

# Exposé de stratégie régionale

AMÉRIQUE LATINE ET CARAÏBES



**FIDA**  
FONDS  
INTERNATIONAL  
DE DÉVELOPPEMENT  
AGRICOLE

# Exposé de stratégie régionale

---

## STRATÉGIE DU FIDA POUR LA RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ RURALE EN **AMÉRIQUE LATINE ET DANS LES CARAÏBES**

SITUATION RÉGIONALE .....	2
LA PAUVRETÉ RURALE DANS LA RÉGION .....	3
EXPÉRIENCE DU FIDA DANS LA RÉGION .....	6
STRATÉGIE DU FIDA POUR LA RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ .....	9





## SITUATION RÉGIONALE

Près de 64% de la population rurale de l'Amérique latine et des Caraïbes vivent au-dessous du seuil de pauvreté et, au cours des deux dernières décennies, le nombre des pauvres a augmenté dans les campagnes, en chiffres aussi bien absolus que relatifs. La réduction de la pauvreté est par conséquent l'un des principaux défis auxquels est actuellement confrontée cette région. Le présent document expose les grandes lignes de la stratégie du FIDA pour la réduction de la pauvreté en Amérique latine et dans les Caraïbes, passe en revue les principales caractéristiques de la région et les principales tendances qui s'y dessinent et examine les causes profondes et la nature de la pauvreté rurale ainsi que les enseignements que le FIDA a tirés de son expérience.

L'agriculture et les activités économiques rurales sont les principales sources d'emploi en Amérique latine et dans les Caraïbes, avec plus de 30% de la population active employée dans l'agriculture, d'où leur importance capitale pour l'éradication de la pauvreté. La région Amérique latine et Caraïbes, avec près de 25% des forêts et des terres boisées du monde, est celle qui possède le plus important couvert forestier. C'est aussi l'un des premiers producteurs de produits primaires tels que le café, le sucre, le maïs, les bananes, etc.

Des années 30 au début des années 70, et particulièrement après la deuxième guerre mondiale, la plupart des pays de la région ont appliqué une stratégie de croissance qualifiée d'“industrialisation de substitution des importations”. Cette stratégie reposait sur l'idée que, pour faire progresser leur économie, les pays en développement devraient réorienter leurs activités de l'agriculture vers l'industrie manufacturière. Les principaux outils mis en œuvre dans le cadre de ce processus, qui s'est accompagné de réformes agraires, ont été les licences d'importation, les droits de douane, l'investissement public direct dans des secteurs clés, le bas niveau des taux d'intérêt et la facilité d'accès au crédit en régime de souplesse monétaire. Cette stratégie présentait, cependant, un certain nombre de points faibles: a) elle encourageait la croissance de l'industrie aux dépens de celle de l'agriculture; b) elle conduisait à des distorsions dans l'allocation

des ressources intérieures et encourageait les activités à forte intensité capitaliste (en dépit d'un chômage élevé); c) les exonérations fiscales et les subventions creusaient les déficits budgétaires; et d) elle conduisait à la surévaluation des taux de change. L'inadaptation de ce modèle est devenue de plus en plus patente lors des crises de la dette qui ont marqué le début des années 80.

Les années 80, habituellement qualifiées de “décennie perdue”, ont été une période de forte stagnation en Amérique latine et dans les Caraïbes. Le taux de croissance annuel moyen par habitant a été dans l'ensemble de la région (y compris les Caraïbes) de -1,0%. Au cours de la même période, d'importantes mesures de stabilisation et d'ajustement structurel ont été prises, ce qui, conjugué à un environnement international plus favorable, a permis un retour de la croissance dans la région au cours des années 90. Ces mesures ont été les suivantes: i) déréglementation des prix sur les marchés des biens et des facteurs; ii) libéralisation des échanges; et iii) réduction du rôle du secteur public dans l'économie.

Les politiques de stabilisation et d'ajustement structurel mises en œuvre par les pays d'Amérique latine et des Caraïbes durant les années 80 et au début des années 90 ont eu un effet profond sur le climat macroéconomique et sur le sort des ruraux pauvres. Le vide institutionnel consécutif au rétrécissement du champ d'intervention gouvernementale a également eu des effets négatifs pour les pauvres. Les services financiers ruraux, ainsi que les programmes de vulgarisation et de développement rural, ont souvent connu un fort recul qui a encore aggravé la situation des populations marginalisées. Si au cours des années 90 la situation économique globale s'est quelque peu améliorée, les conditions de vie des pauvres n'ont généralement guère bénéficié de la reprise. Depuis 1997, les pertes dues aux catastrophes naturelles (*El Niño*, ouragan Mitch, glissements de terrain et tremblements de terre) et à plusieurs crises économiques internationales ont retardé la croissance économique dans la région, assombri ses perspectives de développement à court et moyen terme et conduit à une forte augmentation de la pauvreté en milieu rural.

---

La situation déjà difficile de la région Amérique latine et Caraïbes s'est fortement dégradée en 2001 par suite du ralentissement du commerce mondial que sont venus aggraver les événements tragiques du 11 septembre aux États-Unis. En raison de son ouverture économique et de ses liens étroits avec les États-Unis, cette région a été beaucoup plus touchée que toute autre par la révision à la baisse des perspectives mondiales consécutives à ces événements.

