 50 au milieu des années 80, seul 1,2 pour cent environ des terres cultivées ont été redistribuées en Inde. Une part importante des bénéficiaires appartiennent aux castes et tribus "énumérées" et leur sécurité économique s'en est incontestablement trouvée rehaussée. Néanmoins, les intéressés ne représentent au total qu'une infime partie des familles indiennes pauvres en terres. Aux Philippines, les deux tiers de l'objectif total en matière de répartition des terres

ont été atteints entre 1987 et 1990; il s'agit surtout, en l'occurrence, de terres domaniales. Pour ce qui est de la répartition des terres privées, seuls 2 pour cent de l'objectif ont été atteints, par suite de litiges avec les propriétaires pour des questions d'indemnisation.

11. L'absence de propriété foncière individuelle n'entraîne pas nécessairement la pauvreté pourvu que les particuliers aient accès à la terre. L'examen de données récentes montre à quel point ces rapports sont complexes. Ainsi, dans les régimes de propriété communautaire traditionnels, l'accès à la terre est souvent fonction des besoins du ménage et de la disponibilité de main-d'oeuvre familiale, la transmission assujettie à des restrictions pour assurer que celle-ci reste à la communauté ou au groupe familial. En général, les femmes jouissent de droits d'usage garantis sur les terres communautaires ou familiales. Depuis quelque temps néanmoins la répartition des droits fonciers en régime de tenure communautaire tend à devenir moins équitable dans les zones connaissant de fortes pressions démographiques et une commercialisation accrue de l'agriculture. Ceux des femmes s'effritent. Les programmes de redistribution prennent d'ordinaire pour cible le ménage, sans trop se préoccuper de la répartition des terres au sein de la famille ni des besoins spéciaux des femmes. Dans les zones où la terre s'exploite à bail, la pauvreté tient souvent bien plus à ce régime qu'aux modes de faire valoir directs, surtout si l'exploitation à bail revêt la forme de métayage. Le propriétaire qui loue sa terre à bail tire en général un excédent de ses locataires, d'où souvent appauvrissement de ces derniers. La situation du locataire est encore pire si le propriétaire parvient à leur soutirer d'autres fermages en les obligeant à n'acheter et à vendre, à n'emprunter et à ne travailler que pour lui. Dans beaucoup de pays, les pauvres peuvent exploiter des ressources en régime de libre accès ou de propriété communautaire, ce qui compense en partie leur manque de terre.

ii) La terre, l'emploi et la pauvreté

12. Dans beaucoup de pays, la croissance démographique, les possibilités limitées d'étendre la superficie cultivée, ainsi que la faible progression de l'emploi se traduisent par une réduction dans la taille des exploitations et une augmentation du paysannat sans terre. C'est pourquoi, de nombreux petits exploitants, comme d'ailleurs les paysans sans terre cherchent à se caser comme ouvriers salariés, aussi bien dans l'agriculture qu'en dehors.

13. La main-d'oeuvre agricole est courante dans beaucoup de parties de l'Asie et de l'Amérique latine. La plupart de ces ménages salariés sont pauvres. Leurs revenus se ressentent de l'introduction de nouvelles technologies, lesquelles modifient les structures de la demande de main-d'oeuvre et les barèmes salariaux. Les incidences sur le paysannat pauvre, très variables selon la région, sont examinées de façon plus détaillée au chapitre 3.

14. Le travail rémunéré dans les exploitations n'est pas la seule source de revenu pour les sans terres ou les agriculteurs marginaux. La diversification rurale et l'accroissement des revenus agricoles consécutifs aux modifications technologiques s'accompagnent d'une expansion des possibilités d'emplois non agricoles dans beaucoup de zones rurales. Les activités rurales extra-agricoles fournissent de l'emploi à beaucoup de monde (pour certaines estimations, voir le chapitre 3). Elles se sont bien développées en Chine, après la décollectivisation. Ce genre

d'emploi est particulièrement important pendant la morte-saison pour ceux qui n'ont pas de contrat de travail permanent dans le secteur agricole. Partout où ces possibilités d'emploi ont pris de l'essor, le lien entre pauvreté et manque d'accès à la terre est devenu plus ténu.

15. Cette analyse générale fait ressortir certaines des complexités du rapport entre pauvreté et accès à la terre. Les ménages des petits agriculteurs et des sans terre sont particulièrement vulnérables lorsque la propriété foncière est très injustement répartie, les pauvres ont peu de chance d'accéder à la terre, le travail agricole est mal rémunéré et les possibilités d'emplois non agricoles sont limitées. En pareils cas, le souci d'équité justifie parfaitement des réformes agraires.

2.3 Réformes agraires

16. On examine dans la présente section les expériences de divers pays en matière de réformes agraires, au titre des rubriques générales: redistribution, réforme du régime foncier et sécurité de tenure moyennant attribution de titres fonciers. On étudie aussi certaines des incidences de ces réformes au plan de la productivité et de l'équité.

i) Redistribution des terres

17. Bien que les grandes réformes de redistribution des terres soient mises en oeuvre pour motifs d'équité, la plupart des pays qui y procèdent se soucient également de leurs incidences sur la production (voir, par exemple, le rapport CMRADR concernant la République islamique d'Iran). La question en l'occurrence est de savoir si, dans les petites exploitations, la productivité de la terre est plus élevée que dans les grandes. On n'en a pas encore le coeur net. D'après une étude fondée sur les données de la FAO au niveau de l'exploitation pour 15 pays, dans 12 de ces derniers, le rapport entre la taille de l'exploitation et les rendements, et entre la taille de l'exploitation et les apports en main-d'oeuvre et en capital par hectare serait inversement proportionnel. Des conclusions analogues se dégagent d'une étude de villages indiens où l'on a constaté qu'en doublant la taille de l'exploitation, les rendements baissaient d'environ 20 pour cent. Toutefois, selon une étude plus récente effectuée en Inde à l'aide de données sur les caractéristiques pédologiques propres à l'exploitation, ce rapport est sensiblement plus faible quand la qualité de la terre est entretenue[27]. Aussi est-il impossible de savoir si des gains de productivité découleront de la redistribution des terres.

18. Comme, jusque-là, la répartition des terres reflétait en général la structure du pouvoir du pays concerné, les programmes visant à modifier cette répartition se heurtent d'ordinaire à une vive résistance politique. La plupart des efforts faits dans ce sens n'ont donc eu qu'un succès limité quand ils n'avaient pas été précédés d'un remaniement des rapports de puissance. En Amérique latine, ceux qui ont avant tout profité de la loi sur la réforme foncière sont les exploitants moyens du secteur agricole moderne. Les groupes ruraux très pauvres n'ont pas été aussi bien

---

27 Pour plus amples renseignements, voir Bhalla et Roy (1988).

servis qu'on l'espérait. Au Chili, par exemple, la plupart des bénéficiaires de ces réformes sont des ouvriers permanents employés par des domaines expropriés. Même avant les réformes, leurs revenus étaient supérieurs à ceux des ouvriers saisonniers ou occasionnels.

19. Dans les pays latino-américains, la plupart des réformes foncières s'assortissent de programmes de modernisation de l'agriculture. En recourant aux subventions, aux exemptions fiscales et à la menace d'expropriation, ces politiques sont bien parvenues à moderniser les grandes exploitations et, partant, à accroître la production globale. Cette modernisation a toutefois pour résultat, entre autres choses, de faire monter les prix de la terre et de rendre les expropriations contre indemnité très coûteuses. De plus, comme on l'a constaté récemment en Colombie, les gros exploitants usent souvent de leur influence pour obtenir du gouvernement la promesse qu'ils ne seront pas expropriés de leurs terres s'ils se modernisent. Si la menace d'expropriation a de bons effets sur la production agricole globale, les réformes foncières en Amérique latine ne débouchent pas sur une redistribution de superficies importantes aux pauvres.

20. Il est intéressant de noter que, aux Philippines, la modernisation de l'agriculture a l'effet contraire sur la réforme foncière. Comme, dans ce pays, les indemnisations sont fixées aux coût la terre avant la Révolution verte, les gains économiques dus à la pratique d'une riziculture moderne avec semences et engrais permettent aux bénéficiaires de la réforme non seulement d'indemniser les propriétaires expropriés mais aussi de dégager de sensibles excédents économiques. Ces gains incitent à leur tour beaucoup d'anciens métayers et autres exploitants à bail à faire pression pour que la réforme foncière aille de l'avant.

21. Si les réformes agraires n'amènent pas toujours des gains de productivité substantiels, c'est parce que souvent les politiques de redistribution des terres ne tiennent pas assez compte de ce que gros et petits exploitants n'adoptent pas également la technologie. Il ressort des données que la plupart des technologies consécutives à la Révolution verte, telles que semences et engrais, sont grosso modo utilisées par les uns et les autres, mais qu'il n'en va pas de même pour d'autres facteurs. Plusieurs raisons expliquent pourquoi, en l'absence de politiques expressément axées sur les petits exploitants, les agriculteurs aisés adoptent plus rapidement les nouvelles technologies. Pour commencer, ces derniers pouvant, en général, accéder plus facilement au crédit bon marché, ils investissent les montants nécessaires dans de nouvelles variétés de semences et des facteurs de production complémentaires. Ensuite, la plupart d'entre eux sont mieux informés que les petits exploitants et mieux en mesure d'investir en capital humain. Vu, enfin la superficie de leur exploitation, ils peuvent également expérimenter les nouvelles technologies sur une petite partie de leurs terres sans risques indus.

22. Les données concernant un certain nombre de pays asiatiques indiquent que, dès leur lancement, les variétés de semences modernes ont été adoptées et utilisées largement par les gros exploitants. Des études plus récentes en Inde, au Kenya et au Mexique montrent que, si les gros exploitants ont été les premiers à adopter les nouvelles variétés de

semences, les petits agriculteurs sont souvent parvenus à les rattraper[28]. Dans la plupart des cas, il y ont été aidés par des politiques favorisant expressément l'adoption de telles semences par les petits exploitants. Ces politiques prévoient normalement l'octroi de crédits, la fourniture de services de vulgarisation et de facteurs de production ainsi que la promotion de coopératives. La nécessité de telles politiques est également soulignée dans le rapport CMRADR sur la République islamique de l'Iran. Il y est signalé, en effet, que le gouvernement s'attache de plus en plus à fournir aux bénéficiaires de la réforme agraire des infrastructures, des facteurs de production et des services, car, à son avis, c'est la condition indispensable pour garantir le succès des réformes foncières entreprises depuis la révolution de 1979.

23. De nombreux exemples de réformes visant à établir de grandes unités agricoles ont été relevés en Amérique latine, notamment au Pérou et au Nicaragua. Avec les réformes précédentes au Pérou, les deux tiers environ des terres agricoles étaient passées en 1979 aux mains de coopératives de producteurs. Toutefois, ces coopératives ayant connu de graves déséconomies d'échelle et problèmes d'incitation au travail, nombre d'entre elles ont été dissoutes au début des années 80 et on a réparti la terre en exploitations individuelles. Ces dernières ont en général une productivité plus élevée, du moins par rapport aux dernières années de production en coopérative. Au Nicaragua, on a d'abord pensé que les coopératives de producteurs étaient celles qui convenaient le mieux pour la production à grande échelle de denrées d'exportation telles que café, coton et viande de boeuf. Par la suite, on a cessé d'affecter les terres aux coopératives de producteurs pour les attribuer directement à des particuliers. Ce changement d'orientation est dû aux préférences exprimées par les bénéficiaires et au fait que l'on s'est rendu compte qu'en morcelant les grandes unités agricoles en petites exploitations, on ne ferait pas nécessairement baisser la production finale, dès l'instant où étaient fournis des crédits et des moyens d'infrastructure appropriés.

24. Une étude de cas sur les projets de réforme foncière en République dominicaine fait apparaître que les grandes structures collectives tout comme les exploitations individuelles ont leurs limitations. La meilleure formule s'est révélée être une structure intermédiaire permettant de mobiliser des économies externes d'échelle par le biais d'une association d'agriculteurs, et de stimuler les travailleurs moyennant des parcelles familiales privées.

25. Les réformes foncières mises en oeuvre en Chine au début des années 80, pendant lesquelles la production collective a cédé le pas à la production familiale, offrent un exemple spectaculaire de gains d'efficacité potentiels. Ces réformes sont d'autant plus remarquables qu'elles réussissent à améliorer l'efficacité sans que s'aggrave la pauvreté. On a commencé par attribuer aux ménages des droits d'occupation de la terre sur la base de l'égalité par habitant, compte tenu des différences de qualité de la terre. Ces ménages sont autorisés à choisir leurs propres cultures, à adopter de nouvelles technologies et à écouler sur le marché tout ce qui vient en plus des quantités qu'ils sont tenus par contrat de vendre à l'Etat. On encourage en particulier les familles

---

[28] Pour une analyse détaillée des données, voir Lipton et Longhurst (1989).

jugées comme ayant des aptitudes à l'agriculture. Après les réformes, une grande part de la main-d'oeuvre rurale a quitté l'agriculture pour d'autres emplois, sans que la production finale baisse pour autant. Bien que la répartition du revenu se soit élargie, ceci ne tient pas tant à l'appauvrissement de certains ménages qu'à l'enrichissement rapide d'autres[29].

ii) Réforme des baux

26. Au cours des années, beaucoup de pays en développement ont entrepris la réforme des baux, et ont promulgué des lois réglementant les droits de propriété, les ventes et les locations de terre, et les marchés du travail, pour tenter d'atténuer la pauvreté et d'améliorer l'équité. Ces diverses réformes cherchaient en même temps à rehausser la productivité, à accroître les possibilités d'investissement et à promouvoir de meilleures pratiques agronomiques moyennant l'assurance d'une plus grande sécurité de tenure.

27. A ce jour, on ne peut tirer des nombreuses études aucune conclusion catégorique quant à la question de savoir si la productivité des terres en métayage est inférieure à celle des terres exploitées à bail ou en mode de faire-valoir direct. D'une manière générale, les études sur les pratiques agricoles dans les pays asiatiques ne révèlent, pour une même culture, aucun écart sensible dans les rendements à l'hectare entre terres en régime de métayage et de fermage ou terres en mode de faire-valoir direct. Pourtant, la valeur de la production à l'hectare en régime de métayage est souvent inférieure à celle de terres exploitées en mode de faire-valoir direct. Il est probable que cette différence tient, entre autres, à des associations diverses de cultures et à la courte durée des contrats de métayage.

28. Au cours des années 80, entre les grands programmes de redistribution des terres menés au Nicaragua et au Brésil, les réformes et politiques foncières dans la région Amérique latine et Caraïbes ont commencé à privilégier l'amélioration des marchés de location et de vente foncières. En plus de leurs projets d'attribution de titres fonciers, le Honduras, le Guatemala, l'Equateur et Sainte-Lucie ont simplifié les procédures de transmission des terres ou mis en place des projets d'achats fonciers. Ces programmes visent avant tout à garantir la sécurité de tenure aux locataires, aux occupants sans titre et aux anciens exploitants à bail.

29. Dans la foulée des importants changements d'orientation politique amorcés par la Chine en 1979/80, le Laos et le Viet Nam ont mis en oeuvre de profondes réformes foncières en 1988, faisant du ménage agricole l'unité de production de base et attribuant aux familles des droits de propriété transmissibles aux descendants de longue durée (jusqu'à 50 ans au Viet Nam). Au Viet Nam, les fermes d'Etat sont maintenant chargées d'ouvrir de nouvelles terres et d'introduire de nouvelles cultures. Après défrichement des nouvelles terres, elles en afferment des parcelles aux agriculteurs, et négocient les prix de la terre, des plants et autres facteurs de production.

---

[29] Pour plus amples renseignements, voir Riskin (1988).

30. Selon des recherches menées en Afrique, la plupart des régimes fonciers locaux s'adaptent bien aux modifications dans les disponibilités de ressources. D'après ces études aussi, il est plus utile que les décideurs, au lieu d'imposer des restrictions aux marchés des locations et des ventes foncières par le biais d'une réglementation des baux, ou d'appliquer des programmes coûteux d'enregistrement et d'attribution de titres fonciers, mettent en place un cadre juridique et institutionnel propre à favoriser des transactions plus efficaces[30].

iii) Attribution de titres fonciers

31. Nombre de rapports CMRADR reconnaissent que la sécurité de tenure est souvent capitale pour promouvoir les investissements à long terme dans l'agriculture, y compris dans des améliorations foncières écologiquement durables. Toutefois, on admet en général que des titres formels de propriété ne sont pas nécessaires pour la sécurité de tenure; des baux emphytéotiques font aussi bien l'affaire. En outre, en vertu de la plupart des régimes fonciers communautaires, un agriculteur jouit de droits d'utilisation garantis sur une parcelle individuelle tant que celle-ci reste sous culture. Ces droits sont souvent héréditaires et perpétués de génération en génération. Aussi, l'absence de titre n'implique-t-elle pas obligatoirement l'insécurité de tenure.

32. Toutefois, on a parfois jugé souhaitable, pour constituer un nantissement et améliorer l'accès au crédit, d'attribuer des titres fonciers, malgré les effets que pouvait avoir cette mesure sur l'incitation à l'investissement. En diminuant les risques de défaut de paiement pour le prêteur, les titres fonciers font baisser le coût du crédit. De fait, ces titres sont exigés dans bien des pays comme garantie pour les prêts institutionnels à long terme et à faible intérêt. A noter que, pour éviter les problèmes du paysannat sans terre, certains gouvernements sont amenés à interdire d'utiliser la terre comme nantissement. Dans certains cas, néanmoins, les titres fonciers sont utiles, même sans pouvoir d'expulsion. C'est ainsi qu'en Thaïlande des hypothèques informelles sont prises lorsque des titres de propriété sont nécessaires pour obtenir de nouveaux emprunts et lorsque les emprunteurs ont intérêt à rembourser pour acquérir le titre lui-même. Lorsque, toutefois, les cultivateurs se refusent à utiliser leur terre comme garantie par peur de la perdre, comme cela a été le cas pour les agriculteurs kényens, il se peut que l'attribution de titres n'ait guère influé sur l'accès au crédit.

33. Les informations provenant d'Afrique montrent que l'attribution de titres fonciers n'a pas eu d'effets sensibles sur l'utilisation du crédit. Une enquête menée en 1987-88 fait apparaître qu'au Kenya, où existe depuis longtemps un programme d'enregistrement et d'attribution de titres fonciers, on a moins recours au crédit institutionnel qu'au Ghana, où il n'y a pas de détenteurs de titres fonciers. Au Kenya, de plus, seule la moitié des emprunts au secteur institutionnel sont assortis de garantie foncière et ces emprunts ne sont guère différents, dans leur montant ou leur durée, de ceux qui ne sont pas garantis par de la terre.

34. En dehors de l'Afrique, la situation est plus favorable. Ainsi les agriculteurs thaïlandais utilisent souvent la terre sur laquelle ils ont un titre de propriété comme garantie à leurs emprunts. Dans un échantillon prélevé dans quatre provinces, des exploitants munis de titres de

---

30 Migot-Adholla et al (1991).

propriété ont reçu 90 pour cent des crédits institutionnels à long et moyen terme, bien que ne représentant qu'à peine 50 pour cent de la population. L'importance de l'attribution de titres pour l'accès au crédit est attestée par le rapport très positif entre titres de propriété d'une part et investissements et productivité d'autre part, la seule exception étant la province qui bénéfice d'amples crédits sans garantie de la part des commerçants. Comme le fait ressortir de même l'étude des effets d'un programme d'attribution de titres fonciers au Costa Rica, alors que 18 pour cent des bénéficiaires ont obtenu des crédits bancaires avant d'être munis de titres, cette proportion est passée à 32 pour cent après que des titres de propriété leur aient été attribués. Ceci s'est produit alors que le crédit total bancaire aux petits exploitants était en baisse. Toutefois, ces deux programmes d'attribution de titres fonciers ne seraient peut-être pas parvenus aussi bien à améliorer l'accès des petits exploitants au crédit s'ils s'étaient bornés à répartir entre ces derniers une source de crédits fixes ou en baisse. En pareil cas, les bénéficiaires de titres auraient été avantagés, mais ni l'investissement ni le sort des petits exploitants en tant que groupe n'en aurait ressenti un quelconque effet bénéfique.

Encadré 1

Dualisme des droits fonciers - Insécurité des fermages

Les litiges à propos de la propriété foncière sont exacerbés dès l'instant où co-existent dans la même zone deux ou plusieurs régimes de tenure. Tel est éminemment le cas dans beaucoup de pays africains où les gouvernements promulguent des lois sur les droits fonciers qui par la suite ne sont pas respectées. Le fait, par exemple, que coexistent au Tchad quatre régimes de propriété, est dû en partie à la faiblesse des mesures exécutoires et en partie à l'ambiguïté des lois quant au rôle des droits de tenure locaux.

Les registres cadastraux, quand il en existe, sont rarement mis à jour en cas de vente de terre ou de décès du détenteur du titre, parce que cela coûte très cher. Une enquête menée au Kenya montre par exemple que pendant la période allant de 1975 à 1982, seuls quatre pour cent des ventes ou transmissions via succession d'exploitations terriennes ont été enregistrés, alors que d'après des interviews ces transactions ont été bien plus nombreuses. Dès l'instant où les cadastres sont périmés, ils ne servent plus à rien pour régler les différends.

Outre l'incertitude quant à la fiabilité des registres cadastraux, des problèmes se posent dès l'instant où plane un doute quant à la question de savoir si les droits coutumiers ou modernes conférés par titre de propriété seront ou non respectés. Il est arrivé que de nouveaux détenteurs de titres de propriété attendent que des exploitants-propriétaires coutumiers fassent de gros investissements avant de revendiquer la terre au nom de la loi, ce qui, de toute évidence, dissuade l'investissement. Par ailleurs, les amendements récemment apportés à la législation au Kenya pour habiliter les notables locaux à régler les litiges fonciers créent une ambiguïté en ce sens qu'on ne sait plus lesquels des droits coutumiers ou légitimes prévalent. Au Zaïre, cette ambiguïté suscite des troubles lorsque pouvoirs coutumiers et modernes s'affrontent à propos de l'attribution de droits sur les terres traditionnelles.

35. Si les conclusions quant au retentissement de l'attribution de titres de propriété sur l'efficacité sont mitigées, l'expérience montre que ce genre de programme est parfois nuisible pour les pauvres, à la fois parce que des particuliers aisés réussissent ainsi à obtenir davantage de droits qu'avec les anciens règlements fonciers, et parce que le nombre de paysans sans terre risque d'augmenter. Dans beaucoup de pays, les titres coûtent trop cher pour que les pauvres puissent les acquérir. Etant plus influents et mieux informés, ce sont souvent les gros exploitants et les membres de l'élite urbaine qui profitent le plus de ces programmes. Au Kenya par exemple, l'attribution de titres fonciers a engendré plus d'iniquité encore dans la propriété terrienne. De ce fait, 70 pour cent des terres agricoles sont aux mains de 5 pour cent des propriétaires fonciers kényens, tandis que 90 pour cent de toutes les exportations d'une superficie supérieure à 3 ha ont des propriétaires absentéistes.

36. Les titres fonciers - qu'ils portent sur des terres d'agriculture pluviale ou des parcelles nouvellement irriguées - sont en général enregistrés au nom des hommes en tant que chefs de famille, ce qui a pour effet de réduire les droits coutumiers des femmes en matière d'utilisation et de transmission des terres. Les activités agricoles autonomes incombant traditionnellement aux femmes s'en ressentent plus ou moins, mais s'en trouvent souvent réduites tandis qu'au sein du ménage, les inégalités entre sexes se creusent au plan du revenu et de la prise de décision. Ainsi, en Afrique, des hommes profitent parfois de leurs droits plus étendus sur la terre pour remettre sous la coupe du ménage des parcelles autrefois cultivées par les femmes. Ils peuvent ainsi faire travailler davantage les femmes sur des parcelles familiales gérées par eux. Dans d'autres cas encore, les femmes se voient attribuer des parcelles familiales plus exiguës et moins fertiles pour leurs propres cultures.

37. Quand des pauvres ont réussi à obtenir la sécurité de tenure, il arrive parfois qu'avec le temps ils aient de moins en moins accès à la terre par suite de la privatisation des droits fonciers. En régime de propriété communautaire, tout membre est en général assuré d'avoir plus ou moins accès à la terre. Même dans les pays où prévaut la propriété privée, les ressources communes (forêts, pâturages, eau) sont souvent pour les pauvres une source vitale de nourriture, de combustible, de fourrage et autres produits naturels. Toutefois, il ressort d'une étude effectuée en Inde qu'entre le début des années 50 et le début des années 80 la propriété communautaire a régressé de 31 à 55 pour cent en raison principalement de la privatisation au titre de divers programmes de protection sociale. Bien que ces programmes visent à avantager les pauvres, les parcelles octroyées aux ménages défavorisés sont plus exiguës et la superficie totale plus réduite que celles qui échoient en exclusivité aux ménages aisés[31]. Comme la récolte du bois de combustible et du fourrage est essentiellement une tâche féminine, la privatisation des ressources communes a un effet négatif disproportionné sur les moyens d'existence des femmes pauvres. Si l'attribution de droits fonciers privés individuels peut rehausser l'efficacité en élargissant l'accès au crédit et en stimulant l'investissement et les améliorations foncières, elle accroît aussi le risque de grossir le nombre de paysans sans terre. C'est ainsi que, d'après l'étude susmentionnée sur l'Inde, 63 à 91 pour cent des terres en propriété communautaire distribuées aux pauvres ont par la suite été vendues, parce que les bénéficiaires manquaient de facteurs de

---

[31] Pour plus de renseignements, voir Jodha (1986).

production complémentaires et avaient des besoins pressants d'argent liquide. Une chose analogue s'est produite au Mexique où bon nombre de bénéficiaires de la réforme agraire ne disposaient pas des facteurs de production nécessaires et ont, par conséquent, cédé leurs parcelles. Les programmes gouvernementaux de colonisation se heurtent au même genre de problèmes (voir Encadré 2). La République de Corée et la Province chinoise de Taïwan ont démontré qu'avec une politique fixant une limitation maximale aux exploitations terriennes et prévoyant le développement de marchés complémentaires dans le cadre d'une croissance économique rapide, on pouvait éviter la réapparition des inégalités[32]. De nombreuses ventes illégales de terres sont signalées au Ghana, au Lesotho, au Mali, au Niger et au Nigéria. Bien qu'au Rwanda la loi interdise toute vente foncière aux propriétaires possédant moins de 2 ha, 28 pour cent des terres, dans une région fortement peuplée, ont fait l'objet de ventes non autorisées[33].

