

Questions de pauvreté rurale, d'emploi et de sécurité alimentaire



**Sommet mondial
pour le développement
social**

Copenhague, 6-12 mars 1995



**Organisation des Nations Unies pour
l'alimentation et l'agriculture**

Table des matières

1

Introduction

4

Environnement propice à soulager la pauvreté rurale

7

Pauvreté rurale et emploi

13

Conclusions



A l'approche du III^{ème} millénaire, le monde n'a pas su garantir un des droits fondamentaux de l'homme : le droit à la nourriture.

Dr Jacques Diouf
Directeur général de la FAO

Introduction

Il y a dans le monde 1,1 milliard de pauvres dont 800 millions vivent dans les zones rurales; pourtant, dans de nombreux pays en développement, le secteur rural continue d'être négligé et, de fait, exploité principalement au service des intérêts urbains. Les ressources disponibles ont été utilisées pour investir dans l'industrie et les services, financer la fonction publique, améliorer les infrastructures et les conditions de vie dans les villes. Cela ne laisse guère d'espoir aux pauvres ruraux de briser le cercle vicieux de leur pauvreté.

Les nations en développement sont également confrontées à un environnement international difficile et contraignant. Cela inclut des programmes d'ajustement structurel qui ne tiennent guère compte des limites imposées par leurs économies essentiellement agricoles de ces pays, de l'instabilité des marchés pour la plupart de leurs exportations et de la concurrence internationale croissante (suite à l'accord de l'Uruguay Round) à laquelle doivent faire face leurs industries naissantes et leurs faibles économies agricoles; ils supportent en outre la charge d'une dette qui est en grande partie la conséquence de la dégradation des termes de l'échange et des conditions des prêts pour des projets économiques qui n'ont pas produit les résultats escomptés.

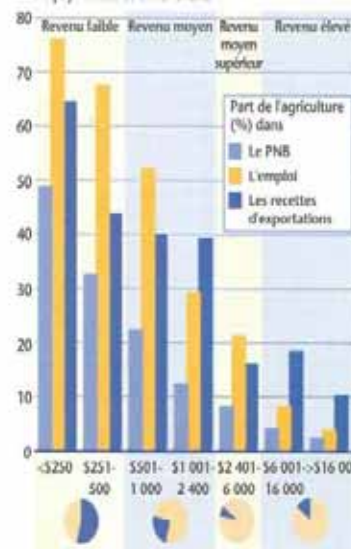
Les pauvres ruraux sont directement ou indirectement tributaires de l'agriculture comme source d'emploi et de revenu; stimuler l'économie rurale, plus particulièrement grâce à une augmentation durable de la production alimentaire et agricole, est donc l'un des principaux moyens de réduire la misère et le chômage rural. Etant donné la large part revenant aux pauvres ruraux dans l'ensemble du problème social, il faut aussi qu'ils participent à sa résolution. Car, aujourd'hui, le secteur rural joue un rôle non seulement économique mais également social, par commission et par omission. Par commission, il assure nourriture et emploi à une proportion substantielle de la population et ce rôle peut être considérablement développé. Par omission, il laisse sans emploi un grand nombre d'individus qui réussissent à peine à survivre.

Tant que la rentabilité de la production agricole restera aussi faible, il sera pratiquement impossible à l'agriculture de concurrencer l'industrie et les services pour l'obtention de capital. Mais, si le coût social occulte du maintien de l'agriculture dans sa précarité actuelle -gaspillage massif de ressources humaines, coût des soins de santé dans les zones rurales, destruction de l'environnement (ici, les aspects écologiques et sociaux se rencontrent), répartition déséquilibrée de la population entre les zones rurales et urbaines, problèmes sociaux croissants dans les villes - était inclus dans l'équation, le coût réel pour les économies des pays en développement apparaîtrait beaucoup plus clairement. Il coûtera beaucoup moins cher à longue échéance d'investir dans la mise en valeur durable du potentiel de l'agriculture, des forêts et des pêches que de résoudre les problèmes sociaux dus au fait que le secteur rural est négligé.

Le délaissement séculaire de l'agriculture reflète le peu de valeur accordé dans le passé aux ressources naturelles. Le fait que l'on reconnaît de mieux en mieux leur importance et leur fragilité fournit un autre argument solide en faveur d'une augmentation des investissements dans l'agriculture, les pêches et les forêts, et du dédommagement des producteurs agricoles pour le rôle et les responsabilités dont ils s'acquittent en tant que garants de la sécurité alimentaire et gardiens des ressources naturelles.

Importance économique de l'agriculture

1989 - Revenu par habitant, dans les différents groupes de pays classés selon le revenu

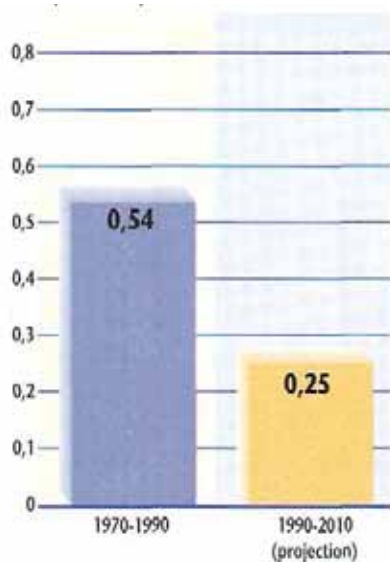


Part de la population mondiale dans les différents groupes de pays classés selon le revenu

Introduction

Production agricole mondiale

Taux (%) de croissance annuelle moyen de la production par habitant



L'accroissement de la production alimentaire est une condition nécessaire mais non suffisante de l'élimination de la faim et de la misère. En 1990, la production alimentaire mondiale par habitant était de 18 pour cent plus élevée que trente ans plus tôt et un calcul indique que la production actuelle de céréales, de racines et tubercules, de légumineuses et de légumes dans 91 pays en développement est suffisante pour nourrir leur population de 2,8 milliards d'habitants... sous réserve qu'elle soit partagée équitablement. Assurer le lien entre production et sécurité alimentaire implique tout un processus de commercialisation et de distribution au terme duquel il faut qu'il y ait des consommateurs ayant un pouvoir d'achat effectif. Aussi longtemps que les pauvres seront démunis des moyens de formation de revenu ou des ressources nécessaires, soit pour acheter de la nourriture soit pour produire et subvenir eux-mêmes à leurs besoins, ils continueront d'avoir faim. La question du partage équitable de l'accès aux ressources productives retiendra tout particulièrement l'attention du Sommet mondial pour le développement social.

