



Conseil économique
et social

Distr.
GÉNÉRALE

E/1996/70
12 juin 1996
FRANÇAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

Session de fond de 1996
New York, 24 juin-26 juillet 1996
Point 6 c) de l'ordre du jour provisoire*

QUESTIONS RELATIVES À L'ÉCONOMIE ET À L'ENVIRONNEMENT :
ALIMENTATION ET DÉVELOPPEMENT DE L'AGRICULTURE

Examen et analyse de la réforme agraire et du développement rural

Note du Secrétaire général

Le Secrétaire général a l'honneur de faire tenir au Conseil économique et social, en annexe à la présente note, le rapport sur l'examen et l'analyse de la réforme agraire et du développement rural. Comme suite à la décision 1981/185 du Conseil, le secrétariat de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture a établi le rapport en collaboration avec d'autres organisations et organes concernés du système des Nations Unies.

* E/1996/100.

96-14769 (F) 200696 010796 030796



/...



CONFÉRENCE

Vingt-huitième session
Rome, 20 octobre - 2 novembre 1995
QUATRIEME RAPPORT DE SITUATION SUR LE PROGRAMME D'ACTION DE LA CMRADR

TABLE DES MATIERES

	Page
RESUME ANALYTIQUE	5
	Paragraphes
INTRODUCTION	
CMRADR: RAPPORTS, SUIVI ET EVALUATION	1-11
Thèmes principaux	
Rapports de la CMRADR	1-2
Changements récents dans la procédure d'établissement des rapports	3
Questionnaires par pays	4-6
Le répertoire de la CMRADR	7
Les profils de pays de la CMRADR	8
Base de données de la CMRADR	9-10
Etudes de pays sur le suivi de la CMRADR	11
SECTION 1	
CMRADR 1990-1995: VUE D'ENSEMBLE	12-24
Thèmes principaux	
La libéralisation économique et politique et les buts de la CMRADR	12-13
Libéralisation économique et politique: les problèmes	14-19
Liens entre libéralisation et environnement	20-21
Dépenses pour la défense, conflits et pauvreté rurale	22-23
Réformes en Europe de l'Est, en Europe Centrale et dans l'ex-Union soviétique	24

Par économie, le tirage du présent document a été restreint. MM. les délégués et observateurs sont donc invités à ne demander d'exemplaires supplémentaires qu'en cas d'absolue nécessité et à apporter leur exemplaire personnel en séance.

Paragraphes

SECTION 2

ACCES A LA TERRE, AUX RESSOURCES NATURELLES, AUX INTRANTS, AUX MARCHES ET AUX SERVICES	25-42
Thèmes principaux	
Confiance accrue dans la distribution commerciale	25-27
Perspectives politiques: soutenir les petites exploitations	28
Terres: la transition vers le marché	29-30
Obstacles au développement du marché de la terre	31-34
Les marchés du crédit	35-36
La nécessité d'un cadre institutionnel de soutien	37-40
Obstacles à la participation au marché	41-42

SECTION 3

PARTICIPATION POPULAIRE	43-71
Thèmes principaux	
Le nouvel impératif participatif	43-47
Renforcer les capacités internes des organisations populaires	48-59
Meilleure prise de conscience de l'importance de la participation populaire	60-62
Créer un cadre politique et juridique plus favorable	63-65
Promouvoir le dialogue entre les gouvernements, les ONG oeuvrant pour le développement et les organisations populaires rurales	66-69
Surveiller et évaluer la participation populaire	70-71

SECTION 4

LES FEMMES DANS L'AGRICULTURE ET LE DEVELOPPEMENT RURAL	72-88
Thèmes principaux	
Femmes rurales et sécurité alimentaire	72-76
Main-d'œuvre et féminisation de l'agriculture	77-79
Femmes rurales, environnement et propriété foncière	80-82
Politiques et planification qui tiennent compte de la spécificité de chaque sexe	83
Progrès accomplis	84-88

SECTION 5

EDUCATION, FORMATION ET VULGARISATION	89-98
Thèmes principaux	
Effets des contraintes budgétaires	89-90
Education féminine et développement	91-93
Vulgarisation et formation agricoles	94-95
Vulgarisation agricole: nouvelles approches	96-98

/...

RESUME ANALYTIQUE

Ce quatrième rapport sur le programme d'action de la CMRADR a été considérablement modifié, en vue de remédier à ses points faibles et d'améliorer sa capacité de répondre aux problèmes examinés. Sa longueur a été réduite de manière à éviter les chevauchements avec les autres documents présentés à la Conférence.

Le rapport est divisé en cinq sections:

- CMRADR 1990-1995: vue d'ensemble
- Accès à la terre, aux ressources naturelles, aux intrants, aux marchés et aux services
- Participation populaire
- Les femmes dans l'agriculture et le développement rural
- Education, formation et vulgarisation.

Toutes les sections ont été préparées et révisées en collaboration avec les unités concernées.

Afin de mieux répondre aux besoins des Etats Membres, la CMRADR a mis au point cinq nouveaux instruments; ceux-ci pourront également fournir des informations et des orientations sur les mesures à prendre pour atteindre les objectifs de la CMRADR:

- Questionnaires par pays
- Répertoire de la CMRADR
- Profils de pays de la CMRADR
- Base de données de la CMRADR
- Suivi de la CMRADR: études par pays

Au cours de la dernière période ayant fait l'objet d'un suivi et de rapports sur le programme d'action de la CMRADR est apparu un consensus de plus en plus marqué parmi les Etats Membres sur la nécessité d'une libéralisation politique et économique. Ce processus, qui pourrait faciliter la réalisation des objectifs de la CMRADR, a constitué l'une des caractéristiques déterminantes de ces cinq dernières années. Beaucoup d'Etats Membres se sont rendu compte, toutefois, que la libéralisation est une opération complexe et très problématique qui n'a pas apporté au monde rural pauvre les résultats escomptés. L'expérience de bon nombre d'Etats Membres a démontré que les réformes économiques et politiques ne peuvent avoir de succès sans le renforcement des institutions rurales et des organisations de volontariat social qui facilitent la participation des populations rurales au développement. Les réformes doivent comporter des mesures répondant spécifiquement aux besoins des populations rurales pauvres, et il faut établir des "filets de sécurité" pour éviter que les populations rurales pauvres ne soient marginalisées, voire complètement exclues du développement.

La phase récente de la libéralisation a fait ressortir la tension qui existe entre ses effets à court terme sur la production et sur l'économie et ses conséquences à long terme sur l'environnement. La plupart des objectifs et des stratégies de développement tiennent compte, en théorie, des questions d'environnement.

Durant ces cinq dernières années, alors que les gouvernements quittaient le devant de la scène, on a vu s'affirmer de plus en plus la tendance à miser sur le marché et sur le secteur privé tant en matière d'efficacité économique que de répartition équitable des ressources, de la prospérité et des possibilités de progrès social. Pourtant, des contraintes existent, aujourd'hui encore, qui limitent la participation équitable de certains groupes défavorisés de la population au secteur économique privé.

Cette même période a vu la contribution des femmes au processus de développement de mieux en mieux reconnue. Cependant, dans beaucoup de régions, on pratique encore des politiques contraires à cette tendance et là où l'émancipation des femmes a été facilitée, les mécanismes mis en place n'ont pas permis, bien souvent, à ces nouvelles orientations de porter des fruits.

Beaucoup d'Etats Membres ont vu augmenter leur taux de scolarisation et la proportion de leur population se consacrant à l'agriculture. Les services éducatifs, comme la vulgarisation, traitent maintenant de sujets qui intéressent davantage les populations. Le besoin d'investir dans l'éducation est plus fort actuellement qu'il ne l'était il y a quelques années et il représente toujours un facteur essentiel du progrès humain et de la croissance économique d'un pays. Or, la plupart des Etats Membres, en raison des réformes entreprises, ont pratiqué des coupes dans les dépenses publiques au détriment de la qualité et de l'offre des services de vulgarisation et d'éducation.

INTRODUCTION

CMRADR: RAPPORTS, SUIVI ET EVALUATION

Points principaux

Les rapports de la CMRADR devraient mieux centrer les arguments et le faire au bon moment.

- Des techniques pour mieux collecter les données ont été mises en œuvre grâce à la mise au point de nouveaux questionnaires de la CMRADR pour les Etats Membres.
- Des relations de travail plus étroites et continues avec les Etats Membres, en matière de suivi et d'évaluation, ont été proposées.

L'évolution des procédures de suivi et d'évaluation de la CMRADR constitue la preuve de son engagement constant à l'égard des problèmes et des objectifs de la Charte des Paysans. Le plan d'action initial traduit une exigence de souplesse et de sensibilité. Les techniques actuellement mises au point à l'appui du quatrième rapport de suivi de la CMRADR et des activités relatives, témoignent de l'adhésion à ces principes. Un suivi et une évaluation efficaces exigent la capacité de répondre à un contexte et à un environnement changeants. Les développements récents mentionnés ci-dessus, par lesquels la FAO s'est efforcée de réaliser le mandat de la CMRADR, représentent un début et non pas une fin.

Rapports de la CMRADR

1. La CMRADR a donné mandat à la FAO "et aux autres organisations du système des Nations Unies qui aideront à sensibiliser les populations de pays membres... sur les réalités de la pauvreté rurale et la nécessité, de la part des pays développés, de s'engager globalement à transférer des ressources en faveur des ruraux pauvres des pays en développement". En outre, la CMRADR a demandé à la FAO de mettre "au point une série d'indicateurs de la réforme agraire et du développement rural et d'aider à recueillir et à analyser les données s'y rapportant afin de suivre les progrès réalisés dans la poursuite des objectifs nationaux de développement rural..." et de développer "des critères et des méthodes améliorés de surveillance et d'évaluation et d'aider les gouvernements... à introduire des procédures systématiques de surveillance et d'évaluation". La CMRADR, en tirant les conséquences directes de ces activités, a reconnu l'obligation pour la FAO de procéder "en temps opportun à des examens et à des évaluations de l'incidence sur l'environnement des programmes, projets et technologies de développement rural...". Il a été établi, enfin, que la FAO entreprendrait "avec chaque pays des examens périodiques de ses politiques, programmes et ressources, consacrés à la réalisation des objectifs énoncés dans le... présent Programme d'action, ainsi que de l'appui fourni à ces efforts par les organisations internationales compétentes".

"La Conférence mondiale sur la réforme agraire et le développement rural... déclare que... tous les gouvernements doivent prendre des mesures... pour rassembler périodiquement des données quantitatives... et établir des points de repère... et signaler tous les quatre ans à la Conférence de la FAO les modifications subies par ces indicateurs"¹.

¹ Déclaration de principes et programme d'action de la Conférence mondiale sur la réforme agraire et le développement rural (La Charte des Paysans).

2. Les procédures régissant les rapports futurs sur le suivi et l'évaluation de la CMRADR, devront être basées sur les rapports de pays faisant état des progrès accomplis dans la réalisation des buts et objectifs de la CMRADR, ainsi que sur les données secondaires rassemblées à l'intérieur et à l'extérieur du système des Nations Unies et sur les résultats des études de cas spécifiques menées par la FAO dans certaines régions et certains pays. Ce changement est dû à un certain nombre de décisions. Premièrement, les procédures de la CMRADR relatives au suivi et à l'évaluation devront convenir à un monde qui a beaucoup changé, par rapport à la fin des années 70 et au début des années 80. Deuxièmement, les méthodes antérieures utilisées pour établir les rapports ont laissé apparaître certaines carences. Troisièmement, le nombre des rapports présentés par les pays a été toujours très faible. Quatrièmement, les informations ont été fournies invariablement sous une forme qui rendait très difficiles l'analyse et les comparaisons. Certains pays, par exemple, envoient un rapport de 10 pages, tandis que d'autres compilent des documents de 200 pages contenant des exposés détaillés de l'évolution de leur réforme agraire, et d'autres encore se bornent à transmettre une copie de leur dernier recensement agricole (déjà disponible à la FAO). C'est pourquoi, il n'a pas été possible d'établir une base de données globale issue des rapports de la CMRADR. Ce sont donc là les problèmes que les procédures actuelles et futures d'établissement des rapports sur le suivi et l'évaluation de la CMRADR se proposent de résoudre.

Changements récents dans la procédure d'établissement des rapports

3. On s'est efforcé d'identifier les causes des points faibles qui caractérisent certains des efforts antérieurs, et l'on a proposé de nouvelles stratégies. D'où les modifications considérables apportées aux procédures d'établissement du quatrième rapport de situation de la CMRADR. Cinq nouveaux instruments ont été introduits:

- Questionnaires par pays
- Répertoire de la CMRADR
- Profils de pays de la CMRADR
- Base de données de la CMRADR
- Etudes par pays sur le suivi de la CMRADR.

Questionnaires par pays

4. Tout en reconnaissant qu'il existe une fâcheuse tendance à multiplier les questionnaires, il a été convenu qu'il était plus probable qu'un questionnaire soit rempli et transmis, au lieu de s'en remettre à une demande de rapports, sans limites de temps et basés sur une série d'indicateurs trop génériques.

5. Le questionnaire a été divisé en cinq sections:

- Accès à la terre, à l'eau et aux autres ressources naturelles
- Participation populaire
- Education, formation et vulgarisation
- Intégration des femmes dans le développement rural
- Atténuation de la pauvreté et équité.

Chaque section a été mise au point en collaboration avec les divisions et les services compétents de la FAO. Au cours de la phase de mise au point, les questionnaires par pays ont été distribués en dehors de la FAO et ils ont fait l'objet d'une préenquête sur large échelle.

6. On s'est efforcé tout particulièrement de présenter le questionnaire de façon claire et accessible et de fournir aux utilisateurs un maximum d'informations de soutien (à savoir, sources possibles de données et informations détaillées nécessaires pour compléter chaque section, etc.). Le questionnaire a été axé sur trois différents "types" d'information:

une information quantitative sur les tendances et les structures;

/ . . .

une information qualitative sur les politiques et les programmes;
une information interprétative sur les causes et les effets.

Le questionnaire a été envoyé à tous les Etats Membres et chaque section a été distribuée aux institutions/particuliers les plus appropriés dans le secteur public de chaque pays. Ce ciblage a entraîné une amélioration très nette, à la fois qualitative et quantitative, des réponses.

Le répertoire de la CMRADR

7. En plus de la publication, tous les quatre ans, du rapport de suivi de la Conférence, on est en train de mettre au point un répertoire de la CMRADR. Celui-ci contient des informations clés, relatives à la CMRADR, sur chaque pays membre, l'accent étant mis sur l'accessibilité et les graphiques. Ce répertoire remplit deux fonctions. Il constitue, à court terme, une réponse immédiate à l'absence actuelle d'une base de données de la CMRADR qui soit d'une utilisation aisée. A long terme, il constituera un outil d'information valable et autonome qui conviendra à l'inventaire général des ressources de la CMRADR. Le répertoire réunira, à la fois, des informations quantitatives et qualitatives sur les tendances et les politiques et sera aussi une source nationale, régionale et internationale d'informations comparatives.