38. La plupart des programmes de privatisation des terres et d'attribution de titres fonciers reposent presque exclusivement sur l'exploitation individuelle. Toutefois, l'octroi de titres officiels de propriété à des groupes permet de résoudre certains des problèmes posés par les politiques antérieures. De la sorte, on réduit les frais élevés qu'entraînent l'établissement et la mise à jour d'un registe cadastral, frais qui échoient soit aux propriétaires terriens soit, s'ils sont subventionnés, au gouvernement. Les organisations collectives canalisent des filières pour le crédit, la vulgarisation et autres services. On conserve ainsi les avantages des régimes fonciers communautaires: souplesse, partage des risques et accès garanti des membres du groupe à la terre. La formule des titres fonciers collectifs est particulièrement importante pour les éleveurs, que lèsent bien des programmes de réforme qui attribuent des terres aux cultivateurs. Au Sénégal, par exemple, un million d'hectares de terres à parcours accessibles à tous et en voie de dégradation a été cédé à 53 associations de pâturage. En Angola, les parcours sont moins dégradés sur les terres communales que sur les ranches privés.

---

32 Voir le rapport préparé pour la FAO par Platteau (1991).

33 André (1989) cité dans Platteau (1991).

Encadré 2

Programmes d'aliénation de terres domaniales et de colonisation

Dans certains pays en développement, des parcelles de terres incultes sont reprises par l'Etat aux fins de redistribution. Ces programmes supposent en général de substantielles mises de fonds pour rendre la terre productive. Leur succès, du point de vue de l'équité, dépend beaucoup de la mesure dans laquelle le gouvernement est en mesure de fournir des facteurs de production complémentaires, des installations d'infrastructures et le dispositif exécutoire juridique nécessaires pour permettre aux nouveaux colons de devenir des exploitants viables.

Au Brésil, le développement économique progressif de zones en Amazonie, au nord-ouest du pays, a attiré des centaines de milliers de migrants pauvres en terre venus du sud. Seule une petite partie de ces familles ont été installées au titre de projets de colonisation patronnés par l'Etat, la grande majorité d'ente elles s'octroyant des droits d'occupant sans titre aux lisières des périmètres officiels de colonisation. L'attribution de titres fonciers aux futurs colons est en retard sur le calendrier, tout comme la fourniture de l'infrastructure physique et sociale et des services nécessaires. Faute de débouchés commerciaux, les pertes de récolte sont élevées. Dans les périmètres de colonisation de l'axe routier transamazonien et dans l'Etat de Rondonia, les colons recevant des titres de propriété pour leurs parcelles profitent bien souvent de la valeur spéculative de la terre pour se vendre aussitôt. Les acheteurs sont en général de nouveaux venus nantis qui achètent plusieurs parcelles à la fois pour en faire de moyennes ou grandes propriétés.

Le Programme indonésien de transmigration qui, entre 1980 et 1986, a aidé plus de 2 millions de gens à quitter les îles de Java, du Bali et de Lombok pour des îles périphériques moins peuplées, est le plus grand programme gouvernemental de réinstallation volontaire qui ait été entrepris ces dernières années. Dès 1986, près d'un million d'hectares de terre avaient été distribués aux migrants, en général moins de 2 ha par famille. Une superficie à peu près égale de terre a été colonisée par des migrants spontanés. Les taux de rendement économique et les revenus initiaux des colons sont faibles et la mise en oeuvre du programme est difficile. Les migrants spontanés sont mal intégrés à la planification du programme. La colonisation agricole dans des zones écologiquement sensibles fait également peser de sérieuses menaces sur l'environnement. Par suite, surtout, d'une baisse dans les recettes pétrolières et d'une production agricole inférieure aux prévisions, le Gouvernement indonésien a stoppé toute nouvelle colonisation en 1986. A partir de ce moment là, priorité a été donnée aux investissements additionnels dans les périmétres existants.

CHAPITRE 3

EMPLOI, SALAIRES ET PAUVRETE RURALE

1. Les possibilités d'emploi rémunérateur jouent un rôle capital dans l'atténuation de la pauvreté en milieu rural. Pour de très nombreux paysans pauvres, démunis de biens de production (y compris la terre) autres que le travail, l'emploi salarié est le seul moyen de se procurer un revenu. C'est aussi une source d'épanouissement personnel et prestige social.

2. Ce chapitre passe en revue l'évolution de l'emploi et des salaires ruraux pendant les années 80. Les différentes catégories professionnelles de paysans pauvres - ouvriers agricoles, éleveurs et petits pêcheurs sont examinées séparément. Une attention spéciale est portée aux problèmes des paysannes pauvres. Les travaux publics sont l'objet d'une évaluation critique dans la perspective générale de la lutte contre la pauvreté. On examine aussi les progrès réalisés dans la mise en oeuvre de législations du travail destinées à améliorer les conditions de travail des ouvriers ruraux, et l'attention est attirée sur la nécessité de former des paysans pauvres - notamment des jeunes - à des emplois rémunérateurs en zones rurales.

3.1 Emploi rural: Structures et tendances

i) Emploi agricole[34]

3. Ces dernières années, la catégorie dominante dans la plupart des pays de chaque région consistait en employeurs et ouvriers à leur propre compte. C'est en Afrique subsaharienne qu'il s'en trouve le plus. La proportion de main-d'oeuvre familiale non rémunérée, principalement des femmes et des enfants, y est aussi assez importante tandis que les salariés sont peu courants. Le travail salarié est bien plus répandu dans d'autres régions, où la propriété foncière est beaucoup plus concentrée et le paysannat sans terre plus généralisé. D'une région à l'autre, il existe cependant de grandes différences à la fois dans l'importance du travail salarié et dans l'évolution des marchés de ce travail. Dans certains pays asiatiques, les salariés entrent pour une part accrue dans l'emploi agricole total. L'expansion du travail agricole salarié porte essentiellement sur l'emploi occasionnel. Au Bangladesh par exemple, plus de la moitié de la main-d'oeuvre est embauchée avec des contrats temporaires. En Amérique latine, les salariés représentent en général une grande part de l'emploi agricole, part qui dépasse 50 pour cent dans un certain nombre de pays. Ces dernières années ont été le témoin d'une très forte tendance à l'emploi d'ouvriers temporaires, migrants, occasionnels et saisonniers.

4. Les taux de chômage et de sous-emploi sont d'ordinaire plus élevés chez les jeunes ruraux que dans le reste de la population active, mais ils sont inférieurs à ceux de la jeunesse citadine. En Asie et en Afrique subsaharienne, les jeunes ne trouvent guère à se caser que dans les exploitations agricoles ou d'élevage familiales, alors qu'en Amérique

---

[34] Une bonne part des renseignements récapitulés ici sont tirés de l'OIT (1988).

latine on les embauche aussi dans les exploitations commerciales. Aussi, sont-ils fortement incités à migrer vers les villes pour y profiter des services sociaux et des possibilités d'accéder à des meilleurs niveaux de vie.

5. Malgré les taux élevés de chômage et de sous-emploi des jeunes en milieu rural, on fait encore beaucoup travailler les enfants. C'est notamment le cas chez les petits cultivateurs et les paysans sans terre. En Amérique latine, les garçons gardent les moutons, ramassent le bois et le fourrage et vont chercher l'eau, les filles étant chargées principalement de faire la cuisine et de s'occuper des enfants. En Afrique subsaharienne, les enfants prêtent main-forte à la famille et travaillent jusqu'à 45 heures par semaines en période de récolte. En Asie, on trouve une autre catégorie de main-d'oeuvre enfantine, celle des enfants tenus en état de servitude. Ces enfants travaillent chez de gros exploitants et propriétaires fonciers où ils sont chargés de tâches domestiques et autres en guise de paiement partiel de la dette familiale.

ii) Emploi non agricole

6. L'emploi rural non agricole représente de 3 à 60 pour cent de l'emploi rural total en Afrique subsaharienne. Bien que très variable, sa part dans l'emploi rural y est normalement de 10 à 20 pour cent, alors qu'en Asie elle est de 20 à 30 pour cent. Au Nigéria et en Tanzanie, la part des revenus extra-agricoles est plus élevée dans les ménages aisés que dans les ménages pauvres, alors qu'au Botswana c'est le contraire. En milieu rural indien, ils constituent une bonne part des revenus familiaux chez les très pauvres comme chez les très riches.

7. L'Asie et l'Afrique offrent des exemples qui démontrent le rôle clé de la croissance de l'agriculture dans la promotion des activités non agricoles. D'après certaines données relevées en Inde, il semblerait que ces rapports se soient renforcés avec le développement agricole. Les rapports avec la production et la consommation se sont sensiblement accentués, phénomène ayant été favorisé par une agriculture recourant davantage aux facteurs de production et par l'accroissement des revenus qui a stimulé la diversification de la consommation en l'étendant à des denrées non alimentaires. Les exemples de l'Afrique et de l'Inde démontrent que l'encouragement de la petite et moyenne production engendre des revenus extra-agricoles plus élevés. Parmi les activités non agricoles, les services et le commerce ont davantage progressé que la production manufacturière artisanale.

iii) Intégration des marchés du travail ruraux et urbains

8. L'intégration de ces marchés - phénomène récent dans les pays latino-américains - est aussi d'importance considérable pour d'autres régions. Deux processus distincts mais complémentaires sont en cours: augmentation de la part de la population agricole (économiquement active) urbanisée, et augmentation de la part de la population rurale

(économiquement active) travaillant hors du secteur agricole[35]. L'urbanisation de la main-d'oeuvre agricole est imputable, dans des cas spécifiques, à l'introduction de nouvelles lois sur le travail agricole (exemple Brésil et Chili) qui se sont soldées par l'expulsion des ouvriers résidant dans de grandes exploitations, leur réinstallation dans les villes environnantes et le recours croissant à des ouvriers non résidents recrutés, à titre temporaire, essentiellement par l'intermédiaire d'embaucheurs[36].

9. L'intégration croissante des deux marchés du travail, ajoutée à la contraction des revenus urbains après la mise en oeuvre de programmes d'ajustement/stabilisation, a eu pour effet de diminuer l'écart entre salaires agricoles et non agricoles. Face à la concurrence que se livrent cette nouvelle main-d'oeuvre urbanisée en ville et le paysannat/petits exploitants sur le marché du travail agricole temporaire, les ouvriers ruraux sont souvent désavantagés. Bien que la structure économique des ménages paysans dont les membres tirent un revenu de la parcelle familiale, leur permette de rivaliser dans les emplois peu rémunérés, la concurrence entre leurs propres besoins de main-d'oeuvre et ceux des employeurs en périodes de pointe pour l'emploi saisonnier donne l'avantage aux travailleurs urbanisés. Ces derniers sont plus libres et, vu la concentration des logements citadins, leur recrutement est plus facile pour l'embaucheur et lui coûte moins cher. Cette pratique tend aussi à léser les femmes étant donné que, souvent, les hommes constituent la majorité des migrants ruraux en zones urbaines.

iv) Elevage

10. Quelque 30 à 40 millions d'éleveurs sont concentrés dans les zones sèches du monde. Les cultivateurs-éleveurs sont encore plus nombreux, les deux groupes représentant ensemble près de 10 à 30 pour cent de la population totale en zones sèches. La plupart vivent dans la ceinture aride septentrionale de l'Afrique tropicale (pays du Sahel, Cameroun, Tchad, Ethiopie, Somalie et Soudan). Ils contribuent utilement à l'économie en tirant parti de zones d'agriculture en sec et de zones arides et semi-arides à un faible coût d'opportunité, et produisent des denrées alimentaires de grande valeur. Certaines de ces dernières sont aussi une source de précieuses devises.

11. En temps normal, les pasteurs sont souvent mieux lotis que les agriculteurs sédentaires, mais ils sont aussi plus vulnérables aux conditions écologiques hostiles. Dans la plupart des pays de la zone

---

35 Au Brésil par exemple, la part de la population agricole (économiquement active) urbanisée est passée de plus de 12 pour cent en 1970 à près de 18 pour cent en 1980, alors que celle de la population rurale (économiquement active) travaillant hors du secteur agricole est passée de plus de 15 pour cent à plus de 23 pour cent pendant cette même période.

36 Au Chili, par exemple, la législation ouvrière oblige les employeurs à verser des salaires minimum en espèces, au lieu de payer en nature, ce qui amène les propriétaires terriens à remplacer les ouvriers permanents (inquilinos) par des ouvriers temporaires (de Janvry, Sadoulet et Wilcox, 1986).

soudano-sahélienne victimes de la sécheresse en 1983/84, les éleveurs ont plus souffert que d'autres groupes, et il leur a fallu plus longtemps pour se relever de cette crise et reconstituer leurs troupeaux. Peu à peu, sécheresses et disettes périodiques causent l'effondrement des systèmes de propriété communautaire, le transfert du bétail à des groupes autres que des pasteurs, ainsi que la concentration des richesses et l'appauvrissement de certains secteurs de la population pastorale.

v) Emplois liés à la foresterie

12. Près de 500 millions d'individus, pauvres pour la plupart, vivent dans les forêts ou à proximité et en sont tributaires pour leur nourriture, leur combustible, leur fourrage, leur bois d'oeuvre et leur revenu[37]. Les petites activités de cueillette et de transformation basées sur la forêt constituent pour les paysans pauvres l'une des sources les plus importantes d'emploi et de revenu non agricoles. Les revenus tirés de ces activités sont souvent d'importance capitale pour le cycle agricole car elles fournissent aux petits exploitants les fonds nécessaires pour acheter des semences et autres facteurs de production. Entre autres produits récoltés en forêt figurent le rotin, le bambou, les fibres, les plantes médicinales, les résines, les aliments de cueillette et le bois de feu. Pour les populations vivant dans les forêts ou à proximité, ces activités de cueillette et de transformation représentent souvent l'essentiel de leur revenu, notamment pour les paysannes.

13. Aussi les paysans pauvres sont-ils particulièrement menacés par le déclin de l'approvisionnement en produits forestiers. Leurs réactions à de telles modifications sont difficiles à appréhender et, parfois, varient beaucoup dans une zone donnée. Dans certains cas, telles ou telles espèces forestières diminuent, tandis que d'autres restent abondantes. Devant la difficulté de se procurer des matières premières, certains producteurs persévèrent malgré une moindre rémunération de leur travail, d'autres se concentrent sur leurs productions les plus rentables et d'autres encore abandonnent purement et simplement[38].

vi) Pêches artisanales

14. Comme signalé au chapitre 1, les pêcheurs artisanaux, soit à peu près 12 à 15 millions d'individus et leurs familles, constituent un important sous-groupe des paysans pauvres. Les pays en développement entrent pour plus de la moitié dans les prises mondiales de poisson, dont 50 pour cent (environ 25 millions de tonnes) sont débarquées par des pêcheurs artisanaux. Pour chacun de ces derniers, on estime que deux à trois individus s'adonnent à des activités halieutiques à terre: achats, transformation, ventes en gros, ventes au détail, etc. Dans la plupart des communautés, les femmes travaillent à terre s'occupant entre autres de transformation, de récolte de coquillages et, bien souvent, de l'achat et de la vente initiale des prises débarquées. Elles peuvent ainsi gagner de l'argent tout en continuant de s'occuper des enfants.

---

37 Banque mondiale (1991).

38 De Beer et McDermott (1989).

15. Les petits pêcheurs bénéficient rarement des avantages économiques découlant de l'expansion des opérations des grandes pêcheries pour exploiter des quantités toujours croissantes de ressources. Dans les années 70 et 80, les gouvernements ont mis en oeuvre des programmes destinés à améliorer la pêche artisanale, moyennant l'introduction de moteurs hors-bords, d'engins de pêche mécanisés et autres réalisations technologiques. Dans les régions où une bonne base de ressources permet de plus fortes prises, les revenus des petits pêcheurs augmentent. Dans celles ou le niveau d'exploitation des ressources est déjà élevé, voire excessif, les progrès techniques ne font qu'améliorer à court terme les taux de prises et les revenus. A mesure que s'amplifient les programmes officiels et que la motorisation des bateaux gagne du terrain, l'effort de pêche plus intensif finit par épuiser les stocks ichthyques et faire baisser les prises. Les pêcheurs artisanaux ont aussi également de plus en plus de mal à assumer les dépenses de fonctionnement qui augmentent en raison de la hausse des prix du carburant et des pièces de rechange. Certains pays amortissent en partie ces effets en relevant les prix réels du poisson.

16. Beaucoup de gouvernements promulguent des lois pour réglementer les pêches maritimes et continentales. A citer, entre autres mesures caractéristiques d'aménagement, les zones et saisons de fermeture de la pêche et la réglementation des dimensions du maillage. Le contôle effectif des activités de pêche, moyennant limitation du nombre de bateaux de pêche et de leur capacité individuelle de prise est une mesure rarement tentée dans la pêche artisanale et sans doute difficile à appliquer si on ne l'assortit pas de programmes propres à créer des emplois de remplacement pour les populations croissantes de pêcheurs.

17. Ces dernières années, on s'est de plus en plus concentré sur les moyens de rajeunir et de renforcer les systèmes d'aménagement traditionnels qui continuent d'exister dans beaucoup de pêcheries continentales et maritimes côtières. Dans la lagune d'Aby, en Côte d'Ivoire, les efforts d'aménagement déployés par les pêcheurs locaux semblent prometteurs. En Afrique de l'Ouest, certains patrons pêcheurs locaux attribuent des aires pour les sennes de plage. En République de Corée, la récolte des coquillages et des algues est organisée par des villages côtiers. Dans certaines pêcheries artisanales de Sri Lanka, les régimes traditionnels réglementant l'accès sont encore en vigueur. Des exemples de droits de pêche territoriaux exclusifs détenus par des particuliers ou des groupes de pêcheurs sont signalés au Bénin, en Papouasie-Nouvelle-Guinée, et dans les îles Salomon.

vii) Emploi des femmes en zones rurales - Structures et tendances

18. Bien que, dans une moindre mesure, l'agriculture est restée pendant les années 80 la principale source d'emploi et de subsistance pour les paysannes, mais l'emploi non agricole a aussi progressé. Dans le secteur agricole, la participation féminine revêt surtout la forme de main-d'oeuvre familiale non rémunérée, encore que dans beaucoup de pays, notamment en Afrique subsaharienne, les femmes se livrent aussi, pour leur propre compte, à des travaux agricoles ou de transformation distincts. Leur participation en tant que main-d'oeuvre salariée est importante. Il ressort des informations limitées dont on dispose que la participation de la population féminine active a évolué différemment selon les régions. En Afrique subsaharienne, ainsi qu'en Asie de l'Est et du Sud-Est, où les valeurs culturelles n'empêchent pas les femmes de travailler dans l'agriculture, leurs taux de participation sont élevés. Dans d'autres

régions, comme l'Asie du Sud, l'Amérique latine, le Proche-Orient et l'Afrique du Nord, où leur rôle dans les travaux des champs est restreint par les coutumes sociales et culturelles, leur part dans la main-d'oeuvre agricole est bien moins grande, encore qu'elle soit importante.

19. Les femmes jouent aussi un rôle majeur dans l'élevage, la pêche et la foresterie. Quel que soit le système d'élevage, ce sont elles avant tout qui s'occupent de la transformation des produits laitiers, du cardage et du filage des laines, du tissage des nattes et tapis, de la fabrication artisanale d'articles en cuir, ainsi que de la commercialisation du petit bétail et des produits laitiers. Pour ce qui est de la pêche, elles interviennent largement dans la transformation et la commercialisation. Dans le secteur des forêts, elles s'occupent d'élevage en pépinière, ainsi que de la récolte de produits forestiers tels que bois de chauffage, aliments de cueillette, fourrage, plantes médicinales et autres, aux fins de consommation directe ou bien de transformation et de vente.

20. Poussées par leurs besoins croissants de revenu en espèces, les paysannes sont sans cesse plus nombreuses parmi les salariés agricoles aussi bien que dans les emplois non agricoles. On leur offre en général davantage de contrats de travail occasionnels que permanents, et leurs salaires sont d'habitude inférieurs de 30 à 40 pour cent à ceux des hommes.

21. Hors de l'agriculture, elles s'adonnent surtout à la production, au commerce et à la vente de menus produits, au travail contractuel à domicile et à l'artisanat. Il s'agit là bien souvent d'activités à temps partiel exigeant peu de capital et d'aptitudes particulières, mais d'un rapport généralement important pour la survie du ménage. Chez les producteurs beedi en Inde, par exemple, les gains des femmes représentent à peu près la moitié du revenu familial.

22. La production manufacturière en milieu rural, notamment celle qui est axée sur l'exportation (transformation des aliments, textiles, vêtements) a ouvert de nouveaux débouchés aux paysannes, notamment en Asie du Sud-Est et en Amérique latine. Mais là encore, les termes et conditions de l'emploi laissent à désirer. Souvent, les salaires sont bas et les taux de renouvellement du personnel très élevé.

3.2 Salaires et emplois

23. Les données limitées et assez peu fiables dont on dispose ne permettent pas de savoir avec certitude si le sort des ouvriers agricoles s'est amélioré ou non pendant la période faisant l'objet du rapport. La hausse des salaires s'accompagne rarement d'une expansion de l'emploi. C'est ce que démontre une étude, effectuée expressément pour les besoins du présent rapport, sur les salaires et emplois d'un petit échantillon de pays en développement pendant les périodes allant de 1980 à 1985 et de 1985 à 1988[39].

24. En Asie, l'Inde et Sri Lanka présentent un contraste intéressant. En Inde, les salaires agricoles ont augmenté rapidement entre 1980 et 1985, puis ont fléchi entre 1985 et 1988. Toutefois, l'emploi agricole a pratiquement stagné pendant la première période, pour repartir modérément

---

[39] Cette étude est fondé sur les données de l'OIT.

pendant la seconde. A Sri Lanka, les salaires agricoles ont légèrement diminué pendant la première période et ont enregistré une progression modeste pendant la seconde. Les effets d'une baisse dans les salaires agricoles ont été aggravés par un recul rapide de l'emploi agricole au cours de la première période, tandis que ceux de la hausse des salaires ont été renforcés par l'expansion de l'emploi au cours de la deuxième période.

25. En Afrique, le Malawi a été le théâtre d'une évolution des salaires et de l'emploi divergente. Les salaires agricoles y ont baissé lentement pendant la période allant de 1980 à 1985, puis très rapidement au cours de la période allant de 1985 à 1988. En revanche, l'emploi agricole a progressé lentement dans la première période et a modérément reculé pendant la seconde.

26. Dans la région Amérique latine et Caraïbes, ce sont les expériences du Costa Rica et de l'Uruguay qui appellent l'attention. Dans ce premier pays, les salaires agricoles ont légèrement fléchi entre 1980 et 1985, puis se sont relevés plus que modérément entre 1985 et 1988. Toutefois, l'emploi s'est accru pendant ces deux périodes, modérément au cours de la première et un peu plus rapidement au cours de la seconde. En Uruguay, les salaires agricoles sont restés presque constants pendant la première période, puis ils ont un peu baissé pendant la seconde. De son côté, l'emploi a connu une expansion rapide pendant la première période, puis assez modérée pendant la seconde.

27. Il est intéressant de noter que les taux des salaires agricoles et de l'emploi ont évolué différemment au sein de chaque région, mais il est difficile d'en déterminer les raisons car les données sont limitées. On peut néanmoins faire quelque peu la lumière sur les paramètres déterminant les salaires agricoles, en particulier les effets de la population, de la technologie et de l'infrastructure. Les conclusions récapitulées ci-après s'inspirent largement d'une analyse effectuée aux fins du présent rapport à partir de données de la FAO et de l'OIT, étayées par les résultats de deux récentes études à l'aide de données indiennes[40]. Dans chaque région, on note des différences marquées dans les effets de certains de ces paramètres sur les salaires agricoles[41].

---

40 Voir Evenson (1990), et Walker et Ryan (1990).

41 Les raisons tiennent beaucoup au contexte. La croissance démographique ne déprime pas toujours les salaires si, dans le même temps, elle entraîne l'intensification de l'agriculture. Le développement de l'infrastructure (par exemple routière) peut influer favorablement sur les salaires en facilitant le déplacement de la main-d'oeuvre vers les zones où les rémunérations sont plus fortes. L'introduction de tracteurs peut également être bénéfique pour les salaires dès l'instant où elle permet d'éliminer les goulets d'étranglement dus aux délais impartis en accélérant la vitesse des opérations, et ouvre de nouvelles possibilités d'utilisation plus intensive de la terre.

28. La croissance de la main-d'oeuvre agricole a beaucoup nui aux salaires à Fidji et en République de Corée, mais elle leur a été bénéfique au Pakistan. Le recours aux engrais a eu un effet positif sur les salaires aux Philippines, tandis que l'introduction de tracteurs a été largement bénéfique à Fidji, mais a eu des effets un peu négatifs aux Philippines.

29. Au Ghana et au Zimbabwe, la croissance de la main-d'oeuvre s'est accompagnée d'une progression dans les salaires agricoles, alors qu'à Chypre et au Malawi, elle les a beaucoup fait baisser. L'introduction des engrais a eu des effets bénéfiques à Maurice et au Zimbabwe, tandis que celle des tracteurs a été très néfaste au Ghana et bénéfique au Malawi.

30. L'expansion de la main-d'oeuvre a également été associée à une hausse des salaires en Uruguay, mais elle a eu des conséquences très négatives au Chili et au Mexique. Le recours aux engrais n'a eu que peu d'effets négatifs au Chili, mais il a été légèrement bénéfique au Costa Rica et en Uruguay. L'introduction de tracteurs a été très bénéfique au Honduras, mais un peu néfaste en Uruguay.