Créer la volonté politique nécessaire pour appliquer des politiques de développement rural visant à stimuler l'économie agricole et améliorer la vie rurale, spécialement celle des pauvres - face à la résistance d'intérêts humains et économiques tels que les élites locales, les bureaucrates, les groupes économiques, les militaires - est sans aucun doute la tâche la plus difficile à affronter pour les gouvernements. Elle deviendrait plus simple s'il était possible de forger une alliance sur de larges bases à l'appui d'une telle politique. Des acteurs apparemment en opposition, y compris les pauvres eux-mêmes, appuieraient des politiques de réduction de la pauvreté (qui libéreraient le capital humain et conduiraient à une expansion du marché), visant à accroître la production alimentaire nationale et à ralentir le rythme de croissance des grandes villes, si l'on pouvait leur faire voir clairement ce qui est dans leur propre intérêt..

Le thème central du Sommet sera la pauvreté. Etant donné le manque de perspectives et d'agrément dans les zones rurales, les pauvres ruraux émigrent en foule vers les villes. Beaucoup y trouvent peu de soulagement, si bien que leur fuite a simplement pour effet de transférer la pauvreté rurale dans les zones urbaines, d'où misère et encore plus de désespoir créant des conditions propices à l'extrémisme politique et religieux et à la violence. Les groupes urbains, y compris les pauvres, sont plus visibles et retiennent donc davantage l'attention du gouvernement. Mais la solution à la prolifération des problèmes urbains est intimement liée à la solution des problèmes ruraux. La pauvreté urbaine conduit à son tour à l'émigration vers le Nord, stimulée par les images d'opulence transmises par les médias.

Aujourd'hui, à la fin du vingtième siècle, les pays développés eux-mêmes sont aux prises avec des situations qui commencent à refléter celles du Sud: destruction de l'environnement (à laquelle on commence maintenant à remédier), taux élevés de chômage, effondrement des structures sociales, accroissement du nombre de pauvres urbains marginalisés, inefficacité de certains remèdes économiques classiques pour résoudre les problèmes sociaux. Peut-être ces parallèles peuvent-ils servir de fondements pour des alliances Nord/Sud et pour le type de solidarité mondiale préconisé par le Sommet pour lutter contre la pauvreté et la marginalisation.

Introduction

Les problèmes généraux que posent l'agriculture et le développement rural durables (ARD) ont été examinés en profondeur à la Conférence de den Bosch en 1991¹, ainsi que dans le Chapitre XIV du Programme "Action 21" adopté par la CNUED en 1992. Le Sommet social devrait néanmoins examiner les principales questions liées à la pauvreté rurale.

Trois questions semblent revêtir actuellement une importance particulière:

- ◆ Comment surmonter les obstacles actuels à l'intensification de la production alimentaire destinée à la consommation locale?
- ◆ Comment mettre en œuvre des politiques d'équité sociale et de développement durable face à des contraintes internationales telles que le poids de la dette, l'ajustement structurel et les nouvelles règles du commerce mondial?
- ◆ Comment nourrir les populations urbaines exponentiellement croissantes?

Le présent document examine tout d'abord l'environnement souhaitable pour réduire la pauvreté rurale, puis soulève certaines questions intéressant la pauvreté rurale et l'emploi.

Il faut, pour un développement durable, aménager et conserver les ressources naturelles et orienter les changements techniques et institutionnels de manière à satisfaire les besoins des générations actuelles et futures (dans les secteurs de l'agriculture, des forêts et des pêches). Il s'agit de conserver les terres, les eaux et le patrimoine phyto- et zoogénétique, et d'utiliser des moyens sans danger pour l'environnement, techniquement bien adaptés, économiquement viables et socialement acceptables". Conseil de la FAO, 1988

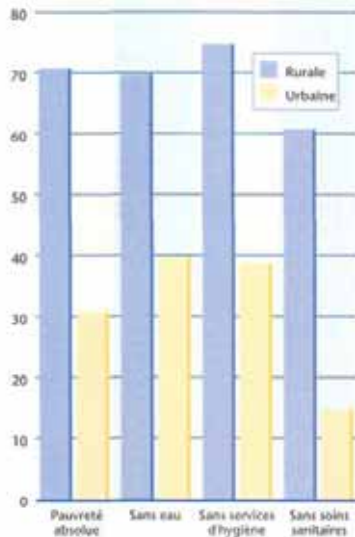
Les objectifs du concept d'ARD (agriculture et développement rural durables) sont la réalisation de la sécurité alimentaire grâce à un équilibre approprié et durable entre autosuffisance et autonomie, la création d'emplois et de revenus en zone rurale, en particulier pour éradiquer la pauvreté, la conservation des ressources nationales et la protection de l'environnement.

¹ Cf. Déclaration de den Bosch et Plan d'action pour une agriculture et un développement rural durables. Conférence FAO/gouvernement des Pays-Bas sur l'agriculture et le développement rural durables, Hertogenbosch, Pays-Bas, Avril 1991.

Environnement propice à soulager la pauvreté rurale

Indicateurs de pauvreté rurale-urbaine

Pourcentage de population rurale et urbaine vivant dans un état de pauvreté absolue ou n'ayant accès à aucun service essentiel dans les pays les moins avancés



Renverser les tendances passées des politiques économiques

Remédier à la négligence dont a souffert le secteur rural dans la majorité des pays nécessite des modifications fondamentales des politiques et de l'affectation des ressources: politiques macroéconomiques propres à stimuler l'économie rurale, politiques agricoles et mesures annexes en vue d'intensifier la production alimentaire destinée à la consommation locale, et arrangements institutionnels de nature à garantir que tous les acteurs puissent faire entendre leur voix et aient accès aux ressources.

Dans de nombreux pays, les producteurs agricoles, riches et pauvres, ont été pendant longtemps lourdement imposés (par exemple, taxes sur les cultures de rapport commercialisées). Les consommateurs urbains ont, quant à eux, bénéficié de subventions pour les produits alimentaires de base, ainsi que d'importations à bon marché. Les ruraux riches ont bénéficié de subventions pour les facteurs de production et pour les machines que les pauvres n'ont pas particulièrement l'habitude d'utiliser. Les effets insidieux d'une telle partialité ont été principalement ressentis par les couches les plus pauvres des communautés rurales. Aujourd'hui, un nombre croissant de pays apportent des corrections à cette situation.