Les profils de pays de la CMRADR

8. Conjointement au répertoire, la Conférence propose d'élaborer une série de profils de pays. Ces profils fourniront des informations plus détaillées et plus diversifiées que le répertoire, ils auront une structure souple et pourront être améliorés. Leur utilisation permettra d'établir des rapports détaillés, adaptés aux requêtes des utilisateurs individuels. Le travail sur le répertoire a déjà commencé avec la rédaction du présent rapport de situation. Il est prévu que les premiers exemplaires reliés du répertoire et des profils de pays seront prêts à être distribués aux Etats Membres pour observations et évaluation en 1996.

Base de données de la CMRADR

9. Ces 18 derniers mois, ont été marqués par la mise en place d'une base de données de la CMRADR. Cette base réunit des données et des indicateurs collectés auprès des organismes des Nations Unies et grâce aux questionnaires de pays de la CMRADR. La base de données sera mise à jour et étendue constamment et elle comprendra des informations à la fois comparatives et spécifiques, ainsi que des données qualitatives élargies et des informations en matière de politique et de réformes juridiques.

10. La base de données a progressé à mesure que la Conférence recevait les questionnaires remplis par les Etats Membres. Elle sera incluse, par la suite, dans le CMIA². La base de données de la CMRADR constituera la seule source centralisée d'informations sur les questions touchant à la pauvreté rurale et au développement. Au cours de la phase de mise au point, deux priorités ont été identifiées: 1) sa distribution potentielle et la facilité d'emploi de la part de l'utilisateur; 2) sa capacité élevée de recherche. Il était évident, en effet, qu'une base de données de ce type n'aurait eu qu'une utilité très limitée, si son accès n'était pas facile et ouvert à une vaste gamme d'utilisateurs potentiels. Par conséquent, l'accent a été mis sur l'accessibilité et sur la recherche des différents canaux de distribution disponibles. Il est prévu de distribuer la base de données aux Etats Membres et aux organismes des Nations Unies avant la fin de 1996, en utilisant une série de supports qui comprennent la transmission électronique et la distribution de disquettes. On a estimé qu'il fallait mettre au point une base de données capable d'exécuter des procédures d'extraction complexes, fondées sur des critères de recherche multiniveaux. Une telle solution permettrait, a-t-on estimé, tant

² Centre mondial d'information agricole.

aux gouvernements qu'aux organismes des Nations Unies, d'obtenir des comparaisons internationales valables ainsi que des informations sur l'étendue des réformes et des programmes nécessaires pour mettre en œuvre des processus semblables au niveau local.

Etudes de pays sur le suivi de la CMRADR

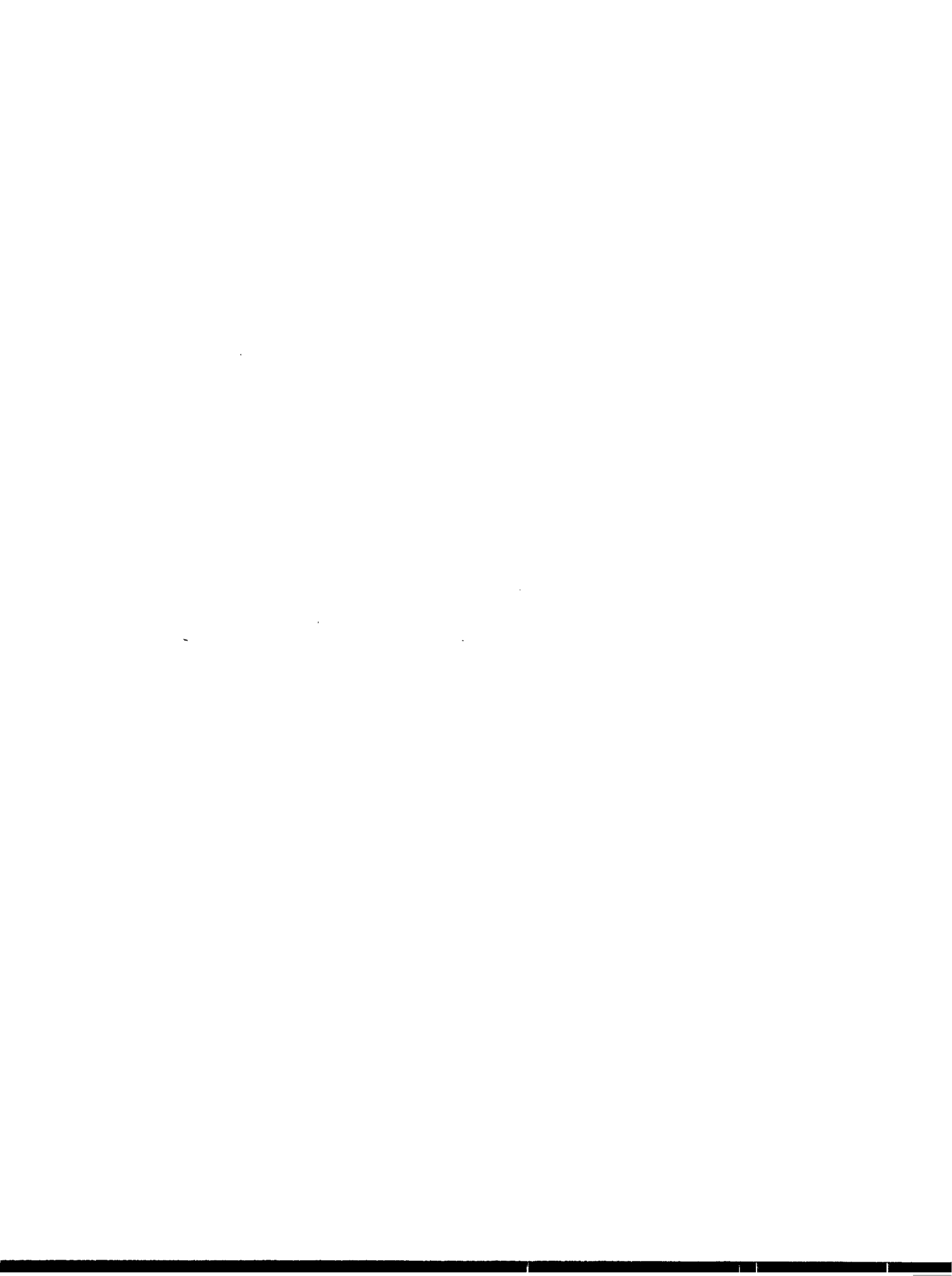
11. Les questionnaires par pays et les données collectées auprès de sources secondaires comporteront surtout des données au niveau national et resteront inévitablement superficiels pour ce qui est de l'analyse de certaines questions. C'est pourquoi, après avoir complété les questionnaires, à la demande d'Etats Membres, on effectuera des études de pays approfondies. De cette manière, on obtiendra des informations détaillées sur les tendances et les processus en cours et on pourra compléter les informations, concernant les politiques et programmes, qui ont été collectées ailleurs.

La procédure de suivi et d'évaluation de la CMRADR a été transformée. Elle répond mieux maintenant aux besoins des pays membres et elle est à même de fournir des informations et des orientations sur les mesures à prendre pour atteindre les buts de la CMRADR.

Car, tant que les buts de la CMRADR n'auront pas été atteints, il faudra que des organisations des Nations Unies, comme la FAO, recherchent des innovations et de nouvelles méthodes capables de fournir assistance et soutien aux Etats Membres. Les innovations apportées à la procédure d'établissement des rapports de la CMRADR témoignent de l'engagement de la FAO à l'égard du mandat reçu de la Conférence.

TABLEAU 1

Problème	Problèmes - recherche des solutions	Initiatives prises
1. Incapacité de la CMRADR de se tenir au courant des questions concernant les Etats Membres	<ul style="list-style-type: none"> Réorienter les activités à la CMRADR Examiner les causes de l'échec 	<ul style="list-style-type: none"> Réorganisation de la rédaction des rapports Réorganisation des procédures de collecte de l'information Réorganisation de la présentation de l'information
2. Divergence entre les objectifs de la CMRADR et les données collectées	<ul style="list-style-type: none"> Réévaluer les objectifs de la CMRADR Chercher les moyens pratiques d'appuyer ces objectifs 	<ul style="list-style-type: none"> Introduction d'une nouvelle procédure d'établissement des rapports de la CMRADR Mise au point de nouvelles activités liées à la CMRADR
3. Réponses insuffisantes de la part des gouvernements aux demandes d'information	<ul style="list-style-type: none"> Identifier les sources de données Vérifier la disponibilité des données 	<ul style="list-style-type: none"> Accroissement du niveau des données secondaires Préparation de questionnaires détaillés Identification des sources de données requises
4. Faible qualité des données	<ul style="list-style-type: none"> Identifier les sources de données Vérifier la disponibilité des données 	<ul style="list-style-type: none"> Collecte de données secondaires Préparation de questionnaires détaillés Identification des sources de données probables dans les questionnaires
5. Niveaux élevés de duplication des données	<ul style="list-style-type: none"> Vérifier la disponibilité actuelle des données dans le système des Nations Unies 	<ul style="list-style-type: none"> Visite des institutions Transfert de données pertinentes
6. Manque de données comparatives	<ul style="list-style-type: none"> Identifier des données comparatives appropriées Identifier les sources de données 	<ul style="list-style-type: none"> Préparation de questionnaires par pays Transfert de données secondaires Elaboration d'une base de données comparatives
7. Manque de bases de données	<ul style="list-style-type: none"> Identifier les besoins de la base de données Identifier les configurations appropriées des logiciels et du matériel de traitement de l'information 	<ul style="list-style-type: none"> Etablissement d'une base de données Mise au point des formats de présentation de l'information
8. Faibles niveaux de signalisation et d'échange d'information entre les rapports de la CMRADR	<ul style="list-style-type: none"> Etablir une capacité permanente de diffusion des informations concernant la CMRADR 	<ul style="list-style-type: none"> Mise au point d'une base de données de la CMRADR Production de fiches récapitulatives par pays



SECTION 1 CMRADR 1990-1995: VUE D'ENSEMBLE

Thèmes principaux

La libéralisation économique et politique est devenue le thème dominant de la théorie et de la pratique du développement rural.

- La pauvreté rurale a diminué dans certaines régions.
- La répartition des dépenses publiques reflète encore des distorsions.
- La restructuration économique s'est révélée problématique.

Au cours de la dernière période du suivi et des rapports de la CMRADR est apparu un consensus de plus en plus marqué parmi les Etats Membres sur la nécessité d'une libéralisation politique et économique. Les gouvernements ont quitté le devant de la scène et ont fait du marché l'arbitre principal de l'efficacité économique et d'une distribution équitable des ressources, de la prospérité et des possibilités de progrès social. En théorie, ces réformes sont essentielles à la réalisation des buts de la CMRADR.

La mise en oeuvre des réformes n'est pas facile et elle est loin d'être complète. L'expérience de nombre d'Etats Membres montre que les réformes économiques et politiques doivent comporter des mesures qui visent spécifiquement les besoins des populations rurales pauvres. Si on n'établit pas au préalable des "filets de sécurité", la libéralisation peut déboucher sur la marginalisation ou sur la totale exclusion des ruraux pauvres des bénéfices des réformes politiques et économiques. En outre, l'expérience des années 90 montre à quel point il est important de mieux comprendre les relations entre la société civile et le secteur privé (ainsi que celles entre la société civile et l'Etat).

L'histoire récente montre que les ruraux pauvres continuent d'être exclus de la plupart des bénéfices du changement. Les causes en sont très complexes. La poursuite de la récession mondiale, l'imperfection des termes de l'échange, les distorsions au niveau sous-national ainsi que l'engagement insuffisant des gouvernements ou les avis internationaux inappropriés, tout cela contribue à perpétuer l'exclusion et la marginalisation des ruraux pauvres.

La libéralisation économique et politique et les buts de la CMRADR

12. Un nombre accru d'Etats Membres reconnaissent qu'un marché bien conçu, débarrassé des distorsions et des privilèges, représente le moyen le plus efficace de répartir droits et richesses dans la société. En outre, ils sont d'accord pour penser que seules la liberté politique et la démocratie de participation permettent d'intégrer les besoins des individus et des groupes dans le processus décisionnel. Cependant, la libéralisation économique et politique exige un engagement intense et des réformes systémiques en profondeur si l'on veut qu'elle devienne une source de progrès.

13. La libéralisation peut faciliter la poursuite des buts de la CMRADR. Elle peut aider à distribuer les terres, à améliorer les services éducatifs, à faire participer directement les ruraux pauvres à l'élaboration de la politique et à réduire les inégalités entre hommes et femmes. C'est pourquoi elle représente un instrument de base pour atténuer la pauvreté et obtenir sa disparition complète.

/...

Libéralisation économique et politique: les problèmes

14. Peu de pays sont contraints à agir seuls. Au contraire, on a assisté ces temps-ci à une montée croissante de la coopération et du soutien internationaux. Le FMI et la Banque mondiale, par exemple, continuent à formuler des programmes d'ajustement structurel favorables à: a) une intervention réduite du gouvernement; b) la restructuration financière; c) la réforme fiscale; d) l'investissement dans l'infrastructure visée; e) la stimulation du secteur privé.

L'Etat

L'Etat

Le marché

La société civile

Le marché

La société civile

Ces programmes d'ajustement se proposent de restaurer les équilibres intérieurs et extérieurs entre la demande globale et les ressources disponibles par le biais d'un resserrement de la politique financière intérieure. Les programmes comportent souvent la dévaluation de la monnaie, afin d'équilibrer le marché des devises. Ce sont là des étapes essentielles pour stabiliser l'économie, pour retrouver une croissance durable et réduire la pauvreté, ainsi que pour agir sur les prix qui servent de base au mouvement des ressources, passant de la production de biens non échangeables à celle de biens échangeables³.