31. En Inde, la croissance de la main-d'oeuvre a nui aux salaires réels. L'infrastructure et la technologie ont fait remonter les salaires. L'aménagement de routes et de marchés a eu des effets positifs, tout comme l'irrigation et la fourniture de variétés à haut rendement. Les éléments de promotion des ressources humaines comme l'éducation, l'expérience et le bien-être nutritionnel ont eu une influence positive sur les salaires, notamment ceux des hommes.

32. En résumé, les conséquences pour les salaires agricoles des mesures encourageant l'introduction de facteurs de production tels qu'engrais et tracteurs ne sont pas nécessairement mauvaises. Par ailleurs, l'extension de l'irrigation et la diffusion de variétés à haut rendement favorisent les salaires agricoles, tout comme le fait le développement de l'infrastructure. La croissance démographique ne leur nuit pas toujours, tandis que l'éducation et la nutrition les font en général remonter.

33. Des inégalités criantes persistent dans les contrats salariaux et les rémunérations. Les travailleurs occasionnels sont en général plus pauvres que les travailleurs sous contrats à long terme. Ceci tient en partie à ce que les travailleurs occasionnels sont plus exposés au risque de chômage, perçoivent parfois des salaires inférieurs et sont avant tout des jeunes et des femmes. Les salaires de ces travailleurs sont aussi sujets à variation. Les écarts de salaires entre hommes et femmes sont dus à un ensemble complexe de facteurs, dont des différences dans les critères retenus par les employeurs pour évaluer la productivité des uns et des autres.

3.3 Travaux publics ruraux

34. En Afrique subsaharienne (notamment Ghana, Kenya, Lesotho, Malawi, Mozambique, Tanzanie, Zimbabwe, Cap-Vert et Bostwana) on a beaucoup eu recours aux programmes d'emplois publics pendant les disettes des années 80. Le Programme de secours/travail (LBRP) du Botswana est l'un des programmes de secours aux victimes de la sécheresse les plus connus de cette région. Ce programme, qui offrait des possibilités de travail rémunéré aux paysans pauvres, a employé de 60 000 à 90 000 personnes chaque année et compensé près d'un tiers des revenus perdus pendant la période de sécheresse de 1983-85.

35. En Asie du Sud, les programmes d'emplois salariés sous forme de travaux ruraux sont souvent à la base des stratégies officielles de lutte contre la pauvreté. C'est ainsi qu'à cette fin l'Inde s'appuie essentiellement sur un système d'auto-emploi, dit Programme de développement rural intégré (PDRI), et un système complémentaire d'emplois salariés par le biais de travaux publics, dit Programme national d'emplois ruraux (NREP). Au Maharashtra, le Programme de garantie de l'emploi (EGS) tranche sur beaucoup de programmes d'emplois publics en ce sens qu'il garantit du travail à tous les ouvriers candidats, dans les 15 jours après qu'ils ont fait leur demande. Contrairement à d'autres programmes de travaux publics ruraux menés en Asie du Sud et dans d'autres parties du tiers monde, lesquels ont un gros impact direct sur l'emploi pendant un temps limité, le Programme EGS créé un grand nombre d'emplois ruraux année après année.

36. En Amérique latine, beaucoup de pays, dont la Bolivie, le Chili et le Pérou ont mis en oeuvre des programmes de travaux publics pour compenser les baisses provisoires dans la demande de main-d'oeuvre pendant les périodes d'ajustement structurel ou les crises macro-économiques. En 1983, au plus fort de la récession (lorsque le taux de chômage était d'environ 20 pour cent), le programme de travaux publics du Chili a mobilisé jusqu'à 13 pour cent de la population active. Dès que le marché du travail a repris, le programme s'est ralenti puis a été pratiquement aboli en 1989. A son apogée en 1986, le "Programa de Apoyo de Ingreso Temporal" (PAIT) du Pérou a employé 3,5 pour cent de la population active. Au titre de son Fonds social d'urgence (FSE), la Bolivie a créé une institution gouvernementale spéciale de financement pour canaliser les fonds des donateurs et l'aide extérieure vers des projets locaux d'infrastructure choisis par les communautés locales et exécutés par des entrepreneurs privés.

37. La plupart de ces programmes sont en général bien ciblés sur les pauvres, y compris les femmes. Dans le programme chilien d'emplois publics, les deux tiers des participants en 1986-87 provenaient de la tranche des 20 pour cent les plus pauvres de la population, tandis que la moitié des bénéficiaires étaient des femmes. Dans le programme PAIT du Pérou, les trois quarts des bénéficiaires sont des femmes. Le programme FSE de la Bolivie n'est par contre pas aussi bien ciblé que ceux du Pérou et du Chili, sans doute parce que, dans ce pays, les ouvriers sont embauchés aux salaires du marché. Moins de la moitié des travailleurs employés par ce programme proviennent de la tranche des 40 pour cent les plus pauvres des ménages boliviens[42].

38. Les programmes de travaux publics ruraux sont utiles à plusieurs titres. Premièrement, ils évitent aux pauvres, en leur fournissant un revenu d'appoint pendant la morte-saison ou les périodes de sécheresse, la nécessité de vendre du bétail ou autres ressources pour survivre. Deuxièmement, ils permettent de rester dans les campagnes à des gens qui, qui, autrement, seraient obligés de s'en aller, retenant ainsi, dans le secteur rural des ressources physiques et humaines. Troisièmement, ils créent et entretiennent une infrastructure sociale (routes, ouvrages d'irrigation, forêts, etc.), bien que les cas de "détournements" de fonds et de "privatisation" des avantages (dans la mesure où le produit de certains de ces actifs va surtout aux secteurs nantis) ne soient pas

---

42 Pour une étude plus détaillée, voir Deolalikar (1990).

rares. Enfin, des programmes auto-ciblés de portée universelle comme le programme d'emploi garanti au Maharashtra favorisent la solidarité politique entre paysans pauvres.

39. L'expérience récente avec ce genre de programme montre qu'il est possible d'en rehausser l'efficacité. Ainsi, pour une mise de fonds donnée dans un programme de travaux ruraux, de faibles salaires et une large couverture sont vivement conseillables, dès l'instant où le but recherché est de réduire un paramètre de pauvreté qui tienne compte du nombre de pauvres et du degré de leur pauvreté[43]. Optimiser l'emploi venant au premier plan des préoccupations, les programmes de travaux ruraux imposent souvent des restrictions aux facteurs de production autres que le travail. Ces restrictions ne conviennent pas toujours, surtout lorsque le projet en question apporte aux paysans pauvres de substantiels avantages autres que salariaux. Par ailleurs, ces restrictions limitent aussi indûment le choix de projets appropriés.

3.4 Législation du travail

40. Sous la pression des syndicats et groupes concernés, beaucoup de gouvernements promulguent des lois visant à améliorer les conditions de travail des ouvriers ruraux. La législation en matière de salaires minimums constitue à cet égard un exemple important[44]. Toutefois, cette législation est rarement appliquée, sauf dans le cas des ouvriers de plantation. Les normes salariales minimales sont souvent transgressées. Ces infractions ne se traduisent pas seulement par le paiement de salaires très inférieurs au minimum stipulé mais aussi par de très longs retards dans le paiement.

41. Etant donné les caractéristiques du travail rural, il est extrêmement malaisé d'appliquer la législation sur les salaires minimums et, dans la plupart des pays, l'appareil administratif n'en est tout simplement pas capable. Le caractère saisonnier de l'emploi, la très grande dispersion des lieux de travail et l'extrême pauvreté des travailleurs rendent difficile l'application des lois.

3.5 Formation professionnelle

42. Conscients de la nécessité d'une telle formation dans les campagnes, mais aussi du fait que les programmes actuels de formation professionnelle doivent être réorientés, beaucoup de pays en développement prennent quelques nouvelles initiatives. Un certain nombre de rapports nationaux à la CMRADR (Fidji, Jordanie, Maroc, Syrie, Turquie, Mali, Sénégal, Zimbabwe, entre autres) soulignent le besoin d'une formation professionnelle et d'une éducation en milieu rural et indiquent les mesures novatrices qu'ils mettent en oeuvre pour favoriser l'accès des jeunes ruraux, notamment des femmes, à ces programmes. Plusieurs pays ont

---

43 En d'autres termes, un paramètre de pauvreté distributivement sensible. Pour les bases empiriques de cette proposition, voir Ravallion (1990).

44 Le rapport CMRADR de la Thaïlande appelle l'attention sur la loi de sécurité sociale en date de juillet 1990, dont les dispositions couvrent largement le paiement des congés pour maladie, accident et maternité, ainsi que certains avantages sociaux pour les employés, y compris les ouvriers salariés.

conçu des programmes de formation professionnelle destinés à promouvoir l'utilisation de produits forestiers non ligneux par l'industrie artisanale. Ces programmes font prendre conscience aux populations rurales des nouvelles sources de revenus qu'elles peuvent trouver dans la forêt et les incitent par conséquent à s'intéresser davantage à la protection et à l'aménagement des ressources forestières.

43. En Inde, par exemple, on a lancé, dans le cadre du programme intégré de développement rural, un projet de formation intitulé "Formation des jeunes ruraux à l'emploi indépendant" (TRYSEM). Comme, au début, la formation n'était pas satisfaisante et se limitait essentiellement aux professions et métiers traditionnels, on a créé, dans chaque district, un centre mixte de formation et technologie rurale (CRTC) chargé de veiller à ce que soient enseignées les disciplines utiles, avec un soutien institutionnel approprié.

CHAPITRE 4

MARCHES, PRIX ET ACCES AUX FACTEURS DE PRODUCTION, AUX SERVICES ET AU CREDIT

1. Au début des années 80, il est apparu évident à bien des pays en développement que les politiques qu'ils avaient suivies devaient être radicalement changées[45], et ce, avant tout pour des raisons d'ordre financier. En effet, pendant que les subventions et les organes paraétatiques coûtaient de plus en plus cher, les produits agricoles bon marché rapportaient peu et de moins en moins avec le temps. L'avantage potentiel des faibles cours à la production allait au consommateur sous forme de bas prix ou bien alors était complètement perdu avec l'apparition de marchés noirs. La modicité des prix officiels et la demande excessive en résultant, ont favorisé le développement de marchés noirs qui ont entraîné, entre autres choses, une perte de recettes pour les organismes paraétatiques. D'autres raisons ont motivé le changement, dont la compréhension que les résultats de l'agriculture, jusque là décevants, s'amélioreraient avec la réforme, les pressions exercées par les organismes de prêts, une réorientation en faveur des politiques de marché, tant sur le plan national qu'international. Tout ceci s'est soldé par une évolution politique majeure.

4.1 Réforme des politiques agricoles

2. Bien que la croissance agricole soit due à la réforme des politiques dans ce secteur, on ne sait pas très bien encore s'il s'agit là d'un gain d'efficacité isolé ou d'une progression à long terme dans le taux de croissance. Toutefois, les données dont on dispose n'excluent pas cette dernière hypothèse.

3. Le processus de réforme proprement dit se heurte à diverses difficultés. Parfois, la réaction des agriculteurs, au plan de l'offre, est décevante, et, parfois, la situation des très pauvres empire en raison de prix alimentaires élevés. En premier lieu, c'est la manière dont la réforme est appliquée qui suscite quelques problèmes: difficultés d'adaptation à court terme, tentatives de libéralisation en l'absence de contexte macro-économique stable, échelonnement incorrect et application imparfaite de la réforme[46]. En deuxième lieu, il arrive que, à force de vouloir limiter l'intervention de l'Etat (via la réforme des prix et la privatisation), on oublie le rôle utile et nécessaire de ce dernier pour garantir aux agriculteurs l'accès aux facteurs de production et au crédit aussi bien qu'à l'infrastructure de transport et de marché. D'une manière générale, on omet de prendre en compte le rapport entre prix à la

---

45 Pour un examen détaillé des distorsions politiques néfastes à l'agriculture et de l'intervention des pouvoirs publics dans la commercialisation et la distribution pendant la période qui a précédé la réforme, voir "Ajustement agricole international", septième rapport intérimaire, Conférence de la FAO, vingt-sixième session, novembre 1991, C 91/18.

46 Voir, par exemple, Thomson (1989), Thomson et Smith (1990) et FAO (1989b).

production et l'investissement. Si les prix sont fixés à des niveaux trop bas, les exploitants n'investissent pas. Par ailleurs, le soutien budgétaire de l'Etat à des prix de production élevés et des subventions aux facteurs de production tendent à rogner sur les crédits disponibles pour les investissements publics. En troisième lieu, enfin, le processus de réforme pâtit parfois de ce que on ne prête pas suffisamment attention aux besoins des pauvres. Ainsi, les petits exploitants ont eu du mal à se procurer le crédit et les intrants nécessaires pour accroître la production lorsque les prix s'améliorent. De plus, la réforme des prix fait souvent monter les cours des denrées alimentaires du fait de l'abaissement des subventions à la consommation et des taxes à l'exportation, et les consommateurs nets d'aliments s'en trouvent lésés. Ces derniers sont surtout des paysans pauvres, notamment des sans terre et des petits agriculteurs. Comme ils travaillent vraisemblablement à temps partiel ou à plein temps, des salaires plus élevées leur offrent quelques compensation, mais c'est là ajustement qui en soi est lent et partiel.

i) Réforme des prix

4. Cette réforme - qui consiste à affranchir les prix agricoles du contrôle gouvernemental - est généralisée. Bien des pays africains en cours d'ajustement ont relevé ou libéralisé les prix de tout ou partie des cultures vivrières de base et augmenté les subventions aux engrais. Beaucoup d'entre eux ont aussi dévalué leur monnaie et réduit ainsi les impôts indirects de l'agriculture qu'impliquait un taux de change surévalué. Le taux de dévaluation moyen non pondéré dans 24 pays africains a été estimé à 39 pour cent entre la mi-1984 et la mi-1986. Les pays d'Amérique latine ont également introduit une réforme des prix, en abaissant le taux de change, en réduisant les taxes à l'exportation sur la production agricole et les barrières protectionnistes aux importations de matières premières à usage industriel, ainsi qu'en diminuant les subventions aux engrais (par exemple au Chili et en Equateur). En Asie, la réforme a été particulièrement spectaculaire en Chine, où un train de mesures intégrées prévoit l'augmentation des prix à la production agricole.

5. Tout ceci a certes supposé une réorientation majeure, ou, comme l'exprime un document de la FAO sur les politiques de prix, "une révolution tranquille dans les politiques alimentaires et agricoles" (FAO, 1987). Cependant, tous les pays n'ont pas libéralisé les prix, et dans certains, cette libéralisation a souvent été lente ou incomplète.

ii) Intensification de la concurrence et de la privatisation

6. Dans tout le monde en développement, des dispositifs plus compétitifs apparaissent sur les marchés des intrants comme sur ceux des extrants. Certains pays sont allés plus vite dans ce sens que d'autres. Au Nigeria, par exemple, les sept offices de commercialisation de produits ont tous été abolis en 1986. Au Malawi, le principal organisme para-étatique n'a pas été dissous, mais on en a réduit le champ d'action et autorisé la concurrence de commerçants privés. Les monopoles d'exportation, cible favorite, ont été abolis, par exemple, au Maroc, en Turquie, en Jamaïque, au Sénégal, au Nigéria et aux Philippines. Le secteur privé (y compris les coopératives) est aussi davantage associé à la distribution des facteurs de production. Ainsi, au Bangladesh, c'est à ce secteur qu'a été confiée la distribution des engrais.

4.2 Facteurs de production, services et nouvelles technologies

7. Face à la croissance démographique et, souvent, aux possibilités limitées d'étendre la superficie sous cultures, les pays tablent de plus en plus sur les réalisations technologiques pour augmenter les rendements et la production par habitant. Les gouvernements multiplient les incitations pour accélérer et élargir l'adoption des technologies nouvelles par les agriculteurs, en particulier les petits exploitants.

i) Subventions des facteurs de production

8. Plusieurs gouvernements mènent des programmes de subventions aux facteurs de production pour tenter de corriger l'effet dissuasif des taxes sur la production. Comme les innovations technologiques consistent généralement en variétés améliorées de semences et engrais minéraux, les subventions aux facteurs de production et les disponibilités garanties par le gouvernement servent aussi à promouvoir la diffusion de la technologie. En outre, on considère que les subventions constituent un bon moyen pour veiller à ce que les facteurs de production nécessaires ne soient pas hors de portée des pauvres.

9. Comme le signalent des rapports de pays (par exemple Fidji, Philippines, Nigéria et Brésil), ces politiques sont, dans l'ensemble, ramenées à des dimensions plus modestes, à la fois pour faire des économies budgétaires et pour en atténuer l'effet de distorsion sur les prix. En outre, bien que, dans quelques pays, elles aient favorisé la diffusion des nouvelles technologies, les subventions aux facteurs de production ont aussi suscité un certain nombre de problèmes. Comme elles coûtent cher à l'Etat, elles sont d'ordinaire considérées comme des mesures provisoires. Or, une fois mises en place, il est difficile, sous les pressions politiques, de les réduire, même quand le but recherché, à savoir la diffusion généralisée des innovations, est atteint. De plus, les politiques officielles de subvention aux facteurs de production aggravent les inégalités rurales, car elles avantagent souvent ceux qui utilisent le plus ces facteurs, comme par exemple les gros exploitants.

10. L'expérience récente confirme que, pour encourager l'adoption d'innovations et de meilleures pratiques agricoles, il ne suffit pas de subventionner les facteurs de production. L'Indonésie par exemple, qui en 1985 est parvenue à l'autosuffisance en riz, octroie de modestes subventions aux engrais, mais, plus important encore, dispense à l'agriculture un large soutien intégré. Une très grosse part des recettes publiques, stimulées par la fermeté des cours mondiaux du pétrole, a été consacrée à la remise en état et à l'extension de l'infrastructure rurale.

11. Contrairement à ce qui s'est passé en Indonésie et dans bien d'autres pays d'Asie et d'Amérique latine, l'adoption des nouvelles technologies agricoles en Afrique subsaharienne s'est beaucoup moins généralisée. Dans cette région, la croissance de la production agricole va rarement de pair avec celle de la population, qui atteint des taux très élevés. Malgré une large distribution et subvention des facteurs de production par les gouvernements, la production agricole subsaharienne ces deux dernières décennies a été décevante; selon une étude, 22 des 27 pays subsahariens examinés accusaient, pendant la période allant de 1970 à 1984, des taux négatifs de croissance annuelle de la production agricole par habitant. Ces taux, même quand ils étaient positifs, n'atteignaient

pas 1 pour cent (Drèze et Sen, 1989). Par rapport à d'autres pays en développement, l'introduction, dans cette région, de variétés modernes de blé et de riz n'a guère progressé, car les conditions y sont en général défavorables à la culture du blé, tandis que la riziculture est limitée par le manque d'irrigation. En Asie et en Amérique latine, plus de 50 pour cent des terres agricoles consacrées à la culture du blé et du riz sont plantées en variétés de semences modernes, contre seulement 13 pour cent en Afrique subsaharienne (Lipton et Longhurst, 1989). La faible croissance de la production agricole en Afrique subsaharienne est imputable à un certain nombre de facteurs, dont un contexte politique incertain, une infrastructure médiocre, en particulier l'irrigation, les routes et les services de soutien, le manque de variétés à haut rendement pour certaines grandes cultures vivrières et une mauvais aménagement de la fertilité des sols.

12. L'adoption de la technologie dans diverses parties du monde a un rapport positif avec la vulgarisation. Toutefois, les investissements dans les programmes de vulgarisation en Amérique latine et en Afrique n'ont pas tous un taux de rendement élevé. Les résultats de ces programmes tardent souvent à se concrétiser. La diffusion de la technologie entre agriculteurs initiés et agriculteurs apprentis est plus lente que prévu. Les premiers ne sont guère davantage aptes à diffuser des techniques complexes ou spécialisées[47].

13. L'infrastructure, en particulier l'irrigation, joue un rôle capital dans le relèvement des rendements. Le succès global du changement technique en agriculture dépend au plus haut point de la disponibilité d'un ensemble de facteurs. De plus en plus, on se rend compte que les nouvelles variétés de semences et les engrais ne peuvent accroître les rendements que si on les associe à d'autres facteurs de production technologiques, à des ouvrages d'infrastructure et à des incitations de prix. Une étude récente de villages au Bangladesh montre par exemple que l'infrastructure a beaucoup contribué à faire progresser les revenus, notamment ceux des petits exploitants et des salariés[48].

ii) Recherche et développement agricoles

14. Les gouvernements aident non seulement à diffuser les technologies existantes, mais dirigent aussi l'élaboration de nouvelles technologies. Tandis que les instituts internationaux se chargent des recherches coûteuses ou complexes que la plupart des centres nationaux n'ont pas les moyens de faire, ces derniers se concentrent sur des recherches d'intérêt direct pour les producteurs locaux. En Inde, c'est surtout à l'efficacité des organismes de recherche nationaux et régionaux qu'est due la diffusion de variétés à haut rendement. Ainsi que le signale le rapport CMRADR de la Chine, ce pays s'efforce de consolider la recherche nationale, par exemple, en mettant sur pied un grand nombre de centres de recherche agricole. Grâce, en grande partie, aux activités de recherche nationale, la Chine est devenue le premier pays en développement à produire en grande série du riz hybride. Toutefois, on n'a pas aussi bien réussi dans les

---

47 Pour plus amples renseignements, voir Evenson (1989) et Dejene (1989).

48 Pour plus amples renseignements, voir Ahmed et Hossain (1990).

recherches visant à mettre au point des variétés à haut rendement d'autres cultures vivrières importantes pour les pauvres, telles que céréales de base (sorgho et mil, par exemple) ou tubercules tropicaux (patate douce, manioc et taro). C'est là un handicap particulièrement sérieux pour beaucoup de régions d'Afrique où de vastes superficies sont consacrées à ces cultures.

iii) Evolution technologique et pauvreté

15. Il semblerait que les gros exploitants adoptent les nouvelles technologies plus largement et plus rapidement que les petits agriculteurs. A bien des égards, ces derniers sont souvent désavantagés par rapport aux premiers. Ils hésitent davantage que les premiers à moderniser leur exploitation, en particulier parce qu'ils ont un accès restreint au crédit, parce qu'ils ont peur de prendre des risques et parce qu'ils n'ont pas de garantie d'occupation.

16. La culture de nouvelles variétés de semences suppose souvent un complément de main-d'oeuvre pour un certain nombre de travaux agricoles. Dans les régions où la double récolte est devenue possible grâce à l'irrigation et à l'adoption de nouvelles variétés, on emploie nettement plus de main-d'oeuvre. Là où les paysans sans terre constituent la majorité des pauvres, l'adoption de variétés modernes est bénéfique parce qu'elle fait progresser l'emploi. Cependant, cette progression, en général, ne profite pas également à tous les groupes, pas plus que l'introduction de variétés modernes n'a, dans tous les cas, de bons effets sur les salaires des ouvriers. Dans certains pays par exemple, l'introduction de nouvelles technologies et l'augmentation consécutive des baux fonciers ont poussé les fermiers à chercher de l'emploi occasionnel pour compléter leurs revenus, ce qui a eu pour effet de déprimer le taux des salaires journaliers.

17. Depuis quelques années, on cherche davantage à atténuer les inégalités de revenu entre les régions qui ont réussi à adopter les variétés modernes et celles qui n'y sont pas parvenues. Lorsque les prix alimentaires baissent grâce à des technologies améliorées, il est évident que les pauvres, en tant que consommateurs, en profitent. En revanche, les agriculteurs des régions retardataires étant moins compétitifs, l'emploi se rétrécit. En Chine, au Bangladesh, en Inde, en Indonésie, au Népal, aux Philippines et en Thaïlande, la migration des ouvriers agricoles vers les zones mieux dotées compense en partie les écarts de revenu entre régions. Les gouvernements, en procédant à des réformes foncières et en allouant des crédits à la recherche, font beaucoup pour atténuer les répercussions fâcheuses sur la répartition du revenu des différences dans l'adoption des variétés modernes.

18. On comprend mieux désormais que les contraintes auxquelles se heurtent les travailleuses rurales appellent des mesures spéciales, en particulier pour ce qui est de l'accès à la terre, du crédit et de la vulgarisation. Dans quelques cas particuliers, les effets des nouvelles technologies sur les femmes n'ont pas été entièrement favorables. Ainsi, la tentative faite en Gambie pour introduire une nouvelle technologie rizicole (le riz étant une culture vivrière et de rapport pratiquée

traditionnellement par les femme) a eu pour résultat de mettre sous la coupe des hommes une plus large part des terres agricoles familiales et de faire évincer les femmes par ces derniers dans la riziculture[49].

4.3 Marchés financiers ruraux

19. Les groupes de population économiquement faibles, comme les femmes et les sans terre, ont un accès limité au crédit à des prix raisonnables. Ceci tient entre autres aux coûts d'opération élevés, et au risque de non-remboursement. Diverses tentatives novatrices sont faites pour surmonter ces difficultés.

i) Programmes de subvention et de garantie des crédits

20. Les mesures le plus couramment adoptées pour l'octroi de crédits ruraux consistent à acheminer des crédits subventionnés par l'intermédiaire d'institutions officielles spécialisées de prêts agricoles, et à encourager les banques commerciales à consentir des prêts ruraux à faible intérêt. Vu les frais élevés d'opération et les forts risques de non-remboursement, il a fallu diminuer les coûts de financement des banques commerciales moyennant des facilités de réescompte par les banques centrales et/ou des programmes de garantie des prêts afin de réduire le risque de défaut de paiement. Souvent, les banques commerciales sont tenues par la loi d'affecter une part spécifique de leurs profits au secteur agricole ou à des groupes-cibles bien déterminés, dans la limite de taux d'intérêt admissibles.