Le développement urbain, l'intégration des marchés et l'ouverture économique ne donnent qu'une image *incomplète* de ce qui s'est produit dans la région et dans son agriculture. L'évolution des conditions du commerce et l'accroissement de la production et de la productivité ont été importants quoique inégalement répartis, et se sont produits dans un contexte de politiques économiques inadaptées, de faiblesse du développement institutionnel, d'un paysage géographique très diversifié et réfractaire aux progrès technologiques et, surtout, d'une absence de politique économique favorable aux pauvres qui s'est perpétuée malgré les progrès importants réalisés dans certains pays de la région. Le processus de mondialisation actuellement en cours a fait apparaître l'étroitesse des possibilités de changement offertes à l'agriculture en Amérique latine et dans les Caraïbes. Enfin, les pauvres et leurs organisations ne peuvent toujours pas faire entendre leur voix dans la conception et la mise en application des politiques économiques.

La région Amérique latine et Caraïbes présente six caractéristiques particulières qui doivent être présentes à l'esprit lors de la conception et de la mise en application des stratégies de développement rural visant à éliminer la pauvreté:

- Malgré les progrès économiques réalisés à ce jour, on constate toujours une forte inégalité dans la répartition de la richesse et des revenus au sein de la région. Les 20% les plus pauvres de la population ne reçoivent que 3% du revenu total, contre 60% pour les 20% les plus riches.
- La population indigène constitue le groupe le plus important (environ le tiers) des ruraux pauvres dans les pays d'Amérique latine et des Caraïbes. On compte plus de 200 groupes ethniques indigènes dans la région, y compris les minorités ethniques d'origine africaine.
- La région est dans son ensemble (mais en particulier dans les zones rurales) *fortement vulnérable* aux facteurs exogènes, comme le montrent les effets du ralentissement de l'économie mondiale et les conséquences désastreuses des récentes catastrophes naturelles.
- De graves faiblesses politiques et institutionnelles persistent dans l'ensemble de la région, en particulier quant à l'accès (direct et indirect) de la population rurale aux biens et aux services dont elle a besoin. Cette situation est aggravée par le fait que les gouvernements ne parviennent pas à unir les efforts importants mais dispersés que déploient à cet égard le secteur privé (groupements de producteurs et organisations non gouvernementales (ONG)) et le secteur public (aux niveaux national et local).
- L'accès à la terre et son exploitation posent un grave problème dans l'ensemble de la région. La majorité des producteurs agricoles de la région exploitent de petites parcelles généralement situées dans des zones marginales à faible productivité, ce qui contribue à la dégradation des ressources naturelles. Dans ces conditions, les activités extra-agricoles ainsi que les envois de fonds des travailleurs qui ont migré vers d'autres régions de leur pays ou à l'étranger sont devenus une importante source de revenus pour les ruraux pauvres.
- En règle générale, les pays d'Amérique latine et des Caraïbes se sont montrés réceptifs à l'innovation et aux approches novatrices du développement rural. En outre, diverses politiques et modèles de développement ont été expérimentés dans la région, aux niveaux tant macro que microéconomiques.

La vulnérabilité des différentes économies de la région, à laquelle s'ajoutent les catastrophes naturelles, la fragilité de la démocratie et la lenteur du progrès économique et social, fait que le niveau de la pauvreté rurale et notamment de la pauvreté rurale extrême, est resté inchangé au cours des dernières décennies (même si les tendances varient considérablement d'un pays à l'autre).

## LA PAUVRETÉ RURALE DANS LA RÉGION

La pauvreté, et plus particulièrement la pauvreté rurale, demeure l'un des principaux problèmes de la région, où 44% de la population totale et 64% de la population rurale vivent en dessous du seuil de pauvreté. La situation des pauvres est donc généralement plus critique dans les campagnes que dans les villes.

Dans les campagnes d'Amérique latine et des Caraïbes, la pauvreté et la pauvreté extrême sont un phénomène pluridimensionnel, conditionné par des facteurs culturels, sociaux et économiques. Elles y revêtent les caractéristiques suivantes:

- l'exclusion sociale et économique et la discrimination fondée sur l'ethnie et le sexe;

- l'absence de services répondant aux besoins essentiels des familles rurales (santé, éducation, logement, etc.) ou l'accès limité à ces services. En raison des valeurs sociales et du médiocre développement des organisations rurales, les ruraux pauvres ont du mal à accéder dans des conditions d'équité aux ressources politiques et économiques; et
- les revenus sont inférieurs au minimum nécessaire pour permettre à la famille de se procurer les biens et services essentiels dont elle a besoin, y compris la nourriture.

Compte tenu des indications ci-dessus, il serait erroné de fonder une définition de la pauvreté rurale dans la région seulement sur le niveau des revenus pour rendre compte de la nature et des causes du problème et y apporter les solutions applicables. La pauvreté en général, et la pauvreté rurale en particulier, devraient être considérées comme un processus dans lequel les êtres humains acquièrent et manifestent une conduite sociale et un comportement qui conditionnent leurs actions et leurs relations au sein du ménage et de la communauté, et avec l'extérieur. La pauvreté est aussi un état d'esprit: la perception que les ruraux pauvres ont d'eux-mêmes vis-à-vis de la communauté locale, de la société rurale et de la nation dans son ensemble explique la dévalorisation et le manque d'estime de soi courants parmi les pauvres en milieu rural, qu'ils s'agissent des hommes, des femmes ou des jeunes.