De nouveaux progrès considérables devront être réalisés pour éliminer de telles distorsions. Leur correction est un objectif des programmes d'ajustement structurel (PAS). Les PAS tels que conçus et souvent appliqués ont des effets négatifs sur les pauvres (réduction des services sociaux, élimination des subventions, concurrence plus libre des importations sans préparation convenable des marchés nationaux, dévaluation soudaine de la monnaie). Néanmoins, l'ajustement structurel ne peut pas être considéré comme indésirable en soi. La question est de savoir quel devrait être le but des PAS, comment tenir dûment compte des limitations des économies à base agricole (en particulier les très fortes fluctuations des revenus et des ressources budgétaires qui peuvent rendre une planification précise pratiquement impossible), quelles mesures devraient prévoir les PAS, quel devrait être le calendrier de leur mise en œuvre, et comment pourra-t-on réduire leurs effets négatifs sur le bien-être social, sur l'environnement et, de fait, sur la production?² Un ajustement structurel respectueux des besoins de la population fait partie de l'environnement favorable; associer des représentants de tous les secteurs sociaux à la conception des PAS est un moyen de minimiser leurs incidences négatives.

Les politiques agricoles de la plupart des pays en développement ont été principalement axées sur la production des cultures de rapport aux fins de l'exportation. Cet objectif défini avant leur accession à l'indépendance a été dans une large mesure maintenu ensuite. Les recherches effectuées par la majorité des sociétés publiques et par toutes les sociétés privées ont été orientées vers les cultures de rapport; les services de vulgarisation ont de manière analogue concentré leur action sur des cultures ayant un haut potentiel commercial qui, en outre, occupent les terres les plus productives. Avec l'apparition des céréales hybrides à haut rendement (par exemple riz, maïs et blé) qui a conduit à ce qu'on a appelé la Révolution verte, ces céréales d'un intérêt majeur ont également attiré l'attention dans des zones à potentiel de production élevé, bénéficiant de l'irrigation ou de précipitations fiables. On s'est relativement peu intéressé aux variétés adaptées aux zones à faible potentiel et aux cultures vivrières de base pratiquées dans les zones rurales, telles que les céréales secondaires, les racines et les tubercules, qui sont principalement commercialisées et consommées localement.

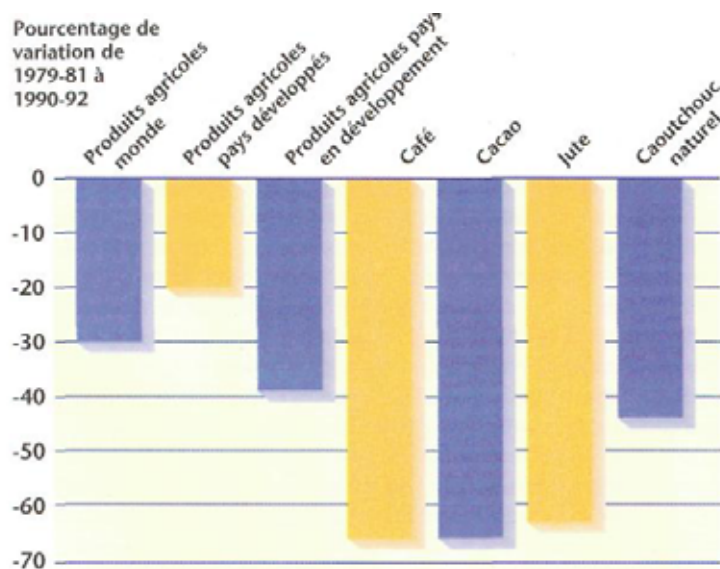
² L'UNICEF estime que 10 pour cent seulement des budgets nationaux sont consacrés aux aménagements sociaux (éducation, santé, eau, hygiène). Dans beaucoup de pays, la part qui revient aux zones rurales, surtout les zones pauvres, est négligeable. Il est inconcevable qu'un niveau de soutien social si faible soit encore amoindri par des programmes d'ajustement structurels (PAS).

Environnement propice à soulager la pauvreté rurale

L'évolution des marchés de la plupart des cultures de rapport n'a guère justifié un tel parti-pris. Pour ne donner que deux exemples: en 1991, les prix réels du café et du thé étaient tombés à leur plus bas

Chute de la valeur des produits agricoles

Depuis une dizaine d'années, les termes de l'échange de marchandises - mesurant la valeur des produits agricoles par rapport aux produits manufacturés et au pétrole brut - ont chuté. Les pays en développement ont été les plus touchés car certaines de leurs exportations de base ont perdu deux tiers de leur valeur.



Source : FAO - Rapport et perspectives sur les produits 1993-1994; La situation mondiale de L'ALIMENTATION et de l'agriculture 1994

niveau depuis 1950; quant à la chute des prix des produits de base exportés par l'Afrique entre 1986 et 1990, on a estimé qu'elle a coûté au continent 50 milliards de dollars E.-U. de manque à gagner.

Il y a toutes raisons aujourd'hui de concentrer davantage l'attention et les ressources sur les cultures vivrières destinées à la consommation locale, spécialement dans les pays à faible revenu et à déficit alimentaire.

Habiller les pauvres

Il n'est pas facile de garantir que les pauvres puissent faire entendre leur voix. Beaucoup de tentatives faites au cours des années ont échoué: les coopératives ont été transformées en instruments des riches et des gouvernements, les révoltes paysannes ont été étouffées, les porte-paroles ont été réduits au silence. Il n'y a aucune raison d'admettre que les pauvres pourront s'organiser plus facilement à l'avenir que dans le passé.

Groupements d'agriculture et politique nationale au Sénégal

L'ajustement structurel a aidé à faire de la politique agricole un domaine d'intérêt pour les ONG en général, en particulier celles qui représentent des populations rurales dont les vies sont directement affectées par les changements au niveau macro-économique. Aider la population rurale à comprendre la logique sur laquelle reposent ces changements et les contraintes avec lesquelles les gouvernements opèrent est une condition préalable de sa participation effective à la mise en place d'un environnement politique propice à l'agriculture et au développement rural durables. Au Sénégal, un effort de la Fédération des ONG du Sénégal (FONGS) pour parvenir à un dialogue de ce genre bénéficie d'un soutien de la FAO.

Lors d'un Forum national organisé par la FONGS en janvier 1993, auquel ont participé quelque 300 représentants d'organisations d'agriculteurs, de ministères et de donateurs, les incidences de l'ajustement structurel sur l'agriculture traditionnelle et sur l'environnement ont été examinées. Un résultat a été la création du Comité national de concertation rurale (CNCR), organe à large composition regroupant des fédérations nationales d'agriculteurs, d'éleveurs et de pêcheurs. Un an plus tard, le CNCR a été invité par le gouvernement à participer à des tables rondes sur le Programme d'ajustement structurel de l'agriculture qui est en cours de négociation.