21. Pour diverses raisons, on obtient souvent de meilleurs résultats en passant par les banques commerciales qu'en passant par les institutions officielles de prêts agricoles. Comme, en effet, les banques commerciales ont en général des réseaux de succursales plus étendus, un mécanisme de prise de décision moins centralisé, et qu'elles exigent moins de documentation, les opérations de crédit coûtent moins cher à l'emprunteur comme au prêteur. A la Jamaïque, aux Philippines et à Sri Lanka, où l'un et l'autre système sont utilisés, les institutions officielles spécialisées connaissent des taux d'arriérés sensiblement plus élevés que les banques commerciales pour des emprunts d'à peu près la même importance. Les taux de non-remboursement sont souvent très élevés. Sur les 20 millions de dollars E.-U. déboursés au titre du Programme jamaïcain de prêts de récoltes, seuls 6 pour cent ont été recouvrés. La cause en est imputable au manque de surveillance et de suivi appropriés des prêts versés. Du fait de ces taux élevés de non-remboursement, les programmes de crédit se transforment en transferts de revenus, ce qui compromet sérieusement leur viabilité à long terme. En outre, les institutions de prêts ne touchent pas en général les groupes défavorisés, notamment les femmes.

22. Les programmes mis en oeuvre avec l'aide des banques commerciales se heurtent aussi à des problèmes. Bien souvent, en effet, ces banques ne voient guère d'un bon oeil les garanties d'emprunts en raison des coûts de procédures et du peu de confiance dans les promesses du gouvernement de rembourser les créances. C'est pourquoi, il arrive que l'on exige, pour les emprunts, des garanties correspondant à plus de 100 pour cent de la valeur du prêt et/ou des dépôts compensatoires. Même avec des garanties

---

49 Pour un examen détaillé, voir Dey (1990).

crédibles, certains programmes doivent concéder aux agents de filtrage et de recouvrement un taux de risque de défaillance suffisant pour qu'ils s'acquittent bien de leur tâche.

23. Le coût administratif des prêts aux petits exploitants serait de 10 à 30 pour cent, voire plus, de la valeur de l'emprunt (FAO, 1986). Face au coût élevé des prêts aux groupes défavorisés et à l'imposition de plafonds au taux d'intérêt, le double avantage représenté par des crédits subventionnés et des garanties suffisent rarement à rendre ces prêts attrayants. Les banques commerciales échappent à leurs obligations de prêt en réorientant les crédits au profit des secteurs non agricoles, en fractionnant les gros emprunts, ou tout simplement en faisant de fausses déclarations. Selon une étude effectuée par la Banque de Thaïlande, les banques thaïlandaises grossiraient d'environ 25 pour cent les prêts soi-disant consentis à l'agriculture. Les banques se protègent aussi en imputant les coûts d'opération à l'emprunteur, en ajoutant des redevances fixes, en exigeant des intérêts anticipés et en accordant de gros prêts aux quelques propriétaires fonciers en mesure de leur fournir les garanties requises.

24. Les programmes qui abaissent les taux d'intérêt sur le crédit institutionnel aboutissent à un rationnement du crédit dont pâtissent souvent les membres le plus pauvres du groupe visé. D'après une estimation, seuls 5 pour cent des agriculteurs en Afrique et 15 pour cent en Amérique latine et en Asie auraient plus ou moins accès au crédit institutionnel. En général, ceux qui en profitent le plus ce sont quelques gros exploitants, 80 pour cent du crédit officiel allant à 5 pour cent des emprunteurs (Gonzalez-Vega, 1984).

25. En résumé, les taux d'intérêt subventionnés n'ont vraisemblablement que peu d'utilité et risquent même d'être nuisibles, tant pour les raisons d'équité évoquées ci-dessus qu'à cause des distorsions dans les prix des facteurs. Lorsque l'on fait appel au crédit subventionné pour contre-balancer d'autres politiques, par exemple faibles prix d'achat, on amplifie les effets égalitaires négatifs pour ceux qui n'ont pas accès au crédit institutionnel. De plus, le crédit étant fongible, il n'est guère efficace pour compenser des politiques de production néfastes. Une critique plus récente évoque l'effet nuisible de faibles taux d'intérêt sur la mobilisation de l'épargne rurale. Dès l'instant où les banques centrales accordent des facilités de réescompte, les banques dédaignent voire découragent vigoureusement ce genre de mobilisation. Cette question est traitée plus avant.

26. Etant donné les problèmes posés par les taux d'intérêts subventionnés, on s'emploie à trouver le moyen d'abaisser les coûts totaux du crédit sur les marchés financiers ruraux, afin, essentiellement, d'améliorer les services aux catégories défavorisées. On essaye de réduire à la fois les coûts de transaction et les risques de défaillance.

ii) Coûts de transaction

27. Comme les emprunteurs ruraux ont souvent besoin de crédits modestes, à court terme et versés rapidement, les coûts de transaction pèsent plus que les taux d'intérêt dans le coût total du prêt pour l'emprunteur. Selon une étude du crédit institutionnel dans l'Etat indien d'Orissa, les coûts de transaction pour l'emprunteur, en pourcentage du

montant du prêt, seraient de 10 pour cent dans le cas des petits exploitants et de 0,6 pour cent dans celui des gros exploitants. Au Bangladesh, en Equateur, au Honduras, au Panama et au Pérou, ces coûts, en pourcentage du montant du prêt, iraient de 4 à 29 pour cent pour les petits emprunts et de 1 à 7 pour cent pour les gros emprunts (FAO, 1986). Par conséquent, les besoins de crédit des petits emprunteurs tendent à être assez peu élastiques par rapport aux subventions des taux d'intérêt. Toutefois, ils constituent les principaux bénéficiaires des politiques qui abaissent les coûts de transaction de l'emprunt.

28. Les coûts de transaction à la charge de l'emprunteur comprennent les frais de déplacement, le temps passé à attendre, à faire des visites répétées et à remplir des formulaires compliqués, les commissions autres que celles liées à l'intérêt, et la rigueur des conditions de remboursement. Malgré leurs taux d'intérêt plus élevés, les sources de crédit informel sont attrayantes parce qu'elles n'entraînent pas autant de frais additionnels. Les prêteurs de village sont proches, ils n'exigent pas de papiers, ils décident sur le champ et font preuve de souplesse dans leurs conditions de remboursement. Par ailleurs, un abaissement des coûts de transaction pour l'emprunteur entraîne souvent un accroissement de ces mêmes coûts pour le prêteur. C'est ainsi que les dépenses de ce dernier augmentent dès l'instant où il doit ouvrir de nouvelles succursales locales ou embaucher plus de personnel pour activer les décisions.

29. En Indonésie, la Badan Kredit Kecamatan (BKK) a réussi à réduire les coûts de transaction du crédit institutionnel en créant des bureaux dans 35 pour cent des villages, en utilisant des formules simples et en donnant rapidement suite aux demandes d'emprunt. De son côté, une banque commerciale privée, la Banque nationale du Pakistan, a institué un programme de "banquiers à motocyclette" qui amènent les services bancaires au village. Un programme particulièrement novateur a été mis sur pied au Nicaragua. Des banques mobiles se rendent dans les villages et utilisent des modèles de demande numériques simples qui peuvent être remplis rapidement, puis traités par un ordinateur central. On a également recours à des ordinateurs pour surveiller les remboursements et coordonner le crédit avec les besoins en facteurs de production. L'extension de lignes de petits crédits sur cinq ans a fait baisser les coûts annuels de renouvellement de demandes pour les deux parties. En trois ans, le programme a versé plus de 20 000 prêts au taux d'intérêt du marché, à 8 500 petits exploitants, avec un taux de défaillance de 10 pour cent.

iii) Risque de défaut de paiement

30. Un des éléments importants du coût du crédit est le risque de défaut de paiement. Bien qu'il semblerait que les petits exploitants soient moins enclins à défaillance de paiement que les gros, les catégories pauvres de la population, notamment celles qui sont sans ressource, n'offrent guère aux prêteurs les moyens de se garantir contre un tel risque. Depuis toujours, on se prémunit contre ce risque en exigeant des garanties, souvent limitées à la terre, et en se renseignant sur la solvabilité de l'emprunteur.

31. Elargir la gamme des actifs acceptés en nantissement peut beaucoup contribuer à accroître la disponibilité du crédit, notamment en faveur des femmes. Dans beaucoup de pays, la terre n'est enregistrée qu'au nom des hommes de la famille, alors que des biens détenus normalement par les

femmes, comme par exemple les bijoux, ne sont en général pas acceptés comme garantie par les institutions officielles de crédit. Les officines de prêts sur gage, discrètes, commodes et souples quant aux garanties exigées, sont souvent d'importantes sources de crédit pour les femmes. A Sri Lanka, le gouvernement a essayé de contrôler le taux de ces officines par le biais de l'enregistrement et de la fiscalité, avec le résultat pervers que lesdits taux ont augmenté. Face à cette situation, la Banque populaire, institution officielle de prêts ruraux, s'est mise à concurrencer le secteur informel en offrant des services de prêt sur gage.

32. Avec des nantissements matériels substantiels, on n'a pas besoin d'évaluer la solvabilité de l'emprunteur, mais, pour ceux qui sont sans ressource, la possibilité d'utiliser des "garanties sociales" (par exemple réputation de l'emprunteur potentiel) peut être indispensable. Diverses approches sont adoptées dans ce sens afin d'élargir les possibilités de crédit. Ainsi, en Malaisie occidentale, la Banque de Malaisie met en oeuvre un programme qui institutionalise le rôle intermédiaire des commerçants locaux et s'efforce de promouvoir la concurrence. Des coopératives, des organisations d'agriculteurs et des commerçants privés sont nommés agents bancaires et touchent une commission pour la sélection des demandeurs et le recouvrement des prêts accordés pour l'achat de facteurs de production. D'une comparaison entre ces intermédiaires, il ressort que ce sont les commerçants privés qui enregistrent les taux les plus élevés de déboursement et de remboursement. En Inde, les prêts à la production passent par les marchands locaux d'engrais, avec des résultats mitigés.

33. Les crédits octroyés par l'entremise des commerçants sont aussi aisément recouvrables quand leur remboursement est lié à d'autres transactions. Les remboursements sont synchronisés avec les rentrées des emprunteurs et il est difficile d'y échapper étant donné que la production est écoulée par l'intermédiaire du prêteur. De tels systèmes interdépendants risquent néanmoins d'ouvrir la porte aux abus. Le rapport CMRADR de la Thaïlande signale par exemple que l'association du crédit et de la commercialisation entraîne des frais réels très supérieurs au taux d'intérêt du marché.

34. L'octroi de crédit à des groupes est devenu un moyen très répandu pour promouvoir l'utilisation de garanties sociales. Ceci est particulièrement important pour les femmes qui, en général, ont moins de ressources et qu'attirent des programmes organisés autour de groupes parce que, une fois qu'elles en font partie, ceux-ci leur offrent un soutien social pour se lancer dans des opérations d'emprunt dont elles n'ont pas l'habitude. Ces programmes se caractérisent avant tout par la formation de groupes d'emprunteurs conjointement responsables d'un prêt, d'où de moindres coûts de sélection pour le prêteur. Bien des variantes à cette formule de base ont vu le jour depuis que l'idée en a été lancée avec les Banques Grameen. Entre autres réussites, citons la Banque agricole de développement au Panama, qui, en 1985, a enregistré un taux de non-remboursement de 12 pour cent en moyenne pour les prêts à des groupes contre 21 pour cent pour des prêts à des particuliers. En Thaïlande, la Banque de l'agriculture et des coopératives agricoles dépêche des banquiers dans des villages pour créer et surveiller des groupes de 8 à 15 agriculteurs. Elle maintient ses frais administratifs à 5 pour cent de

la valeur totale des emprunts, connaît un taux de non-remboursement de 3 pour cent seulement, mais n'est guère disposée à admettre les très pauvres parmi sa clientèle.

35. Les systèmes de prêts à des groupes ont des résultats variables. Ce sont en général les petits groupes homogènes de particuliers, sans lien de parenté, qui s'associent volontairement (et obtiennent, outre du crédit, des avantages dus à la coopération), qui s'en tirent le mieux. Au Ghana, on a du mal à mettre en application la responsabilité conjointe de groupe, et aux Philippines, à faire jouer efficacement la pression des membres du groupe.

36. Une politique consistant à accroître progressivement le montant de prêts renouvelés permet aux pauvres de bâtir leur solvabilité. Au Bangladesh, la Banque Grameen emploie ce système pour édifier la réputation de groupes, et la BKK, en Indonésie, l'utilise au profit de particuliers auxquels elle consent des prêts initiaux inférieurs à 5 dollars E.-U. La possibilité d'obtenir de nouveaux emprunts incite beaucoup à rembourser. Comme le démontre une enquête sur 30 mutuelles au Honduras, le taux de défaillance dépend beaucoup de l'idée qu'a l'emprunteur d'obtenir d'autres prêts.

37. Le contrôle direct des prêts réduit le risque de non-remboursement, mais n'est pas nécessairement rentable. Des quatre programmes de crédit aux petits exploitants entrepris à la Jamaïque, c'est dans celui où le crédit est contrôlé que les arriérés de paiement sont les plus faibles, mais aussi celui où les coûts administratifs dépassent 14 pour cent de la valeur des emprunts. Au Pakistan, le programme de "banquiers à motocyclette" entraîne des coûts élevés de contrôle, mais il est rentable parce que les taux de non-remboursement sont très faibles; les coûts totaux de prêt sont de 19 pour cent, contre 33 pour cent pour des prêts analogues consentis par la Banque de développement agricole au titre d'un programme classique.

iv) Mobilisation de l'épargne

38. Une étude de l'épargne dans le sud-ouest du Cameroun, portant sur un échantillon de femmes salariées et non salariées, montre que 98 pour cent des premières et 82 pour cent des secondes économisent. Outre les associations d'épargne et de crédit tournant (ROSCA), l'institution d'épargne la plus populaire est la "réunion" périodique de groupes fondés sur l'ethnie ou la famille, au cours de laquelle les économies sont rassemblées, puis versées dans une banque. Les dépôts d'épargne bancaires individuels sont rares parce que malcommodes et assujettis à des montants minimums. Les clubs d'épargne sont aussi en vogue au Zimbabwe, où ils réunissent quelque 140 000 membres, principalement des femmes, et représentaient, en 1984, plus de 2,7 millions de dollars E.-U. d'économies (FAO, 1986). Ces clubs utilisent souvent leurs fonds aux fins d'investissement, par exemple dans l'achat de facteurs de production agricole.

39. Pour mobiliser l'épargne, on s'en est remis, avec succès, aux systèmes informels. Au Ghana, la "State Insurance Corporation" envoie des agents sur le marché pour percevoir les versements, tout comme le fait en Inde la "Syndicate Bank", au titre de son programme "Pygmy Deposit". Grâce à la densité du réseau de bureaux, les comptes de dépôt postaux avaient bien marché et réussi à mobiliser jusqu'à 4 pour cent du PIB. Toutefois,

ils ont perdu de leur importance dans les zones desservies par des institutions offrant du crédit aux épargnants. Cette "réciprocité" est appréciée des clients et favorise à la fois le remboursement des prêts et l'épargne. Les coopératives de crédit en Afrique et les mutuelles en Amérique latine qui créent une capacité de prêt sur l'épargne collective bénéficient de la réciprocité et du poids des pressions exercées par les membres des groupes. Les choses se gâtent lorsque l'Etat se sert de ces institutions au profit de non-membres, car il rompt ainsi le lien entre épargne et crédit et supprime l'important avantage que constitue la pression des pairs.

CHAPITRE 5

PROMOTION DES RESSOURCES HUMAINES

1. La promotion des ressources humaines est de plus en plus reconnue, non seulement comme une fin en soi mais aussi comme un des meilleurs moyens pour combattre la pauvreté, étant donné que le capital humain rehausse la productivité du travail, c'est-à-dire le bien dont manque le moins le pauvre et qui est souvent sa seule ressource. Les progrès récemment accomplis dans la promotion des ressources humaines - évalués en fonction d'un certain nombre d'indicateurs d'éducation, de santé et de nutrition - ont été passés en revue dans le chapitre 1. Le présent chapitre complète cet examen par une analyse des progrès réalisés dans la fourniture des services publics de base nécessaires à la promotion des ressources humaines. Dans les sections 5.1-5.3, on étudie l'évolution des politiques et programmes gouvernementaux dans les domaines de la santé, de l'éducation et de la vulgarisation agricole, sous l'angle notamment de l'accès à ces services par des groupes bien déterminés de paysans pauvres ruraux. Ces derniers n'étant pas seulement des bénéficiaires des services publics mais aussi des protagonistes du processus de développement des ressources humaines, ce chapitre conclut sur une analyse des efforts déployés récemment par les pays pour encourager et appuyer les organisations rurales - telles que coopératives, associations de travailleurs et organisations féminines - auxquelles participent les pauvres.

5.1 Santé et nutrition

2. Des données examinées au chapitre 1, il ressort que, dans les pays en développement, l'état de santé et le niveau nutritionnel se sont considérablement améliorés ces dernières années, mais que la situation laisse encore beaucoup à désirer. Par ailleurs, d'importantes différences subsistent entre pays, groupes socio-économiques, zones urbaines et rurales et entre régions d'un même pays, selon le niveau de développement social et économique et l'importance des services sociaux et de santé dispensés. Les rapports nationaux à la CMRADR indiquent que les améliorations sont dues à un certain nombre de facteurs, lesquels varient selon le pays. A citer entre autres: disponibilités alimentaires accrues et meilleur accès aux aliments grâce à des systèmes de distribution et de communication plus efficaces, y compris ventes d'aliments sur la voie publique, affectation de crédits budgétaires plus importants au secteur de la santé, soutien plus étoffé aux services de soins de santé primaire et aux activités prophylactiques (vaccination, soins prénatals, distribution de capsules de vitamine A et de comprimés de fer, etc.), recours à des remèdes bon marché et efficaces (réhydratation par voie buccale, par exemple), meilleur ciblage des programmes d'appoint nutritionnel et(ou) de subvention des aliments, meilleure hygiène du milieu et sécurité des aliments (eau potable et assainissement en particulier), sensibilisation de la population (notamment des femmes) aux problèmes de santé et à la nécessité d'interventions rapides, et enfin, conscience accrue des besoins nutritionnels et d'un bon régime alimentaire, surtout pour les enfants.

3. Malgré ces progrès, le tableau 5.1 montre qu'entre 1985 et 1987 l'accès aux services de santé générale, à l'hygiène et à l'eau potable est resté très en-deçà de ce qu'il aurait dû être, et qu'il existe des inégalités criantes entre les campagnes et les villes. Les estimations se rapportant au pays médian dans chaque région, elles masquent les énormes

différences entre pays et les inégalités extrêmes entre zones rurales et urbaines. C'est ainsi que dans plusieurs pays à faible revenu, moins de 20 pour cent de la population rurale a accès aux services de santé, à l'eau potable et à l'hygiène, alors que la population urbaine est convenablement desservie, parfois même à raison de 80 à 100 pour cent[50]. D'autres pays à faible revenu (Tanzanie, Viet Nam, par exemple) et à revenu intermédiaire, tranche inférieure (Botswana, Costa Rica, Jordanie, Maurice, Thaïlande, Tunisie, Zimbabwe) ont énormément progressé dans la réduction des inégalités entre milieu rural et urbain. Ceci laisse penser que ce genre d'inégalités peuvent être réduites à tous les niveaux de revenu, grâce à de bonnes politiques publiques.

Tableau 5.1

Accès aux services de santé, à l'hygiène et à l'eau potable Inégalités entre zones rurales et urbaines dans les pays en développement pendant la période 1985-87[a]

Région	Services de santé		Hygiène		Eau potable	
	Zone rurale (%)	Zone urbaine (%)	Zone rurale (%)	Zone urbaine (%)	Zone rurale (%)	Zone urbaine (%)
Afrique subsaharienne	40	90	14	68,5	22,5	68
Proche-Orient et Afrique du Nord	65	97,5	16	84	54,0	95
Asie et Pacifique	62,5	98,0	38	65	36,0	70
Amérique latine et Caraïbes	40	90	16	77	40	85

[a] Le pourcentage de population correspond au pays médian de chaque région. Ce tableau a été élaboré aux fins du présent rapport à l'aide de données obtenues du FISE (1990), et du PNUD (1990).

4. Les données disponibles indiquent que les subventions à la santé publique se répartissent assez équitablement en général entre les groupes de revenus, encore que, dans certains pays, elles privilégient les groupes à revenu élevé et, dans d'autres (par exemple l'Iran, Sri Lanka), les groupes très pauvres. Les dépenses consacrées aux hôpitaux urbains tendent à profiter aux groupes aisés, alors que les centres de soins de santé primaires et les dispensaires ruraux atteignent plus efficacement les pauvres[51]. D'après des données concernant l'Indonésie[52] les pauvres ne sont pas en mesure de compenser, à leurs propres frais, l'accès limité qu'ils ont aux services de santé publics.

---

50 Voir les données nationales du FISE (1991) et du PNUD (1991).

51 Voir Deolalikar (1990) pour une analyse des données.

52 Brotowasisto et al (1988) et Gish et al (1988).

5. Par suite de la crise de la dette et des programmes d'ajustement consécutifs dans les années 80, beaucoup de pays en développement ont été contraints de réduire leurs dépenses sociales. Bien que les données ne soient pas concluantes, nombreux sont ceux qui ont pu éviter de procéder à des coupes sombres dont se serait gravement ressentie la santé des pauvres. C'est ainsi que l'ajustement macro-économique opéré en Indonésie entre 1983 et 1988 s'est accompagné d'une atténuation de la pauvreté, en partie parce que les politiques officielles ont protégé les pauvres contre les effets néfastes de cet ajustement. Lorsque, toutefois, au cours de cette même période, les dépenses de santé ont été réduites de près de la moitié en termes réels, les crédits affectés au programme de lutte contre les maladies transmissibles ont chuté de 75 pour cent, contre seulement 23 pour cent pour les hôpitaux. Le programme de lutte contre la tuberculose a été pratiquement suspendu et celui de la lutte contre le paludisme largement amputé. Une étude sur la Jamaïque montre en revanche que, malgré d'importantes réductions dans les dépenses publiques consacrées aux services sociaux pendant la période d'ajustement 1983-86, il n'y aurait guère eu apparemment de détérioration sensible à court ou moyen terme (par rapport à la tendance à long terme) dans les indicateurs de santé. Une plus grande efficacité et la rationalisation des interventions de santé, ainsi que la substitution des soins de santé privés aux soins de santé publics, compensent en partie la diminution des dépenses publiques réelles dans le secteur de la santé (Behrman et Deolalikar, 1991).

6. Certains pays arrivent à réduire sensiblement les crédits budgétaires et les coûts de distribution afférents aux subventions alimentaires grâce à un ciblage plus pointu. Lorsque, par exemple, le Sri Lanka est passé, dans la seconde moitié des années 70, à un programme de subventions alimentaires plus étroitement ciblé (notamment en adoptant un système de tickets alimentaires et en excluant du programme près de la moitié de la population), il a abaissé de plus de moitié les dépenses fiscales sans que les pauvres en pâtissent de quelque manière que ce soit. De son côté, l'Etat indien de Tamil Nadu mène un excellent programme d'appoint nutritionnel qui est extrêmement rentable parce que ciblé étroitement par zone de résidence, âge, et besoins nutritionnels des bénéficiaires. Les programmes d'intervention nutritionnelle en faveur des enfants sont d'un rapport coût/avantages bien meilleur quand on les associe à des services de santé en place, car ainsi, ils touchent un plus grand nombre de bénéficiaires et permettent d'économiser sur les coûts fixes d'investissement, de personnel et de gestion. Au Mexique, la distribution directe de tortillas à 2,6 millions de familles pauvres, qui reçoivent, gratuitement, un kilo de tortillas par jour s'est beaucoup améliorée. De ce fait les dépenses de fonctionnement sont quatre fois moins importantes. Le Venezuela et la Colombie s'efforcent également d'affiner le ciblage des bénéficiaires de l'aide alimentaire. La subvention d'aliments ordinaires est aussi une bonne solution car elle favorise directement les groupes économiquement faibles qui consomment beaucoup plus de ces denrées que les groupes aisés.

5.2 Education

7. Comme indiqué au chapitre 1, le taux d'inscription dans les écoles primaires a fait des progrès spectaculaires dans beaucoup de pays en développement au cours des années 80. En moyenne, les dépenses publiques affectées à l'éducation ont, en pourcentage du PIB, augmenté sensiblement dans toutes les régions en développement entre 1960 et 1986, surtout dans la région Proche-Orient et Afrique du Nord où elles sont passées de 3,7 à

5,8 pour cent du PIB[53]. En Afrique subsaharienne, toutefois, ce taux d'inscription dans les écoles primaires, pendant la majeure partie des années 80, s'est accru moins rapidement que l'effectif des enfants en âge de scolarisation primaire, d'où une diminution dans les années prévues de scolarité. Lors que les dépenses par élève ont diminué c'est incontestablement à cause de la récession économique générale en Afrique et en Amérique latine pendant les années 80 et à la nécessité qui en est résultée pour bien des pays de procéder à un ajustement macro-économique. C'est dans les régions Moyen-Orient/Afrique du Nord, Asie du Sud et Amérique latine et Caraïbes que les différences intrarégionales dans les dépenses publiques affectées à l'éducation sont les plus grandes, et en Asie de l'Est et du Sud-Est qu'elles sont les plus faibles.