La pauvreté rurale est fréquemment associée, en Amérique latine et dans les Caraïbes, à l'isolement géographique, les communautés pauvres étant souvent reléguées dans des zones reculées où les moyens de communication sont insuffisants et/ou aléatoires. Dans ces conditions, les ruraux pauvres créent des "filets de sécurité sociale" fondés sur les liens familiaux ou sur l'appartenance à des associations communautaires, des groupes religieux ou des organisations indigènes.

#### Formes de la pauvreté rurale

La pauvreté se présente sous deux formes principales dans la région: une forme structurelle et une forme transitoire. La pauvreté structurelle (ou "noyau dur" de la pauvreté) se rencontre principalement au sein des communautés indigènes et parmi les femmes rurales et les minorités ethniques. Les victimes de cette forme de pauvreté sont généralement pénalisées par leur insuffisance ou leur manque d'instruction et de moyens de production, par leurs connaissances limitées en matière de production, par leur faible qualification professionnelle et par le manque d'accès aux services essentiels. La pauvreté transitoire frappe

les familles d'agriculteurs et les ménages ruraux qui n'ont que peu ou pas de terre et qui sont particulièrement vulnérables aux changements issus de la réforme structurelle, de l'évolution cyclique de l'économie et de l'instabilité sociale et économique. Tout changement soudain de politique économique ou toute crise a des répercussions sur les revenus agricoles ou non agricoles, et est périodiquement la cause de baisses des revenus et de dégradations des conditions de vie.

#### Ampleur et tendances récentes de la pauvreté rurale

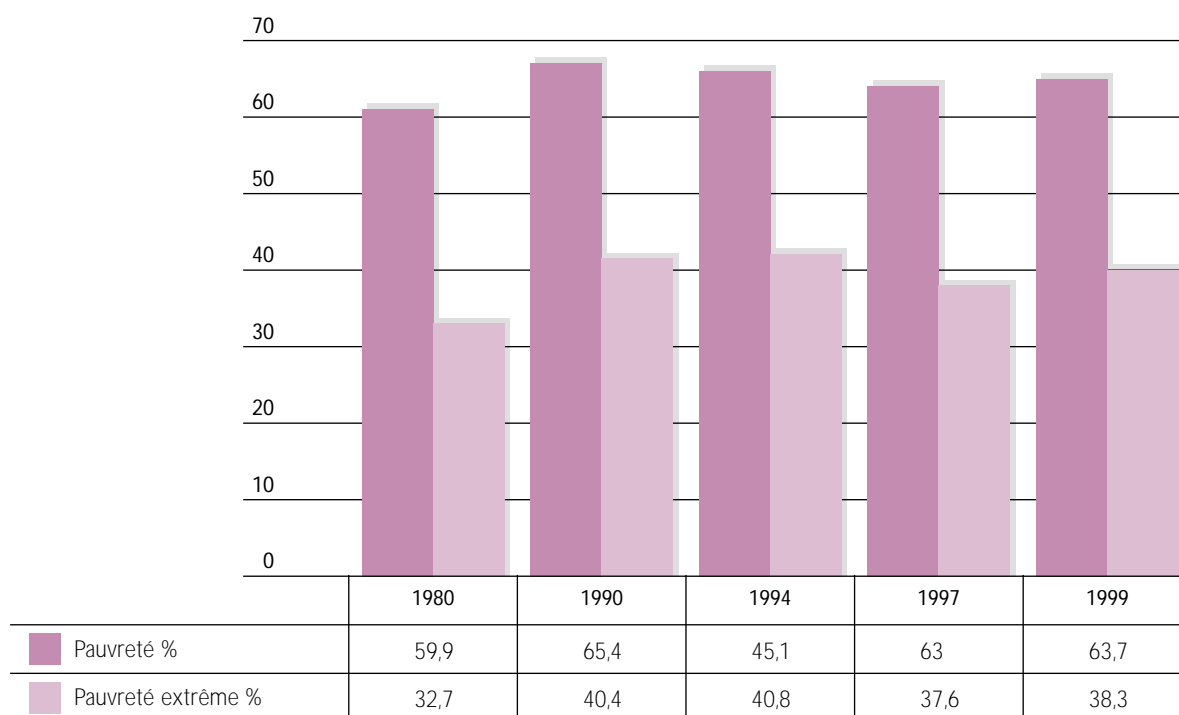
Selon la Commission économique des Nations Unies pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), la région comptait, en 1999, 211,4 millions de pauvres (soit 7,6 millions de plus qu'en 1997), dont plus de 89 millions en situation de pauvreté extrême. Les taux de pauvreté demeurent beaucoup plus élevés dans les campagnes que dans les agglomérations urbaines.