Environnement propice à soulager la pauvreté rurale

"Chaque homme, chaque femme et chaque enfant a le droit inaliénable de manger à sa faim pour développer et entretenir ses capacités physiques et mentales. "

Conférence mondiale de l'alimentation, 1974

Au niveau local, la gestion communautaire traditionnelle des ressources a perdu de l'importance. Les ONG nationales et étrangères réussissent dans une mesure croissante à relancer les organisations communautaires et à faire reconnaître la valeur de la gestion collective des ressources. Elles jouissent pour cela de plusieurs avantages comparatifs, notamment leur présence sur le terrain, leur capacité de promouvoir des approches novatrices à l'appui des propres initiatives de la population rurale, et leur expérience de l'application d'approches participatives.

L'expérience récente montre qu'un dialogue constructif peut être instauré entre les petits producteurs organisés et l'administration (voir encadré). La gestion communautaire et le dialogue aux niveaux local et national prennent de plus en plus d'importance, car le rayon d'action des gouvernements diminue en raison du manque de ressources et des limitations de l'ajustement structurel.

La décentralisation et la transformation du rôle de direction de l'Etat en rôle de promotion, pourraient contribuer fortement à créer un environnement favorable: en déléguant des fonctions telles que la commercialisation, la vulgarisation, l'entreposage, le transport et le crédit à des institutions privées et communautaires, les gouvernements libéreront de maigres ressources humaines et financières qui pourront être utilisées plus efficacement pour construire des infrastructures, fournir des services aux très pauvres qui n'ont aucun moyen de payer, corriger les échecs et remédier aux insuffisances du marché, assurer que la législation soit effectivement appliquée, et créer les conditions voulues pour permettre aux nouvelles organisations économiques fondées sur la participation de la population d'opérer efficacement face à des organisations privées mieux établies. Il faut prendre soin d'assurer que le transfert du secteur public au secteur privé se fasse progressivement et sans heurts, sans quoi il pourrait y avoir une grave perturbation des services dont les pauvres seraient probablement les principales victimes. Il serait erroné d'admettre que le secteur privé est par définition efficace; il ne l'est pas plus que les ONG ne sont infaillibles.



Pauvreté rurale et emploi

A mesure que l'agriculture devenait moins autosuffisante (utilisation accrue de moyens de production achetés, par exemple) et que l'économie monétaire se diffusait, la pauvreté rurale a eu tendance à augmenter. Les gains monétaires à escompter de l'intensification du processus de production ont incité de nombreux gros producteurs à accroître les superficies cultivées au détriment des pauvres, sans forcément accroître la demande de main-d'œuvre agricole. La croissance démographique joue aussi un rôle indéniable: les projections indiquent que le monde comptera 7,2 milliards d'habitants en l'an 2010, dont 80 pour cent vivront dans les pays en développement, contre 76 pour cent en 1990.

Causes de la pauvreté rurale

Le phénomène de la pauvreté rurale est complexe et varie considérablement au sein des pays, et d'un pays à l'autre, de même qu'avec le temps. Parmi ses causes principales, figure l'accès insuffisant et inéquitable aux ressources productives telles que la terre, l'eau, les pêches, les forêts, le crédit, l'énergie.

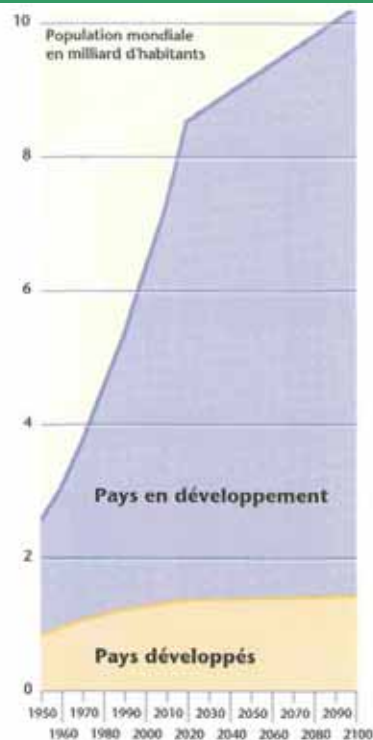
L'absence de possibilités de formation de revenu³, agricole ou autre est une autre cause importante de pauvreté rurale. En conséquence de facteurs tels que les faibles prix payés pour la production des exploitations agricoles, le déclin de l'économie rurale dans la plupart des pays, et la médiocrité des infrastructures de transport et de commercialisation, associés à une expansion rapide de la population rurale, il n'y a tout simplement pas assez de travail rémunéré. Par ailleurs, pendant les pointes saisonnières, il peut y avoir des pénuries de main-d'œuvre agricole.

Le fait que l'on ait négligé les cultures, les systèmes de production et les stratégies de survie des pauvres a contribué de diverses manières à la pauvreté rurale. L'introduction des variétés à haut rendement avec les enveloppes techniques associées, spécialement en Asie, a entraîné une perte de biodiversité, spécialement pour les variétés rustiques, qui a contribué à son tour à accroître l'insécurité alimentaire des pauvres (faible résistance à la sécheresse et aux maladies des variétés à haut rendement⁴). Les méthodes de culture modernes ont également eu des effets secondaires inducteurs de pauvreté tels que l'énorme réduction du grand nombre de plantes utilisées à des fins médicinales que les enveloppes techniques considèrent comme des "mauvaises herbes".

L'introduction de technologies non indigènes a également affecté les possibilités d'emploi: alors que certaines technologies remplacent la main-d'œuvre (mécanisation de la récolte de la canne à sucre), d'autres sont créatrices de travail (intensification de la production grâce, par exemple, à des systèmes intégrés de culture et d'élevage, aux cultures multiples, lutte intégrée contre les ravageurs). Les technologies nouvelles ont souvent un effet plus négatif sur la main-d'œuvre féminine (davantage de besoins fastidieux, plus lourde charge de travail ou encore perte d'un emploi), les hommes bénéficiant principalement de leurs effets positifs.

Ces inconvénients sont aggravés par la médiocrité des systèmes de distribution, aussi bien des produits agricoles que des facteurs de production et des biens de consommation, et par un accès limité aux services publics (éducation, santé, planification des naissances, soins aux personnes âgées) et la qualité de ces services. Non seulement les services de vulgarisation et les communications tendent à être médiocres et à intéresser des produits de base particuliers, mais fréquemment ils ne répondent pas aux exigences des pauvres; en outre le système d'enseignement officiel, quand il existe, répond davantage aux besoins des villes qu'à ceux du milieu rural.