8. Dans beaucoup de pays, l'équité des dépenses publiques dans le secteur de l'éducation ne s'est, semble-t-il, guère améliorée. Pris dans leur ensemble, les pays en développement dépensent 25 fois plus par étudiant de l'enseignement supérieur que par élève du primaire, bien que 75 pour cent des effectifs d'âge scolaire obligatoire soient inscrits dans le primaire et 7 pour cent dans l'enseignement supérieur. Les pays de l'Afrique anglophone dépensent 50 fois plus par étudiant de l'enseignement supérieur que par élève du primaire, alors que 1,2 pour cent seulement de la population d'âge scolaire est inscrit dans l'enseignement supérieur. Non seulement les importantes dépenses publiques consacrées à ce dernier ne profitent qu'à un assez petit nombre d'individus, mais, bien souvent aussi à des éléments venant de familles nanties. Les données disponibles montrent que, en Indonésie, les 40 pour cent les plus pauvres ne perçoivent que 7 pour cent des subventions à l'enseignement supérieur, alors que les 20 pour cent le plus riches en touchent 83 pour cent. Même en Malaisie, où ces subventions sont plus équitablement réparties, les 40 pour cent les plus pauvres n'en reçoivent que 10 pour cent alors que les 20 pour cent les plus riches en ont 50 pour cent[54]. Toutefois, un tiers environ des pays en développement affectent plus de 50 pour cent de leurs dépenses publiques en matière d'éducation à l'enseignement primaire, quelques-uns d'entre eux allouant à ce dernier une part exceptionnelle de leur budget éducatif, comme le Sri Lanka (93,5 pour cent), l'Angola (94,6 pour cent), la Jordanie (89,9 pour cent), le Cameroun (77,7 pour cent) et El Salvador (60,3 pour cent)[55].

9. Cette distorsion dans les dépenses en faveur de l'enseignement supérieur plutôt que de l'enseignement primaire appelle d'autant plus l'attention que, d'après des données récentes, les rendements individuels et sociaux de l'éducation baissent à mesure que s'élève le degré d'instruction. Il importe, à cet égard, de noter la conclusion d'une récente enquête sur huit pays en développement, selon laquelle la productivité des agriculteurs ayant quatre ans de scolarité est en moyenne de 9 pour cent supérieure à celle des agriculteurs analphabètes. Une étude plus détaillée concernant la Malaisie, la Thaïlande et la République de Corée a constaté qu'à un an de scolarité correspond, dans chacun de ces trois pays, un accroissement net de la production agricole de 5,1, 2,8 et

---

53 PNUD (1990).

54 Pour plus de renseignements voir Banque mondiale (1986).

55 PNUD (1991).

2,3 pour cent respectivement[56]. Ce qui ne veut pas dire nécessairement qu'en investissant dans l'enseignement supérieur les pays en développement font mauvais usage de leurs ressources. D'une manière générale, les programmes scolaires ruraux n'intègrent pas disciplines académiques et formation technique à la gestion agricole et écologique, pas plus qu'ils ne tiennent pas suffisamment compte des valeurs et priorités communautaires. Toutefois, la situation à cet égard prend une tournure positive dans certains pays. Le Pérou, par exemple, met en oeuvre un programme d'enseignement scolaire, ainsi que d'initiation à l'écologie et à la communauté rurale qui permet aux paysans de mieux prendre conscience des problèmes d'environnement et des méthodes agroforestières.

10. Nombreux sont les rapports nationaux à la CMRADR qui appellent l'attention sur les efforts déployés pour réduire les inégalités d'instruction entre hommes et femmes. On reconnaît de plus en plus que l'éducation des femmes est un facteur important pour réduire la mortalité infantile et juvénile, améliorer l'état physique et nutritionnel de l'enfant et faire baisser le taux de reproduction. Il ressort aussi des données sur l'Afrique subsaharienne que les gains de productivité agricole dus à l'instruction sont plus importants chez les agricultrices que chez les agriculteurs (Banque mondiale, 1988). Plusieurs pays (dont Fidji, le Maroc, la Syrie, le Mali, le Sénégal et la Tanzanie) font progresser à la fois l'efficacité et l'équité, en accordant à la scolarisation féminine une haute priorité dans l'attribution de leurs ressources publiques. Bien que nombre d'entre eux tentent de nouvelles formules pour encourager les filles à fréquenter l'école et à y rester, par exemple en créant des écoles normales féminines dans les campagnes en Tanzanie, en organisant des cours du soir pour les filles en Inde, en dispensant des bourses aux filles au Guatemala et au Bangladesh, le problème est encore loin d'être réglé. Certains rapports nationaux à la CMRADR (Fidji, Jordanie, Maroc, Syrie, Turquie, Mali, Sénégal, Zimbabwe, entre autres) signalent aussi que les pays font une plus large place à l'éducation et à la formation professionnelle des jeunes ruraux, notamment des femmes.

5.3 Vulgarisation agricole

11. L'étude des systèmes de vulgarisation agricole effectuée par la FAO en 1988-89 montre que, dans les pays en développement, la moitié de toutes les organisations dans ce domaine ont été créées ou remaniées depuis 1970, dont une moitié d'entre elles au cours de ces dix dernières années. La comparaison avec une enquête analogue menée en 1980 fait apparaître que ces mêmes pays ont sensiblement étoffé le personnel de vulgarisation pendant les années 80. Au moment de l'enquête de 1988-89, quelque 500 474 vulgarisateurs cadres/techniciens opéraient dans 92 pays en développement. Plus de 70 pour cent d'entre eux se trouvaient dans la région Asie et Pacifique.

12. Les montants dépensés pour la vulgarisation agricole, en pourcentage du PIB de l'agriculture, ont fléchi entre 1980 et 1988, surtout en Afrique où ils sont tombés, pendant cette période, de 1,17 pour cent à 0,98 pour cent (Tableau 5.2). Ainsi, à mesure que se multipliaient les organismes de vulgarisation dans les pays en développement au cours des années 80, les dépenses moyennes par vulgarisateur diminuaient. La tendance à la baisse des dépenses publiques réelles consacrées à la

---

[56] Jamison et Lau (1982).

vulgarisation agricole est particulièrement grave en Afrique. Etant donné que le nombre de vulgarisateurs ne baisse pas (il augmente même dans beaucoup de pays), la compression des dépenses se répercute surtout sur les postes budgétaires ordinaires non salariaux tels que le transport et le carburant, deux éléments indispensables à la mobilité et à l'efficacité des agents de vulgarisation. Comme dans le cas de l'éducation, la baisse des crédits publics affectés à la vulgarisation agricole est en grande partie imputable à la récession économique générale et aux ajustements auxquels il a fallu procéder de ce fait pendant les années 80.

13. Durant ces mêmes années, les approches à la vulgarisation agricole se sont encore diversifiées, l'on expérimente et perfectionne de nouvelles méthodes. A citer parmi celles-ci l'approche générale, l'approche par produit, l'approche formation et visites, l'approche participative, le développement de systèmes de gestion agricole, l'approche par projet, la formule de partage des coûts et les activités de vulgarisation organisées par des facultés et universités agricoles. Dans beaucoup de pays, ces approches ne s'excluent pas l'une l'autre, et même se combinent. La rentabilité d'un programme de vulgarisation agricole dépend beaucoup de l'approche adoptée. Celles qui embrassent un grand nombre d'agriculteurs - approche générale, approche participative et approche formation et visites - entraînent de moindres coûts par agriculteur et ont donc de faibles rapports coûts-avantages. Celles qui supposent de forts ratios vulgarisateurs/agriculteurs - approche par projet et approche par produit - coûtent plus cher par agriculteur et ont donc des rapports coûts-avantages élevés. Ces rapports pour certaines approches à l'intérieur des pays (et par conséquent non représentatifs de tous les pays) vont de 1:1 au Rwanda à 1:32 aux Philippines (Contado, 1990).

14. D'après les données disponibles, les systèmes de vulgarisation agricole ne desservent pas aussi bien les petits exploitants et les agricultrices que les gros exploitants et les agriculteurs. Cette discrimination contre les femmes est choquante, surtout en Afrique où celles-ci jouent un rôle capital dans la production de cultures vivrières et de rapport, la transformation des aliments, leur entreposage et leur commercialisation. Une enquête effectuée en 1987 sur 565 paysannes au Kenya, au Malawi, en Sierra Leone, en Zambie et au Zimbabwe révèle que les agricultrices s'estiment tenues à l'écart, c'est-à-dire considérées comme des épouses d'agriculteurs et non des cultivatrices à part entière, par le personnel de vulgarisation. Selon ces agricultrices, des vulgarisatrices seraient mieux en mesure de comprendre leurs problèmes et de communiquer avec elles (FAO, 1988).

15. Les femmes ne constituent que 11,1 pour cent du personnel de vulgarisation agricole en Afrique, 14,5 pour cent en Amérique latine, 19,5 pour cent au Proche-Orient et 17 pour cent en Asie. Ce qui est peut-être plus significatif encore, c'est leur faible représentation parmi les vulgarisateurs de terrain dans les pays en développement: 7 pour cent en Afrique, 14 pour cent en Amérique latine, 9 pour cent au Proche-Orient et 14,5 pour cent en Asie. En Afrique, la faible proportion de vulgarisatrices contraste avec l'ensemble de la population rurale qui compte plus

de femmes que d'hommes[57]. C'est ainsi qu'en Sierra Leone où, dans les campagnes, il n'y a que 85 hommes pour 100 femmes 3,5 pour cent seulement des agents de vulgarisation sont des femmes (FAO, 1988).

Tableau 5.2

Dépenses consacrées à la vulgarisation, en pourcentage du produit intérieur brut de l'agriculture[a]

	Afrique	Asie et Pacifique	Amérique latine	Proche-Orient	Amérique du Nord	Europe
1980	1,17	0,48	1,22	n.d.	0,39	0,44
1985	0,98	0,68	0,90	0,96	0,41	0,47
1988	0,98	0,56	1,40	1,00	n.d.	n.d.
Moyenne	1,04	0,57	1,17	0,98	0,40	0,46
N =	20	13	13	7	1	3

[a] Comme on ne disposait pas de données sur le PIBA pour 1988 au moment où cette analyse a été achevée, on a calculé les pourcentages indiqués pour 1988 en se fondant sur les montants dépensés pour les vulgarisations cette année-là et sur les chiffres du PIBA de 1987. Ces pourcentages représentent des moyennes non pondérées. On a inclus l'Europe et l'Amérique du Nord aux fins de comparaison.

Source: Adapté de Swanson et al dans le document FAO (1990b).

16. Plusieurs rapports nationaux à la CMRADR reflètent l'opinion toujours plus répandue que les services de vulgarisation agricole pourraient mieux desservir les agricultrices en travaillant avec des groupements féminins. Cette façon de procéder permet de surmonter un peu les problèmes culturels de communication entre vulgarisateurs et agricultrices. Travailler avec des groupements féminins est chose courante dans le système de vulgarisation du Burkina Faso. Au Nigéria, plusieurs projets de développement agricole organisent des groupes féminins ou s'appuient sur de tels groupes déjà en place pour atteindre les paysannes, moyennant l'approche formation et visites. L'Inde a expérimenté des programmes pilotes faisant appel à des "agents d'information" féminins chargés d'organiser les femmes en groupes pour des réunions périodiques avec des vulgarisateurs. En Indonésie, plus de 8 000 groupes ont été créés au titre du système de vulgarisation agricole.

17. Les services de vulgarisation agricole s'occupent normalement de diffuser des pratiques culturales améliorées, de nouvelles techniques, des ensembles de technologies à haut rendement et, dans une moindre mesure, d'aider à la commercialisation, à l'approvisionnement en facteurs de production et à la gestion des exploitations. Ces dernières années, toutefois, quelques pays se sont mis à utiliser ces services pour passer des messages sur d'autres aspects plus généraux du développement rural - éducation de la population, gestion familiale, production potagère,

[57] Ceci tient à ce que les hommes migrent en zones urbaines en quête de meilleurs emplois.

nutrition infantile, stockage artisanal des céréales, foresterie communautaire, pisciculture et santé animale. Bien que cette notion de services ruraux intégrés suscite de l'intérêt depuis quelque temps, son application au sein des systèmes nationaux de vulgarisation agricole est limitée.

18. La participation active des agriculteurs à l'élaboration des programmes de vulgarisation et aux activités dans ce domaine est considérée de plus en plus comme un facteur important de succès. Celle des communautés locales permet de s'assurer que la teneur des programmes est en rapport avec les besoins et les intérêts des agriculteurs, et elle accélère l'adoption de nouvelles techniques et méthodes. Par ailleurs, l'enrôlement des agriculteurs comporte parfois le partage des frais, ce qui diminue le coût public des programmes de vulgarisation.

19. Parmi les programmes de vulgarisation qui font appel à la participation communautaire, on peut citer: les projets de promotion des petits exploitants au Népal et au Bangladesh, le mouvement Sarvodaya Shramada à Sri Lanka, le projet Puebla au Mexique, le projet d'éducation élémentaire au niveau du village au Guatemala, et les brigades locales en République populaire de Chine. D'autres exemples de participation communautaire sont cités dans les rapports à la CMRADR du Mali, de la Malaisie, de l'Indonésie et du Soudan. Toutefois, les programmes de vulgarisation agricole dans les pays en développement sont encore trop dirigés du haut. Dans la plupart des organismes de vulgarisation, la participation de l'agriculteur à la planification et à la mise en oeuvre des programmes n'est pas pratique courante. Même au niveau du village, 45 pour cent des organisations de vulgarisation agricole en Afrique, 46 pour cent en Amérique latine et aux Caraïbes, 60 pour cent en Asie et 87 pour cent au Proche-Orient n'ont aucune filière officielle pour la contribution des agriculteurs à ces activités (Swanson, et al, 1990).

5.4 Participation populaire par le biais des organisations rurales

20. Dans les années 80, le développement rural s'est caractérisé par une expansion des organisations rurales et des initiatives de base, ainsi que par un engagement croissant de la part des gouvernements dans des approches au développement associant davantage les secteurs défavorisés de la population rurale à l'élaboration et à l'exécution de politiques et programmes influant sur leur bien-être[58]. C'est ce que traduit, par exemple, la "Charte africaine de la participation populaire au développement et à la transformation", adoptée par une Conférence internationale sur la participation populaire au redressement et au développement de l'Afrique, patronnée par la CEA en 1990. Plusieurs rapports nationaux à la CMRADR (Burkina Faso, Burundi, Maroc, Pérou et Philippines) soulignent l'importance de cette participation pour leurs stratégies globales de développement. D'autres pays (Ethiopie, Kenya, Tanzanie et Zimbabwe) déclarent que le renforcement de la participation populaire constitue un objectif spécifique de leurs plans nationaux de développement.

---

58 La présente section développe l'étude de la participation populaire dans "Ajustement agricole international", rapport N° 7, Conférence de la FAO, vingt-sixième session, novembre 1991, C91/18.

21. On s'accorde de plus en plus à reconnaître que les organisations locales d'auto-assistance de divers types et formes (coopératives, associations de producteurs, organisations et syndicats de travailleurs ruraux, groupes informels et conseils de village) constituent un moyen de propagation capital qui facilite la participation des paysans, notamment des ruraux pauvres, au processus de développement. Cette polarisation accentuée sur les initiatives locales et les approches participatives au développement se traduit par un soutien public accru à ces organisations rurales. Les rapports nationaux à la CMRADR (Bénin, République islamique d'Iran, Malaisie, Philippines, Jamaïque et Honduras, par exemple) indiquent que ce soutien revêt diverses formes - législation, formation, crédit et, parfois, suspension de l'intervention directe de l'Etat dans le fonctionnement des organisations rurales. Dans certains pays, où l'on procède actuellement à un ajustement structurel, l'intervention réduite des pouvoirs publics est en partie motivée par des contraintes financières.

22. Les coopératives agricoles restent la forme la plus courante de l'organisation rurale de production/services. A la fin des années 80, quelque 175 000 coopératives agricoles dans les pays en développement, réunissant plus de 30 millions de membres, étaient affiliées à l'Alliance coopérative internationale (ACI). Au Cameroun, au Ghana, au Nigéria et au Togo, ces coopératives sont parvenues à stimuler la production végétale et à propager l'utilisation de nouveaux matériels agricoles. En Amérique latine, les coopératives brésiliennes commercialisent 83 pour cent de tout le blé et 68 pour cent de tout le lait produit dans le pays. En 1985, les coopératives colombiennes de petits exploitants ont écoulé 35 pour cent du lait frais et 6 pour cent des exportations totales de café. En Indonésie, 97 pour cent des récoltes céréalières sont commercialisés par des coopératives, en Inde, 27 pour cent et aux Philippines, 15 pour cent. Pendant les années 80, les coopératives laitières et sucrières se sont taillé une part dominante du marché en Inde et en ont fait bénéficier des millions de petits exploitants. Au Kenya, les coopératives de commercialisation du café continuent de rapporter d'importants dividendes à leurs membres, tandis que les coopératives de services pour les agriculteurs sont très répandues en Amérique latine. Dans les années 80, la République de Corée a dû une bonne part de sa croissance économique aux coopératives des secteurs de l'agriculture, de l'élevage, des pêches, ainsi qu'aux mutuelles. Selon le rapport à la CMRADR de la République islamique d'Iran, 80 000 ménages environ sont organisés en coopératives de production Moshaa. Quelque 657 000 ha leur ont été attribués au total, ainsi que des tracteurs, des pompes, des puits et autres machines. Les sociétés coopératives rurales qui, en 1984, totalisaient 3,9 millions de membres, s'occupent notamment de distribuer les produits pétroliers, les facteurs de production agricole et les denrées alimentaires rationnées, de commercialiser la production agricole et d'octroyer des crédits.

23. Les rapports nationaux à la CMRADR indiquent que des progrès considérables ont été faits, ces dernières années, dans la décentralisation des structures des coopératives et dans le désengagement des pouvoirs publics vis-à-vis de leur gestion. C'est ainsi qu'au Burkina Faso, au Burundi, en Ethiopie, au Sénégal et en Tanzanie, les gouvernements ont renforcé leurs politiques et législations à l'appui de coopératives gérées par des groupes ruraux ou leurs représentants élus. Dans certains pays (dont le Laos), on a aussi restructuré, et même dissous certaines coopératives.

24. Au cours de la décennie, le mouvement des mutuelles en Afrique a fait des progrès particulièrement impressionnants dans la mobilisation de l'épargne et du capital intérieurs aux fins d'investissement. En 1989, plus de 5 100 coopératives de crédit/épargne (la plupart en zones rurales) opéraient dans 25 pays africains, desservant plus de 2,3 millions de membres et mobilisant plus de 540 millions de dollars E.-U. d'épargne.

25. Les organisations de travailleurs ruraux jouent elles aussi un rôle de plus en plus important dans bien des régions en développement. En janvier 1990, 29 pays (dont 14 appartenant au tiers monde) ont ratifié la Convention 141 de l'OIT qui reconnaît le droit de libre association des organisations de travailleurs ruraux volontaires et indépendants et en appuie les activités socio-économiques. Certains pays (par exemple la Bolivie, le Brésil, l'Inde et le Kenya) s'emploient à renforcer les organisations de salariés des domaines et plantations agricoles et à améliorer l'éducation des travailleurs. Dans un certain nombre de pays, les syndicats d'ouvriers ruraux élargissent leurs bases de manière à inclure les petits exploitants et les agriculteurs sans terre. Bien que, parfois, elles n'aient qu'un rôle consultatif dans la réforme foncière et les services ruraux améliorés, très souvent (comme c'est le cas par exemple du Syndicat général des travailleurs agricoles au Ghana), les organisations de travailleurs ruraux collaborent étroitement avec le gouvernement.

26. Il semblerait que les organisations rurales formelles aient plus de mal à fournir biens et services aux groupes ruraux les plus défavorisés et que ceux-ci jouent rarement un rôle important dans leur administration et leur processus de prise de décision. Parfois, des projets informels exécutés avec la participation de petits groupes de pauvres socialement homogènes donnent de meilleurs résultats (exemple: les clubs d'épargne au Zimbabwe, les groupes de la Grameen Bank au Bangladesh et les groupes de petits exploitants au Népal).

27. Les ONG locales et régionales contribuent, dans une mesure toujours plus grande, à stimuler et seconder ces initiatives. Les ONG internationales ont également intensifié, pendant cette dernière décennie, leur appui à ces activités. Les mécanismes de collaboration des ONG, comme les organismes ou réseaux cadres, sont devenus d'importantes filières pour l'échange de renseignements, la formation d'animateurs d'organisations populaires et la coopération entre gouvernements et organismes donateurs sur des questions de fond. Plusieurs rapports à la CMRADR (par exemple celui des Philippines) font état des efforts qui sont déployés pour resserrer la collaboration entre gouvernement et ONG.

28. Selon les données disponibles, les femmes ne représentent qu'une partie infime de la totalité des membres des coopératives agricoles. Toutefois, les groupements féminins sont devenus ces dernières années de plus en plus importants pour la promotion de la participation féminine au développement rural. En Tanzanie, les groupements féminins organisés par le Ministère du développement communautaire sont passés de 478 à 1 803 entre 1979 et 1989. Au Rwanda, des groupements d'agricultrices sont formés aux techniques modernes, tandis que des groupes artisanaux bénéficient d'une aide pour écouler leur production. Au Sénégal, une Fédération nationale de groupes féminins a été créée en 1987, et reconnue officiellement par l'Etat. A la fin de 1990, cette fédération comptait 3 614

groupes. En Syrie, le nombre de femmes membres de coopératives agricoles est passé d'à peine plus de 25 000 en 1985 à plus de 34 000 en 1988, soit environ 6 pour cent de la totalité des membres.

29. L'aménagement viable des ressources naturelles - eau, sols, pêches et forêts - suscite de nombreuses initiatives populaires. De sérieuses améliorations sont apportées, par exemple dans les associations d'utilisateurs de l'eau, de sorte que les systèmes d'irrigation répondent mieux aux besoins des agriculteurs. Ces questions, tout comme d'autres problèmes connexes, sont analysées plus en détail au chapitre 6.

CHAPITRE 6

ENVIRONNEMENT, POLITIQUES PUBLIQUES ET PAUVRETE

1. Les années 80 ont été marquées par la préoccupation croissante de la communauté internationale devant la menace que pose, pour une agriculture et un développement rural viables, la dégradation de l'environnement. On examine à la section 6.1 certains des rapports entre environnement et pauvreté dont s'inquiètent de plus en plus les gouvernements. Les données récentes sur l'amenuisement des ressources et la dégradation écologique sont passées en revue dans la section 6.2, tandis qu'à la section 6.3 on analyse l'influence des politiques publiques sur l'utilisation des ressources naturelles, ainsi que leurs rapports avec la pauvreté rurale. C'est ainsi que sont étudiés, entre autres, les politiques économiques; la productivité agricole, la dégradation des terres et la pauvreté; les rapports entre population, utilisation des ressources et pauvreté; les droits fonciers. Enfin, on insiste sur l'importance que revêt la participation des paysans pauvres à une agriculture et un développement rural viables.

6.1 Rapports entre environnement et pauvreté

2. La pauvreté rurale est en général considérée à la fois comme une cause et une conséquence de la dégradation de l'environnement dans la plupart des pays en développement. Toutefois, ce rapport est complexe. Si les exemples sont nombreux qui montrent que depuis quelques années les pauvres surexploitent et endommagent de façon irréversible leurs ressources naturelles, il y en a aussi qui attestent que ces mêmes pauvres ont su trouver des moyens rationnels sur le plan écologique et souvent novateurs pour assurer leur subsistance. Les options techniques qui leur sont ouvertes varient selon qu'ils vivent dans des zones agro-écologiques marginales ou bien dotées et qu'ils disposent ou non d'une infrastructure physique et sociale. Même en zones marginales, la diversité de leurs réactions à des tensions à long terme comme les pressions démographiques croissantes sur des ressources naturelles limitées ou en voie d'épuisement, ainsi qu'à des chocs imprévus comme la sécheresse, témoigne de la complexité de leurs stratégies de survie. Celles-ci varient en fonction des différents groupes de pauvreté - sans terre, petits exploitants, éleveurs et pêcheurs - et, à l'intérieur de ces groupes, ne sont pas les mêmes pour les hommes et les femmes. Selon l'accès qu'ils ont aux ressources privées et communes, leurs compétences et leur situation socio-économique, les paysans pauvres (i) diversifient et/ou intensifient leurs systèmes agricoles; (ii) allient emploi agricole et non agricole; (iii) migrent, à titre permanent ou temporaire; (iv) s'appuient sur l'entraide entre groupes apparentés, ou encore recourent à une combinaison de ces stratégies. L'efficacité de ces dernières dépend cependant du contexte politique et institutionnel dans lequel opèrent les ménages ruraux pauvres.

3. Comme on le reconnaît de plus en plus, les paysans pauvres ne sont pas les seuls auteurs de la dégradation de l'environnement. Des dégâts graves et parfois irréversibles lui sont souvent infligés par des nantis qui, par exemple, utilisent abusivement ou à la légère les produits agrochimiques, l'eau d'irrigation et le matériel mécanique, ou encore surexploitent les forêts et les stocks halieutiques. Ces diverses

expériences montrent à quel point les politiques publiques sont importantes pour influencer la distribution et l'utilisation des ressources naturelles. Pauvres et nantis réagissent différemment à ces politiques qui non seulement n'entraînent pas toujours la dégradation de l'environnement, mais parviennent même parfois à alléger les pressions sur le patrimoine naturel et à avantager les pauvres.

6.2 Dégradation des ressources naturelles et de l'environnement - tendances

4. L'examen ci-après des récentes tendances dans l'aménagement des sols, du massif forestier et des ressources hydriques dans les pays en développement vise à jeter les bases de l'analyse des politiques à la section 6.3.

i) Dégradation des sols

5. La dégradation des sols est un problème qui prend toujours plus d'acuité dans beaucoup de pays en développement[59]. L'érosion est particulièrement inquiétante dans les zones écologiques vulnérables comme dans les écosystèmes Himalaya-Tibet et andin, et de grandes parties de l'Afrique. Selon les estimations mondiales, les pertes de terres arables imputables à l'érosion des sols s'établissent entre 5 et 7 millions d'hectares par an, auxquelles s'ajoutent des pertes de 1 à 5 millions d'hectares dues à l'engorgement, à la salinisation et à l'alcalinisation. Des estimations grossières de l'effet de cette dégradation sur la production agricole indiquent des pertes de 9 millions de tonnes de céréales par an dues à l'érosion des sols, 2 millions de tonnes dues à l'appauvrissement du sol par suite du brûlage de bouses séchées et de résidus végétaux, de la culture itinérante, et du compactage du sol par le matériel lourd, et de 1 million de tonnes occasionnées par l'engorgement et la salinisation de terres irriguées (FAO, 1991b). Bien qu'on ne dispose pas de données définitives à cet égard, les terres à parcours, surtout en Afrique, connaissent aussi un grave appauvrissement en éléments fertilisants et une capacité de régénération déclinante.