15. Ces réformes économiques ont eu des effets sur tous les secteurs. Cependant, d'après des études effectuées, il apparaît que beaucoup d'ajustements structurels, avec les initiatives de libéralisation économique qui y sont liées, ont eu une incidence négative sur les ruraux pauvres. Les conséquences peuvent dépendre de facteurs liés à la production, selon, par exemple, que les pauvres sont producteurs nets de produits échangeables ou de produits non échangeables. La libéralisation économique et politique entraîne souvent une diminution des salaires et de l'emploi, une hausse des prix des produits, l'augmentation des coûts de production et une diminution des dépenses compensatoires, à caractère social, du secteur public. A court terme, donc, ces changements ont des répercussions négatives sur les pauvres. Bien que le but visé soit théoriquement de faire progresser l'investissement infrastructurel, les nouvelles contraintes fiscales obligent beaucoup de gouvernements à réduire, voire à abandonner tout à fait de tels plans. Par conséquent, les exploitants ruraux pauvres ont tendance à supporter des coûts de production plus élevés et des prix à la consommation plus chers; en même temps, bon nombre de gouvernements ont choisi de réduire les initiatives de soutien à l'acquisition de terres, à la production et au logement. Ces tendances ont été constatées partout, en Afrique, en Asie, en Europe centrale, et de l'Est, dans l'ex-Union soviétique et en Amérique latine⁴.

16. Pour faire face à ces problèmes à court terme, de plus en plus de voix se sont élevées, au cours de la période couverte par le rapport, en faveur de "filets de sécurité" sociaux, destinés à protéger les pauvres des répercussions négatives immédiates des réformes économiques et

³ World Bank, 1993:4 (in Poverty Reduction Handbook. IBRD: Washington: 4).

⁴ Cf., pour plus de détails, Huitième rapport sur l'Ajustement agricole international, préparé pour la Conférence (C 95/18).

politiques. Il faudrait prêter la plus grande attention à l'élaboration de politiques et de programmes annexes qui visent à assurer la participation des ruraux pauvres au nouveau contexte économique et aux nouveaux marchés. Ces initiatives vont des interventions spécifiques, comme le soutien direct aux systèmes productifs des petits exploitants (en améliorant les canaux de commercialisation, l'accès aux technologies appropriées, etc.), aux décisions politiques qui tiennent compte de la nécessité d'assurer la mise en valeur des ressources humaines (enseignement et vulgarisation, nutrition et santé, etc.).

17. Aucune solution claire et nette aux problèmes de libéralisation n'a été trouvée pendant la période à l'étude. La relation existant entre les réformes économiques, la production alimentaire et la pauvreté rurale reste prise dans un tissu d'éléments apparemment contradictoires. Les gains d'efficacité dans la production des cultures d'exportations, indispensables pour atteindre les buts de l'ajustement, ont rendu certains pays incapables de satisfaire leurs besoins alimentaires par leur seule production intérieure. En même temps, les niveaux de pauvreté rurale relatifs et absolus ont augmenté dans de nombreuses régions. Les récentes estimations de la FAO indiquent en effet que, même si le nombre total d'individus en conditions d'insécurité alimentaire quotidienne a des chances de diminuer, passant de l'actuel niveau global de 800 millions à environ 650 millions en l'an 2010, ce progrès attendu à l'échelle mondiale ne rend pas compte des variations régionales. En effet, cette amélioration de la sécurité alimentaire se produira essentiellement au Proche-Orient, en Extrême-Orient et en Amérique latine. Malheureusement, en l'an 2010, selon les prévisions, près de 30 pour cent des habitants de l'Afrique subsaharienne auront faim tous les jours. La pauvreté rurale signifie encore la négation d'un droit humain fondamental et restreint les possibilités de croissance économique.

La libéralisation, qu'elle soit économique ou politique, n'est pas une fin en soi. Au contraire, la libéralisation constitue la base de tout changement. Elle peut être un moyen d'atténuer la pauvreté et de la supprimer.

18. Il est évident que la conception des mesures de réforme nationales doit tenir compte des circonstances particulières au pays, des contraintes et des domaines de croissance potentielle. Ainsi, l'expérience récente en Amérique latine montre avec quelle rapidité les capitaux étrangers peuvent quitter une région et comme leur engagement sur les nouveaux marchés des capitaux peut être incertain. Les pays ne doivent pas compter exclusivement sur les investissements à long terme des capitaux étrangers pour soutenir et financer la croissance de leur économie. Les Etats Membres doivent plutôt renforcer en priorité les capacités économiques locales, *l'agriculture* restant, dans beaucoup de pays, le principal secteur économique. Même si l'urbanisation constitue la tendance dominante en matière d'habitat, elle est liée dynamiquement aux secteurs ruraux et agricoles. La plupart des pauvres de la planète sont des ruraux et la majorité des citadins vivent dans de petites villes plutôt que dans de grandes agglomérations⁵. Les centres urbains plus petits ont tendance à entretenir des liens fonctionnels et économiques plus forts avec les zones rurales qui les entourent. En même temps, la mise en œuvre d'un programme qui ne tienne pas bien compte de la situation géographique peut constituer un facteur dissuasif pour les exploitants ruraux et déboucher sur des migrations et/ou sur le recul des niveaux de production. Un trop grand nombre de pays ont supprimé

⁵ United Nations World Urbanization Prospects; révisé en 1994. Le dernier rapport de suivi des Nations Unies (E/CN.9/1995/2) constate que seulement 6 pour cent de la population urbaine vit dans des mégapoles de 8 millions ou plus d'habitants tandis que plus de la moitié de la population urbaine mondiale réside dans des petites villes de moins de 500 000 habitants (d'après les prévisions, cette proportion se maintiendra jusqu'en 2015).

les subventions destinées aux producteurs ruraux, mais pas celles qui favorisent les consommateurs urbains. Cette situation a entraîné des termes de l'échange inéquitable entre producteurs et consommateurs et peut contribuer à aggraver la pauvreté rurale, à faire baisser la production et/ou à l'adoption de pratiques culturelles non durables.

19. Des initiatives simples mais bien ciblées peuvent produire des améliorations substantielles. La suppression du contrôle des prix peut faire augmenter considérablement la production et réduire la pauvreté rurale. Lorsque le Gouvernement du Guyana, par exemple, a libéré les prix du riz, les prix au départ de l'exploitation sont montés de plus de 300 pour cent. Aussitôt, les petits agriculteurs ont augmenté la superficie ensemencée en riz. Avant, beaucoup de ces petits agriculteurs affermaient leur terre à des exploitants moyens et grands qui réalisaient des économies d'échelle grâce à des loyers des terres maintenus artificiellement bas. Le changement du prix du riz a ramené les petits agriculteurs à leurs terres, a augmenté leurs revenus et a fourni des incitations pour des investissements importants dans la terre et dans les systèmes de gestion des eaux. En outre, avec l'aide de donateurs internationaux et d'organisations de développement, le Gouvernement du Guyana a lancé une réforme foncière radicale, tout en s'efforçant de restructurer les systèmes de drainage et d'irrigation. Un tel engagement démontre que le pays a compris qu'il faut associer aux réformes macro-économiques les changements et les réformes agraires nécessaires.

La libéralisation n'est pas facile et elle ne peut pas aller tout droit au but. Elle nécessite de profondes réformes et des interventions multisectorielles. Les gouvernements doivent avoir conscience de la nécessité de fournir un soutien approprié et des incitations au secteur agricole. Sans ce soutien, la population rurale ne pourra pas recueillir les fruits de la libéralisation économique et politique. Et les carences du secteur agricole peuvent étouffer la croissance des autres secteurs.

Liens entre libéralisation et environnement

20. La dernière vague de libéralisation a attiré l'attention sur la difficulté de concilier bénéfiques productifs et économiques à court terme et sauvegarde et gestion à long terme des ressources naturelles. On cherche souvent à obtenir des gains de production par le biais de l'innovation et du développement technologique. Toute technologie agricole, cependant, a une incidence sur la base de ressources. Même si la "révolution verte" des années 70 a prouvé que des systèmes à forte intensité d'intrants permettent d'obtenir des rendements nettement supérieurs, l'expérience récente de l'Asie du Sud démontre qu'à long terme l'emploi de ces technologies et l'utilisation exclusive de méthodes à forte intensité d'intrants, peuvent aussi conduire à la dégradation de la base de ressources naturelles. Dans ces régions et là où les ressources naturelles sont déjà gravement atteintes, les coûts économiques de ces conséquences se sont avérés exorbitants.

21. La concurrence, en théorie, favorise les producteurs bénéficiant d'avantages comparatifs et pénalise les secteurs non compétitifs. Mais, pour ce qui est de l'agriculture, les ruraux pauvres et les petits exploitants ne sont pas en mesure bien souvent d'accéder aux secteurs compétitifs, à cause de l'insécurité des statuts d'occupation des terres, du faible volume des investissements et de beaucoup d'autres raisons. Souvent, ces agriculteurs se voient obligés de continuer des pratiques culturelles qui sont à la fois peu compétitives et nuisibles pour l'environnement, mais qui assurent quand même leur survie. Bon nombre d'initiatives politiques ignorent le potentiel économique et productif de ces groupes défavorisés, perpétuant ainsi le cycle de la pauvreté et de la dégradation des sols. Des investissements plus importants dans les ressources humaines et l'application de technologies basées sur l'information - comme la lutte intégrée contre les ravageurs et la nutrition intégrée des plantes - sont parmi les stratégies les plus aptes à sauvegarder la base des ressources naturelles et à soulager les ruraux pauvres.

Dépenses pour la défense, conflits et pauvreté rurale

22. Les dépenses militaires élevées et la poursuite des affrontements armés continuent d'avoir des incidences négatives sur l'agriculture et les ruraux pauvres. La reprise des guerres ethniques, et même des génocides, dans certaines zones de l'Europe et de l'Afrique, rappellent brutalement les conséquences de ce type de conflits.

23. Ces conflits sont ceux qui captent l'attention des médias internationaux et de la communauté politique, mais il y en a beaucoup d'autres. Le PNUD a estimé que de 1989 à 1992 il y a eu 82 conflits (dont 3 seulement de niveau international) et que le nombre de guerres civiles augmente au lieu de diminuer. Les ONG internationales ne cessent de nous rappeler que davantage de personnes sont tuées ou blessées par les forces armées de leur pays que par une intervention militaire étrangère. Il est important de souligner que, de nos jours, 90 pour cent des victimes de guerre sont des civils (alors qu'au début du siècle 90 pour cent des victimes étaient des militaires - autrement dit *la guerre du XX^e siècle est devenue guerre civile, mais certes pas civilisée*). En outre, la majorité des pertes civiles sont des ruraux. Le maintien d'importantes forces armées se fait souvent aux dépens des investissements sociaux et agricoles et de l'approvisionnement en vivres et en d'autres produits essentiels sur les marchés intérieurs.

Réformes en Europe de l'Est, en Europe Centrale et dans l'ex-Union soviétique

24. Les régions qui ont fourni les indications les plus claires au sujet des coûts et des bénéfices des réformes économiques et politiques, au cours de la dernière période de suivi et de rapports de la CMRADR, sont l'Europe de l'Est, l'Europe centrale et l'ex-Union soviétique. Tous les rapports relatifs aux pays de l'ex-Union soviétique font ressortir que le changement politique et la libéralisation économique ont fait reculer considérablement la production, ont réduit les services agricoles et ont augmenté la pauvreté rurale. Les profonds changements survenus ont amené à reconsidérer les notions conventionnelles du développement rural. Il apparaît, cependant, que bon nombre des problèmes cités seront de courte durée. En outre, le difficile processus de réforme politique et économique a fait naître dans toute la région un nouvel esprit de coopération internationale et a suscité l'aide des donateurs.



SECTION 2

ACCES A LA TERRE, AUX RESSOURCES NATURELLES, AUX INTRANTS, AUX MARCHES ET AUX SERVICES

Thèmes principaux

Les Etats Membres font de plus en plus confiance au marché pour déterminer l'accès à la terre, aux ressources naturelles, aux facteurs de production et aux services.

- La libéralisation économique et les réformes du marché qui l'accompagnent se poursuivent.
- La réglementation institutionnelle des transactions foncières et autres bénéficie d'un regain d'intérêt.
- Les réformes du marché de la terre progressent plus lentement que les autres réformes concernant les facteurs de production (intrants/extrants).
- La croissance dans l'équité reste un vœu pieux.

La tendance à compter sur le marché et sur le secteur privé pour accéder à tous les marchés d'intrants et d'extrants - y compris la terre, les ressources naturelles, le crédit et les services - s'est poursuivie durant la période examinée. Mais la transition vers des institutions d'économie de marché, grâce à des ajustements structurels, s'est avérée bien plus difficile que prévu, en raison de problèmes tant structurels qu'institutionnels. En même temps, la relation mouvante entre les marchés et les systèmes agraires commence à être mieux comprise.

Confiance accrue dans la distribution commerciale

25. La tendance dominante parmi les Etats Membres est la compétitivité accrue des marchés des intrants et des extrants. C'est là le résultat de la poursuite des programmes de libéralisation économique et des accords généraux sur le commerce, comme ceux du GATT. Ces initiatives ont entraîné le démantèlement d'un nombre considérable d'organismes semi-publics, l'abolition des subventions et l'élimination d'autres distorsions du marché⁶. La croissance économique a progressé dans de nombreuses régions du monde, grâce à la libéralisation des échanges plus libres, à la privatisation des entreprises nationalisées inefficaces et au passage de la planification centralisée à l'économie de marché. Dans l'ensemble, un accès plus facile aux marchés des intrants et des extrants a fait augmenter plus vite que prévu le revenu individuel de centaines de millions de personnes à faible revenu.

26. Le tableau d'ensemble est certes positif, mais les bénéfices de la libéralisation économique et des réformes des marchés se sont répartis de manière inégale. Les petits exploitants et les producteurs marginaux sont souvent plus vulnérables lorsqu'il se produit des changements dans le domaine des subventions. Avant d'adopter la libéralisation économique, les gouvernements subventionnaient souvent, de manière directe ou indirecte, les facteurs de production et la production. Dans beaucoup de cas, ces subventions allaient aux grands exploitants mais les petits agriculteurs et les ruraux pauvres profitaient également de leurs retombées. Les subventions permettaient de soutenir artificiellement tant les petites que les grandes exploitations non rentables

⁶ Pour plus de détails, voir Huitième rapport sur l'Ajustement agricole international, préparé pour la Conférence (C 95/18).

et/ou non viables. Celles qui, avant la transformation de l'économie, étaient proches ou au-dessous de la ligne de pauvreté, sont devenues, dans la période qui a suivi immédiatement la réforme, de moins en moins capables d'atteindre des seuils de production minimaux. Ces problèmes sont assez bien illustrés par l'expérience de beaucoup d'agriculteurs de l'Europe de l'Est et de l'Europe centrale: les prix des intrants, des services et des machines correspondent désormais aux prix mondiaux, mais ils ne peuvent pas vendre leurs produits à des prix équivalents sur des marchés locaux déprimés.