Croissance démographique mondiale



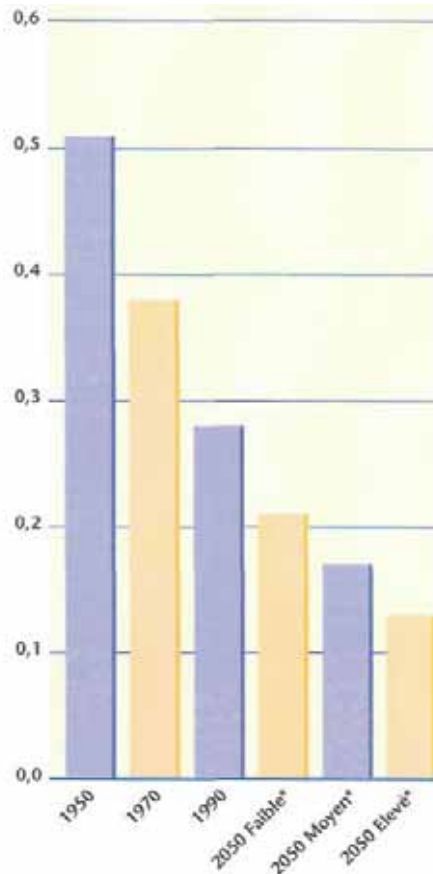
³ En Afrique sub-saharienne, plus de 50 pour cent de la main d'œuvre rurale est sous-employée (Cf. Comité préparatoire du Sommet mondial pour le développement social : "Réunion d'experts sur l'expansion de l'emploi productif", novembre 1993).

⁴ Le Zimbabwe offre un exemple type. Les agriculteurs achetaient des semences hybrides aux grandes sociétés mais il n'y avait pas de sorgho et de mil adaptés à la sécheresse. Actuellement, ils produisent et distribuent leurs propres semences par le biais d'une ONG nationale ; c'est un bon exemple d'initiative privée servant les intérêts des agriculteurs. Cf. *Bulletin développement - éducation échange*, FAO, 1994.

Pauvreté rurale et emploi

L'enjeu de la production alimentaire: plus d'habitants sur une superficie limitée

Terre arable par habitant



*Basé sur les projections faibles, moyennes, élevées, de la Division de la population des Nations Unies.

⁵ Le but ultime de la sécurité alimentaire mondiale a été défini par la FAO en 1983 : "garantir à tous et toujours l'accès physique et économique aux denrées alimentaires de base indispensables".

⁶ D'après les projections des Nations Unies, la population urbaine des pays en développement passera de moins de un milliard d'habitants (29 pour cent de la population totale de ces pays) en 1980, à 2,7 milliards d'habitants (47 pour cent) en 2010 - c'est à dire dans 15 ans à peine

L'accès de plus en plus problématique aux sources d'énergie essentielles pour la cuisson des aliments, spécialement le bois, mais aussi l'énergie nécessaire pour l'éclairage domestique et l'agriculture mécanisée (pompes, industrie rurale), associé à l'incapacité des pauvres à payer pour l'énergie commerciale telle que le kérosène, et les difficultés techniques que soulève l'introduction d'autres sources d'énergie rendent encore plus profond le piège de la pauvreté rurale.

Les conséquences de la pauvreté rurale

La pauvreté rurale a trois conséquences principales:

- ♦ La première est l'insécurité alimentaire⁵, puisque, de tous les besoins de l'homme, la nourriture est le plus fondamental. Le manque d'accès à des approvisionnements réguliers en vivres permettant d'assurer un régime équilibré est aggravé par la pression à vendre plutôt qu'à consommer les produits alimentaires de grande valeur marchande tels que les fruits, le lait et la viande. Les régimes alimentaires insuffisants et déséquilibrés, et le manque d'eau propre sont des causes de mauvaise santé et de maladie qui, à leur tour, réduisent la capacité des pauvres à travailler productivement.
- ♦ L'appauvrissement des ressources naturelles et la détérioration de l'environnement sont également des conséquences de la pauvreté rurale car les pauvres sont contraints, du fait de la pression démographique et du manque d'accès aux terres productives, à cultiver des terres marginales fragiles (spécialement des terres communales), pratiquer le surpâturage, et détruire des ressources forestières et des pêcheries côtières dans un effort désespéré pour survivre dans l'immédiat, qui réduit ensuite leurs chances de survie à plus longue échéance. Mais les pauvres sont loin d'être les seuls responsables des dommages causés à l'environnement: l'agriculture moderne a, dans le Sud comme dans le Nord, conduit à l'érosion des sols, à la pollution des eaux et à la perte de biodiversité.

L'exode rural des pauvres, surtout des hommes, a pour résultat une "féminisation" des campagnes qui se retrouvent privées d'hommes valides, jeunes et instruits, et sont menacées d'une pénurie totale de main d'œuvre. Parallèlement, l'urbanisation massive⁶ aggrave les problèmes d'alimentation de ce sous-prolétariat urbain fragilisé, ainsi que les problèmes économiques et sociaux des zones urbaines (violence et insécurité qui gagnent même les "beaux" quartiers). Un des enjeux majeurs du XXIème siècle sera de parvenir à nourrir cette population par la production intérieure et les importations.

Solutions et obstacles à surmonter

Les solutions à ces difficultés chroniques sont bien connues. Le problème est de les mettre en application. Autrement dit, nous savons quoi faire, mais nous le faisons rarement face aux réalités économiques, politiques et sociales.

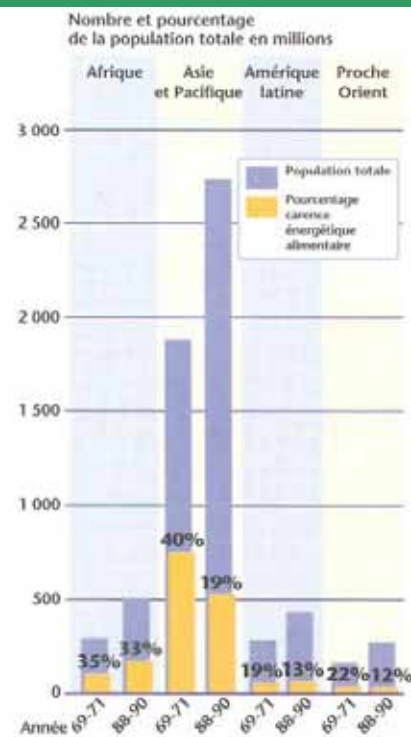
Promouvoir le développement rural en général aidera les moins pauvres, mais y aura-t-il aussi des retombées positives sur les pauvres ruraux? Une économie rurale dynamique stimulera-t-elle la demande de services non agricoles, de biens produits dans des centres urbains et par conséquent l'offre d'emplois? La théorie du "ruissellement" revient-elle à l'ordre du jour? Dans des situations où les ressources totales sont limitées, entre autres par le service de la dette étrangère, comment les gouvernements réussiront-ils à réduire telle ou telle allocation particulière et à surmonter les objections de ceux qui ont certains droits (les militaires) et sont plus susceptibles que d'autres (services sociaux). Lorsque les décisions sont irrévocablement conditionnées par l'ajustement structurel et "le mécanisme du marché", le relèvement des prix agricoles et la transformation des termes de l'échange en faveur du secteur agricole peuvent être problématiques et lents. La hausse des prix des produits alimentaires appauvrira encore les zones urbaines où les désordres s'intensifieront. Ce sont les difficultés que les gouvernements doivent affronter.