6. Bien qu'il soit reconnu que la dégradation des sols constitue un problème généralisé, on ne trouve pas dans la plupart des pays en développement des données chiffrées fiables sur l'état, le degré et le risque de dégradation des sols, pas plus que sur les causes et conséquences de cette dernière pour l'économie et la société[60]. L'ampleur de ce problème ressort des données récentes pour l'Amérique latine, selon lesquelles 14 pour cent environ de la superficie totale des terres sont

---

[59] La dégradation des sols est due a) à l'érosion par le vent et l'eau, b) à l'appauvrissement chimique (notamment la perte d'éléments fertilisants, la salinisation et l'acidification) et c) aux atteintes physiques (surtout compactage, scellement et formation de croûte, ainsi qu'engorgement).

[60] Pour traiter ce problème, une opération internationale majeure a été lancée en 1986 afin d'élaborer une base de données digitales sur les sols et les terres du monde (SOTER) qui fournisse des renseignements fiables fondés sur des méthodes et concepts uniformes, aux fins de politiques et de planification nationales et régionales.

dégradés. Les causes principales en sont l'érosion par l'eau et la déperdition d'éléments fertilisants, qui entrent respectivement pour près de la moitié et d'un tiers dans l'incidence de la dégradation des sols[61]. D'après une étude effectuée pour le compte de la FAO (Stoorvogel et Smaling, 1990), les terres arables dans les pays d'Afrique subsaharienne sont très appauvries en éléments fertilisants[62]. Les taux de pertes varient beaucoup de pays à pays; ils sont très élevés en Afrique de l'Est, de modérés à élevés en Afrique de l'Ouest, et de modérés à faibles en Afrique centrale et dans la région sahélienne. Une étude de cas sur le Mali estime à 40 pour cent du revenu net de l'agriculteur le coût du remplacement de ces éléments fertilisants par des engrais importés.

7. Les rapports nationaux à la CMRADR donnent un complément d'informations. Madagascar signale que l'érosion par l'eau cause une perte annuelle de quelque 680 kg de sol par hectare de terres arables, et le Niger que l'érosion éolienne des sols argilo-sableux plantés en mil, en sorgho et en niébé entraîne une perte de sol de 7 à 10 tonnes par hectare et par an. D'après une étude effectuée au Chili continental et portant sur 34,5 millions d'hectares (46 pour cent de la superficie totale), 2,4 millions d'hectares pâtiraient d'une érosion très grave, 9,2 millions d'une érosion grave, 15,5 millions d'une érosion modérée et 7,4 millions d'une érosion légère. Au Costa Rica, 42 pour cent environ des terres sont touchées; 24 pour cent par une érosion légère à modérée, 15 pour cent par une érosion grave, et 3 pour cent sont totalement détruites. El Salvador fait état d'une perte annuelle due à l'érosion de quelque 13 tonnes de sol superficiel à l'hectare dans les zones les plus dégradées. L'érosion est imputée à l'engorgement et à l'expansion des terres cultivables aux Philippines, aux Comores et au Honduras, et au surpâturage, à la réduction des périodes de jachère et au déboisement anarchique au Niger, au Rwanda et en Tanzanie. Le Paraguay attribue la baisse de productivité des sols à la monoculture et au compactage/érosion dû aux labours mécanisés.

8. Un certain nombre de pays (Barbade, Brésil, Cuba, Jamaïque, Uruguay, Rwanda et Sénégal) mettent en oeuvre des programmes nationaux de conservation des sols ou de nouvelles réglementations pour inciter les agriculteurs à adopter des techniques antiérosion. Le Chili et l'Indonésie font état de recherches visant à élaborer des technologies de production adaptées aux zones fragiles cultivées par des agriculteurs de subsistance. Des programmes de lutte contre la désertification moyennant plantation d'arbres sont entrepris par l'Algérie, le Maroc, l'Oman, l'Arabie saoudite, le Sénégal et la Syrie.

ii) Epuisement et dégradation des ressources hydriques de l'agriculture

9. L'accroissement de la production agricole au cours de ces deux dernières décennies est dû en grande partie à l'expansion de la superficie irriguée. Au milieu des années 80, 15 pour cent des terres arables dans le

---

61 Pour de plus amples renseignements, voir ISRIC/PNUE (1990).

62 En 1983, les taux de perte moyens étaient d'environ 20 kg N, 10 kg P_2O_5 et 20 kg K_2O à l'hectare. Ces taux ne se fondent pas sur l'observation directe, mais ont été déduits des estimations disponibles sur la pluviométrie et autres caractéristiques physiques.

tiers monde (à l'exclusion de la Chine) étaient irriguées et produisaient 36 pour cent des récoltes totales. Depuis quelques années, toutefois, il semble que, dans certaines zones, le rendement des investissements dans l'irrigation diminue par suite de coûts écologiques sans cesse plus élevés - épuisement de la nappe phréatique, engorgement, salinisation/alcalinisation des sols et baisse de la qualité des eaux. Sur les 235 millions d'hectares de terres agricoles irriguées dans le monde, dont la majeure partie se situe en Chine, en Inde et au Pakistan, quelque 20 à 30 millions d'hectares sont gravement touchés par la salinité et 60 à 80 autres millions d'hectares partiellement touchés. Le rendement hydraulique de l'irrigation est en général faible et on constate assez souvent que 60 pour cent de l'eau d'irrigation n'arrive pas en fait jusqu'aux végétaux. La sédimentation des réservoirs est également un problème courant qui tient beaucoup au déboisement et à la dégradation en amont des bassins versants. Les nitrates apportés aux eaux souterraines par les sources organiques et minérales d'azote appliquées au sol et par les substances s'écoulant des parcs à engraissement nuisent à la qualité de l'eau pour l'agriculture et la consommation, avec souvent de graves conséquences pour la santé humaine et la production végétale (FAO, 1991b). L'eau d'irrigation stagnante accroît aussi l'incidence de maladies telles que le paludisme et la bilharziose.

10. Alors que le rapport de la Chine à la CMRADR fait expressément état de problèmes de salinisation/alcalinisation, un certain nombre de pays (Indonésie, Philippines, Emirats arabes unis, Barbade, Jamaïque, Mexique et Paraguay) signalent l'aggravation de la contamination de l'eau par les nitrates et les pesticides. Des taux élevés de pollution par les nitrates ont également été trouvés dans certaines zones de Bahreïn, d'Egypte, Qatar et Syrie (FAO, 1991c). Dans son rapport à la CMRADR, le Mexique se déclare gravement inquiet devant l'épuisement des eaux souterraines, problème critique que connaissent aussi apparemment bien d'autres régions, notamment le Proche-Orient.

iii) Déboisement et dégradation des forêts

11. Des taux importants de déboisement ont été enregistrés dans 62 pays de la zone de forêts tropicales humides pendant la période 1981-90[63]. Le taux annuel de modification est particulièrement élevé pour l'Afrique (-1,7 %) et l'Asie (-1,4 %), mais il n'est pas non plus négligeable pour l'Amérique latine (-0,9 %). Les chiffres provisoires pour 52 de ces pays montrent que le taux annuel de déboisement est passé de 9,2 millions d'hectares en 1976-80 à 16,8 millions d'hectares en 1981-90. La diminution de la biomasse forestière est plus rapide que celle de la superficie des forêts. L'analyse, aux fins du présent rapport, des données concernant 28 de ces pays, ainsi que des données plus larges couvrant 85 pays en développement pendant la période allant de 1975-77 à 1985-87, fait apparaître que la réduction de la superficie forestière est liée à l'accroissement démographique et à l'expansion des terres cultivées. Toutefois, il n'existe pas de données qui permettent d'évaluer la mesure dans laquelle cette expansion tient à la croissance de la population ou à des incitations à la pratique de cultures de rente, pas plus que

---

63 Ces pays englobent pratiquement toute la zone de la forêt dense humide, ainsi que certaines zones sèches. Pour plus de renseignements, voir FAO (1990a).

d'apprécier l'importance relative, pour le déboisement, de ces paramètres et d'autres facteurs, tels que l'expansion des pâturages, l'exploitation forestière commerciale, l'enlèvement de bois de feu, la colonisation agricole et l'infrastructure physique, comme les routes.

12. Les rapports nationaux à la CMRADR fournissent quelques renseignements sur les diverses causes des forts taux de déboisement. La raison la plus fréquemment invoquée est l'expansion de la superficie cultivée. C'est celle que donnent explicitement ou implicitement les rapports du Burkina Faso, des Comores, du Niger, du Rwanda, du Sénégal, de la Tanzanie, du Togo, de la Bolivie, de l'Equateur, du Guatemala, du Honduras, du Nicaragua, du Paraguay, des Philippines, de la Thaïlande et de Vanuatu. Plusieurs pays (Burkina Faso, Niger, Togo, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Paraguay, Sri Lanka et Vanuatu) mettent aussi en avant les besoins de bois de feu ou de charbon de bois à usage domestique. Toutefois, les besoins de combustible ne sont jamais cités comme étant la cause principale. L'Indonésie, les Philippines, le Costa Rica, le Guatemala, la Jamaïque et le Mexique imputent le problème, du moins en partie, à l'exploitation commerciale d'essences de grande valeur, comme l'acajou et le cèdre. Un certain nombre de rapports (Burkina Faso, Madagascar, Niger, Syrie et Turquie) mentionnent les dégâts occasionnés par les feux de forêt.

13. Le déboisement mène souvent, mais pas toujours, à une dégradation de l'environnement, dans la mesure où il entraîne une baisse de productivité de la terre. L'importance de la dégradation, lorsque dégradation il y a, dépend de l'utilisation que l'on fait des terres défrichées et de leur aménagement ultérieur. Les exemples sont fréquents de terres forestières converties avec succès en systèmes stables alliant agriculture-élevage et sylviculture dont les rendements sont supérieurs à ceux de la forêt primaire. Toutefois, on trouve aussi des exemples d'utilisations de terres anarchiques et impropres, comme la conversion de forêts tropicales humides en pâturage, ou encore la culture sur brûlis qui ne laisse pas suffisamment de temps à la régénération. Ce genre de dégradation n'est pas toujours lié aux pressions démographiques et à la pauvreté, mais bien parfois à l'absence de bonnes politiques de planification de l'utilisation des terres et de soutien, ou encore au manque d'infrastructures physiques et institutionnelles nécessaires à l'exploitation rentable de la terre défrichée. Ces questions sont traitées plus avant dans la section 6.3.

6.3 Problèmes liés aux politiques

14. On analyse dans cette section les données disponibles concernant certains problèmes liés aux politiques et leurs incidences pour une utilisation durable des ressources.

i) Politiques économiques

15. L'impact écologique des politiques macro-économiques (taux de change, politiques monétaires et fiscales, etc.) sur les pauvres et les nantis n'est souvent qu'indirect. Toutefois, on signale des cas où par exemple la dévaluation du taux de change a eu pour effet de stimuler l'extraction de bois d'oeuvre ou la pratique de cultures d'exportation, activités qui érodent le sol ou exigent l'emploi de doses massives d'engrais et de pesticides. Bien que pauvres et nantis aient la même

réaction devant ce genre de stimulants, les producteurs aisés possesseurs de gros actifs fonciers et ayant un accès privilégié aux institutions les exploitent à plus grande échelle, et causent par conséquent de plus graves dégâts à l'environnement. En pareil cas, il convient de compenser ces effets néfastes par des mesures complémentaires, par exemple une politique de prix agricoles ou des "redevances écologiques".

16. Les politiques sectorielles et/ou micro-économiques (politiques des prix agricoles, subventions et redevances de l'utilisateur) agissent plus directement sur les rapports entre pauvreté et environnement. D'après les données disponibles, beaucoup de politiques sont mal conçues et ont donc des répercussions nuisibles sur l'environnement et l'utilisation durable des ressources. Ceci tient à ce que ces politiques soit visent des objectifs circonscrits et spécifiques, par exemple la promotion des exportations ou la mécanisation, soit reposent sur une mauvaise compréhension des incidences écologiques et de leur coût, soit encore sont mal appliquées. Quelques exemples sont donnés ci-après de la carence de ces politiques pour ce qui est de la mise en valeur des forêts, des terres agricoles marginales et des pâturages, ainsi que des terres irriguées.

17. La responsabilité des politiques gouvernementales et des distorsions du marché dans le déboisement massif est bien documentée, notamment pour ce qui concerne le bassin amazonien, mais aussi certaines parties de l'Afrique et de l'Asie du Sud-Est. Binswanger (1989) et Mahar (1989) montrent que des politiques fiscales telles qu'exonération virtuelle d'impôts sur le revenu agricole, incitations fiscales spéciales, réglementation de l'attribution des terres et système de crédit agricole, favorisent le déboisement de l'Amazonie brésilienne. Ces mesures encouragent des investisseurs urbains et des sociétés à convertir des terres forestières en grands élevages. Ceux-ci sont souvent installés sur des terres qui ne conviennent pas à cet effet d'où graves infestations de mauvaises herbes et appauvrissement des éléments fertilisants du sol. Sans ces subventions, ce genre d'élevage entraînerait une perte nette pour les investisseurs.

18. Au Brésil, ces politiques nuisent également aux agriculteurs pauvres. En effet, non seulement les incitations fiscales ne leur profitent pas puisqu'ils sont exonérés d'impôts sur le revenu, mais encore, en créant des paradis fiscaux pour l'agriculture, elles font monter le prix de la terre sur le marché à des niveaux prohibitifs pour les pauvres, même si ceux-ci disposent de crédits. Les règlements en matière d'attribution de terres, en vertu desquels un demandeur qui a défriché de la terre aux fins de production peut obtenir un titre sur une superficie pouvant aller jusqu'au triple de celle qu'il a défrichée, stimulent la construction de routes et le déboisement, principalement par les nantis. Les pauvres sont donc contraints à faire toujours plus reculer la limite de la forêt pour trouver des terres libres. Comme, de plus, ils ont généralement moins de titres fonciers, ils n'ont souvent pas droit au crédit institutionnel et ne peuvent profiter des subventions au crédit. Beaucoup de programmes officiels de colonisation expressément ciblés pour les paysans pauvres ne parviennent pas davantage à établir des communautés agricoles autonomes, et ce, pour nombre de raisons: systèmes de production inadaptés aux conditions écologiques, insuffisance de l'infrastructure, du crédit, des marchés et de la vulgarisation; forte incidence du paludisme, nombre de migrants bien supérieur aux prévisions, etc. Bien que beaucoup de ces politiques fiscales et subventions aient été progressivement

éliminées ces dernières années, et que quelque amélioration ait été apportée à la viabilité des programmes de colonisation, ces politiques ont causé d'énormes dégâts à la forêt humide et accentué les inégalités entre riches et pauvres.

19. D'autres données montrent que l'on ne prête pas assez attention au reboisement et à la conservation lors de l'octroi des concessions et des permis de construction de routes et de réservoirs. D'après des études sur l'Indonésie, Sabah (Malaisie) et la Chine, les concessions et les taxes d'abattage ne tiennent généralement pas assez compte du coût d'opportunité réel de la forêt, d'où une exploitation inefficace et non viable (FAO, 1991c). Le rapport des Philippines à la CMRADR note également que le grave déboisement dans le pays est dû aux politiques gouvernementales qui, en dévalorisant les prix des ressources forestières, poussent à une exploitation massive d'une part et découragent tout intérêt dans le reboisement, d'autre part. En appoint à une série d'interdictions et de restrictions sur l'octroi des concessions, le gouvernement a relevé de 50 pour cent "l'impôt forestier" sur les accords de production de bois d'oeuvre et frappé les grumes d'une taxe à l'exportation de 20 pour cent.

20. Les politiques micro-économiques et sectorielles visant à mettre en valeur les terres marginales ont donné des résultats mitigés. Un certain nombre de pays recourent à un ensemble d'incitations fiscales et de subventions pour promouvoir la grande agriculture mécanisée et accroître ainsi la production destinée aux marchés urbains ou à l'exportation. Comme la monoculture cause fréquemment l'érosion du sol et son appauvrissement en éléments fertilisants, ces politiques privilégient le gain dans l'immédiat aux dépens de la viabilité à long terme. Elles absorbent aussi des investissements et des crédits publics qui pourraient servir à développer les systèmes de production des pauvres. De plus, selon des études sur le Ghana, le Soudan et la Tanzanie, elles évincent souvent les éleveurs et agriculteurs pauvres des terres détenues au titre du régime foncier coutumier. En contraste avec ces politiques fâcheuses, les rapports à la CMRADR signalent que beaucoup de pays s'emploient résolument à consolider les systèmes de subsistance agricole des pauvres en zones marginales. Entre autres mesures à cette fin figurent des incitations fiscales et de prix destinées à encourager le passage à des systèmes agrosylvopastoraux plus rationnels sur le plan écologique, ainsi que l'adoption de techniques améliorées appropriées et la création d'emplois non agricoles.

21. Certaines politiques en faveur des éleveurs pauvres sur terres marginales, par exemple en Afrique, ont également des effets nuisibles inattendus sur l'environnement. Des politiques bien intentionnées mais mal conçues, touchant aux prix des facteurs de production et/ou de la production, à la réalisation de puits et d'abattoirs, aux incitations fiscales, à l'amélioration des services vétérinaires et des marchés, bouleversent souvent des pratiques traditionnelles d'élevage écologiquement rationnelles et mènent au surpâturage et à la dégradation des pacages. Il arrive aussi qu'elles favorisent l'investissement par des citadins qui échappent aux pressions et sanctions de la communauté en cas de non-observance des pratiques d'aménagement coutumières. Comme, en général, elles visent indifféremment riches et pauvres, les dégâts à l'environnement peuvent aussi bien être causés par l'accroissement des troupeaux d'une multitude de petits éleveurs que par l'intensification des activités de quelques grandes entreprises d'élevage. Toutefois, on a de

plus en plus conscience de ces problèmes et on s'y attaque moyennant des politiques et programmes cherchant à introduire des technologies améliorées et des systèmes d'aménagement durables. A citer, à cet égard, la diversification en entreprises agropastorales et en emplois non agricoles et, par exemple, au Kenya et au Sénégal, l'adoption de plans circonstanciels pour les systèmes pastoraux vulnérables à la sécheresse (Swift, 1988).

22. Dans le domaine de l'irrigation, les politiques n'arrivent pas davantage à stopper la dégradation de l'environnement, quand elles ne la provoquent pas. Le faible prix de l'eau ou la non-perception de redevances chez les utilisateurs découragent en général les mesures de conservation qui réduiraient l'engorgement, la salinisation et l'épuisement des eaux souterraines. La planification impropre de la mise en valeur des bassins versants en amont et l'insuffisance des contrôles sur les activités d'exploitation spontanées et irrationnelles conduisent souvent à l'envasement des réservoirs d'irrigation. Ces politiques n'étant pas habituellement ciblées sur une seule catégorie de propriétaires fonciers, il est difficile de distinguer les dégâts causés à l'environnement par les pauvres et les nantis, sauf au cas par cas. Toutefois, un renversement de ces politiques risque d'aggraver la pauvreté parmi les petits exploitants. C'est ainsi par exemple que la suppression des subventions à l'eau, pour des motifs écologiques, pourrait sérieusement mettre en danger les revenus des producteurs pauvres pour lesquels les faibles niveaux de redevances sur l'eau constituent un soutien indispensable à la production. Il faut donc voir s'il est possible d'opter pour une politique qui réduise ou supprime de telles subventions pour les producteurs nantis et les maintienne pour les pauvres.

23. Il est de plus en plus reconnu que le recours à la comptabilité écologique est un outil majeur pour rectifier ces distorsions de politique[64]. Bien que les méthodes actuelles aient besoin d'être considérablement raffinées, un rapport sur l'Indonésie par Repetto et al. (1989) montre à quel point ces procédures sont importantes pour que les politiques ne privilégient pas à l'excès les gains à court terme aux dépens de la viabilité à long terme. Lorsque l'on a ajusté le produit intérieur net (PIN) pour la période 1971-84 afin de tenir compte de l'appauvrissement des ressources naturelles en pétrole, bois d'oeuvre et sols à Java, la croissance, en valeur du produit intérieur brut (PIB), est tombée d'un taux annuel moyen de 7,1 pour cent à 4 pour cent seulement. Un ajustement analogue de l'investissement intérieur net (IIN) montre que, si ce dernier s'est accru en 1971 et en 1974 par suite d'additions aux réserves pétrolières, les ressources se sont sensiblement amenuisées pendant la plupart des années. En 1979 et 1980, l'investissement net était négatif, ce qui suppose que les ressources naturelles étaient utilisées pour financer la consommation courante.

---

[64] Il existe deux types de comptabilité écologique distincts mais complémentaires: a) une approche matérielle, selon laquelle les sources et les utilisations des ressources sont quantifiées pour permettre de mesurer les transformations du milieu et les crises écologiques; et b) une approche monétaire qui vise à ajuster les comptes nationaux de ressources pour permettre de mesurer l'appauvrissement ou tout autre changement écologique (comme la pollution) dans la base de ressources.

24. Un certain nombre de rapports nationaux à la CMRADR témoignent d'un intérêt croissant pour la comptabilité écologique. Plusieurs pays procèdent à l'inventaire de leurs ressources naturelles (Indonésie, Philippines, Vanuatu, Sénégal, Togo, Syrie, Equateur et Guatemala), tandis que les Philippines et le Togo font état de plans en vue de l'évaluation des coûts économiques de la dégradation de l'environnement.

ii) Population, utilisation des ressources et pauvreté

25. Face à l'accroissement de la densité démographique et à la raréfaction des terres, il existe deux schémas: a) intensification moyennant l'apport accru d'intrants et des systèmes de production améliorés ou b) dégradation de l'environnement sous l'effet d'une culture continue et du déboisement. Comme le démontrent Lele et Stone (1989), l'intensification suppose a) le raccourcissement des périodes de jachère ainsi que des apports accrus en main-d'oeuvre et autres facteurs de production, et b) le passage à des cultures à haut rendement ou de grande valeur, ou encore à des terres plus productives. Leur analyse des données sur six pays africains (Cameroun, Kenya, Malawi, Nigéria, Sénégal et Tanzanie) laisse entendre que ces deux types d'intensification - notamment le deuxième - sont influencés par les politiques publiques. Une autre étude des données concernant les quatre régions en développement confirme l'importance capitale que revêtent les politiques économiques et institutionnelles pour aider les pauvres à intensifier leur système de production et à éviter la dégradation de l'environnement (FAO, 1991d). Les mécanismes majeurs sur lesquels reposent les processus efficaces d'intensification sont illustrés ci-après à l'aide d'exemples pris dans des études de cas récentes.

26. L'étude de Mortimore (1989) dans les zones semi-arides du nord du Nigéria montre que les systèmes intensifs de production végétale, animale et arboricole (par exemple dans la zone colonisée "Kano Close") sont restés écologiquement et économiquement stables ces deux dernières décennies et que la population croissante ne se cantonne plus dans la production primaire. Les pressions démographiques rendent plus complexes les rapports fonciers. La taille moyenne des parcelles diminue à mesure qu'on se rapproche de Kano pendant que les doses moyennes de fumier appliqué augmentent. Les données fournies par des photographies aériennes et des observations au sol de systèmes moins intensifs de jachère broussailleuse ou de culture itinérante laissent à penser que les périodes de jachère sont raccourcies. Toutefois, aucun signe n'a été décelé de dégradation matérielle ou d'abandon de terres et de colonies qui indiqueraient une dislocation des systèmes.

27. Dans l'examen qu'il fait de trois études de cas s'appuyant sur des images de télédétection et des données socio-économiques pour le Java occidental (Indonésie), Gombe (dans la zone de savane du Nigéria septentrional) et Ekiti-Akoko (dans la zone de forêt tropicale humide du Nigéria du Sud), Jagannathan (1989) montre qu'en situations de croissance démographique rapide les modifications dans l'environnement sont surtout imputables aux politiques économiques et institutionnelles. Pauvres et nantis réagissent à ces politiques, et le développement de l'économie rurale s'en trouve stimulé. Dans aucune des zones étudiées, la croissance de la population ne s'est traduite par un appauvrissement des ressources naturelles aux fins de survie ou de subsistance.

28. Au Java occidental, où les densités de population sont très élevées, les politiques publiques ont beaucoup aidé à promouvoir l'intensification de l'agriculture et le relèvement des revenus agricoles. Bien que plus de la moitié des ménages du Java occidental n'aient pas de terre, la pauvreté rurale recule, car le paysannat sans terre profite de l'expansion des possibilités d'emplois rémunérateurs non agricoles, surtout dans le secteur tertiaire. L'expansion de ces activités tient à un ensemble de facteurs, dont la hausse des revenus agricoles qui fait monter la demande de biens de consommation et de services; les investissements publics dans les transports et les communications qui favorisent la mobilité de la population et l'intégration des marchés ruraux et urbains; l'expansion des services de santé et d'éducation qui améliore les taux de participation de la population active; et, enfin, des incitations spéciales aux activités extra-agricoles axées sur des groupes spécifiques tels que commerçants et artisans. Les modifications dans l'utilisation des ressources naturelles ne découlent qu'indirectement des paramètres démographiques ou de la pauvreté. Le programme indonésien de développement agricole, qui privilégie l'intensification de la production de paddy et l'extension de l'arboriculture, est fondé sur une planification rationnelle d'utilisation des terres. Dans les campagnes, les principaux problèmes écologiques sont dus à une certaine diminution des nappes phréatiques et au mauvais emploi des engrais minéraux et des pesticides. Toutefois, les exodes vers des établissements urbains pauvres débouchent sur la surexploitation des terres communales proches pour le bois de feu, ainsi que sur la pollution des cours d'eau par des déchets non traités. Le développement économique ayant aussi accru la demande de logements améliorés, des quantités excessives de sable et de gravier sont extraites du lit des cours d'eau tandis que les arbres et les bambous sont surexploités.