Pour une population rurale représentant au total 121 millions d'habitants, on dénombrait, en 1999, plus de 77 millions de pauvres dans les campagnes de la région, dont 47 millions se trouvaient en situation d'extrême pauvreté. La comparaison avec les chiffres de 1980 montre que, dans l'ensemble, la proportion des ruraux pauvres est passée de 59,9% cette année-là à 63,7% en 1999 (voir figure page 5). En chiffres absolus, le nombre des pauvres vivant en zone rurale était de 73 millions en 1980, tandis que celui des ruraux en situation de pauvreté extrême est passé de 39,9 millions à 46,4 millions en l'espace de deux décennies. Dans ces conditions, les progrès accomplis durant les années 90 en matière de réduction de la pauvreté n'apparaissent pas suffisants pour contrebalancer l'accroissement de la pauvreté observée au cours des années 80.

Quelque 8 à 10 millions de ménages ruraux sont dirigés par une femme; 2 à 3 millions de femmes exercent une activité saisonnière dans l'agriculture ou l'agro-industrie; et 30 à 40 millions de femmes ayant un partenaire masculin assument la responsabilité partielle ou totale de la production agricole et de petites entreprises rurales. Par suite des conflits intérieurs, de la migration des hommes à l'intérieur du pays et à l'étranger, des catastrophes naturelles et des répercussions de l'ajustement structurel, les femmes rurales sont devenues l'un des groupes les plus pauvres de la population.

Pour réduire de moitié, d'ici à 2015, la proportion des personnes vivant dans la pauvreté et la pauvreté extrême, ce qui est l'un des principaux objectifs énon-

## La pauvreté et la pauvreté extrême dans les zones rurales (en pourcentage de la population rurale totale)



Source: CEPALC: *Social Panorama of Latin America, 2000-2001*.

cés dans la déclaration du Millénaire des Nations Unies, il faudra que la plupart des pays d'Amérique latine et des Caraïbes consentent d'importants efforts. La croissance économique jouerait un rôle important dans la réalisation de cet objectif. La CEPALC a estimé qu'à chaque gain de croissance de 1% avait correspondu au cours des années 90 un recul de 1,21% du taux de pauvreté extrême. On observe toutefois une forte dispersion autour de cette valeur moyenne et l'effet a été *beaucoup plus faible* dans les campagnes, ce qui est conforme à la ferme conviction du FIDA qu'il est nécessaire d'adopter des politiques de développement explicites et favorables aux pauvres, en particulier dans les zones rurales.

En raison de différences dans les méthodes de calcul utilisées, les estimations de la pauvreté ne sont pas unanimes. Si les estimations du nombre des pauvres vivant dans la région diffèrent sensiblement, celles qui concernent les tendances des niveaux de pauvreté totale sont en revanche du même ordre. La CEPALC a fondé ses estimations de la pauvreté régionale sur des agrégats pondérés issus d'enquêtes sur les ménages conduites par les gouvernements de la région. Ces données provenaient de 19 pays représentant 87,8% de la population totale de la région. Dans tous les cas, la pauvreté et la pauvreté extrême ont été calculées sur

la base du coût d'un "panier" de biens et de services essentiels, compte tenu de la structure des salaires et des prix en vigueur.

La Banque mondiale a estimé les niveaux de pauvreté en fixant le seuil de pauvreté ou seuil universel de pauvreté à moins de 1,08 USD par jour. Selon ses estimations, le nombre total de pauvres de la région Amérique latine et Caraïbes était en 1998 de 78,2 millions (*World Development Report 2000/01: Attacking Poverty*, Tableau 1.1). Elle a estimé le niveau de revenu à partir de données nationales sur les revenus et la consommation provenant d'études conduites au cours de la période 1985-1998. Cette méthode ne tient toutefois pas suffisamment compte des différences entre régions ou entre pays d'une même région. En outre, elle néglige le fait que la pauvreté est une notion relative qui dépend du degré de développement économique et social d'un pays.

### Qui sont les pauvres?

La population rurale pauvre de la région comprend les communautés paysannes indigènes, les pasteurs, les petits agriculteurs, les agriculteurs de subsistance et les paysans sans terre, les salariés ruraux, les indigènes de l'Amazonie et de la forêt dense humide et les petits pêcheurs.

---

En valeur absolue, le groupe le plus nombreux au sein de la population rurale pauvre de la région est celui des populations rurales indigènes qui comprennent les groupes indigènes de la région andine, les nombreuses communautés indigènes et *ejidos* du Mexique, les populations Maya du Guatemala et les Mapuche de la région Sud du Chili. La majorité des familles appartenant à ce groupe vivent dans une extrême pauvreté et constituent les pauvres "structurés" ou le "noyau dur" de la population pauvre de la région. On estime que 24 millions de personnes, soit le tiers des ruraux pauvres de la région, appartiennent à cette catégorie.

Viennent ensuite les petits agriculteurs, qui représentent 27% de la population rurale pauvre d'Amérique latine et des Caraïbes et comprennent environ 4,6 millions de petits éleveurs, 8,5 millions d'agriculteurs et 11,3 millions d'exploitants qui se consacrent à la fois à l'agriculture et à l'élevage. Le principal trait distinctif de ce groupe est la possession de petites parcelles situées dans des régions arides ou semi-arides, à flanc de collines ou sur les versants de vallées irriguées. La production agricole exploite des terres écologiquement fragiles et est sujette aux caprices du climat.