L'emploi non agricole (transformation, services ruraux, fabrications métalliques, industries artisanales) progresse rapidement dans certains pays tels que la Chine et les pays d'Asie du Sud-Est, réduisant ainsi la pauvreté rurale. Mais il peut avoir pour effet d'aggraver encore les pénuries de main-d'œuvre agricole là où il y en a, car les emplois non agricoles ont tendance à être mieux payés, si bien que les travailleurs sont peu enclins à accepter un emploi agricole lorsqu'il existe d'autres possibilités.

Les industries alimentaires offrent un moyen de créer des emplois et de conserver la valeur ajoutée dans les zones rurales. Les chercheurs devraient trouver des moyens de surmonter les problèmes que posent la nature périssable de nombreuses productions vivrières locales et leur transformation; ces insuffisances sont cause d'un gaspillage considérable et font que les aliments locaux sont moins attrayants pour les citoyens. Il y a également lieu d'améliorer l'innocuité et la qualité des produits alimentaires de ce type.

Aussi longtemps que la pauvreté absolue existe dans les zones rurales, des programmes de travaux publics visant à construire les infrastructures nécessaires (routes, ponts, marchés) et assurer la conservation des sols et des eaux par exemple, auront un rôle à jouer. La rémunération partielle sous forme d'aide alimentaire devrait-elle être utilisée dans des programmes de ce genre ou limitée aux situations d'urgence? Si les travaux de génie civil créent des emplois temporaires, un meilleur équilibre doit être trouvé entre leur fonction de création d'emplois et leur fonction de création d'infrastructures. Est-il praticable de planifier et mettre en œuvre des programmes de travaux de génie civil avec la participation de la population locale? On pourrait ainsi faire en sorte que le génie civil résolve les problèmes identifiés par la population qui sera ensuite en mesure

Population ayant des carences énergétiques alimentaires*



*Individus dont l'apport énergétique alimentaire moyen annuel ou le niveau d'apport alimentaire estimatifs sont inférieurs à ce qui est nécessaire pour maintenir le poids corporel et permettre une légère activité physique.

Source : Service d'analyse statistique, Division de la statistique - FAO

Pauvreté rurale et emploi

L'urbanisation au niveau intermédiaire offre une solution de remplacement à l'exode rural vers les grandes villes. De nombreux pays pauvres ne sont pas sururbanisés, ils sont mal urbanisés. Ce qui leur fait défaut c'est un réseau de villes intermédiaires qui corrigerait le déséquilibre actuel. En favorisant la création d'emplois, une politique axée sur la création de villes intermédiaires permettrait d'absorber l'excédent de population rurale. Des programmes de développement participatif pourraient être mis en œuvre à un niveau de ce système de villes intermédiaires, le hameau rural. La croissance des petits villages ruraux pourrait être stimulée par une politique d'infrastructures et de logement, et un soutien au secteur officieux. Cela conduirait à un échange dynamique entre ville et campagne au sein de petites régions. Une action parallèle dans ce domaine et dans celui de la restauration de l'environnement permettrait ainsi d'intégrer l'urbanisation intermédiaire dans un processus d'écodéveloppement.

Grigori Lazarev: *Vers un écodéveloppement participatif*.
L'Harmattan, Paris 1993.
(Original non disponible – retraduit de l'anglais)

d'assurer elle-même la gestion et l'entretien après l'achèvement du programme.

Pour assurer aux pauvres un accès équitable aux ressources, le contrôle doit être arraché à ceux qui l'exercent inéquitablement maintenant, y compris les citoyens privés et les organismes d'Etat. La terre et l'eau sont des ressources majeures. Peut-on améliorer l'accès à ces ressources en mettant en application une réforme foncière et une législation sur les droits et obligations des utilisateurs des pâturages, des forêts et de l'eau? L'expérience acquise jusqu'à maintenant est-elle encourageante? Dans le passé, la gestion communautaire des plans d'eau, des pâturages, des forêts et des pêcheries côtières était traditionnellement largement répandue. Dans certains cas, ces systèmes se désagrègent maintenant pour des raisons sociales ou économiques, ou bien ils sont sapés par des politiques de privatisation.

Le crédit est une autre ressource essentielle dont les pauvres sont souvent privés. Les systèmes de crédit officieux sont-ils une solution viable? Les ONG ont-elles effectivement réussi à promouvoir le crédit officieux? Quelles leçons ont pu être dégagées?

Une discrimination positive est-elle nécessaire pour assurer aux femmes rurales l'accès aux ressources productives, au crédit et à l'éducation? La charge croissante que représentent pour elles la production alimentaire et agricole, la survie de la famille et la protection de l'environnement semble justifier une telle discrimination en leur faveur. Les politiques, les activités de formation et les services de vulgarisation doivent être adaptés aux spécificités de chaque sexe.

L'expansion verticale de la production végétale et animale des groupes typiquement pauvres est-elle une option viable pour accroître la production et le nombre d'emplois tout en limitant la destruction des ressources? A quel degré peut-on exploiter à cette fin la synergie entre les technologies traditionnelles et modernes (par exemple maximisation de la rotation des cultures, utilisation d'engrais vert, lutte organique contre les ravageurs, utilisation judicieuse des engrais chimiques)? Semblables combinaisons peuvent avoir un plus fort coefficient de main-d'œuvre et être respectueuses de l'environnement.