29. Il ressort aussi des études de cas concernant le Nigéria que le défrichement à des fins agricoles porte surtout sur les terres les mieux adaptées à cette fin. Les accroissements de production sont davantage dus à l'expansion de la superficie sous cultures pluviales et irriguées qu'à l'intensification. Les effectifs accrus de la population sont largement absorbés grâce à l'expansion de l'emploi dans le secteur informel, notamment en ville, expansion favorisée par l'amélioration des résultats globaux de l'économie, les investissements dans le secteur social et l'infrastructure physique, ainsi que par des politiques publiques qui offrent des incitations économiques à l'investissement privé. Les cas les plus graves de détérioration des terres se situent à la périphérie des établissements urbains et dans les réserves forestières accessibles.

iii) Productivité agricole, dégradation des ressources et pauvreté

30. Pour évaluer les interactions entre productivité agricole, dégradation des ressources et pauvreté rurale, on distingue deux cas opposés: a) ceux où l'adoption de technologies améliorées débouche sur la croissance de la productivité et le recul de la pauvreté, et b) ceux où la productivité baisse, soit parce qu'il n'existe pas de technologie appropriée, soit parce qu'on n'adopte pas la technologie disponible[65].

---

[65] La présente section développe l'étude faite dans le document FAO (1991e).

31. Le premier type de cas, celui de l'accroissement de la productivité, se rencontre surtout dans des zones agro-écologiques bien dotées, et se caractérise par l'adoption de techniques propres à augmenter les rendements (semences, engrais, pesticides), en association notamment avec le développement de l'irrigation. D'après les données passées en revue au chapitre 2, l'agriculteur pauvre comme l'agriculteur riche profite de ces technologies améliorées, encore qu'en général le pauvre mette un peu plus de temps à les adopter.

32. Les technologies qui favorisent l'accroissement de la productivité entraînent souvent une grave dégradation des ressources. Bien que la salinisation et l'alcalinisation des terres irriguées soient principalement imputables à une utilisation excessive de l'eau d'irrigation et au manque de bons drainages, des technologies impropres de production causent aussi l'épuisement des ressources en eaux souterraines ou leur pollution par des produits chimiques agricoles, accroissent la résistance des ravageurs aux pesticides et favorisent l'invasion par les mauvaises herbes ainsi que l'érosion du sol. Beaucoup de ces problèmes représentent les effets cumulatifs au fil du temps des méthodes nuisibles pratiquées soit par un petit nombre de gros exploitants, soit par un grand nombre de petits exploitants.

33. L'expérience de l'Indonésie en matière de lutte contre les ravageurs montre comment l'utilisation extensive de pesticides peut nuire à la viabilité. Pendant les années 70 et le début des années 80, les petits exploitants, encouragés par la politique officielle et les subventions aux prix, ont recouru à d'importantes applications de pesticides à large spectre pour protéger leurs cultures rizicoles. Or, ces pesticides ont aussi détruit les prédateurs naturels de sorte qu'en 1986 la delphacide brune était devenue une grave menace pour toute la riziculture javanaise. Pour remédier à cette situation, le gouvernement a interdit 57 pesticides à large spectre, diminué les subventions aux pesticides et instauré des pratiques, plus sûres sur le plan écologique, de lutte intégrée contre les ravageurs. L'Indonésie, premier pays à introduire ce genre de programme à l'échelle nationale, a été suivie par un certain nombre d'autres pays qui l'ont appliqué au riz et à d'autres cultures. De même, la préoccupation croissante suscitée par les effets écologiques nuisibles d'un mauvais usage des engrais a amené beaucoup de pays à entreprendre des programmes de nutrition végétale intégrée qui augmentent l'efficacité et réduisent la pollution.

34. Bien que les techniques de conservation des eaux, de contrôle de l'engorgement et d'utilisation rationnelle des engrais et pesticides soient bien établies, l'introduction de systèmes de drainage améliorés, de technologies permettant d'économiser l'eau et de meilleures méthodes de gestion de l'irrigation reste souvent lettre morte. Toutefois, d'après les rapports à la CMRADR de Haïti, de la Syrie, de la Tunisie et des Emirats arabes unis, des politiques et des initiatives d'investissement seraient mises en oeuvre en vue de la conservation des ressources en eau.

35. Dans le deuxième cas, celui de la baisse de productivité, les rapports entre productivité, dégradation des ressources et pauvreté sont plus explicites. La baisse de productivité est essentiellement imputable au raccourcissement des jachères, ou à l'expansion de l'agriculture sur des terres marginales, y compris des pentes abruptes où de mauvaises méthodes d'aménagement des sols causent l'érosion et l'appauvrissement en

éléments fertilisants. Cette situation est caractéristique des zones agro-écologiques pauvres en ressources pour lesquelles il n'existe guère de technologies améliorées. Lorsque l'on cultive de telles terres plus fréquemment qu'il ne le faudrait pour qu'elles puissent se régénérer naturellement, il se peut qu'au début leur productivité augmente (par exemple deux récoltes au lieu d'une tous les cinq ans), mais les rendements des récoltes ultérieures diminuent progressivement.

36. Le déclin de la productivité dans les zones marginales pose un dilemme fondamental, comme le laissent entendre plusieurs rapports nationaux à la CMRADR. Si, d'une part, il est logique, du point de vue économique, de consacrer avant tout les moyens limités dont on dispose à la recherche et à la vulgarisation dans les zones favorables où on en tirera sans doute les meilleurs dividendes, afin d'accroître la production, de réduire les importations et de fournir des aliments bon marché aux citadins et aux paysans, l'équité veut, d'autre part, que l'on prête davantage attention aux zones défavorisées[66].

37. Nombreux sont les rapports nationaux à la CMRADR qui signalent que les pays s'efforcent de combattre simultanément sur l'un et l'autre de ces fronts. Toutefois, les résultats dans les zones pauvres en ressources sont en général décevants et se heurtent à un certain nombre de problèmes. En premier lieu, la recherche génétique n'a pas fait de progrès majeurs pour ce qui est des variétés végétales convenant à ces environnements hostiles. En deuxième lieu, les technologies existantes de conservation des sols se révèlent souvent trop coûteuses pour les pauvres. Ainsi en va-t-il par exemple de la construction de terrasses qui exigent beaucoup de main-d'oeuvre et qui, par conséquent, est souvent circonscrite aux ménages comptant suffisamment d'hommes, disposant d'assez de liquidités pour embaucher de la main-d'oeuvre supplémentaire et/ou encore en mesure de renoncer aux possibilités d'un emploi non agricole salarié pendant la morte-saison. Sur un échantillon d'agriculteurs javanais de montagne, 87 pour cent ont déclaré qu'ils n'aménageaient pas de terrasses en gradins, essentiellement parce qu'ils n'avaient pas d'argent[67]. De la même façon, les agriculteurs pauvres sont souvent incapables de convertir des terrains en pente en systèmes agroforestiers, parce qu'ils n'ont aucun moyen de survivre pendant la longue période que demandent les arbres avant d'arriver à production. En troisième lieu, les petits exploitants des zones marginales pâtissent des innovations adoptées dans les zones prospères pour accroître les rendements, car ces innovations se traduisent généralement par une expansion de la production nationale. Comme il n'est pas possible de développer les exportations ou de réduire les importations de ces denrées, les accroissements de production font baisser les prix au producteur. Ceci nuit aux petits producteurs qui, du fait que la productivité baisse, sont incapables d'accroître leur production commercialisable. En quatrième lieu, enfin, rien n'est encore vraiment fait pour satisfaire

---

66 Pour une évaluation des besoins et possibilités propres aux zones fragiles et à fort potentiel, ainsi que du rôle de technologies appropriées à faibles ou à gros apports de facteurs de production extérieurs, voir Norse (1988). Voir aussi la déclaration et le Plan d'action de Den Bosch pour une agriculture et un développement rural durables.

67 Tampubolon et Sarigih cités dans Hansen (1990).

les besoins et régler les problèmes juridiques, économiques et technologiques propres aux agricultrices, qui, bien souvent, occupent une place prédominante parmi les petits producteurs vivriers.

iv) Droits fonciers, environnement et pauvreté

38. Dans beaucoup de pays en développement, les pressions démographiques des pauvres en zones marginales sont moins dues à la pénurie générale de terre qu'à la distribution inéquitable de cette dernière. De plus, il semble que, dans certains pays, la concentration foncière s'accentue sous l'effet de l'ouverture de nouveaux débouchés commerciaux et des progrès technologiques. Paradoxalement, ce processus est parfois accéléré par des mesures destinées à stopper la dégradation de l'environnement par les pauvres. Ainsi des études de cas sur l'Inde et Haïti citent des exemples dans lesquels la revalorisation de terres bonifiées a amené les propriétaires à exiger des conditions de bail plus draconiennes ou à exploiter la terre eux-mêmes. En Inde, les programmes agroforestiers ont donné l'occasion aux propriétaires absentéistes de planter des terres marginales en arbres requérant peu de main-d'oeuvre, et de contourner ainsi la loi en vertu de laquelle les terres inutilisées doivent être transférées aux pauvres (Molnar, 1989).

39. Comme il est expliqué à la section 6.3 (i) et au chapitre 2, diverses réformes foncières, dont de vastes programmes de colonisation, sont mises en oeuvre en Amérique latine et en Indonésie afin, entre autres objectifs, d'atténuer les pressions démographiques sur des ressources écologiques fragiles. Toutefois, ces réformes donnent souvent des résultats décevants et réussissent rarement à établir des systèmes agricoles durables pour les pauvres. Quant aux programmes de réinstallation, ils suscitent, dans bien des cas, des conflits fonciers avec les populations autochtones. Dans les zones frontalières, le chevauchement et le caractère conflictuel des droits fonciers, qui embrassent droits coutumiers, titres fonciers officiels, marchés fonciers illégaux et droits d'occupation sans titre, font obstacle à des pratiques d'amélioration foncière et d'agriculture durables. Le rapport du Burkina Faso à la CMRADR fait également observer que la dégradation de l'environnement est exacerbée par des droits fonciers conflictuels, éleveurs et cultivateurs se disputant la terre dans un contexte de croissance démographique rapide.

40. Dans leurs rapports à la CMRADR, le Zimbabwe, le Costa Rica, l'Equateur et la République islamique d'Iran décrivent les mesures qu'ils prennent, en association avec leurs programmes de réforme agraire, pour promouvoir l'utilisation rationnelle et la conservation des ressources naturelles. Au Zimbabwe, quelque 230 000 hectares dans une zone agro-écologique aride ne seront pas redistribués avant que soient mis au point des systèmes agricoles appropriés. L'Equateur, pour sa part, tente de fixer des limites maximales et minimales aux exploitations, compte tenu de la zone écologique, des caractéristiques du sol et de l'intensité des pressions démographiques. Le Ghana, la Côte d'Ivoire, l'Indonésie, la Malaisie et les Philippines s'efforcent d'élaborer des programmes efficaces pour prévenir les empiètements massifs et destructeurs des cultivateurs itinérants pauvres sur les terres forestières. La Thaïlande signale qu'elle a entrepris un programme visant à attribuer, aux squatters des forêts domaniales, des titres ainsi qu'une assistance pour mettre sur pied des systèmes agro-forestiers écologiquement rationnels.

41. Un consensus croissant se dégage des rapports nationaux à la CMRADR selon lequel la précarité des droits fonciers tend à encourager des pratiques destructrices ou irresponsables dans le seul but d'obtenir des gains immédiats. L'Indonésie, le Brésil, le Honduras et le Sénégal soulignent l'importance de la sécurité de tenure pour l'adoption de techniques de conservation des sols et de reboisement. Le rapport entre sécurité de tenure et améliorations foncières est rendu plus complexe encore par le recours à la terre pour garantir les crédits nécessaires au financement de la bonification et de la conservation des terres. Des données passées en revue au chapitre 2, il ressort clairement qu'en Afrique l'attribution de titres fonciers n'a pas d'effet sensible sur le crédit, alors qu'en Thaïlande et au Costa Rica l'utilisation de ces titres pour garantir les prêts contribue beaucoup à élargir l'accès au crédit pour investissement dans l'amélioration foncière.

42. Les rapports à la CMRADR, tout comme la documentation récente, font apparaître le souci croissant qu'a la communauté internationale de mettre un terme à l'érosion des ressources communes et d'en consolider ainsi que d'en élargir les systèmes efficaces de gestion. On s'accorde de plus en plus à reconnaître que les droits sur ces ressources communes - notamment l'eau, les pâturages et les forêts - ne signifient pas le libre accès, mais plutôt un ensemble distinct de droits historiques relayés par des liens de parenté et les membres de la communauté. Ces ressources sont généralement soumises à des systèmes complexes, mais généralement souples, de gestion communautaire qui en réglementent et en circonscrivent l'utilisation d'une manière équitable et rationnelle sur le plan écologique. Comme elles sont, en général, d'une importance particulière pour les familles des paysans sans terre et quasiment sans terre, ceux-ci verraient leur survie gravement compromise s'ils ne pouvaient plus y accéder ou si elles venaient à être dégradées.

43. Ces dernières décennies, les ressources communes ont été soumises à diverses pressions - accroissement ou déplacement de populations, innovations technologiques et pénétration de marchés - qui, toutes, en ont modifié ou intensifié l'utilisation. Les politiques publiques pèsent aussi sur ces ressources communes, soit directement par le biais de leur privatisation ou de leur nationalisation, soit indirectement via la construction d'infrastructures physiques, des incitations fiscales et de prix, et des subventions à la production mécanisée qui, en général, ouvrent la porte à l'occupation illégale de ces terres communes et l'encouragent.

44. Les données sur la façon plus ou moins heureuse dont les communautés s'accommodent de ces pressions et y font face sont confuses. L'étude de Jodha (1986) en Inde attribue essentiellement à la privatisation la dégradation et la baisse de productivité des ressources communes. D'après des études sur les producteurs lainiers dans les Andes péruviennes, la surexploitation de ces ressources est imputable à la croissance démographique (FAO, 1991d). Une analyse détaillée des systèmes pastoraux au Soudan et en Afrique de l'Ouest révèle aussi que la viabilité écologique est dans bien des cas menacée par les accroissements et les migrations de populations ainsi que par l'expansion simultanée de la production paysanne et de la production commerciale à grande échelle (Swift, 1988). Par exemple, le programme de culture mécanisée du blé qui s'est approprié les terres des Barabaig, groupe d'éleveurs semi-nomades en Tanzanie, en a détruit le système d'aménagement des terres, établi de

longue date et rationnel sur le plan écologique. En outre, la mécanisation a entraîné l'érosion du sol, éliminé les graminées les plus productives pour le pâturage et créé une sujétion vis-à-vis des facteurs de production importés et des subventions étrangères (Lane, 1990). L'occupation illégale des terres tribales indigènes dans le bassin amazonien par de grandes exploitations forestières ou minières, aussi bien que par de grandes entreprises d'agriculture et d'élevage, est également bien documentée.

45. Selon d'autres renseignements, toutefois, certains systèmes d'aménagement des ressources communes sont capables de résister ou de s'adapter aux nouvelles exigences. Ainsi, dans le Tigré, en Ethiopie, on a modifié la réglementation régissant l'accès aux ressources communes pour en éviter la surexploitation par une population croissante; ce changement a eu pour résultat le départ des effectifs de population en surplus (FAO, 1991d). Dans le delta intérieur du Niger, au Mali, le système agro-pastoral, parfaitement organisé et intégré, a absorbé la croissance de la population, dont la densité est à peu près cinq fois plus élevée que dans la zone écologique analogue de la vallée du Sénégal où les institutions réglementant l'utilisation des ressources ne sont pas aussi au point (Swift, 1988). Diverses initiatives des ONG et du gouvernement ont permis de relancer et de renforcer l'aménagement communautaire des ressources forestières et des bassins versants en Inde, notamment en région montagneuse (Arnold et Stewart, 1991).

v) Participation populaire

46. Un faisceau toujours plus grand de preuves montre que la participation populaire, qu'elle soit associative ou contestataire, est un élément capital de succès pour la conservation ou la remise en état de l'environnement. Depuis quelques années, on s'attache de plus en plus à appuyer et renforcer les organisations communautaires en place et à en créer de nouvelles où il n'y en a pas, pour gérer les ressources communes.

47. La participation est souvent considérée avant tout comme un moyen de mobiliser de larges secteurs de la population pour mener à bien des projets de développement rural ou de conservation de l'environnement. Cependant, beaucoup de ces projets échouent parce que, les bénéficiaires étant exclus des processus de prise de décision et de planification, ils n'en reflètent pas les propres objectifs, valeurs et compétences techniques. L'étude qu'a faite Stahl (1990) d'un grand projet de conservation "vivres contre travail" exécuté en Ethiopie, illustre bien ces faiblesses. Lorsque les agriculteurs se refusèrent à entretenir les ouvrages de conservation, une fois interrompue l'aide alimentaire, il apparut clairement que leur rôle dans le projet se bornait à celui de main-d'oeuvre rémunérée et que leur peu d'empressement était étroitement lié à l'insécurité de tenure et à l'épuisement après deux grandes famines et des années de guerre civile.

48. Les principes de la collaboration sont aussi à la base des systèmes traditionnels de gestion des ressources communes, lesquels sont souvent régis par une réglementation détaillée et des sanctions pour non-observance. Le succès de la gestion collective des ressources repose sur un intérêt commun bien défini entre membres de la communauté, et le soutien, voire même l'administration proprement dite, par ses chefs traditionnels.

49. L'importance d'organisations communautaires fortes et bien soudées pour la conservation des ressources communes en pâturages et en eau d'irrigation est clairement démontrée par l'étude qu'a faite Wade (1987) de 41 villages dans l'Andhra Pradesh (Inde du Sud). Une de ses conclusions, particulièrement intéressante, est que les villages en aval du bassin sont vraisemblablement ceux qui sont le mieux placés pour agir efficacement au plan de la communauté. Ceci tient à son avis à ce que, dans ces villages, les risques de différends sont beaucoup plus grands parce que les disponibilités en eau sont moins abondantes et fiables, alors que les sols y sont meilleurs. De ce fait, les pâturages communaux sont plus productifs et les résidus de culture et les chaumes plus abondants, d'où, par voie de conséquence, accroissement des effectifs animaux dans les villages et de la demande de pâturages saisonniers après la récolte de la part des éleveurs opérant en zones sèches. Les villages en aval ont donc tout intérêt à collaborer à un système plus complexe de gestion communautaire qui diminue les risques de litige.

50. L'opposition prend la forme d'une résistance populaire aux activités publiques ou commerciales qui menacent les moyens d'existence des pauvres. Les Pénans, communauté malaise vivant de la chasse et de la cueillette, ont obtenu quelques concessions à la suite d'une campagne visant à stopper l'exploitation forestière à grande échelle sur leurs terres traditionnelles (Vivian, 1991). De son côté, Kurien (1991) signale que des pêcheurs côtiers du Kerala en Inde ont réussi à s'organiser pour lutter contre la surexploitation des stocks de pêche dans les eaux communes par des sociétés commerciales. En Inde, le Chipko, mouvement analogue de résistance des tribus Bhil pour sauver les zones forestières restantes, se distingue notamment par sa forte participation féminine. A citer, entre autres initiatives populaires bien connues, celles des récolteurs de latex et autres groupes indigènes de la forêt humide brésilienne.

51. Plusieurs rapports à la CMRADR signalent que les pays se préoccupent de ces problèmes et s'emploient énergiquement à décentraliser la gestion des ressources communes pour la confier à des organismes décideurs locaux. Dans leurs programmes de recherche et de vulgarisation, ils accordent aussi plus d'attention et de place au savoir local dans l'aménagement durable des ressources communes. Les progrès accomplis dans ces domaines sont attestés par les initiatives forestières communautaires évoquées dans les rapports à la CMRADR du Burkina Faso, du Costa Rica, des Philippines et de Sri Lanka.

CHAPITRE 7

ENSEIGNEMENTS TIRES DE L'EXPERIENCE

Un certain nombre d'enseignements fondamentaux se dégagent des constatations et conclusions principales de ce rapport:

a) Atténuation de la pauvreté rurale:

i) De bonnes politiques gouvernementales permettent de pallier efficacement les effets négatifs des programmes d'ajustement structurel sur les paysans pauvres (Chapitre 1, par. 23).

ii) On peut améliorer de façon spectaculaire les indicateurs sociaux (tels que espérance de vie, taux de mortalité infantile, taux de scolarisation primaire et mesures anthropométriques de la malnutrition) et réduire le pourcentage de pauvres dans la population rurale totale en accroissant les dépenses publiques au profit des services sociaux et en ciblant mieux les activités sur les pauvres, même dans les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire, tranche inférieure. La croissance ne suffit pas à elle seule à atténuer la pauvreté, à moins que les avantages en soient largement distribués moyennant fourniture de services sociaux publics, création d'emplois et politiques économiques et sectorielles de soutien (Chapitre 1, par. 24-39, 41-56).

iii) Le taux de mortalité des enfants de moins de cinq ans baisse sensiblement en fonction du degré d'instruction des femmes et, dans une moindre mesure, d'un meilleur accès aux services de santé générale et à l'eau potable (Chapitre 1, par. 32).

iv) Les inégalités considérables dans les indicateurs sociaux entre zones rurales et urbaines et entre hommes et femmes, pour ce qui est notamment des taux de scolarisation et d'alphabétisme, montrent que, dans bien des pays, il convient de redoubler d'efforts pour éliminer la discrimination dont font l'objet les campagnes et les femmes (Chapitre 1, par. 33-35).

v) La participation populaire, qu'elle soit associative ou contestataire, est souvent capitale pour influencer l'orientation et la mise en oeuvre effective des politiques officielles axées sur la pauvreté (Chapitre 1, par. 42).

b) Réformes agraires:

i) Les réformes agraires se justifient parfaitement au plan de l'équité, étant donné la répartition inégale des terres dans bien des parties du monde. La mise en oeuvre efficace de la redistribution des terres dépend toutefois de la volonté politique et de l'introduction de mesures complémentaires pour fournir aux bénéficiaires des technologies améliorées et des services de soutien (Chapitre 2, par. 5-25).

ii) Bien que la sécurité de tenure soit capitale pour promouvoir les investissements à long terme dans l'agriculture, y compris dans des améliorations foncières écologiquement durables, des titres formels de propriété ne sont pas nécessaire à cette fin. Des baux emphytéotiques ou des droits garantis en vertu de régimes fonciers communautaires font aussi bien l'affaire. D'après des études sur l'Afrique, il est plus utile que les décideurs, au lieu d'imposer des restrictions au marché des locations et des ventes foncières par le biais d'une réglementation des baux, ou d'appliquer des programmes coûteux d'enregistrement et d'attribution de titres fonciers, mettent en place un cadre juridique et institutionnel propre à favoriser des transactions plus régulières (Chapitre 2, par. 31).

iii) L'attribution de titres fonciers n'influerait guère, apparemment, sur l'utilisation du crédit en Afrique, encore qu'elle en facilite l'accès aux petits exploitants dans d'autres régions (Chapitre 2, par. 32-34).

iv) L'attribution de titres fonciers peut nuire aux pauvres: des particuliers aisés obtiennent parfois ainsi davantage de droits, alors que la pratique courante consistant à enregistrer la terre au nom des hommes en tant que chefs de famille a pour effet de réduire les droits coutumiers des femmes en matière d'utilisation et de transmission des terres (Chapitre 2, par. 35-36).

v) Lorsque les possibilités en dehors de l'agriculture sont rares, et les imperfections du marché nombreuses, toute législation limitant les ventes foncières est pratiquement vouée à l'échec (Chapitre 2, par. 37).

vi) Etant donné que les ressources communes sont des sources vitales de nourriture, de combustible, de fourrage et autres produits naturels pour les pauvres, il importe que les stratégies d'atténuation de la pauvreté comportent des mesures propres à renforcer les droits et la gestion communautaire de ces ressources (Chapitre 2, par. 37-38).

c) Emploi:

i) La croissance agricole joue un rôle fondamental dans la promotion des activités hors de l'agriculture et des emplois ruraux. Parmi les activités non agricoles, les services et le commerce sont souvent plus importants que la production manufacturière artisanale (Chapitre 3, par. 7).

ii) Les mesures prises pour rajeunir et renforcer les systèmes communautaires de gestion des ressources employés par les pasteurs, les pêcheurs artisanaux et les populations vivant des produits de la forêt sont en général des moyens efficaces et bon marché pour protéger/promouvoir l'emploi et les revenus des pauvres (Chapitre 3, par. 10-17).

iii) On s'accorde de plus en plus à reconnaître les rôles importants que jouent les femmes dans la production agricole familiale et personnelle, ainsi que dans la transformation des produits agricoles, et dans la main-d'oeuvre agricole et non agricole. Comme on tend à les employer plus que les hommes, à titre de contrats de travail occasionnel, plutôt que permanent, que leurs salaires sont de 30 à 40 pour cent inférieurs à ceux des hommes, il faut redoubler d'effort pour réduire cette discrimination à leur égard (Chapitre 3, par. 18-22, 33).

iv) Les données limitées dont on dispose ne permettent pas de savoir si les ouvriers agricoles ont été mieux lotis pendant la période qui fait l'objet du rapport. La hausse des salaires ne s'assortit pas nécessairement d'une progression de l'emploi. Toutefois, il semble que la diffusion des technologies agricoles modernes (notamment de l'irrigation et des variétés à haut rendement), le développement de l'infrastructure et l'amélioration de l'éducation et de la nutrition influent, en général, de façon positive sur les taux des salaires (Chapitre 3, par. 23-33).

v) Les programmes d'emploi public se révèlent de bons moyens pour compenser les baisses temporaires de la demande de main-d'oeuvre pendant les périodes d'ajustement structurel ou de catastrophes naturelles comme les disettes. L'expérience montre la nécessité de bien cibler ces programmes pour atteindre les très pauvres ainsi que les hommes et les femmes les plus vulnérables (Chapitre 3, par. 34-39).

vi) Il faut s'employer davantage à éliminer les obstacles à l'application effective de la législation ouvrière (Chapitre 3, par. 40-41).