Le troisième groupe comprend les agriculteurs de subsistance et les paysans sans terre (qui sont de 19,3 millions et 9,4 millions, respectivement). Les premiers sont de petits exploitants, tandis que les seconds n'ont qu'un accès saisonnier ou annuel à la terre, qu'ils prennent à bail. Les familles de ces deux catégories d'agriculteurs sont parmi les plus pauvres de la population rurale, avec des revenus qui les placent bien en dessous de la limite de la pauvreté extrême en raison de leur base extrêmement limitée de production agricole et de leur dépendance à l'égard de la demande saisonnière sur les marchés du travail ruraux et urbains.

La population rurale pauvre d'Amérique latine et des Caraïbes est concentrée à plus de 90% dans quatre grandes zones écologiques: a) les versants des montagnes en zone subtropicale et les plateaux arides et semi-arides; b) les zones tropicales humides et semi-humides; c) les vallées subtropicales; et d) les plaines côtières. Trente-deux pour cent de la population rurale pauvre totale de la région vivent dans les zones subtropicales arides et semi-arides, qui couvrent plus de 9 millions de kilomètres carrés.

Les tendances de la pauvreté en Amérique latine et dans les Caraïbes se sont ressenties de l'absence d'améliorations dans la répartition des revenus. Les dernières estimations indiquent, dans la plupart des pays, que la

situation ne s'est pas améliorée au cours des années 90 et qu'elle s'est même aggravée dans certains pays. Dans des pays tels que la Bolivie, le Brésil et le Nicaragua, le revenu par habitant du quintile le plus riche (20% de l'ensemble des ménages) est plus de 30 fois supérieur à celui du quintile le plus pauvre. Bien que plusieurs pays aient réussi à développer leur économie et à augmenter leurs dépenses sociales, et malgré les préoccupations croissantes que suscitent les inégalités, la disparité des revenus reste l'une des principales caractéristiques des politiques gouvernementales et l'un des principaux défis auxquels elles doivent faire face.

## EXPÉRIENCE DU FIDA DANS LA RÉGION

Le FIDA possède un portefeuille effectif de 40 projets intéressant 24 pays de la région et représentant une valeur totale de 636 millions de USD de prêts du FIDA et de 510 millions de USD de concours financiers d'autres bailleurs, des gouvernements emprunteurs et des bénéficiaires. Les principaux partenaires du cofinancement dans la région sont notamment l'Union européenne, la Banque interaméricaine de développement, le Fonds de l'OPEP, le Groupe de la Banque mondiale, la Banque centraméricaine d'intégration économique, la Banque de développement des Caraïbes.

Parmi les activités que mène le FIDA dans la région figure un réseau de programmes régionaux et sous-régionaux qui bénéficie actuellement de 14 dons d'assistance technique financés par le FIDA. Ces dons jouent un rôle primordial dans la stratégie du FIDA en soutenant les projets, en stimulant les synergies et en favorisant les liens avec la société civile. Ils représentent aussi un moyen novateur pour lutter contre les contraintes qui freinent le développement dans la région et un outil pour permettre aux pauvres de se libérer de la pauvreté.

Les principales contraintes qui entravent le développement rural et l'éradication de la pauvreté rurale dans la région sont les suivantes: a) les politiques macroéconomiques inadaptées, les crises financières régionales et mondiales ainsi que les barrières commerciales généralisées dressées par les pays développés; b) les carences institutionnelles; c) le manque d'accès à des facteurs tels que la terre, l'eau et les capitaux, etc.; d) les investissements limités dans le capital humain et social, les carences de l'infrastructure et le développement insuffisant des services d'appui; et e) les difficultés à résoudre les questions relatives à l'hétérogénéité, à l'égalité hommes-femmes et à la diversité ethnique en milieu rural.

---

Si les causes profondes de la pauvreté en Amérique latine et dans les Caraïbes renvoient à des facteurs historiques et politiques, les politiques macroéconomiques (budgétaires, monétaires, de change et des prix) ont eu un effet néfaste dans les campagnes. De plus, certains pays de la région souffrent encore des conséquences de guerres civiles et de catastrophes naturelles qui ont mis en péril leur infrastructure sociale et matérielle et retardé la mise en place des institutions aux niveaux national et local, condition préalable à une croissance durable et équitable. Le retrait brutal des institutions publiques dans le secteur agricole n'a pas été compensé par l'arrivée de prestataires privés de services d'appui, précédemment rendus par l'État dans les domaines de la recherche et de la vulgarisation, de la commercialisation, des services financiers, de la construction et de l'entretien des périmètres d'irrigation, etc.

La persistance de la pauvreté en Amérique latine et dans les Caraïbes est souvent associée à la perte progressive de terres productives qui touche une grande partie de la population rurale pauvre. Souvent, les groupes indigènes ont perdu l'accès à la terre en raison de leur ignorance des droits de propriété, ainsi que des abus et de la discrimination dont ils ont été victimes. Des régions géographiquement isolées de grands pays ont aussi été exposées aux fléaux de la guérilla, du trafic de stupéfiants et du clientélisme politique.