27. Cela ne veut pas dire que la réforme de l'économie est mal orientée. Les fondements économiques d'un système agricole basé sur des prix subventionnés et sur les distorsions du marché n'étaient pas viables. Sans des changements structurels et des transformations radicales, la régression des conditions de vie de la plupart des ruraux était irréversible. Or, on sait désormais qu'une croissance agricole durable a besoin d'un marché concurrentiel des intrants et de la production et d'un système financier équilibré. Il est évident, toutefois, que les réformes ne doivent pas se limiter à passer de l'Etat au marché. Une répartition réussie de tous les bénéfices des réformes économiques et politiques, parmi tous les secteurs de la société rurale, exige une stratégie intégrée d'ajustements multisectoriels et d'actions compensatoires. Les changements doivent porter sur les marchés du crédit et de la terre, les systèmes d'information, la législation foncière et complémentaires et les politiques et perspectives de l'ensemble du secteur agricole.

Perspectives politiques: soutenir les petites exploitations

28. Dans beaucoup de pays Membres, le passage vers l'économie de marchés est accompagné d'un changement d'attitude en faveur des petites exploitations et de l'agriculture familiale. Cette tendance va à l'encontre de la quête traditionnelle d'économies d'échelles, toujours plus importantes grâce à l'extension continue des opérations agricoles. Depuis le dernier rapport de situation de la CMRADR, des études ont constaté que les économies d'échelle sont rares, sinon inexistantes, au-delà de l'agriculture familiale. L'agriculture ne peut être "industrialisée" que dans des circonstances exceptionnelles (cultures de plantations par exemple) et, même dans ce cas, elle pourrait ne pas être écologiquement viable⁷. Dans l'agriculture familiale, on peut compter sur des économies d'échelle évidentes, grâce au faible coût de la supervision et à la forte densité d'apports de main-d'œuvre familiale. La rationalisation des travaux agricoles à l'aide de la technologie disponible dans le cadre de l'agriculture familiale a suscité un nouvel intérêt pour le remembrement des terres. Des Etats Membres, notamment la France, les Pays-Bas et la Turquie, font état du développement de systèmes basés sur le marché pour aider les exploitants à regrouper leurs activités agricoles, condition nécessaire à leur survie et à leur progrès économique. Ce processus a été rendu plus accessible économiquement, grâce à l'amélioration récente des systèmes d'information sur les terres, qui seront examinés plus en détail par la suite. Dans d'autres pays, on a graduellement pris conscience de la nécessité d'encourager et d'aider financièrement le secteur des petites exploitations. La libéralisation et la conviction de plus en plus répandue que le système le plus efficace de distribuer la terre est le marché, ont amené les gouvernements à voir dans le marché l'un des moyens d'étendre le secteur des petites exploitations.

Terres: la transition vers le marché

29. La majorité des gouvernements ont reconnu que le marché ("libre" ou intermédiaire) est le mécanisme de distribution des terres le plus efficace. Il est considéré en effet comme un moyen propre à réduire les inégalités de la distribution, le morcellement et l'utilisation inefficace des sols. Ainsi, en présence d'un régime de propriété foncière tout à fait inéquitable, des Etats Membres comme l'Afrique du Sud ont adopté des solutions inspirées par le marché, comme seul moyen

⁷ Voir, par exemple, le Document de travail de la Banque mondiale 1164 (WB Working Paper 1164).

d'assurer une participation et une distribution équitables des ressources en terre, en évitant d'une part la désorganisation et l'effondrement du secteur agricole et, de l'autre, une crise sociale et politique. Une fois encore, cependant, l'expérience montre que des interventions et des réformes politiques, fondées sur la participation et la démocratie sont nécessaires.

30. En même temps, d'autres pays membres, comme les Philippines, qui ont davantage progressé que beaucoup d'autres pays dans le processus de réforme foncière ont découvert que la durabilité productive et économique ne dépend pas uniquement de l'accès à la terre. L'expérience a montré que le système qui consiste à dédommager entièrement les grands propriétaires terriens et à imposer des hypothèques aux bénéficiaires de terres ne suffit pas à couvrir le coût de la réforme et tend même à accentuer les distorsions et les inégalités. Il faut prévoir également des réformes complémentaires: la durabilité économique, sociale et écologique exige que les nouveaux propriétaires terriens soient à même de participer pleinement aux marchés de tous les autres facteurs. Or, ce n'est pas le cas si le paiement des hypothèques interdit tout autre investissement. Par conséquent, ceux qui reçoivent la terre ont besoin de moyens pour soutenir son achat. Il faudra trouver aussi des mécanismes tels que l'impôt foncier progressif pour amener les grands propriétaires fonciers à vendre.

Obstacles au développement du marché de la terre

31. Il est évident que des obstacles supplémentaires s'opposent aux tentatives de beaucoup d'Etats Membres d'instaurer des marchés de la terre efficaces. On peut dire, pour synthétiser, que ces contraintes sont de trois types: géopolitiques, socioculturelles et socio-économiques.

32. Les tensions ethnorégionales, les différends géopolitiques et des formes d'attachement traditionnel à l'égard de sites particuliers sont autant d'obstacles à la mise en œuvre de réformes radicales des structures et du marché foncier. Un marché parfaitement efficace exige une certaine uniformité géographique; or les contraintes susmentionnées s'opposent concrètement à la libre évolution des marchés sur le territoire national et au niveau international. Il est donc évident que la récente vague de conflits ethnorégionaux et de génocides ethniques, tant en Europe que dans certaines zones de l'Afrique, oppose des barrières infranchissables à toute réforme économique. En outre, aucune réforme basée sur la terre ne pourra être appliquée tant que les différends d'ordre géographique n'auront pas été entièrement réglés, garantissant par là qu'aucune barrière ne restreindra la liberté de circulation des titres de propriétés à l'intérieur de l'espace national.

33. Les traditions et les valeurs socioculturelles peuvent s'opposer d'une façon analogue à l'émergence d'un marché de la terre dans n'importe quel pays. L'attachement au régime foncier traditionnel et aux mécanismes de distribution des terres peut constituer un obstacle sérieux à l'introduction d'un régime foncier fondé sur le marché. L'expérience de certains pays de l'Afrique subsaharienne témoigne de cette tension. Il existe une incompatibilité évidente entre les systèmes traditionnels de gestion des ressources de propriété commune et les marchés fonciers habituels. En théorie, les gouvernements peuvent choisir entre deux options extrêmes: le démantèlement complet des systèmes fonciers traditionnels et leur remplacement par un système d'accès et de transfert réglé sur les lois du marché, ou le maintien des systèmes traditionnels dans des zones déterminées. La substitution totale ne tient aucun compte de la sensibilité géographique ni de la valeur contextuelle des systèmes traditionnels locaux, elle peut marginaliser encore davantage des groupes vulnérables et déboucher ainsi sur une entropie systémique. D'autre part, le maintien des systèmes traditionnels dans des zones géographiquement limitées, qui sont ainsi protégées de toute force extérieure, susceptible de les transformer, ne reflète nullement la réalité de ces systèmes. En effet, les systèmes traditionnels sont rarement statiques et définitifs. Au contraire, ils sont souvent très dynamiques et souples, aptes à faire face à l'évolution des besoins et des conditions. Les politiques qui cherchent à les protéger juridiquement de l'empiétement d'autres systèmes fonciers risquent de supprimer du même coup leur potentiel dynamique en leur imposant un ensemble de règles et de conditions rigides. C'est pourquoi, les politiques et les réformes foncières doivent tendre vers un point donné -

et se concentrer sur lui - le long d'un continuum qui s'étire entre ces deux possibilités. La justesse de l'approche spécifique sélectionnée dépend des conditions locales et elle est fonction de la force et de l'importance des systèmes traditionnels, par rapport aux bénéfices potentiels liés aux nouveaux mécanismes de transfert et aux nouveaux régimes fonciers. Bien souvent, une solution intermédiaire intégrant dans le processus de réforme les exigences, la sensibilité et certains arrangements fonciers des groupes traditionnels, s'avère particulièrement efficace. La validité des procédures d'enregistrement traditionnelles ou coutumières, par rapport aux documents écrits officiels liés aux systèmes cadastraux contemporains pose souvent problème. Ces disparités compliquent l'arbitrage et les procédures de règlement des différends. Au Niger, par exemple, on a adopté une méthode progressive, en attribuant le même poids juridique et la même validité aux modes d'enregistrement traditionnels et "modernes". Ailleurs, et notamment au Burkina Faso, le gouvernement délègue ses pouvoirs aux institutions locales, afin de garantir que les règles et les droits fonciers locaux/traditionnels soient observés et intégrés dans le système et le processus de distribution des terres. Ce type d'arrangement, qui reconnaît la même valeur aux régimes et aux modes d'enregistrement traditionnels et non traditionnels semble la solution la plus valable et la plus durable, car il garantit la continuité avec les systèmes traditionnels et ne viole pas les droits coutumiers.

Fidji et l'Inde

A titre d'exemple, Fidji utilise les technologies modernes du système d'information sur les terres pour s'assurer que les transactions foncières dans les zones coutumières - qui couvrent la plupart de l'archipel - sont tout aussi viables que celles du secteur privé. Grâce à cette méthode, les habitants de Fidji qui détiennent des droits fonciers coutumiers peuvent bénéficier d'investissements modernes et durables sans porter préjudice à leur système de régime foncier traditionnel.

En Inde, l'Etat du Bengale occidental a innové, lui aussi, en appliquant les méthodes cadastrales modernes à des problèmes traditionnels. Dans cet Etat, de simples registres ont été établis pour traiter, au niveau du "panchayat" (conseil de village), tous les divers arrangements reconnus concernant l'accès à la terre. Cela a permis de rassurer les détenteurs de droits secondaires pratiquant le métayage ou d'autres formes de fermage. L'enregistrement de ces données locales a accru les investissements faits dans des cultures durables, car tant le fermier que le propriétaire se considèrent protégés par le fait que l'autre partie ne peut pas modifier arbitrairement les accords passés, sans entreprendre une procédure régulière.

34. Le marché de la terre est parfois soumis à des distorsions, dues à des conditions socio-économiques sous-jacentes. Une réforme incomplète du marché peut accentuer, par exemple, les disparités socio-économiques existantes et des modes de propriété iniques. En témoigne la tendance à la segmentation du marché, qui se produit souvent lorsque les agriculteurs pauvres et sans terre n'ont accès qu'à un marché limité, constitué de parcelles petites et morcelées. Dans ces circonstances, ce sont invariablement les intérêts économiquement plus importants et financièrement plus sûrs qui sont en mesure de participer au marché des propriétés plus étendues et mieux dotées. On constate alors que les tentatives faites pour instaurer un marché de la terre ont donné lieu à l'apparition de marchés multiples et spécialisés et à peu de transactions inter-marchés. Les exploitations sont alors de taille insuffisante, des terres restent inactives et la spéculation sévit. Ce phénomène n'affecte pas seulement les économies en transition. Beaucoup d'Etats Membres d'Amérique latine étudient actuellement des réformes institutionnelles capables d'éliminer la segmentation des marchés⁸.

⁸ Mesa Redonda sobre Políticas de Tierras en America Latina, Campinas, Brésil, 12-15 juin 1995.

Les réformes macro-économiques et structurelles doivent être poussées suffisamment loin, de manière à garantir le fonctionnement équilibré du marché des facteurs de production et du marché financier. Si l'on tient compte des réserves exprimées ci-dessus, le développement du marché des ressources rurales peut représenter le plus important facteur potentiel d'aide pour les ruraux pauvres et les populations sans terre et privées de droits, leur permettant d'atteindre une viabilité économique.

La conclusion que l'on peut tirer d'une analyse attentive, aussi bien sociologique qu'économique du marché foncier, est que si l'on veut que celui-ci fonctionne correctement et efficacement, il faut mener une action politique très équilibrée. Heureusement, on assiste au développement rapide de formes d'action politique qui conviennent à la fois à la libéralisation politique et économique du marché. Les Etats Membres disposent de toute une gamme de mesures fiscales, de zonage, et d'instruments politiques de participation à la planification à l'échelon local, permettant de faire du marché de la terre un mécanisme efficace pour accroître l'accès à la terre des pauvres et des sans terre. En même temps, ces outils politiques permettent aux pays membres de poursuivre des objectifs politiques visant une économie durable.

Les marchés du crédit

35. Les exigences régissant l'accès au crédit, à la suite de la libéralisation économique, aggravent souvent les conditions des ruraux pauvres. L'établissement de mécanismes formels de crédit au sein d'une économie rurale supprime ou réduit le niveau du crédit "traditionnel" et impose à la procédure des conditions bancaires strictes. Ainsi, les ruraux pauvres, les petits exploitants, et en particulier les femmes chef de famille ne sont pas en mesure de lutter à armes égales pour obtenir du crédit. Plusieurs Etats Membres suggèrent de recourir à d'autres moyens pour permettre à ces agriculteurs de s'approvisionner en intrants: ils peuvent, par exemple, se rassembler et constituer des coopératives de services modernes⁹.

36. Au cours de ces cinq dernières années, un certain nombre d'Etats Membres, en collaboration avec des institutions internationales et des donateurs, se sont penchés attentivement sur la conception et la mise en œuvre de programmes de crédit minimums. Ces programmes proposent de meilleures possibilités de crédit aux petits agriculteurs, qui en ont besoin pour faire face à la nouvelle situation économique issue des réformes structurelles et de la libéralisation économique. Bien que les formes et les contenus des programmes de crédit minimums varient considérablement, on peut néanmoins relever certains de leurs traits communs. Le crédit devra être obtenu essentiellement de fonds de roulement et accordé sous forme de petits prêts. Afin de garantir le recouvrement du montant prêté (et par là même la durabilité du système de crédit), les taux d'intérêt devront être supérieurs au taux d'inflation. Les prêts seront d'un montant limité et on n'accordera pas de nouveaux prêts à la même personne avant le recouvrement du prêt antérieur. Enfin, l'octroi du prêt sera davantage basé sur la réputation de l'emprunteur que sur des études détaillées de faisabilité. Il reste, toutefois, le problème indirect de certains petits agriculteurs, qui sont dépourvus d'un titre officiel de propriété et de documents cadastraux. Dans ce cas, on a recommandé que l'institution de crédit accepte des garanties de groupe à la place d'un aval individuel, même si cela peut comporter des désavantages collectifs à la suite d'un échec commercial individuel. Finalement, il semble de plus en plus évident que les programmes de prêts minimums devraient également comporter des programmes d'assistance technique et de gestion. Ces formules de prêt se sont considérablement développées dans toute l'Amérique latine et en Asie du Sud et elles ont été utilisées pour financer des unités de production tant agricoles que non agricoles. De toute manière, l'expansion de systèmes de crédit - conventionnel ou d'un autre type - est nécessaire pour assurer aux producteurs ruraux une présence accrue sur le marché et dans la compétition pour les intrants et le crédit. Par ailleurs, certaines ONG aident les plus défavorisés en les adressant vers d'autres sources de crédit.