vii) Des efforts plus novateurs et concertés s'imposent pour mieux mettre les programmes de formation professionnelle à la portée des jeunes ruraux, surtout des femmes (Chapitre 3, par. 42-43).

d) Marchés, prix, facteurs de production et services:

i) Les réformes des politiques agricoles réduisant l'intervention de l'Etat (exemple: libéralisation des prix, intensification de la concurrence et privatisation) sont en général plus efficaces lorsque l'Etat exerce son pouvoir pour veiller à ce que les agriculteurs aient accès aux facteurs de production et crédits, ainsi qu'à l'infrastructure de transports et de marchés (Chapitre 4, par. 2-6).

ii) L'expérience démontre que, pour encourager l'adoption des innovations et pratiques agricoles améliorées, la fourniture de facteurs de production subventionnés est loin de suffire. Tout un éventail de soutien intégré est nécessaire - crédit, services, recherche, vulgarisation, infrastructures, etc. (Chapitre 4, par. 8-14).

iii) Il faut en général des mesures spéciales pour encourager les petits exploitants à adopter la technologie et éliminer les inégalités de revenu entre les régions qui réussissent à mettre en pratique les technologies modernes et celles qui n'y parviennent pas. Au nombre de ces mesures figurent l'octroi de crédit et la mise à disposition de services de vulgarisation, les réformes foncières et les dispositions propres à renforcer la sécurité de tenure, ainsi que les recherches sur les conditions particulières du petit exploitant dans les zones agro-écologiques pauvres en ressources. Il faut notamment prêter attention aux problèmes spéciaux des femmes (Chapitre 4, par. 15-18).

iv) Un certain nombre de programmes novateurs opérant au niveau du village et fondés sur des prêts à des groupes et des "garanties sociales", permettent de réduire les coûts de transaction et les risques de non remboursement et, par conséquent, d'ouvrir plus largement le crédit aux petits emprunteurs ruraux. (Chapitre 4, par. 19-37).

e) Développement des ressources humaines:

i) Il ressort des données qu'avec de bonnes politiques publiques on peut atténuer à tous les niveaux de revenu les inégalités entre zones rurales et urbaines pour ce qui est de l'accès aux services de santé, à l'hygiène et à l'eau potable (Chapitre 5, par. 2-6).

ii) Les dépenses affectées à l'éducation vont en général plus à l'enseignement supérieur qu'à l'enseignement primaire. Vu que la scolarité primaire se traduit par une meilleure productivité agricole et que l'instruction des femmes contribue beaucoup à améliorer le niveau de santé et de nutrition des enfants et à faire baisser le taux de reproduction, les pays doivent accroître leurs crédits budgétaires à l'enseignement primaire et promouvoir l'éducation des femmes (Chapitre 5, par. 7-10).

iii) Sur le plan de la vulgarisation, on peut mieux desservir les cultivatrices en étoffant l'effectif, actuellement peu nombreux, de vulgarisatrices et en travaillant avec des groupes de paysannes, de manière à surmonter les problèmes de commmunication entre vulgarisateurs et agricultrices (Chapitre 5, par. 14-16).

iv) Les services de vulgarisation agricole répondraient mieux aux besoins des petits exploitants si l'on encourageait la participation des agriculteurs et/ou de la communauté à l'élaboration et à l'exécution des programmes (Chapitre 5, par. 18-19).

v) On peut rehausser l'efficacité des organisations de base (coopératives, associations de producteurs, groupements féminins, par exemple) en encourageant la création d'organisations populaires autonomes administrées par leurs membres, et en associant plus étroitement la population rurale, dont les femmes, au processus de prise de décision (Chapitre 5, par. 20-25).

vi) Des projets s'appuyant sur de petits groupes socialement homogènes parviennent mieux parfois que des organisations formelles à atteindre les catégories rurales les plus défavorisées. Les ONG peuvent beaucoup faire pour stimuler et soutenir de telles initiatives (Chapitre 5, par. 26-27).

vii) Comme, en général, les femmes ne représentent qu'un très petit pourcentage des membres des organisations rurales formelles, il faut s'attacher à promouvoir leur participation, notamment au processus de prise de décision, et à appuyer les activités de développement des groupements féminins (Chapitre 5, par. 28).

f) Environnement:

i) Les politiques publiques influencent au plus haut point la répartition des ressources naturelles et leur utilisation par les pauvres comme par les riches. Les politiques fiscales et les subventions favorisent souvent des activités d'élevage ou de culture mécanisée non viables sur des terres forestières ou marginales,

et font obstacle à l'adoption de mesures de conservation des eaux dans les périmètres d'irrigation. Il faut que les prix et autres incitations soient mieux alignés pour encourager l'adoption de systèmes de production végétale, arboricole et animale plus rationnels sur le plan écologique (Chapitre 6, par. 15-22).

ii) Face à la croissance démographique et à la raréfaction des terres, les politiques publiques peuvent beaucoup faire pour promouvoir une intensification judicieuse de la production et des systèmes agricoles améliorés, afin d'éviter la dégradation de l'environnement. En pareilles circonstances, la création de possibilités d'emplois extra-agricoles peut aussi être particulièrement importante (Chapitre 6, par. 25-29).

iii) Les politiques publiques, notamment les politiques de subvention et de prix, ainsi que la vulgarisation, peuvent aider à atténuer la dégradation de l'environnement due à l'utilisation impropre ou excessive de technologies propres à accroître la productivité, comme l'eau d'irrigation et les produits agrochimiques. Des pratiques écologiques rationnelles, l'aménagement intégré de la lutte contre les ravageurs et la nutrition intégrée des végétaux, peuvent améliorer l'efficacité tout en réduisant la pollution (Chapitre 6, par. 31-34).

iv) Pour des raisons d'environnement, aussi bien que de justice, il est nécessaire de porter plus d'attention à la recherche et au développement de systèmes agronomiques et de technologies adaptés aux zones agro-écologiques qui sont pauvres en ressources et dont l'environnement est dégradé. Il est aussi indispensable de fournir les facteurs de production agricole, les services et l'infrastructure dont ont besoin les cultivateurs de ces zones pour adopter de meilleurs systèmes agronomiques, des technologies de production et des méthodes de conservation (Chapitre 6, par. 35-37).

v) Face aux inégalités marquées dans la répartition des terres, les réformes foncières peuvent beaucoup faire pour atténuer les pressions démographiques des pauvres sur des ressources écologiquement fragiles. Des mesures qui renforcent la sécurité de tenure incitent aussi à procéder à des améliorations foncières et à des travaux de conservation, et apportent le nantissement voulu au crédit pour financer les investissements (Chapitre 6, par. 38-41).

vi) Les politiques qui appuient et favorisent la gestion par la communauté des ressources communes aboutissent généralement à un aménagement plus rationnel sur le plan écologique, tout en protégeant l'accès des pauvres à des sources vitales de nourriture, de fourrage, de combustible et autres produits naturels (Chapitre 6, par. 42-45).

vii) La participation populaire est capitale pour bien conserver ou remettre en état l'environnement. Il faut donc s'employer à soutenir et à renforcer les organisations communautaires en place, ou à en créer là où il n'y en a pas, pour gérer les ressources communes et encourager l'adoption de pratiques écologiques rationnelles sur les terres privées (Chapitre 6, par. 46-51).

REFERENCES

Ahmad, E. et Y. Wang (1989) "Inequality and Poverty in China: Institutional Changes and Public Policy, 1978-1988", (mimeo) Document de base pour le Rapport sur le développement dans le monde 1990, Banque Mondiale.

Ahmed, R. et M. Hossain (1990) "Developmental Impact of Rural Infrastructure in Bangladesh", Institut international de recherche sur les politiques alimentaires, Research report Nº 83.

Arnold, J.E.M. et W.C. Stewart (1991) Common Property Resource Management in India, Tropical Forestry Papers No. 24, Oxford: Oxford Forestry Institute.

Axinn, G.H. (1988) Guide on Alternative Extension Approaches, Rome: FAO.

Behrman, J. (1990) "The Debt Crisis, Structural Adjustment and the Rural Poor", (mimeo), Document de base présenté pour le troisième rapport sur le suivi du plan d'action de la CMRADR, Rome: FAO.

Behrman, J. et A. Deolalikar (1991) "The Poor and the Social Sectors During a Period of Macro-Economic Adjustment: Empirical Evidence for Jamaica", World Bank Economic Review, May.

Bell, C. et R. Rich (1990) "Rural Development and Agricultural Performance in India Between 1956-57 and 1983-84", (mimeo), Document de base pour le Rapport sur le développement dans le monde 1990, Banque mondiale.

Bhalla, S.S. et Prannoy Roy (1988) "Mis-specification in Farm Productivity Analysis: The Role of Land Quality", Oxford Economic Papers 40.

Binswanger, H. (1989) "The Policy Response of Agriculture", Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1989.

Brotowasisto, O. Gish, R. Malik et P. Sudharto (1988) "Health Care Financing in Indonesia", Health Policy and Planning 3(2): 131-140.

Carlson, B.A. et T.M. Wardlaw (1990) "A Global, Regional and Country Assessment of Child Malnutrition", Staff Working Paper No. 7, New York: UNICEF.

Contado, T.E. (1989) "Approches de la vulgarisation agricole: enseignements à tirer de l'étude de cas de la FAO", dans le rapport de la Consultation mondiale sur la vulgarisation agricole, 4-8 décembre 1989, Rome: FAO.

De Beer, J. et M. McDermott (1989) The Economic Value of Non-Timber Forest Products in South-East Asia, Amsterdam: Netherlands Committee for IUCN.

De Janvry, A., E. Sadoulet et L. Wilcox (1986) "Rural Labour in Latin America", WEP Working Paper, Geneva: ILO.

De Janvry, A. et R. Garcia (1988) "Rural Poverty and Environmental Degradation in Latin America: Causes, Effects, and Alternative Solutions", document soumis à la Consultation internationale sur l'environnement, le développement viable et le rôle des petits exploitants", Rome: FIDA, 11-13 octobre 1988.

Dejene, A. (1989) "The Training and Visit Agricultural Extension in Rainfed Agriculture: Lessons from Ethiopia", World Development, 17(10).

Deolalikar, A. (1990) "Rural Services and Public Works in Developing Countries - The Role of Access to Credit, Primary Health Services, and Public Works in Poverty Alleviation", A Background Paper for the Third Progress Report on WCARRD Follow-up, Rome: FAO.

Dey, J. (1990) "Design for Sustainable Farmer-Managed Irrigation Schemes in Sub-Saharan Africa", A Paper prepared for the International Workshop on Design for Sustainable Farmer-Managed Irrigation Schemes in Sub-Saharan Africa, Wageningen Agricultural University, The Netherlands, 5-8 February 1990.

Drèze, J. et A. Sen (1989) Hunger and Public Action, Oxford: Clarendon Press.

ECLAC (1991) Magnitud de la pobreza en América Latina en los años ochenta (LC/G.1653-P), Santiago, Chile.

Evenson, R. (1989) "Agricultural Technology and Market Failure: Evidence for Brazil", Paper presented at the World Bank Conference on Agricultural Development Policies and the Theory of Rural Organisation, Annapolis, June 1989.

Evenson, R. (1990) "Rural Institutions and Rural Poverty in Asia", A Paper prepared for the Asian Development Bank Project, "Priority Issues and Policy Measures to Alleviate Rural Poverty", Manila: Asian Development Bank.

FAO (1981) Charte des paysans: Déclaration de principes et programme d'action de la Conférence mondiale sur la réforme agraire et le développement rural, Rome: FAO.

FAO (1986) La situation de l'alimentation et de l'agriculture 1986, Rome: FAO.

FAO (1987) Politiques de prix agricoles: problèmes et propositions, Collection FAO: Développement économique et social Nº 42, Rome: FAO.

FAO (1988) Efficacité des services de vulgarisation agricole auprès des femmes rurales en Afrique, Volume 2, Rapport de l'atelier sur l'efficacité des services de vulgarisation agricole auprès des femmes rurales en Afrique, organisé par la FAO, Harare, Zimbabwe, 5-9 octobre 1987.

FAO (1989) "Effets des programmes de stabilisation et d'ajustement structurel sur la sécurité alimentaire", Etude FAO Développement économique et social Nº 89, Division des produits et du commerce, Rome: FAO.

FAO (1990a) "Rapport sur l'état d'avancement du projet d'évaluation des ressources forestières en 1990", Comité des forêts, dixième session, (COFO-90/8(a)), Rome, septembre 1990.

FAO (1990b) Rapport de la Consultation mondiale sur la vulgarisation agricole, 4-8 décembre 1989, Rome: FAO.

FAO (1991a) "The Use of Socio-Economic Indicators for Evaluating Progress in Implementing the Programme of Action of the World Conference on Agrarian Reform and Rural Development", Paper prepared for A Meeting of Experts on Social Development Indicators, Moroccan Ministry of Planning/UNRISD, Rabat, Morocco, 8-11 avril 1991.

FAO (1991b) "Problèmes et perspectives pour une agriculture et un développement rural durables", Document principal Nº 1, Conférence FAO/Pays-Bas sur l'agriculture et l'environnement, 's-Hertogenbosch, Pays-Bas, 15-19 avril 1991.

FAO (1991c) "Critères, instruments et moyens pour une agriculture et un développement rural durables", Documento principal Nº 4, Conférence FAO/Pays-Bas sur l'agriculture et l'environnement, 's-Hertogenbosch, Pays-Bas, 15-19 avril 1991.

FAO (1991d) "Population, Environment and Sustainable Agriculture and Rural Development", Miscellaneous Document Nº 2, Conférence FAO/Pays-Bas sur l'agriculture et l'environnement, 's-Hertogenbosch, 15-19 avril 1991.

FAO (1991e) "Rural Poverty, Agricultural Productivity and Environmental Degradation", A Paper prepared for the UNCED Secretariat, Rome: FAO.

FAO (1991f) "Ajustement agricole international", septième rapport, Conférence de la FAO, vingt-sixième session, Rome, 9-28 novembre, 1991.

FAO (1991g) Situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture 1990, Rome: FAO.

Gaiha, R. (1989a) "Structural Adjustment and Household Welfare in Rural Areas - A Micro-Economic Perspective" (mimeo), Rome: FAO.

Gaiha, R. (1989b) "Poverty, Agricultural Production and Prices in Rural India - A Reformulation", Cambridge Journal of Economics, Vol. 13.

Gish, O., R. Malik, P. Sudharto (1988) "Who Gets What? Utilization of Health Services in Indonesia", International Journal of Health Planning and Management, Vol. 3:185-196.

Gonzalez-Vega, C. (1984) "Credit-Rationing Behaviour of Agricultural Lenders: The Iron Law of Interest-Rate Restrictions", in D. Adams, D. Graham and J.D. Von Pischke (eds.), Undermining Rural Development with Cheap Credit, London: Westview Press.

Hansen, S. (1990) "Environment and Rural Poverty", A Background Paper for the Finalization Symposium of the Research Project, "Priority Issues and Policy Measures to Alleviate Rural Poverty, Asian Development Bank, Manila.

OIT (1988) "Rural Employment Promotion", Report VII; Geneva: ILO.

Islam, R. (1990) "Alleviation of Rural Poverty, Growth and Macroeconomic Policies: The Asian Experience", (mimeo), A Paper prepared for the EDI Seminar on "Poverty Alleviation Through Agricultural Projects", New Delhi: ARTEP, ILO.

ISRIC/UNEP (1990) World Map of the Status of Human-Induced Soil Degradation, An Explanatory Note, Global Assessment of Soil Degradation (GLASOD), Wageningen: International Soil Reference and Information Centre.

Jagannathan, N. "Poverty, Public Policies and the Environment", Environment (1989) Working Paper No. 24, Washington D.C.: The World Bank.

Jamison, D.T. et L.J. Lau (1982) Farmer Education and Farm Efficiency, Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Jodha, N. (1986) "Common Property Resources and Rural Poor in Dry Regions of India", Economic and Political Weekly, 21(27).

Krueger, A., M. Schiff et A. Valdés (1988) "Agricultural Incentives in Developing Countries: Measuring the Effect of Sectoral and Economy-wide Policies", The World Bank Economic Review, 2(3).

Kurien, J. (1991) "Ruining the Commons and Responses of the Commoners: Coastal Overfishing and Fishermen's Actions in Kerala State, India", (mimeo), Geneva: UNRISD.

Lane, C. (1990) "Barabaig Natural Resource Management: Sustainable Lane Use Under Threat of Destruction", UNRISD Discussion Paper No. 12, Geneva: UNRISD.

Lele, U. et S. Stone (1989) "Population Pressure, the Environment Agricultural Intensification: Variations on the Boserup Hypothesis", Managing Agricultural Development in Africa (MADIA) Discussion Paper 4, Washington D.C.: The World Bank.

Lipton, M. et R. Longhurst (1989) New Seeds and Poor People, London: Unwin Hyman.

Lipton, M. (1983) "Labour and Poverty", World Bank Working Paper No. 616, Washington D.C.: The World Bank.

Mahar, D. (1989) "Deforestation in Brazil's Amazon Region: Magnitude, Rate and Causes", in Gunter Schramm and Jeremy Warford (eds.), Environmental Management and Economic Development, Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Migot-Adholla, S. et al (1991) "Indigenous Land Rights Systems in Sub-Saharan Africa: A Constraint on Productivity?" The World Bank Economic Review, Vol. No. 1.

Molnar, A. (1989) "Land Tenure and the Adoption of Soil and Moisture Conservation Treatments", in Asia Region Review of Watershed Development Strategies and Technologies, Washington D.C.: The World Bank.

Mortimore (1989) "The Causes, Nature and Rate of Soil Degradation in the Northernmost States of Nigeria and an Assessment of the Role of Fertilizer in Counteracting the Processes of Degradation", Environment Department Working Paper No. 17, Washington D.C.: The World Bank.

Norse, D. (1988) "Policies for Sustainable Agriculture: Getting the Balance Right" - A paper presented at the International Consultation on Environment, Sustainable Development and the Role of Small Farmers, Rome: IFAD, 11-13 October 1988.

Osmani, S.R. (1988) "Social Security in South Asia", (mimeo), London: STICERD, London School of Economics and Political Sciences.

Platteau, J.P. (1990) Land Reform and Structural Adjustment in Sub-Saharan Africa: Controversies and Guidelines, Rome: FAO (forthcoming).

Ravallion, M. (1989) "Land-Contingent Poverty Alleviation Schemes", World Development, Vol. 17, No. 8.

Ravallion, M. (1990) "Reaching the Poor through Rural Public Employment - A Survey of Theory and Evidence", World Bank Discussion Paper No. 94, Washington D.C.: The World Bank.

Ravallion, M. (1991) "On the Coverage of Public Employment Schemes for Poverty Alleviation", Journal of Development Economics, Vol. 34.

Repetto, R. et al (1989) Wasting Assets: Natural Resources in the National Income Accounts, Washington D.C.: World Resources Institute.

Riskin, C. (1988) China's Political Economy: the Quest for Development Since 1949, Oxford: Oxford University Press.

Sarris, A. (1987) "Agriculture Non-Agriculture Interactions and the Impact of Stabilisation and Structural Adjustment Programmes", (mimeo), Rome: FAO.

Schultz, T.P. (1988) "Education Investments and Return" in H.C. Chenery and T.N. Srinivasan (eds.), Handbook of Development Economics Vol. I, North Holland: Elsevier Science Publishers B.V.

Srinivasan, T.N. (1990) "Rural Poverty: Conceptual Measurement and Policy Issues", (mimeo), Manila: Asian Development Bank.

Stahl, M. (1990) "Constraints to Environmental Rehabilitation Through People's Participation in the Northern Ethiopian Highlands", UNRISD Discussion Paper No. 13, Geneva: UNRISD.

Stoorvogel, J.J. et E.M.A. Smaling (1990) "Assessment of Soil Nutrient Depletion in Sub-Saharan Africa 1983-2000", Report No. 28, Vol. 1, The Winand Staring Centre, Wageningen.

Swanson, B.E., B.J. Farner, et R. Bahal (1990) "L'état de la vulgarisation dans le monde", dans le Rapport de la Consultation mondiale sur la vulgarisation agricole, 4-8 décembre 1989, FAO: Rome.

Swift, J. (1988) Major Issues in Pastoral Development with Special Emphasis on Selected Africa Countries, Rome: FAO.

Thomson, A. (1989) "Institutional Changes in Agricultural Product and Input Markets and their Impact on Agricultural Performance", (mimeo), Rome: FAO.

Thomson, A. et L. Smith (1990) "Privatization of Distribution of Inputs, Services and Marketing of Agricultural Output", Document de base préparé pour le troisième rapport sur le suivi du plan d'action de la CMRADR, Rome: FAO.

PNUD (1990) Rapport mondial sur le développement humain 1990, New York: Oxford University Press.

PNUD (1991) Rapport mondial sur le développement humain 1991, New York: Oxford University Press.

Unesco (1990) Statistical Yearbook 1990, Paris: Unesco.

FISE (1990) La situation des enfants dans le monde 1990, New York: Oxford University Press.

FISE (1991) La situation des enfants dans le monde 1991, New York: Oxford University Press.

Vivian, J.M. (1991) "Greening at the Grassroots: People's Participation in Sustainable Development", UNRISD Discussion Paper 23, Geneva: UNRISD.

Wade, R. (1987) Village Republics: Economic Conditions for Collective Action in South India, London: Cambridge University Press.

Walker, T.S. et J.G. Ryan (1990) Village and Household Economies in India's Semi-Arid Tropics, Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Banque mondiale (1986) Financing Education in Developing Countries: An Exploration of Policy Options, A World Bank Publication, Washington, D.C.: The World Bank.

Banque mondiale (1988) Policies for Adjustment, Revitalization, and Expansion, A World Bank Policy Study, Washington, D.C.

Banque mondiale (1990) Rapport sur le développement dans le monde 1990, New York: Oxford University Press.

Banque mondiale (1991) "Forest Policy Paper", draft of May 6, Washington, D.C.

Annexe 1

Rapports nationaux soumis pour le troisième Rapport de situation sur le Programme d'action de la CMRADR

AFRIQUE

Bénin
Burkina Faso
Burundi
République centrafricaine
Tchad
Comores
Congo
Côte d'Ivoire
Ethiopie
Gambie
Guinée
Kenya
Madagascar
Malawi
Mali
Mauritanie
Mozambique
Nigéria
Niger
Rwanda
Sénégal
Seychelles
Soudan
Tanzanie
Togo
Zanzibar, Tanzanie
Zimbabwe

ASIE ET PACIFIQUE

Chine
Fidji
Indonésie
Corée, République de
Malaisie
Myanmar
Pakistan
Philippines
Sri Lanka
Thaïlande
Vanuatu

AMERIQUE LATINE ET CARAIBES

Barbade
Bolivie
Brésil
Chili
Costa Rica
Cuba
Equateur
El Salvador
Guatemala
Haïti
Honduras
Jamaïque
Mexique
Nicaragua
Paraguay
Pérou
Trinité-et-Tobago
Uruguay

PROCHE-ORIENT

Algérie
Bahreïn
Chypre
Iran, Rép. islamique d'
Iraq
Jordanie
Maroc
Oman
Qatar
Arabie saoudite
Syrie
Tunisie
Turquie
Emirats arabes unis

Annexe 2

Classification régionale et liste des pays en développement figurant dans le rapport de la CMRADR

Afrique sub-saharienne	Proche-Orient/ Afrique du Nord	Amérique latine et Caraïbes	Asie et Pacifique
1. Angola	1. Afghanistan	1. Antigua-et-Barbuda	1. Bangladesh
2. Bénin	2. Algérie	2. Argentine	2. Bhoutan
3. Botswana	3. Bahreïn	3. Bahamas	3. Cambodge
4. Burkina Faso	4. Chypre	4. Barbade	4. Chine
5. Burundi	5. Djibouti	5. Belize	5. Cook, les îles
6. Cameroun	6. Egypte	6. Bolivie	6. Fidji
7. Cap-Vert	7. Iran, Rép. islamique d'	7. Brésil	7. Inde
8. République centrafricaine	8. Iraq	8. Chili	8. Indonésie
9. Tchad	9. Jordanie	9. Colombie	9. Corée, Rép. dém. de
10. Comores	10. Koweït	10. Costa Rica	10. Corée, Rép. de
11. Congo	11. Liban	11. Cuba	11. Laos
12. Côte d'Ivoire	12. Libye	12. Dominique	12. Malaisie
13. Guinée équatoriale	13. Maroc	13. République dominicaine	13. Maldives
14. Ethiopie	14. Oman	14. Equateur	14. Mongolie
15. Gabon	15. Qatar	15. El Salvador	15. Myanmar
16. Gambie	16. Arabie saoudite, Royaume d'	16. Grenade	16. Népal
17. Ghana	17. Syrie	17. Guatemala	17. Pakistan
18. Guinée	18. Tunisie	18. Guyana	18. Papouasie-Nouvelle-Guinée
19. Guinée-Bissau	19. Turquie	19. Haïti	19. Philippines
20. Kenya	20. Emirats arabes unis	20. Honduras	20. Samoa
21. Lesotho	21. Yémen	21. Jamaïque	21. Iles Salomon
22. Libéria		22. Mexique	22. Sri Lanka
23. Madagascar		23. Nicaragua	23. Thaïlande
24. Malawi		24. Panama	24. Tonga
25. Mali		25. Paraguay	25. Vanuatu
26. Mauritanie		26. Pérou	26. Viet Nam
27. Maurice		27. St-Kitts-et-Nevis	
28. Mozambique		28. Ste-Lucie	
29. Namibie		29. St-Vincent-et-Grenadines	
30. Niger		30. Suriname	
31. Nigéria		31. Trinité-et-Tobago	
32. Rwanda		32. Uruguay	
33. Sao Tomé-et-Principe		33. Venezuela	
34. Sénégal			
35. Seychelles			
36. Sierra Leone			
37. Somalie			
38. Soudan			
39. Swaziland			
40. Tanzanie			
41. Togo			
42. Ouganda			
43. Zaïre			
44. Zambie			
45. Zimbabwe			