Comment la recherche agricole peut-elle aider à atteindre les objectifs de sécurité alimentaire et à soulager la pauvreté (par exemple en accroissant durablement la productivité de zones marginales ou pauvres en ressources telles que les zones arides ou montagneuses, en élevant les rendements des cultures vivrières locales, en améliorant et remettant en honneur des pratiques traditionnelles écologiquement valables)? Quelle expérience les ONG ont-elles acquise dans ce domaine? Une assistance technique devrait être fournie à l'appui des pratiques existantes, en tablant sur les connaissances, l'expérience et les stratégies de production de la population. A quel point peut-on remédier aux limitations de ces dernières par la connaissance scientifique de l'agriculture et de l'agroécologie?

Quelle expérience les ONG ont-elles en matière d'association de la population rurale au développement de la technologie dans des domaines tels que l'agroforesterie, la conservation des sols et des eaux, et la biodiversité? La première Révolution verte a accru la production alimentaire, mais avec certains effets secondaires négatifs considérables (perte de biodiversité, pauvreté rurale accrue parmi les travailleurs sans terre, marginalisation de cultures importantes telles que les légumineuses, érosion des sols, épuisement ou salinisation de l'eau souterraine⁷). La nouvelle Révolution verte doit être respectueuse de l'environnement, orientée vers les cultures vivrières et socialement acceptable. La FAO est d'avis qu'il serait possible d'accroître considérablement les rendements moyens des agriculteurs pour de nombreuses cultures importantes. Que faut-il faire pour mettre ce potentiel en valeur?

Pauvreté rurale et emploi

Le savoir populaire

Alors que les politiciens et les chercheurs s'efforcent de trouver des politiques et techniques appropriées, les paysans du monde entier continuent à travailler, comme leurs ancêtres l'ont toujours fait. C'est ce que l'on découvre de plus en plus et la leçon est appliquée avec des résultats très positifs dans l'ensemble du monde en développement. A Puno, au Pérou, par exemple, le système waru-waru pré-Inca de cultures en billons et d'hydroculture permet de combattre les dommages causés par le givre qui est un grave problème. Dans la province de Khonkaen, un système traditionnel intégré de cultures et d'élevage assure la sécurité alimentaire et la production d'un excédent commercialisable. En Inde, certaines variétés locales de céréales atteignent des rendements analogues à ceux des semences "améliorées", mais avec moins de facteurs de production et avec une plus grande résistance à la sécheresse et aux maladies (exemples tirés des Bulletins développement-éducation-échange de la FAO). Des résultats analogues sont actuellement découverts, améliorés, partagés et diffusés dans le monde entier, non seulement par les ONG mais aussi par des donateurs bilatéraux et par le système des Nations Unies (FAO, FIDA), car l'on se rend de mieux en mieux compte que les connaissances traditionnelles convenablement appliquées sont aussi hautement perfectionnées et, dans de nombreux cas, supérieures aux ensembles d'apports modernes, quant à leurs effets totaux.

Etant donné les préoccupations de durabilité et de protection de l'environnement qu'inspirent les techniques agricoles modernes, faudrait-il faire plus de place à des technologies "plus douces" faisant appel à des pratiques de gestion fondées sur les connaissances existantes, et où l'information jouera un rôle important (moins de grands systèmes d'irrigation nouveaux, davantage de systèmes de collecte et d'utilisation de l'eau peu coûteux et efficaces, gérés par les utilisateurs; moins d'engrais chimiques, recours accru à des systèmes intégrés de nutrition des plantes et à des mesures de conservation des sols; moins de pesticides, la préférence étant donnée à la lutte intégrée contre les ravageurs)? Cela serait-il un moyen de faire une plus large place aux pratiques holistiques traditionnelles? Quelle expérience les ONG ont-elles acquises des échanges d'agriculteur à agriculteur (manière dont les techniques inventées par les agriculteurs ont toujours été mises en commun) et quelles sont les conditions du succès?

La réorientation vers un nouveau système de ce genre exigera une bonne dose d'humilité de la part des "experts" nationaux et étrangers, qui reconnaîtront la valeur des connaissances locales et la sagesse des pratiques traditionnelles, ainsi que des stratégies de survie à la fois complexes et multiples utilisées par les pauvres.

Une éducation générale et une formation professionnelle sont essentielles pour préparer la population rurale, plus particulièrement à des emplois non agricoles. On reconnaît maintenant qu'il est extrêmement profitable d'investir dans l'enseignement de type général: "l'éducation est la clé du développement de la capacité individuelle à s'adapter à l'évolution de la situation. Une bonne éducation générale... familiarise avec la communication, le raisonnement abstrait et la recherche de solutions aux problèmes...." - pour employer les termes de la Réunion d'experts sur le développement des emplois productifs, convoquée à titre de contribution au Sommet social. Quelles méthodes de formation peuvent le mieux mettre les petits agriculteurs en mesure de discuter les mérites relatifs de diverses options techniques? Que peut-on faire pour remédier au manque d'enseignants bien formés et qualifiés, et au fait que le personnel est peu disposé à aller travailler dans des zones lointaines? Que peut-on faire pour mieux adapter à la vie rurale les programmes d'études orientés vers la population urbaine?

L'assistance internationale devrait consacrer davantage de ressources aux pays qui se trouvent dans des conditions particulièrement difficiles parce que leur patrimoine est insuffisant - à savoir les pays à faible revenu et à déficit alimentaire. Quelles chances ont-ils, sans aide extérieure de longue durée, de surmonter leurs problèmes de pauvreté et d'insécurité alimentaire? Comment peut-on remédier à l'insensibilité d'une grande partie de l'aide étrangère aux besoins locaux et, plus spécialement, aux différences culturelles dans les sociétés du tiers monde? Comment peut-on réorienter les programmes d'aide au développement sur les problèmes réels et les rendre plus réalistes (en insistant davantage sur une transformation sociale subtile et moins sur des profits économiques rapides)? Les activités au titre de projets ont trop souvent été axées sur des solutions hautement techniques permettant aux sociétés d'ingénierie et de construction du pays d'origine de conclure des contrats lucratifs (grands barrages, centrales nucléaires, équipements agricoles perfectionnés). La dette massive du tiers monde est l'une des conséquences les plus frappantes de ce type de "développement" erroné. Serait-il possible de faire dans le Nord une campagne publique expliquant que ce que l'on a appelé "l'aide" au Sud a rarement été altruiste et devrait désormais aboutir à un transfert net de ressources adaptées aux besoins locaux et contrôlé par les bénéficiaires?

⁷ Cf. Vandana Shiva, *La violence de la révolution verte*.

Pauvreté rurale et emploi

"Action 21 repose sur l'idée que l'humanité est à un tournant de son histoire. Nous pouvons poursuivre les politiques actuelles qui perpétuent l'écart économique dans les pays et entre eux, qui augmentent la pauvreté, la faim, la maladie et l'analphabétisme dans le monde et qui causent la détérioration continue des écosystèmes dont nous dépendons pour survivre sur terre.