L'investissement public dans le capital social (par exemple dans l'éducation et la santé) est plus faible en zone rurale que dans les agglomérations urbaines et le faible niveau de l'éducation en milieu rural empêche les travailleurs migrants de trouver des emplois saisonniers non qualifiés sur les marchés urbains du travail, où il existe une demande. Étant donné qu'en milieu rural la scolarisation présente un coût d'opportunité pour les ménages, à savoir la perte de revenu qui pourrait éventuellement être gagné par les enfants, les familles n'envoient leurs enfants à l'école que si elles attendent de l'éducation des avantages suffisants pour compenser cette perte de revenu. Pour augmenter les investissements dans le capital social en milieu rural, il sera par conséquent nécessaire d'agir sur le marché du travail, du côté à la fois de l'offre et de la demande.

Le manque d'investissements dans les relations interpersonnelles et communautaires, qui facilitent la communication, l'acquisition des connaissances et la maîtrise des facteurs matériels, est un autre obstacle que rencontre la lutte contre la pauvreté rurale dans la région. Ce manque d'investissements aggrave la pauvreté rurale en augmentant les coûts de transaction liés à l'accès aux marchés. L'action collective est par

conséquent essentielle pour venir à bout de l'exclusion économique et sociale résultant de l'absence de mécanismes sociaux de soutien aux membres les plus vulnérables des communautés rurales.

Le traitement des questions relatives à l'hétérogénéité, à l'égalité hommes-femmes et à la diversité ethnique dans les zones rurales est encore un autre problème. La région se caractérise par l'hétérogénéité croissante des stratégies de création de revenus mises en œuvre par les ménages ruraux pauvres. La grande majorité des familles rurales pratiquent actuellement une agriculture associée à l'élevage et se livrent à des activités extra-agricoles qui leur procurent un complément de revenu. La viabilité économique ne dépend pas seulement des activités agricoles, mais aussi de la compétence en matière de gestion des microentreprises, des travaux extra-agricoles et, en fin de compte, de toutes les activités que les familles rurales et leurs membres des deux sexes peuvent exercer pour se procurer un revenu.

Une grave erreur commise par les institutions financières internationales (IFI) durant les années 70 a été de considérer les ruraux pauvres essentiellement comme des agriculteurs exploitant de petites parcelles et de croire en conséquence que le meilleur moyen de réduire leur pauvreté était de les aider à augmenter la productivité de leur terre. Or, cette approche méconnaissait le fait que parmi les ruraux pauvres il y a aussi des personnes qui n'ont que très peu ou pas du tout de terre, et que c'était ce segment de la population qui s'accroissait le plus rapidement et était victime des formes les plus graves de pauvreté. Une conséquence importante de cette constatation est que, pour une grande partie de la population rurale pauvre, l'aide ne saurait se limiter à des projets de développement orientés vers la terre et la culture, et qu'il est nécessaire d'adopter une conception plus large du développement rural tenant compte de ces facteurs.

Organisation dotée d'une mission claire et bien ciblée, à savoir l'éradication de la pauvreté rurale et d'une longue expérience du travail avec les ruraux pauvres, le FIDA est on ne peut mieux placé pour s'attaquer à ces contraintes. La grande importance accordée aux activités génératrices de revenus et le souci primordial de permettre aux pauvres de surmonter les contraintes auxquelles ils sont confrontés sont un autre trait distinctif de l'approche du problème de la pauvreté adoptée par le FIDA.

#### **Enseignements acquis**

Pendant près d'une décennie, alors que la plupart des IFI réduisaient leur participation au financement du

---

développement agricole et rural ou y renonçaient purement et simplement, le FIDA a continué à investir, aux côtés des gouvernements de la région, dans des projets clairement orientés vers le développement rural et l'atténuation de la pauvreté. Plusieurs enseignements peuvent être tirés de l'évaluation des projets financés par le FIDA au cours des 20 dernières années:

- La réduction de la pauvreté rurale exige des politiques et des programmes clairement ciblés quant aux bénéficiaires et aux zones géographiques visés.
- Les efforts visant à élever les revenus doivent se concentrer à la fois sur l'augmentation de la production et de la productivité agricoles et sur le développement de petites activités agricoles et extra-agricoles.
- Les services rendus dans le cadre de projets et de programmes de développement rural doivent être conçus et mis en œuvre de telle façon qu'ils correspondent effectivement aux besoins de la population ciblée, conformément aux principes voulant que les services soient induits par la demande et que le suivi et l'évaluation fassent appel à la participation.
- Même lorsque les ruraux pauvres sont mal organisés, ils connaissent leurs besoins mieux que quiconque et doivent donc être associés à la conception et à la planification des programmes de développement rural et de lutte contre la pauvreté.
- Le développement de petites et moyennes agglomérations urbaines et la promotion de couloirs économiques créent un environnement propice à la réduction de la pauvreté en stimulant la demande de biens et services sur les marchés locaux et en créant des emplois.
- L'amélioration des conditions de vie de la population rurale exige le renforcement des institutions locales, à la fois privées et publiques, afin de permettre aux ruraux pauvres de participer davantage aux décisions qui les intéressent. S'il existe, dans un grand nombre de zones rurales, d'importantes capacités institutionnelles, elles nécessitent une focalisation et un soutien accrus.