⁹ Voir, pour plus de détails sur cette question, la Section 3 du présent rapport.

La nécessité d'un cadre institutionnel de soutien

37. Des Etats Membres ont signalé que l'absence d'institutions de soutien entrave le développement d'un marché capable de réaliser une distribution plus durable et équitable des ressources rurales. Les institutions chargées des actes translatifs - tels l'enregistrement, le cadastre, la conservation des hypothèques, l'office du registre, etc. - font souvent défaut ou ne correspondent pas aux besoins locaux. Le marché ne peut pas remplir son rôle de distributeur efficace de la terre si on ne peut pas déterminer clairement qui a le droit de l'utiliser et dans quel but; les ressources en terre étant des biens immobiliers, il faut les définir dans l'espace. Cela veut dire que l'on doit savoir où se trouve quelque chose et qu'est-ce que ce quelque chose. Heureusement, pendant la période en question, des progrès considérables ont été accomplis dans le domaine de la régularisation foncière. La Thaïlande, les Philippines et l'Indonésie, par exemple, ont prouvé que l'amélioration des documents fonciers, grâce au système cadastral et d'enregistrement, amène beaucoup plus de petits agriculteurs à participer au marché des transactions, entraînant par là une augmentation du capital investi dans une agriculture durable. Ces pays ont également constaté que lorsque les documents fonciers sont inexistantes ou insuffisants, les agriculteurs vivent dans l'insécurité et que cela entraîne souvent le recours à des pratiques agricoles mauvaises pour l'environnement.

38. En effet, la pression exercée par les Etats Membres afin d'obtenir des systèmes cadastraux et d'enregistrement qui conviennent à une libéralisation économique inspirée par les lois du marché, a suscité l'actuelle réforme du cadastre et des systèmes de documentation foncière. Cette réforme touche simultanément à deux domaines politiques distincts: 1) la conception de systèmes de cadastrage/documentation pouvant être utilisés dans les actes translatifs concernant les propriétaires fonciers; 2) l'utilisation de technologies visant à épargner les capitaux - et qui améliorent jour après jour leur rapport coût-efficacité - comme le système d'information sur les terres, le système de positionnement géographique et le stockage et la restitution des données par ordinateur. Cette réforme a permis de mettre en place des services de cadastre assez souples pour enregistrer tout l'éventail des modes d'occupation des terres, allant des droits privés et individuels aux droits communautaires et pouvant même prendre en compte les droits de propriété traditionnels ou coutumiers.

39. Le Brésil ainsi que d'autres pays d'Amérique latine font état de pratiques culturelles durables très améliorées dans les zones où l'on utilise les concepts et les instruments modernes du système d'information sur les terres, pour identifier et sauvegarder les droits des populations autochtones. Les leçons apprises ces dernières années, en matière de conception d'institutions chargées de régulariser les transactions foncières, comme le cadastre, la loi agraire, le système hypothécaire et les cessions de propriété, ont amélioré la compétence des Etats Membres, leur permettant d'inclure les communautés indigènes dans les transactions de marché tout en préservant leur diversité culturelle.

40. La capacité d'établir des droits sûrs, clairs et négociables en matière de transaction de biens fonciers qui assurent la continuité entre propriétaire coutumier et propriétaire de droit privé, est liée à un autre domaine où l'on a beaucoup progressé pendant la période en question, à savoir la compréhension des régimes fonciers associés à la gestion des ressources appartenant aux communautés et aux ressources mises en commun et partagées. Jusqu'ici, le "bon sens" incitait à penser que seule l'attribution de droits privés pouvait pousser les gens à investir rationnellement dans la terre. Or, des recherches effectuées récemment sur la gestion des forêts, des pâturages et des zones de pêche menacées montrent que les systèmes de gestion des ressources appartenant à la communauté permettent non seulement d'obtenir des résultats plus durables, mais aussi un meilleur rendement économique. Ces résultats se combinent parfaitement avec les progrès technologiques, tout aussi récents, du système d'information sur les terres, mentionné plus haut, qui a rendu la gestion des ressources appartenant aux communautés compatible avec la libéralisation économique.

41. On a tendance à juger les marchés d'après leur efficacité et non pas sur leur équité. Actuellement, il existe encore des contraintes qui pèsent sur la participation à parité de conditions des populations pauvres et défavorisées. Le manque de moyens de transport aisément disponibles dans les zones rurales demeure un problème majeur. La nécessité de parcourir de longues distances se répercute négativement sur la qualité des produits que l'on veut vendre au marché. Dans beaucoup de pays, les marchés sont soumis à des règles et à des normes qui ont été établies par les pouvoirs publics ou par de puissants groupes d'intérêt qui interdisent une large participation populaire. Beaucoup de ces personnes qui sont traditionnellement exclues des institutions nationales manquent d'instruction, de biens, de compétences et surtout de crédit; elles ne sont donc pas en mesure d'affronter la concurrence, dans des conditions d'équité, sur un nouveau marché qui détermine la distribution des biens et des services.

42. Il y a des conditions préalables nécessaires à la création d'un marché plus équitable. Elles sont énumérées dans le Plan d'action de la CMRADR: investissement dans les ressources humaines; accès équitable à des biens tels que la terre et le crédit; infrastructures adéquates - notamment, établissements humains et logement; accès à l'information; suppression des obstacles à la participation des handicapés; application des lois; incitations économiques et protection des consommateurs et des travailleurs.



SECTION 3 PARTICIPATION POPULAIRE

Thèmes principaux

La décentralisation ne pourra réussir que si l'on renforce les institutions rurales et les organisations sociales bénévoles qui encouragent la participation active des populations rurales au processus de développement et à la formulation des politiques.

- Les réformes actuelles créent de nouvelles possibilités pour la participation populaire en même temps que de nouveaux obstacles.
- Le rôle décroissant de l'Etat central appelle le renforcement des capacités des ruraux à participer activement aux prises de décision dans le secteur privé et la société civile.
- La création de capacités de participation viables exige des solutions d'ordre institutionnel et organisationnelles, y compris l'établissement d'institutions populaires autonomes et indépendantes.

Pour parvenir à un développement rural durable et protéger l'environnement il faudra obtenir la coopération de populations nombreuses et parfois diverses, résidant dans des zones écologiques déterminées. Cette coopération peut être renforcée par l'action, la collaboration et la participation bénévoles de tous les secteurs de la population rurale, y compris les femmes et les autres groupes vulnérables.

Les organisations rurales bénévoles telles que les associations communautaires, les coopératives, les associations d'agriculteurs et les groupes non structurés aussi bien que leurs réseaux interconnectés sont des mécanismes indispensables à la coopération. Bien que ces institutions et traditions aient joué un rôle clé dans la promotion de la coopération dans la plupart des pays développés, ils sont notoirement faibles dans d'autres parties du monde.

La contraction des budgets publics et la diminution de l'aide extérieure forcent les gouvernements à mettre au point des systèmes plus économiques pour atteindre les producteurs ruraux, notamment les petits exploitants, qui représentent la grande majorité des ruraux et sont les principaux producteurs d'aliments.

Reconnaître pleinement les avantages d'approches plus participatives et mieux axées sur l'auto-assistance pour sensibiliser les communautés rurales aux bienfaits d'une agriculture et d'un développement rural durables: telle est l'une des principales étapes du processus. Il faudra aviser et convaincre de nombreux décideurs de haut niveau des avantages économiques et financiers pouvant découler d'une participation plus active des populations locales aux programmes et projets de développement.

Le nouvel impératif participatif

43. L'intensification de la concurrence économique mondiale et la diminution de l'aide extérieure et des subventions de l'Etat ont incité les gouvernements à réduire l'ampleur des services publics et à en améliorer l'efficacité. Ce sont les populations rurales de nombreux pays en développement qui en ont le plus souffert car, par rapport aux populations urbaines, leur isolement politique et

géographique est plus accentué et leur organisation sociale moins efficace, et elles sont rarement consultées lors de la formulation des politiques de développement agricole et rural.

44. De ce fait, les populations rurales ont été moins à même de se protéger contre les politiques des prix et de commercialisation des produits agricoles mal conçues ou contre les conséquences néfastes des programmes d'ajustement structurel. Parmi ces dernières on peut citer la diminution draconienne des services de développement rural et de vulgarisation, la désintégration accélérée des institutions, organisations et infrastructures rurales ainsi que la nette baisse de production de denrées commercialisées, d'où un surcroît de frustration dans de nombreux pays.

45. S'il est vrai que maints gouvernements continuent à promouvoir la participation des populations rurales par le biais des autorités locales traditionnelles et d'autres organes officiels, tels que les coopératives, ils le font souvent "du sommet à la base". Ils tendent à se servir de l'organisation comme d'un tremplin pour atteindre certains objectifs qu'ils ont eux-mêmes identifiés plutôt que de créer un milieu propice à son fonctionnement libre en tant qu'organisation d'auto-assistance contrôlée par des agriculteurs, et destinée à satisfaire des besoins qu'ils ont identifiés personnellement.

46. Les populations rurales ont participé à ces organisations appuyées et financées par le gouvernement mais leur coopération a souvent été "passive". Elles ont été considérées comme étant les bénéficiaires de services fournis et payés par l'Etat plutôt que comme des participantes directes ou parties prenantes "actives" à l'entreprise coopérative. Dans ces organisations, le contrôle des membres tend à être faible de même que l'obligation de rendre compte et l'efficacité de la gestion.

47. Suite à la libéralisation des marchés et à la brusque diminution des subventions et de l'appui étatique à ces organisations, nombre d'entre elles ont du mal à travailler dans les nouvelles conditions déterminées par un marché plus libre. Celles qui sont incapables de se transformer en organisations populaires bénévoles, contrôlées et financées par leurs membres, seront vouées à l'échec. En revanche, celles qui réussissent contribueront à la création de nouvelles organisations rurales plus participatives et mieux axées sur l'auto-assistance.

Renforcer les capacités internes des organisations populaires

48. On considère de plus en plus les organisations rurales bénévoles comme des outils indispensables à la mise en oeuvre de ce processus de transition et à l'encadrement des producteurs, notamment des petits exploitants et des travailleurs ruraux, qui pourront ainsi obtenir de meilleures économies d'échelle et renforcer leur pouvoir de négociation sur le marché et dans les instances où se formulent les politiques. D'aucuns les considèrent aussi comme des mécanismes sociaux jouant un rôle fondamental pour la réalisation d'objectifs complexes de développement durable et l'harmonie sociale.

49. Pour donner une définition générale de ces organisations rurales, on pourrait dire qu'elles représentent les "organes de la société rurale civile", ou encore une gamme étendue d'organisations rurales populaires et de réseaux d'appui contrôlés et financés principalement par leurs membres, qui poursuivent des objectifs définis par ces derniers. Font partie de cette catégorie les coopératives rurales et agricoles, les syndicats agricoles, les associations d'agriculteurs et de femmes rurales, les organismes communautaires bénévoles tels qu'organismes religieux et clubs sociaux, ainsi que de petits groupes non structurés.

50. Souvent les statistiques officielles ne mettent pas en évidence l'importance de ces organisations populaires rurales car elles ne s'occupent en général que de celles juridiquement reconnues et enregistrées, telles que les coopératives, les syndicats agricoles et certaines organisations de producteurs agricoles. Rares sont les données quantitatives existantes sur un grand

nombre d'autres organisations populaires rurales non structurées telles que les associations communautaires, les clubs et les groupes informels dont le rôle de promotion de la participation populaire au niveau local serait, selon les dires, tout aussi important.

51. Les coopératives agricoles sont les associations paysannes les plus visibles en milieu rural. Dans les pays développés, et à l'intérieur de certains secteurs de l'économie, les coopératives agricoles détiennent une part importante du marché. C'est ainsi qu'en ce qui concerne le secteur laitier elles contrôlent plus de 70 pour cent du marché des produits laitiers dans 10 pays (Allemagne, Belgique, Danemark, E.-U., Finlande, France, Irlande, Norvège, Pays-Bas et Suède). D'autres secteurs tels que les céréales, la volaille, les fruits et légumes, l'électricité rurale et l'approvisionnement en intrants agricoles sont aussi fortement intégrés dans le système coopératif et, bien souvent, les agriculteurs appartiennent à plus d'une coopérative.

52. L'adhésion aux coopératives agricoles est bien plus limitée dans les pays en développement et les cas d'appartenance à plus d'une coopérative moins fréquents, sauf dans certains PNI¹⁰ où l'adhésion aux coopératives était souvent obligatoire. Dans la plupart des PMA¹¹, cette adhésion aux coopératives agricoles se concentre dans les secteurs à forte intensité de main-d'oeuvre, produisant des denrées alimentaires ou des articles d'exportation à valeur élevée tels que produits laitiers, fruits/légumes, céréales, café, thé et sucre.

TABLEAU 2

Part de marché des coopératives dans des pays en développement sélectionnés (en pourcentage de la production commercialisée totale, 1990)

	Blé	Produits laitiers	Riz	Soja	Sucre	Coton	Café	Fruits/légumes
Brésil	84	69	-	46	-	-	21	-
Chine	-	-	-	-	-	65	-	65
Costa Rica	-	85	-	-	13	-	-	84
Inde	-	90*	-	-	55	-	-	-
Indonésie	-	-	10	-	-	-	-	-
Kenya	-	54	-	-	6	84	84	-

- Données non disponibles.

* Produits laitiers transformés seulement.

Source: Statistiques COPAC

53. Les organisations de travailleurs ruraux (OTR) représentent une autre forme importante d'organisation populaire rurale. Cette catégorie comprend un grand nombre de syndicats agricoles financés à l'aide de cotisations, des associations de paysans, etc. dont les membres sont normalement des ouvriers agricoles salariés travaillant dans le secteur des cultures d'exportation (grandes plantations), qui comptent sur leurs organisations pour négocier de meilleures conditions de travail et de salaire. Il convient de souligner que les OTR fournissent souvent aussi à leurs membres d'autres services importants, tels que cours de vulgarisation à l'intention des petits exploitants, instruction et services de santé. Les OTR sont généralement affiliées à un organisme national et au-dessus à des organisations internationales centrales, ce qui renforce leur pouvoir de négociation collective. Le nombre des adhérents à des OTR affiliées aux organisations centrales susmentionnées sont estimées,

¹⁰ Pays nouvellement indépendants.

¹¹ Pays moins avancés.

à l'échelon mondial, à plus de 375 millions de travailleurs. Certaines OTR nationales sont de très grande taille et exercent une influence considérable au niveau national, telle la Confédération des travailleurs agricoles du Brésil (CONTAG) qui compte environ 9 millions de membres.