Ou bien nous pouvons changer de direction, ce qui entraînerait une amélioration des niveaux de vie pour tous, une meilleure protection et gestion des écosystèmes et un avenir plus sûr et plus prospère "

Agenda 21, UNCED



Dernière question, mais non des moindres, quel soutien faut-il apporter aux organisations populaires et autres institutions rurales représentatives pour qu'elles puissent effectivement se faire entendre? Comment peut-on convaincre les structures actuelles du pouvoir que le dialogue est dans leur intérêt? La stratification sociale (par sexe, castes et tribus, riches et pauvres, agriculteurs et éleveurs...), qui détermine habituellement les structures du pouvoir au niveau des villages, constitue-t-elle un obstacle insurmontable à l'habilitation des pauvres et des faibles? Quelle est l'expérience des ONG dans ce domaine? Avec les années, parce qu'elle a été trop utilisée et que l'on en a abusé, la notion de "participation populaire" s'est peut-être quelque peu dévaluée. Le concept de responsabilisation sociale et communautaire des autorités peut-il servir de base à une participation que retrouverait son sens et sa substance en se fondant sur les valeurs culturelles locales?

Dans le contexte de la représentation, il faut mentionner tout particulièrement les systèmes institutionnels et sociaux qui conduisent à l'aliénation sociale des femmes rurales pauvres, qui sont habituellement les principales victimes du délaissement et de la pauvreté. La charge déjà supportée par les femmes est aggravée par l'exode rural masculin, en conséquence duquel elles doivent assumer des responsabilités "masculines" aussi bien que "féminines" dans des sociétés qui ne sont pas organisées dans l'optique des femmes chefs de famille (30 pour cent des ménages ruraux en Afrique). Comment cette aliénation des femmes, qui constitue un gaspillage massif de ressources humaines, peut-elle être surmontée? Les rôles joués par les femmes rurales pauvres peuvent-ils être revalorisés et reconnus par la législation, y compris les droits à la propriété, les droits civils et les droits familiaux, pour leur permettre de développer leur potentiel? Même si une compréhension croissante de leurs fonctions et des obstacles qu'elles doivent surmonter conduit à des interventions plus efficaces en leur faveur, il y a beaucoup à faire.

Conclusions

Il pourrait se développer, autour des thèmes du Sommet, une convergence d'intérêts entre la communauté des ONG et de nouvelles options actuellement adoptées par la FAO. Les deux premières grandes questions évoquées dans l'introduction - production alimentaire aux fins de la consommation locale, effets internationaux sur la pauvreté, sécurité alimentaire - préoccupent spécialement depuis longtemps aussi bien les ONG qui s'occupent de développement que celles qui conduisent des activités de promotion. La troisième question - comment nourrir les villes du Sud - prendra de plus en plus d'importance dans les décennies à venir.

La FAO est convaincue que de nombreux pays du Sud, notamment en Afrique, ont le potentiel nécessaire pour accroître leur production agricole et, ce faisant, contribuer à réduire la pauvreté (grâce à la création d'emplois) et à accroître la production alimentaire. Mais il n'y a pas de baguette magique. Des facteurs économiques, sociaux et biophysiques complexes devront être simultanément pris en considération et ces combinaisons devront être constamment réexaminées. La communauté des ONG contribue déjà beaucoup à la réflexion et à l'action pour résoudre ces équations. La FAO a une expérience technique et politique, aussi bien positive que négative, dont il est possible de tirer parti. Les petits agriculteurs, leurs organisations communautaires, les ONG, les gouvernements et les organisations internationales devraient unir leurs forces pour mettre en œuvre les changements nécessaires.

Des programmes d'ajustement structurel convenablement conçus et mis en œuvre pourraient contribuer à la création d'un environnement économique plus sain, propice à un changement constructif dans les zones urbaines et rurales. Mais il sera peut-être difficile de parvenir à un accord sur la teneur de programmes de ce genre et sur leurs modalités de fonctionnement. Un système commercial international plus ouvert permettrait aux pays du Sud d'entrer équitablement en concurrence sur les marchés internationaux. Toutefois, l'accord de l'Uruguay Round pourrait avoir des effets négatifs sur quelques-uns des pays les plus pauvres du Sud (difficulté de soutenir la concurrence sur les marchés mondiaux sans traitement préférentiel, hausse des prix des produits alimentaires importés, interdiction des mesures de prix à l'échelle nationale). Le relèvement escompté des cours mondiaux des céréales devrait avoir pour effet d'accroître leurs prix à la production et ceux d'aliments de base analogues. Mais les consommateurs urbains et ruraux qui n'ont pas de moyens de production seront pénalisés.

En outre, certains estiment qu'en promouvant des économies de marché (libre) on oublie trop souvent que les conditions nécessaires pour permettre aux marchés d'opérer efficacement ne sont pas effectivement remplies. Les marchés mondiaux d'importants produits de base exportés par le Sud (du cacao et du thé au tabac et aux plantes médicinales) sont sous le contrôle d'"oligopsones" (quelques gros acheteurs, principalement des sociétés transnationales). Les marchés nationaux sont loin d'opérer librement puisque certains opérateurs ont un accès privilégié à l'information, alors qu'elle devrait être généralement disponible. Aussi longtemps que cette situation durera -et il est peu probable qu'elle soit modifiée par l'Uruguay Round ou par



"L'agriculture qui a joué un rôle déterminant dans le développement des pays qui sont maintenant riches, sera cruciale aussi pour le développement des pays qui sont maintenant pauvres. "

"Thepoverty of nations", W.H. Murdoch.

Conclusions



les PAS - il sera peu réaliste d'escompter la réalisation des bénéfices annoncés des mécanismes du marché.

Enfin., on commence à peine à s'attaquer aux problèmes associés

la croissance rapide des villes du Sud. De nombreux pays ne sont peut-être pas en mesure de gagner suffisamment d'argent avec leur production agricole ou industrielle et leurs services pour être à même *d'acheter sur les marchés mondiaux les aliments qu'ils ne peuvent* produire avec leurs propres ressources. L'aide alimentaire ne suffira probablement pas - même si elle devait être une option faisable. Pour de nombreux pays, l'accroissement de leur propre production, tout en étant techniquement viable, soulève beaucoup de difficultés qui ont été *évoquées plus haut. Que peut-on faire pour être prêt à affronter ce problème* qui sera celui du vingt et unième siècle?