#### Possibilités d'action

Les activités qu'il accomplit en Amérique latine et dans les Caraïbes ont conduit le FIDA à définir un important ensemble de possibilités de réduction de la pauvreté rurale dans la région, qui sont énumérées ci-dessous:

- **Soutien aux communautés indigènes et aux minorités ethniques.** Étant donné que la majorité des "pauvres structurels" vivant en zone rurale appartiennent à des communautés indigènes, les

principales possibilités d'intervention du FIDA sont les suivantes: a) soutien aux groupes indigènes pour leur permettre d'acquérir la reconnaissance de leurs droits sur les territoires où ils vivent et travaillent; b) apport d'un appui technique et financier pour permettre à ces groupes de participer dans des conditions équitables aux marchés existants; c) appui à la mobilisation des investissements publics pour réduire les pénuries dans les domaines suivants: éducation, santé, logement et infrastructure; et d) renforcement des organisations indigènes pour leur permettre de participer avec efficacité à la gestion des programmes de protection des ressources naturelles.

- **Élimination des inégalités hommes-femmes dans les zones rurales.** C'est une préoccupation du FIDA dans la mesure où les femmes sont particulièrement touchées par la pauvreté dans les communautés et les ménages ruraux. Trois éléments clés au moins doivent être réunis pour améliorer les conditions de vie des femmes rurales: a) la propriété foncière; b) l'accès à des services structurés de financement et d'assistance technique; et c) un bon niveau d'éducation et de formation.
- **Développement et renforcement du capital social.** Le FIDA a pu constater que le renforcement du capital social local assure la durabilité des initiatives de développement rural en réduisant les coûts de transaction sur les marchés des facteurs et des produits. Le développement du capital social est particulièrement important pour les paysans sans terre et sans emploi et pour les travailleurs ruraux.
- **Compétitivité et mondialisation des marchés.** La mondialisation a conduit à la création de nouvelles possibilités d'activités génératrices de revenus en permettant l'accroissement des exportations et la substitution des importations (en particulier dans les secteurs de l'agro-industrie et des industries alimentaires). Pour tirer parti de ces nouvelles opportunités, les petits paysans et les petits entrepreneurs ruraux pauvres devront moderniser et diversifier leurs systèmes de production et trouver des débouchés spécifiques pour les cultures d'exportation non traditionnelles, et notamment les produits issus de l'agriculture biologique.
- **Mise au point de technologies à l'intention des petits paysans et des petites entreprises rurales.** Le développement de ces techniques contribue à réduire la pauvreté rurale de deux façons: a) en renforçant la productivité de la terre et de la main-d'œuvre, en accroissant les revenus des ménages et en réduisant la pression sur les ressources naturelles;

---

et b) en contribuant à créer des emplois extra-agricoles pour les ruraux pauvres.

- **Fourniture de services d'assistance technique efficaces.** L'importance de la création d'un cadre institutionnel adapté, permettant de fournir des services de soutien non financiers durables dans les zones rurales pauvres, est un important enseignement que le FIDA a tiré de ses projets. Le développement de marchés locaux, pour les services de vulgarisation et d'assistance technique, devrait être considéré comme prioritaire.
- **Services financiers ruraux novateurs.** La pénurie de liquidités à court terme et le manque d'accès aux capitaux à long terme pour financer les investissements sont deux des principaux obstacles que rencontrent les ruraux pauvres. La durabilité des systèmes financiers dépend de la mise en place par les organisations concernées de politiques et de techniques de crédit adaptées et de l'application de critères économiques rigoureux au financement des portefeuilles de projets. L'expérience du FIDA en matière de financement rural montre que le micro-crédit ne suffit pas à lui seul à donner aux pauvres les moyens d'améliorer leurs conditions de vie. L'accès à des mécanismes d'épargne souples et sûrs et de meilleurs systèmes de contrôle sont également essentiels<sup>1</sup>.
- **Développement de microentreprises et régulation des marchés du travail en zone rurale.** Le secteur extra-agricole joue un rôle primordial dans la création d'emploi et la sécurité alimentaire des ménages ruraux. Les principales contraintes auxquelles se heurtent les ruraux pauvres sont le manque d'instruction, de formation et d'expérience pratique; les carences de l'infrastructure matérielle et sociale; et enfin l'existence de la volonté politique nécessaire pour fournir aux petites entreprises rurales l'appui dont elles ont besoin pour mettre à profit les effets multiplicateurs du développement agro-industriel.
- **Accès à la terre et droits de propriétés.** L'amélioration de la base de production des ruraux pauvres en Amérique latine et dans les Caraïbes passe par la solution des problèmes d'accès à la terre. Si la réforme agraire fondée sur l'expropriation de la

terre n'est désormais plus viable, la création de marché des baux fonciers, de nouveaux types de métayage et d'accords contractuels pour l'utilisation des forêts communales ou des territoires indigènes offre de nouvelles possibilités d'accès à la terre.

## STRATÉGIE DU FIDA POUR LA RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ<sup>2</sup>

Le FIDA s'est fixé pour objectif en Amérique latine et dans les Caraïbes de donner aux ruraux pauvres les moyens de se libérer de la pauvreté. Sa stratégie découle de quatre données fondamentales: a) les caractéristiques particulières de la pauvreté rurale dans la région; b) les récentes crises financières et les situations d'urgence existant dans plusieurs pays; c) le cadre stratégique du FIDA; et d) son expérience dans la région.