54. Les principales contraintes qui freinent le renforcement des capacités internes des coopératives agricoles dans les PNI et les PMA sont de trois ordres: a) le rôle paternaliste de l'Etat dans la gestion des coopératives agricoles des pays ex-socialistes empêche encore celles qui existent de passer du rôle d'entreprises rurales appuyées par l'Etat à celui d'entreprises coopératives indépendantes contrôlées et financées par les agriculteurs; b) l'approche strictement hiérarchique ("du sommet vers la base") adoptée par de nombreux directeurs et fonctionnaires gouvernementaux, dans les coopératives existantes; et c) l'adhésion limitée et le faible attachement des adhérents aux coopératives agricoles.

55. Au niveau national, des efforts considérables ont été déployés pour réduire le rôle de l'Etat dans ces coopératives, notamment pour leur réforme juridique, comme on l'a vu ci-dessus. La privatisation et la déréglementation des marchés agricoles intérieurs où opèrent les coopératives ont également contribué à renforcer cette tendance; cependant, comme le révèle une étude réalisée en 1994 par l'Alliance coopérative internationale sur la réorganisation des coopératives en Afrique, de nombreuses coopératives d'agriculteurs, habituées de longue date au contrôle et à l'appui du gouvernement, ont du mal à mettre en oeuvre le processus de transition. La situation est encore plus grave dans certains pays d'Europe de l'Est et dans d'autres pays ex-socialistes.

56. Les progrès accomplis dans la réorientation et le recyclage des directeurs et du personnel gouvernemental de soutien des coopératives ont été plus lents, mais on observe désormais certaines améliorations dans des pays comme l'Ethiopie, le Kenya, la Tanzanie, l'Ouganda, la Zambie, l'Inde, la Thaïlande et le Viet Nam.

57. Pour obtenir le capital bon marché indispensable à leurs investissements et à leur croissance, de nombreuses coopératives agricoles de pays en développement et ex-socialistes sont fortement tributaires de l'Etat. Mais vu la diminution actuelle des subventions et de l'appui du gouvernement, ces coopératives devront désormais compter davantage sur leurs membres pour réunir les capitaux nécessaires à leur survie et à leur développement. Cependant, habitués comme elles le sont à dépendre de l'appui du gouvernement, nombre d'entre elles auront du mal à changer. Pour affronter la crise de capital des coopératives agricoles, la FAO a lancé en 1992 un programme spécial de recherches qui identifiait des stratégies propres à mobiliser des capitaux en s'adressant aux membres des coopératives, et mettait au point à l'intention des mouvements coopératifs ou des gouvernements des directives améliorées pour une croissance coopérative financièrement autonome et durable.

58. Les problèmes principaux auxquels se heurtent aujourd'hui les OTR sont d'ordre financier et découlent de la disparition graduelle de l'agriculture planifiée et de la dégradation des termes de l'échange et de l'emploi entre les secteurs urbains et ruraux, ainsi que de la forte diminution du nombre d'adhérents payants. Le fait que les dirigeants des OTR aient le plus grand mal à fournir les services exigés par leur nouvelle clientèle a souvent aggravé la crise. Ces problèmes ont forcé nombre d'entre elles à fusionner avec des syndicats non agricoles pour assurer leur survie économique et pourvoir activement aux besoins du nombre croissant de petits exploitants inscrits. En bref, de nombreuses OTR se transforment de plus en plus en associations de petits producteurs agricoles indépendants. Dans des pays comme la Bolivie, le Brésil, le Venezuela, le Ghana, l'Inde et les Philippines, ces organisations ont récemment affronté cette transition en faisant preuve d'un grand esprit d'initiative. Au plan international, des institutions spécialisées des Nations Unies, telles que le BIT et la FAO, ont utilement contribué à renforcer leurs capacités techniques, pour leur permettre d'offrir les services exigés par leur nouvelle clientèle.

59. En outre, on observe une tendance croissante à introduire des méthodes participatives destinées aux petits groupes non structurés pour les aider à se constituer en organisations populaires

rurales durables (initialement en dehors des structures coopératives officielles) et à satisfaire les besoins des petits exploitants et des producteurs ruraux marginaux. Des progrès tangibles ont été manifestement accomplis depuis 1990 dans des pays comme Sri Lanka, la Thaïlande et la Zambie, où les services gouvernementaux de vulgarisation agricole encouragent désormais activement ces approches dans le cadre de leurs stratégies globales de vulgarisation.

Meilleure prise de conscience de l'importance de la participation populaire

60. Le Sommet mondial pour le développement social de Copenhague (mars 1995) a noté que les responsables des politiques agricoles se rendent de plus en plus compte du fait que la décentralisation et la réduction des services de développement fournis par le gouvernement au secteur rural exigent le renforcement des capacités techniques et administratives des organes de la "société civile" rurale, si l'on veut que ceux-ci soient à même d'assumer ces nouvelles responsabilités.

61. Au plan international, la FAO a joué un rôle de premier plan en sensibilisant le grand public aux avantages et à l'importance de la participation populaire par le biais de son plan d'action pour la participation populaire au développement rural approuvé par la Conférence de la FAO en novembre 1991. Le nouveau groupe d'apprentissage sur la participation de la Banque mondiale a produit récemment un projet de Guide à la participation qui vise à introduire des approches plus participatives dans la conception des projets de développement financés par la Banque. Le Programme "Action 21" de la CNUED a également souligné qu'il importe de garantir une participation plus active de tous les "principaux groupes", y compris les agriculteurs, les femmes et les autres producteurs ruraux qui, par l'entremise de leurs organisations, poursuivent des objectifs de développement agricole et rural durables.

62. Si la sensibilisation aux avantages de la participation populaire progresse lentement dans la plupart des pays en développement, des résultats notables ont été obtenus en Indonésie, en Inde, à Sri Lanka, au Pakistan, en Tanzanie et en Zambie où les gouvernements mettent à l'essai à l'heure actuelle de nouvelles approches participatives en faveur des petits groupes et des communautés pour la fourniture de services de vulgarisation agricole, de protection des plantes et de crédit aux petits agriculteurs¹².

Créer un cadre politique et juridique plus favorable

63. La participation populaire rurale proprement dite ne se développe qu'en présence de conditions politiques et juridiques propices. Bien que la plupart des gouvernements de pays à faible revenu ou à revenu intermédiaire défendent avec vigueur les principes d'une gestion démocratique et la participation populaire aux prises des décisions, il arrive très souvent que ceux-ci ne se reflètent pas dans les politiques et la législation en vigueur. Dans certains pays, les lois limitent encore sévèrement le droit des ruraux de s'organiser pour réaliser leurs objectifs d'auto-assistance alors que, dans d'autres, elles les soumettent à la "surveillance" de fonctionnaires du gouvernement ou de représentants du parti. Néanmoins, la tendance vers une plus grande libéralisation économique et politique a poussé les pouvoirs publics à réformer des politiques et des lois surannées qui limitent ces droits à la participation.

64. Vu la diminution des budgets, de nombreux pays moins avancés se prononcent désormais résolument en faveur d'une décentralisation qui donnerait davantage de pouvoirs fiscaux et décisionnels et de responsabilités aux autorités locales lesquelles, à leur tour, offrent de meilleures possibilités de participation. En Bolivie, par exemple, un programme ambitieux a été lancé pour renforcer la participation des populations rurales au niveau municipal, et dans d'autres pays

¹² Cf. par exemple le programme P4K, la Lutte intégrée contre les ravageurs en Indonésie, le programme FARM (Farmer-centred Agriculture Resource Management) en Asie et le Programme de participation populaire de la FAO en Asie et en Afrique.

d'Amérique latine comme le Chili, l'Equateur, le Mexique et le Venezuela, des programmes analogues ont été entrepris. L'Inde et le Népal aussi ont mis en oeuvre récemment un programme pour revitaliser le système de gouvernement des "panchayats" à l'appui des efforts de décentralisation.

Données disponibles

Les statistiques actuelles fournies par le Comité de promotion et d'avancement des coopératives (COPAC) indiquent que plus de 1,4 milliard de personnes dans 101 pays adhèrent à des organisations populaires ayant un statut juridique, telles que les coopératives urbaines et rurales, les organisations de travailleurs, les associations de producteurs agricoles, etc. et qu'environ 49 pour cent de ces personnes vivent en milieu rural.

Selon de nombreux observateurs, ces statistiques pourraient avoir surestimé le nombre total de coopératives et d'organisations de travailleurs ruraux et d'agriculteurs "enregistrées" de par le monde, mais il se peut fort bien que les membres de nouvelles organisations populaires "non encore enregistrées" ou non structurées soient considérablement plus nombreux.

Selon l'Alliance coopérative internationale, les organisations coopératives agricoles enregistrées dans le monde en 1994 était au nombre d'environ 370 490 sociétés coopératives agricoles affiliées dans 101 pays, qui comptaient près de 185 millions d'agriculteurs adhérents. La grande majorité de ces organisations se situait en Asie. Il convient d'ajouter que ces chiffres n'incluent pas les 55 100 mutuelles d'épargne et de crédit opérant dans 90 pays, dont plus de 50 pour cent en milieu rural.

65. La réforme des lois coopératives est un autre domaine où des progrès considérables ont été accomplis ces dernières années. Par exemple, de nouvelles lois coopératives ou décrets gouvernementaux ont été mis en vigueur en Tanzanie, Ethiopie, Ouganda, Pologne, Bulgarie, Hongrie et Slovaquie. Une nouvelle législation coopérative est à l'examen dans un grand nombre de pays dont la Zambie, la Guinée, la Roumanie, l'Inde et le Viet Nam. Entre-temps, l'intérêt pour la réforme juridique des coopératives s'accroît dans la Fédération de Russie et en Chine où les coopératives rurales jouent un rôle important dans la fourniture de services ruraux et la commercialisation des produits agricoles. La Chine, dont le système coopératif est le plus vaste du monde, a récemment (décembre 1994) organisé son premier atelier international pour étudier la question de la réforme juridique des coopératives rurales.

Promouvoir le dialogue entre les gouvernements, les ONG oeuvrant pour le développement et les organisations populaires rurales

66. L'une des tendances les plus notoires de ces dernières années a été la prolifération dans les PMA d'"ONG au service du développement" financées par des donateurs, qui encouragent souvent la création au niveau local d'organisations populaires rurales mais ne sont pas considérées comme faisant partie de cette catégorie. Il ressort des archives du Service de liaison non gouvernemental des Nations Unies que plus de 1 400 de ces ONG (pour la plupart incluses dans un réseau) sont enregistrées auprès des institutions des Nations Unies. Malheureusement, du fait de leur prolifération ces dernières années, on n'en connaît pas le nombre exact bien que certains le situent à plus de 500 000 pour le monde entier. On estime actuellement (1994) qu'à Sri Lanka seulement il en existe plus de 6 000! Les ONG oeuvrant pour le développement se distinguent normalement des organisations populaires rurales par le fait qu'elles ne comptent pas normalement sur une clientèle au niveau local mais tirent l'essentiel de leur financement de sources extérieures et non locales.

67. Comme de nombreuses ONG rurales au service du développement se heurtent à des problèmes communs (obtention de crédits de donateurs, mise en oeuvre de grands projets et

influence auprès des gouvernements) elles mettent en place de plus en plus souvent leurs propres réseaux d'appui aux niveaux national, régional et local. Nombre de ces réseaux d'ONG ont traditionnellement leur siège dans des pays développés, mais ceux s'intéressant au développement rural s'établissent de plus en plus dans les pays moins avancés.

68. Vu la diminution constante des budgets et des financements de donateurs, les gouvernements et les ONG découvrent maintenant les avantages réciproques du "partenariat" et du dialogue sur des questions d'intérêt commun. Les organisations populaires rurales, telles que les coopératives et les OTR, qui ont à divers moments reçu un appui à la fois de leur gouvernement et des ONG, commencent elles aussi à s'insérer dans le dialogue. En bref, les possibilités de renforcer les échanges entre ces trois groupes paraissent s'accroître. Deux exemples notoires de promotion du dialogue entre les ONG et le gouvernement sur des questions de politique et de développement rural ont été les organisations ANGO ET PHILDRRA (Philippine Partnership for Development of Human Resources in Rural Areas) aux Philippines.

69. En raison de leur légère différence d'orientation par rapport aux ONG au service du développement, les organisations populaires rurales cherchent à dialoguer davantage avec les gouvernements sur des questions de développement rural, par l'entremise de leurs propres institutions centrales à l'échelon national, régional et international.

Réseaux d'ONG

Les réseaux d'ONG oeuvrant pour le développement rural peuvent être de portée nationale comme MYRADA en Inde, BRAC au Bangladesh ou FONGS au Sénégal, ou de portée régionale comme la Coalition asiatique des ONG pour la réforme agraire et le développement rural (ANGOC) dont les membres officiels comprennent 26 organisations et institutions nationales et internationales faisant partie d'un réseau d'ONG et oeuvrant dans huit pays asiatiques. CLADES en Amérique latine et le réseau des Caraïbes pour le développement rural intégré (CNIRD).

Surveiller et évaluer la participation populaire

70. Malheureusement, certains gouvernements continuent à penser que la promotion des approches participatives du développement rural sont trop coûteuses, non viables, voire politiquement déstabilisantes. Les "coûts irrécupérables" initiaux des approches participatives d'auto-assistance peuvent certes s'avérer plus élevés que pour les programmes de crédit financés par des dons ou fortement subventionnés mais, d'après des études récentes, ces coûts diminuent rapidement dès la troisième ou la quatrième année si les projets de participation sont exécutés correctement.

71. La viabilité des approches participatives est une question qu'il est légitime de se poser. Depuis 1989, la FAO a mené une série d'études rétrospectives d'impact sur des projets réalisés dans le cadre du Programme de participation populaire (PPP) dans cinq pays d'Afrique et d'Asie pour examiner ces questions. Bien que les résultats de l'étude se fondent sur un échantillon très restreint de pays, ils montrent que, dans quatre des cinq cas, entre 30 et 60 pour cent des petites structures autonomes établies dans le cadre de ces projets restaient actives et fournissaient des services valables à leurs membres (sans coût pour le gouvernement) au moins deux ans après l'achèvement de l'appui de la FAO. Leurs capacités de réduire le coût des services de vulgarisation agricole en faveur des petits exploitants des pays en développement sont évidentes, car cette approche a pu établir un système de réception à un coût "pratiquement nul" qui peut être exploité par les services publics de vulgarisation, de crédit, de santé et d'éducation.



SECTION 4

LES FEMMES DANS L'AGRICULTURE ET LE DEVELOPPEMENT RURAL

Thèmes principaux

- Quelques résultats limités montrent les effets positifs d'une politique de développement rural sensible aux spécificités de chaque sexe.
- L'agriculture et la pauvreté rurale se "féminisent" de plus en plus à la suite de bouleversements économiques et politiques.
- Le développement agricole durable, dans la plupart des régions, passe par l'accès équitable des femmes aux ressources rurales et par leur contrôle sur celles-ci.

Les femmes rurales jouent, dans le monde entier, un rôle de premier plan dans l'agriculture (y compris les pêches, la foresterie et l'élevage) et le développement rural et, dans bien des pays, elles sont le pivot des secteurs agricoles et des systèmes alimentaires. Pourtant, encore de nos jours, on trouve, parmi les groupes les plus démunis du monde les femmes rurales des pays en développement qui ont été les dernières à profiter (quand elles n'en ont pas souffert) de la croissance économique ou des processus de développement en cours. La myopie et la discrimination fondée sur le sexe persistent: pour les décideurs, les planificateurs du développement et les pourvoyeurs de services agricoles, les agriculteurs sont toujours de sexe masculin.

Femmes rurales et sécurité alimentaire

72. La pauvreté, l'insécurité alimentaire et la dégradation de l'environnement sont de graves problèmes de développement qui ont reçu la plus haute priorité au plan mondial à la suite de la Conférence internationale sur la nutrition (CIN, 1992), de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED, 1992) ainsi que dans le cadre de la Plate-forme d'action en vue de la quatrième Conférence mondiale sur la femme (1995). Ces problèmes affectent de manière disproportionnée les femmes rurales tant en raison de leur statut inférieur aux plans socio-économique, juridique et politique que du rôle vital qu'elles jouent comme productrices et chefs de famille. Les causes et les effets de ces impacts sont systémiques et ont des répercussions d'une vaste portée sur le développement agricole et rural ainsi que sur les initiatives prises pour améliorer l'état nutritionnel, renforcer la production et la distribution des vivres et des produits agricoles et relever les conditions de vie des populations rurales.

73. Dans ce contexte, la responsabilisation des femmes jouera un rôle central dans la réalisation de ces objectifs, à savoir améliorer l'état nutritionnel, renforcer la production et la distribution des vivres et des produits agricoles et relever les conditions de vie des populations rurales. Les femmes ont un accès plus limité aux ressources productives (main-d'oeuvre, eau, terres, cultures arboricoles, essences forestières, technologie, intrants agricoles, crédit, marchés, vulgarisation, formation, y compris leur propre travail) que les hommes. Simultanément, leur accès aux services sociaux (scolarité, santé et informations sanitaires, planification familiale) diminue progressivement. A toutes ces contraintes s'ajoute le manque de pouvoir économique, politique et juridique leur permettant d'améliorer leurs conditions.

74. Selon un corpus croissant de recherches, c'est principalement la femme qui se charge directement de l'alimentation familiale. Qu'il s'agisse de l'Afrique subsaharienne ou des Caraïbes, où les femmes produisent de 60 à 80 pour cent des aliments de base, ou de l'Asie où elles accomplissent plus de 50 pour cent des travaux rizières, ou encore de l'Asie du Sud-Est, du Pacifique ou de l'Amérique latine, où leurs jardins familiaux représentent certains des systèmes agricoles les plus complexes, c'est aux femmes que revient la principale responsabilité des systèmes alimentaires et de l'agriculture et ce sont elles qui possèdent les connaissances les plus approfondies en la matière. Souvent elles fournissent la majeure partie de la main-d'oeuvre pour une gamme étendue d'opérations après-récolte (entreposage, manutention et commercialisation), prennent des décisions à cet égard et jouent un rôle prédominant dans les activités de transformation alimentaire extra-agricoles soit dans des micro-entreprises soit, comme ouvrières salariées, dans les agro-industries.

75. La faim et la malnutrition affectent plus de 1,3 milliard de personnes dans le monde en développement. La plupart d'entre elles entrent dans les catégories suivantes: enfants de moins de cinq ans (fillettes notamment), femmes nubiles, surtout femmes enceintes ou allaitantes, et ménages à faible revenu dont un grand nombre est dirigé par une femme. La Déclaration mondiale sur la nutrition de 1992 a proclamé que "le droit des femmes et des adolescentes à une nutrition appropriée est capital". Pourtant, les membres de sexe féminin des ménages ruraux reçoivent souvent une alimentation inférieure à celle des garçons et des hommes, tant dans l'absolu qu'en fonction des besoins nutritionnels. De fait, il est estimé que plus de 70 pour cent des personnes qui vivent dans un état de pauvreté absolue sont des femmes.

76. D'après des recherches menées récemment, il existe un lien direct entre l'accès des femmes au revenu et à la gestion des ressources familiales et l'amélioration du niveau de sécurité alimentaire du ménage et du bien-être nutritionnel des membres de la famille. Cette considération, associée à la prise de conscience de l'importance d'accroître la productivité des femmes et, partant, leur contribution aux systèmes alimentaires, doit être une préoccupation centrale des politiques et programmes visant à renforcer la sécurité alimentaire et la nutrition.

Main-d'oeuvre et féminisation de l'agriculture

77. Dans les milieux ruraux des pays en développement, les femmes consacrent jusqu'à 16 heures par jour à la production, la transformation, la commercialisation et la préparation des aliments, à la collecte du combustible et de l'eau, et à l'accomplissement d'autres tâches domestiques outre la garde des enfants et l'entretien de familles élargies. Cependant, la plupart des femmes rurales ne sont pas directement rémunérées pour leur travail. Une femme peut consacrer 60 heures ou davantage par semaine à des tâches domestiques, agricoles et non agricoles sans toucher de salaire ou sans recevoir un revenu en espèces. En fait, les femmes des pays en développement travaillent, en heures d'activités, un tiers de plus que les hommes pour un montant estimé à un dixième du revenu de ces derniers. C'est pourquoi les femmes rurales se heurtent à un dilemme particulier: elles sont suremployées sous l'angle des heures travaillées et sous-employées en termes du salaire reçu.

78. La crise économique des années 80, les programmes d'ajustement structurel, les conflits armés et la sécheresse auraient apparemment frappé plus gravement les femmes que les hommes, conduisant à ce que les Nations Unies désignent sous le nom de "féminisation de la pauvreté". En particulier, l'exode de la main-d'oeuvre masculine, la migration forcée (réfugiés à cause des conditions écologiques ou des troubles intérieurs) et la rupture des structures familiales traditionnelles ont accru de façon spectaculaire le nombre de ménages dirigés par des femmes qui vont de 16 pour cent dans le Proche-Orient à 60 pour cent dans certaines parties d'Afrique et dépassent largement 7 millions de ménages dans la région Asie et Pacifique. La situation varie considérablement au sein des régions, comme le montrent des études récentes réalisées au Proche-Orient: le nombre de ménages dirigés par une femme va de 25 pour cent au Pakistan à 13 pour cent

à Chypre et à 6,1 pour cent en Syrie¹³. Ces phénomènes ont également contribué à la "féminisation de l'agriculture" c'est-à-dire à la concentration accrue des tâches agricoles dans les mains des femmes rurales.

79. Quand les ménages doivent réaliser des revenus supplémentaires ou se trouvent exclus de certains services à la suite d'une crise économique, de programmes d'ajustement structurel ou de la perte de ressources, ce sont généralement les femmes qui se mobilisent pour compenser le manque à gagner. Les politiques relatives à la pauvreté, l'agriculture, la réforme agraire, l'installation et l'ajustement structurel ne font pas généralement la distinction entre les conditions et besoins des femmes et ceux des hommes en milieu rural et il est rarement tenu compte de la diversité de leurs effets sur ces deux groupes. On ne pourra atténuer la pauvreté rurale que si ces facteurs sont reconnus et intégrés pleinement à la conception, la mise en oeuvre et l'évaluation des politiques et programmes.

Femmes rurales, environnement et propriété foncière

80. Le rôle des femmes dans la gestion de l'environnement et la réalisation d'un développement durable a été mis en évidence dans les Stratégies prospectives d'action de Nairobi pour la promotion de la femme, et souligné lors de la Conférence FAO/Pays-Bas de Bois-le-Duc sur l'agriculture et l'environnement de 1991 et de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, ainsi que dans le Programme "Action 21", notamment au chapitre 24 "Action mondiale en faveur de la participation des femmes à un développement durable et équitable". Il faudra tenir compte des connaissances techniques des femmes rurales en matière d'utilisation durable des ressources, lors des activités de conservation et de gestion des sols et des eaux, de lutte contre les ravageurs, d'exploitation et de conservation des forêts, et de gestion des ressources phytogénétiques et zoogénétiques.

TABLEAU 3
Pourcentage de terres cultivées appartenant à des agricultrices dans quatre pays sélectionnés

Propriété foncière	Thaïlande	Trinité	Nigéria	Syrie
Propriété personnelle	22,50	8,75	4,38	-
Terres appartenant à l'époux	38,75	30,00	23,00	41,25
Terres données par l'époux	-	-	30,11	-
Terres familiales	10,00	8,75	11,88	36,25
Terres domaniales	-	25,00	-	-
Terres communautaires	-	-	20,00	-
Terres occupées par des squatters	-	8,75	-	-
Terres en location	28,75	18,75	10,63	22,50

(Source: Manju Dutta Das, FAO 1995).

¹³ Rapports de pays du Bureau régional de la FAO pour le Proche-Orient préparés pour la quatrième Conférence mondiale sur la femme.

81. De nombreuses femmes rurales dans maints pays en développement n'ont pas accès à la terre ou vivent dans une situation d'insécurité car ce sont leurs époux, père ou frères qui détiennent le titre foncier. Cette pratique les empêche d'accéder aux sources officielles de crédit ou d'adhérer aux associations d'agriculteurs qui leur permettraient d'obtenir les intrants nécessaires à la stabilisation ou au renforcement de leurs systèmes de production. L'accès des femmes rurales aux services de vulgarisation agricole dans le monde n'est que d'un vingtième environ de celui des hommes, point qui sera analysé ultérieurement à la section 5.

82. Il est très probable que, pour les femmes rurales, une grande progéniture représente encore un atout important et une source immédiate et à long terme de sécurité sociale et économique, notamment dans les pays moins avancés. Cela se reflète dans la valeur élevée attribuée à la main-d'oeuvre infantile en l'absence de technologies domestiques et agricoles économes en main-d'oeuvre et de dispositifs de protection sociale. La CNUED et la Conférence internationale sur la population et le développement ont toutes deux reconnu l'incidence que peut avoir le statut de la femme sur la conduite procréative, les niveaux de fécondité et la croissance démographique.

Politiques et planification qui tiennent compte de la spécificité de chaque sexe

83. Les retombées des politiques macro-économiques sur les femmes rurales ne sont pas suffisamment connues. Malheureusement, les recherches menées sur les retombées pour les femmes rurales des réformes d'ajustement structurel réalisées dans le domaine du développement agricole et rural ont été rares, alors que l'établissement des liens susmentionnés exige un système d'information solide. Ainsi, de nombreux analystes, planificateurs et décideurs ignorent les répercussions que peuvent avoir sur une population déshéritée les diverses décisions prises en matière de développement agricole et rural. En outre, on manque de spécialistes des politiques macro-économiques qui soient particulièrement versés dans les questions sociales et les problèmes de spécificité de chaque sexe. On manque également de données et d'indicateurs, notamment en ce qui concerne le rôle effectif des femmes rurales dans la production, l'exploitation familiale et la communauté. En outre, dans les pays en développement, la conceptualisation, la collecte et l'analyse de données sur les populations rurales ventilées par sexe laissent à désirer¹⁴. La participation des femmes aux organisations - y compris les groupes locaux, les associations spécialisées, les ONG et les réseaux - revêt une importance fondamentale aux fins de promouvoir au niveau politique le développement équitable et l'amélioration du statut économique et social des femmes.

Progrès accomplis

84. Certes, il est difficile de mesurer les progrès accomplis dans la promotion du statut de la femme rurale dans le monde, vu le manque de données, de statistiques et d'indicateurs fiables, mais il est prouvé que certains résultats ont été obtenus, notamment ces cinq dernières années, encore que de portée limitée. Selon le rapport du PNUD, la progression de l'espérance de vie à la naissance des femmes est supérieur de 20 pour cent à celle des hommes; les femmes ont progressé près de deux fois plus vite en matière d'alphabétisation des adultes et d'éducation scolaire dans les pays en développement; plus de la moitié des femmes dans ces pays recourent désormais à des contraceptifs modernes et leur taux de fécondité a baissé, tombant de 5,4 en 1970-75 à 3,6 en 1990-95.

85. La reconnaissance accrue au niveau mondial de l'importance pour le développement de tenir compte des spécificités de chaque sexe a déterminé des changements graduels à tous les niveaux, atténué la discrimination fondée sur le sexe et centré l'attention sur les processus étroitement imbriqués qui contribuent à la pauvreté, à l'insécurité alimentaire et à la dégradation de l'environnement. La constitution de réseaux et d'alliances parmi les femmes rurales et les

¹⁴ Cf. l'Introduction aux activités récentes de collecte de données de la CMRADR où le problème est affronté.

promoteurs de la cause féminine dans les ONG, les ministères et les institutions de développement est à l'origine de la création des instances nationales et internationales pour la promotion de la femme citées plus haut.

86. La mise au point de conventions, d'accords, de nouvelles législations, et de politiques et programmes est une étape fondamentale dans l'amélioration de l'accès des femmes aux ressources productives et de leur contrôle sur celles-ci. Cependant, le plus souvent, les populations rurales ignorent les droits juridiques de la femme ou n'ont que de faibles moyens de recourir aux voies judiciaires si ces droits sont violés.

87. De nouveaux programmes ont également cherché à promouvoir la participation des femmes aux prises de décision à divers niveaux, grâce partiellement à la création d'organisations nationales féminines et à l'institutionnalisation d'unités chargées de la participation des femmes au développement au sein des ministères techniques. Il s'agit là d'une étape importante sur la voie de la prise en compte des questions concernant les femmes dans les politiques nationales.

La SEWA en Inde

La SEWA (Self-Employed Women's Association) (Association des travailleuses autonomes) est un syndicat qui compte environ 50 000 membres représentant les travailleuses autonomes. Toutes les activités de la SEWA visent à améliorer la vie économique et sociale des femmes pauvres et à accroître leur autonomie.

La SEWA a aidé les femmes du district de Banaskantha à participer au programme de valorisation des femmes et des enfants en milieu rural (DWCRA) du gouvernement. Ce programme a pour principal objectif d'améliorer la qualité de la vie des femmes pauvres et de leurs enfants en accroissant leur revenu. L'identification d'activités rémunératrices a assuré un emploi à de nombreuses femmes rurales; à l'heure actuelle, 7 000 femmes se consacrent à ce type d'activités ou ont un emploi.

La SEWA a organisé, dans les talukas de Radhanpur et Santalpur et dans le cadre de différentes activités, 42 groupes DWCRA qui ont été rassemblés, au niveau du district, au sein de la "Banaskantha DWCRA Mahila SEWA Association". Cette association fournit, entre autres services, une assistance en matière de production, commercialisation, formation et crédit.

Actuellement, la DWCRA cherche par l'entremise des femmes à démontrer aux fonctionnaires gouvernementaux que, désormais, ses programmes sont axés moins sur le bien-être que sur la responsabilisation.

(Source: Nanavaty, SEWA Academy 1994).

88. Les ONG et les organisations communautaires ont souvent été les premières à reconnaître les rôles et besoins vitaux des femmes rurales et ont exercé, dès lors, une forte incidence sur le processus de développement et sur les questions inscrites à l'ordre du jour des organismes oeuvrant au développement. Ce succès est imputable en partie à leur capacité d'atteindre les femmes rurales et de leur donner l'occasion de s'exprimer dans le processus de prises de décision.

Les efforts faits pour promouvoir le statut des femmes rurales n'ont pas encore été assez systématiques pour inverser la tendance d'une part à la féminisation de la pauvreté et de l'agriculture et, de l'autre, à l'insécurité alimentaire, ni pour alléger le fardeau que constitue pour la femme la dégradation de l'environnement. De fait, la persistance dans de nombreuses régions du monde de politiques préjudiciables aux femmes rurales ralentit les progrès ou neutralise les bons résultats obtenus précédemment en matière de réduction de la mortalité maternelle et infantile, de santé reproductive et de nutrition des femmes, d'accès aux ressources productives et à la formation, et d'éducation.

SECTION 5

EDUCATION, FORMATION ET VULGARISATION

Thèmes principaux

L'éducation de base, souvent désignée sous le nom d'alphabétisation, est un élément essentiel du développement socio-économique. L'éducation est non seulement un droit universel mais aussi un moyen d'améliorer les connaissances, aptitudes et attitudes des individus et la capacité de développement des sociétés.

- L'éducation scolaire et extrascolaire, tant pour les hommes que pour les femmes, est étroitement liée à la productivité agricole.
- Il est désormais largement reconnu que grâce aux approches participatives, la vulgarisation est mieux à même de répondre aux besoins des agriculteurs.

L'éducation est la base à partir de laquelle l'individu peut améliorer son aptitude à assimiler et traiter l'information, élargir ses perspectives et sa compréhension et accroître son autonomie. Elle renforce aussi l'efficacité des services de formation et de vulgarisation. L'éducation est un moyen de réduire la pauvreté en accroissant la production, l'efficacité et le revenu ainsi qu'en responsabilisant les groupes désavantagés de la population.

Effets des contraintes budgétaires

Rentabilité de l'éducation

Une étude sur l'éducation menée dans des pays en développement a montré que les agriculteurs ayant eu quatre ans d'enseignement primaire ont en moyenne une productivité supérieure d'environ 8,7 pour cent à celle des autres¹. Selon une autre étude, chaque année scolaire supplémentaire améliore d'environ 2,5 pour cent la production agricole². Plus récemment, une analyse a indiqué qu'en Asie de l'Est une année scolaire additionnelle contribue à plus de 3 pour cent du PIB réel³.

1. Jamison et Lau, 1982.
2. Chau et Lau, 1987.
3. Lau, Jamison et Louat, 1991.

89. La plupart des Etats Membres signalent un accroissement, ces cinq dernières années, des taux d'inscription tant à l'enseignement primaire que secondaire. Malheureusement, de nombreux pays font état d'une baisse des dépenses affectées à l'enseignement due à des déficits budgétaires. L'accroissement du nombre d'inscriptions scolaires et la baisse des crédits publics alloués à l'enseignement ont eu pour effet de dégrader la qualité et l'efficacité du système éducatif dans de nombreux Etats Membres.

90. Cependant, la plupart des statistiques ne tiennent compte que des taux d'inscription, et ont négligé jusqu'à récemment le nombre d'élèves sortants. De nombreux enfants de familles pauvres s'inscrivent à l'école mais l'abandonnent peu de temps après pour des raisons familiales ou économiques. Parmi ces dernières on peut citer le coût d'opportunité élevé de la scolarisation des enfants. Ce manque à gagner pèse lourdement sur les décisions du ménage concernant la répartition du travail et de la nourriture, notamment pour les familles rurales pauvres. Le Programme alimentaire mondial a contribué activement, de concert avec les Etats Membres, aux initiatives visant à améliorer la fréquentation scolaire. C'est ainsi qu'il met en oeuvre des programmes d'alimentation scolaire dans de nombreux pays en vue d'attirer les écoliers, de réduire le nombre des abandons et d'améliorer l'état nutritionnel des enfants.

Education féminine et développement

91. On ne peut guère mettre en doute l'importance de l'investissement dans l'éducation féminine pour la croissance économique. Il a été démontré que l'éducation des femmes peut améliorer la productivité, la santé, la nutrition, la gestion des ressources naturelles et la planification familiale. Les mères instruites ont des familles moins nombreuses et en meilleure santé, tendent à avoir des revenus plus élevés et encouragent l'instruction de leurs filles aussi bien que de leurs fils¹⁵.

92. Les Etats Membres signalent que, dans l'ensemble, les taux d'inscription des filles à l'enseignement primaire, secondaire et universitaire a augmenté ces cinq dernières années. Le nombre de femmes inscrites à des cours d'agriculture dans la région Afrique s'est également accru. Au Bénin, par exemple, les inscriptions ont augmenté de 8 pour cent depuis 1990. Selon les données provenant du Congo, en 1984, 34 pour cent des étudiants fréquentant des écoles ou des cours d'agriculture spécialisés étaient des femmes; ce chiffre atteint 53 pour cent en 1989 (Rapport de synthèse sur les femmes dans la région Afrique, 1995). Ces dix dernières années, le nombre de femmes africaines inscrites à des cours d'agriculture a augmenté, passant de 15 à 24 pour cent du total¹⁶. Malgré ces progrès le taux de scolarisation féminine est encore insuffisant par rapport à celui des garçons dans de nombreux Etats Membres. Les avantages à tirer de l'éducation féminine au plan du développement social reste un potentiel non encore réalisé.

93. Bien que la recherche ait souligné l'ampleur des bénéfices à tirer de l'investissement dans l'éducation féminine (supérieurs en termes sociaux à ceux de l'instruction masculine), le taux de scolarisation féminine reste faible en raison de la sous-estimation de sa rentabilité et d'attitudes dictées par la coutume. L'OCDE¹⁷ identifie les principaux facteurs suivants dont il faut tenir compte pour promouvoir la participation féminine à l'éducation: soins précoces à donner aux enfants; disponibilité d'écoles à proximité des communautés; décentralisation et localisation des structures scolaires.

¹⁵ Rapport de l'OCDE, 1992.

¹⁶ FAO Directory of Agricultural Education Institutions in Africa, 1995.

¹⁷ Rapport de l'OCDE, 1992.

Obstacles opposant à l'éducation féminine

Il existe encore de nos jours des facteurs qui entravent l'éducation féminine dans de nombreux pays:

Sous-estimation, de la part de certains décideurs, gouvernements, institutions et du grand public, des avantages à tirer de l'éducation des femmes.

Manque d'écoles appropriées à proximité des communautés d'où réticence accrue de nombreuses familles rurales à éduquer leurs filles.

Coût de l'enseignement qui, dans de nombreux pays, dépasse les moyens de bien des familles rurales et les dissuade d'envoyer les filles à l'école.

Coûts d'opportunité estimés trop élevés pour justifier l'inscription scolaire des filles, y compris le temps destiné aux tâches ménagères et les revenus escomptés des mères et des filles; pour les familles pauvres en milieu rural les coûts seront probablement encore plus élevés car les filles y fournissent une contribution plus importante au bien-être familial.

Absence de modèles pour les jeunes femmes: notamment d'enseignantes ou d'autres spécialistes.

Souvent les us et coutumes et la religion découragent l'éducation des femmes et les confinent au foyer.

Vulgarisation et formation agricoles

94. Pendant toutes les années 80, de nombreux gouvernements ont réduit les dépenses publiques affectées à la vulgarisation malgré le nombre croissant de personnes actives en agriculture. En Afrique, pendant cette période, les dépenses destinées au secteur agricole et à la vulgarisation ont diminué de 50 pour cent, réduisant non seulement la portée des activités mais aussi leur qualité. Aujourd'hui, en Afrique, deux agriculteurs sur trois n'ont aucun contact avec les services de vulgarisation. En Asie, ce nombre est de trois sur quatre. En Amérique latine, il est de six sur sept et au Proche-Orient, de cinq sur six. Dans de nombreux systèmes agricoles une part considérable, voire la principale, des travaux agricoles incombe aux femmes, et pourtant le nombre des agents de vulgarisation de sexe féminin reste faible - en Afrique, les femmes ne représentent que 12,3 pour cent des vulgarisateurs. Les agricultrices déplorent l'indifférence qu'ils démontrent à leur égard, notamment ceux de sexe masculin. Les données provenant du rapport de la Consultation mondiale sur la vulgarisation agricole de la FAO de 1989 ont montré que, dans les pays en développement participant à l'enquête, les agents de vulgarisation consacrent 6 pour cent de leur temps et de leurs ressources aux grandes entreprises commerciales, 26 pour cent aux petits exploitants commerciaux, 24 pour cent aux paysans pratiquant l'agriculture de subsistance et 6 pour cent aux agricultrices.

95. Le faible niveau de formation d'un grand nombre de vulgarisateurs est une question qui mérite d'être affrontée dans les pays en développement; il continue d'y avoir une pénurie de personnel qualifié dans des domaines liés à l'agriculture, malgré les progrès réalisés ces trois dernières décennies. Au plan mondial, environ 39 pour cent des agents de vulgarisation n'ont reçu qu'une instruction secondaire ou de niveau inférieur; 33 pour cent ont eu une formation de niveau intermédiaire; 23 pour cent une formation universitaire du premier cycle; et à peine plus de 5 pour cent une formation universitaire supérieure. Dans les pays en développement, ces chiffres sont nettement inférieurs¹⁸.

¹⁸ Rapport de la Consultation mondiale sur la vulgarisation agricole, FAO 1989.

Vulgarisation agricole: nouvelles approches

96. Pendant les années 70, les services de vulgarisation assuraient le transfert de technologies selon une approche strictement hiérarchique, du sommet à la base. Dans les années 80, de nombreux pays en développement ont adopté le système "formation et visites" préconisé par la Banque mondiale. Ces dernières années, l'action a visé le renforcement des méthodes participatives de vulgarisation, y compris la participation des ruraux à la planification et la mise en oeuvre des programmes. Introduites à l'origine sur une grande échelle par des donateurs, des ONG et des organisations d'assistance technique, par des initiatives telles que le Programme de développement des petites exploitations et le Programme de participation populaire de la FAO des années 80, la Lutte intégrée contre les ravageurs appuyée par l'USAID-FAO et le Programme P4K financé par le FIDA en Indonésie au début des années 90, ces approches se sont rapidement étendues à d'autres pays d'Asie et d'Afrique. Elles attirent désormais l'attention des institutions de vulgarisation agricole qui cherchent à réduire plus efficacement les coûts des services de vulgarisation et de formation destinés aux agriculteurs.

Diverses stratégies ont été conçues pour améliorer les services de vulgarisation et en réduire les coûts

- Organiser des groupes actifs d'agriculteurs: pour assurer une participation efficace et accélérer non seulement la diffusion des techniques mais aussi l'acquisition de compétences et de connaissances.
- Former davantage de groupes pour améliorer la performance et l'efficacité; appliquer des techniques de vulgarisation intravillageoises pour tirer parti du savoir local existant et du fait que les agriculteurs adoptent les nouvelles idées qu'ils voient mettre en pratique par d'autres.
- Renforcer le contenu technique: il devrait être validé et mis à l'essai de concert avec les agriculteurs et orienté vers les groupes appropriés.
- Examiner les stratégies et programmes de vulgarisation avec des groupes d'agriculteurs: il faudra mettre à jour constamment les programmes en fonction des observations faites par les agriculteurs.
- Améliorer la communication: utiliser diverses techniques médiatiques pour diffuser l'information aux groupes cibles.
- Renforcer la gestion de la vulgarisation: utiliser des systèmes d'information sur la gestion pour vérifier son efficacité et améliorer les programmes.
- Améliorer la formation préprofessionnelle et en cours d'emploi du personnel de vulgarisation de première ligne.

97. Dans les pays en développement, les services de vulgarisation ne sont pas toujours à même de concurrencer d'autres intérêts nationaux prioritaires souvent dictés par des politiques qui favorisent les consommateurs urbains. La tendance à privilégier les politiques d'ajustement structurel et la privatisation des entreprises et services de production font que le secteur privé intervient de façon croissante dans la fourniture de services de vulgarisation. La privatisation de ces services est sans nul doute justifiée là où les agriculteurs utilisent des technologies de pointe et ont les ressources financières nécessaires pour payer les services spéciaux qui leur permettent de protéger leurs investissements. Mais, dans de nombreux pays en développement, il est peu probable que les ruraux pauvres, les paysans sans terre, les ménages dirigés par une femme, les agricultrices et tous ceux qui pratiquent l'agriculture de subsistance aient les capitaux ou le crédit nécessaires pour payer des services privés. Et pourtant c'est précisément ce groupe qui a le plus besoin d'une vulgarisation financée par des fonds publics.

98. Désormais, les services de vulgarisation ne sont plus considérés comme une source d'informations portant uniquement sur des méthodes agricoles. Les groupes cibles ne sont plus formés exclusivement d'agriculteurs mais englobent un plus vaste public où l'on trouve des femmes et des jeunes ruraux. Cette dernière décennie, on s'est efforcé, de plus en plus, de fournir aux jeunes une formation sur effets d'une croissance démographique accélérée, le développement de l'esprit d'initiative, les compétences permettant de participer aux activités rémunératrices, le SIDA et la protection de l'environnement. On introduit de façon croissante dans les programmes de formation et de vulgarisation agricoles des questions portant sur l'écologie et le développement durable. Ces thèmes exigent que les services de vulgarisation fournissent des avis et informations plus détaillés vu la complexité accrue des connaissances nécessaires pour augmenter la production, tout en protégeant l'environnement. Les programmes de vulgarisation font une large place aux questions relatives à la spécificité de chaque sexe, aux besoins particuliers des ruraux pauvres et au rôle des jeunes en tant que futurs producteurs agricoles. Le remaniement des méthodes de vulgarisation, et notamment l'accent mis sur les processus participatifs, influencera inévitablement la formation des vulgarisateurs. Il leur faudra apprendre à résoudre les problèmes concrets et à communiquer, et à mieux apprécier les connaissances des agriculteurs sur leur environnement et leurs systèmes d'exploitation.