Les ruraux pauvres constituent dans la région un groupe hétérogène très diversifié. Certains pays, dont la Bolivie, la République dominicaine, l'El Salvador, le Guatemala, Haïti, le Honduras et le Nicaragua, relèvent manifestement de la mission du FIDA à raison du degré et de l'étendue de la pauvreté rurale qu'ils connaissent. Plusieurs pays à revenus intermédiaires (par exemple, le Brésil, la Colombie, le Mexique et le Pérou) présentent d'importantes poches de pauvreté rurale. Le FIDA cible ses interventions sur les zones concernées, où il encourage les nouvelles initiatives destinées à réduire la pauvreté, analyse les résultats de ces initiatives et met les enseignements qu'il en tire à la disposition des autres pays. Dans tous les cas, il prend soin d'adapter sa stratégie et ses projets aux conditions particulières du pays intéressé. De cette façon, le FIDA entend contribuer directement à l'atténuation de la pauvreté dans toutes les régions par un processus permanent d'interactions.

L'action du FIDA dans la région vise à stabiliser et à élever les revenus de son groupe cible. Ses projets sont axés sur la diversification des activités génératrices de revenus des ménages et sur la création de liens avec des activités à forte valeur ajoutée telles que les petites agro-industries et les débouchés à l'extérieur de la communauté du groupe cible. La stratégie qu'il met

---

1/ La stratégie en matière de financement rural est résumée dans le document *Expanding Access to Microfinance in Rural Areas as a Tool for Poverty Reduction: A Strategic Challenge for Latin America and the Caribbean* présenté au Sommet sur le microcrédit de Puebla en octobre 2001.

2/ L'une des sources du présent document (en particulier les sections sur la pauvreté rurale dans la région et l'expérience du FIDA dans la région) est l'évaluation de la pauvreté rurale réalisée par la Division Amérique latine et Caraïbes *Hacia una Región sin Pobres Rurales*, Santiago (Chili), novembre 2000. Ce travail a été dirigé par Benjamin Quijandria, Anibal Monares et Raquel Peña-Montenegro. L'analyse a ensuite été mise à jour et approfondie par Raquel Peña-Montenegro (Directrice) et Raul Hopkins (Économiste régional, PL).

---

en œuvre dans la région Amérique latine et Caraïbes comporte les éléments suivants:

- **Autonomisation des ruraux pauvres.** Pour combler le vide institutionnel créé par les programmes d'ajustement structurel dans la région, le FIDA collabore de plus en plus avec les organisations locales de base et les ONG. À la différence des autres organisations présentes dans la région, il travaille exclusivement avec les groupes ruraux les plus vulnérables et mise sur le ciblage et le renforcement des institutions des ruraux pauvres pour atteindre ses objectifs stratégiques.
- **Exploitation des possibilités du marché.** Les marchés mondiaux sont générateurs à la fois de difficultés et d'opportunités pour les ruraux pauvres. Pour mettre celles-ci à profit, les projets du FIDA visent à renforcer les liens entre les populations cibles et les fournisseurs de techniques novatrices et à aider les petits producteurs à avoir accès aux marchés locaux, régionaux et internationaux. L'appropriation des projets par les bénéficiaires est encouragée par l'application de méthodes participatives et induites par la demande.
- **Ouverture d'une concertation sur les politiques.** Le FIDA a appris que l'exécution de projets ne suffit pas à elle seule pour éliminer la pauvreté rurale si les politiques nationales ne sont pas favorables aux pauvres. La Division Amérique latine et Caraïbes (PL) engage donc un dialogue sur les politiques avec les États membres afin de créer un cadre macroéconomique et institutionnel favorable, propre à la fois à stimuler les ruraux pauvres pour qu'ils mobilisent leurs capacités productives et à leur permettre de défendre leurs propres intérêts. Il faut d'autre part envisager, avec les gouvernements et d'autres organisations financières internationales, des moyens d'alléger la charge de la dette extérieure en ayant recours à des instruments financiers comme les conversions de dette et les accords commerciaux préférentiels, qui libèrent des ressources internes pour la lutte contre la pauvreté ou créent de nouvelles possibilités de marchés.
- **Partenariats.** Le FIDA cherche en permanence de nouvelles modalités de lutte contre la pauvreté rurale. Il complète les investissements qu'il consacre à l'amélioration des outils stratégiques, et notamment des exposés des options et stratégies d'intervention par pays et autres instruments stratégiques, par un effort croissant visant à la création de réseaux et de liens plus étroits avec les IFI, les donateurs, les ONG, les ruraux pauvres, les organisations de la société civile et le secteur privé.

L'extension des partenariats et un engagement mondial sont considérés comme les facteurs clés du renforcement du rôle catalytique que joue le FIDA dans l'éradication de la pauvreté rurale.

- **Apprentissage entre régions et mise au point de nouveaux produits.** L'interaction et les comparaisons au sein des régions et entre différentes régions sont pour le Fonds des éléments clés et des principes directeurs. Par son travail, PL entend à la fois contribuer à la réduction de la pauvreté dans la région et renforcer (tout en en les mettant à profit) les activités menées dans le reste du monde. Il faut d'autre part que le FIDA, d'une façon générale, et la division Amérique latine et Caraïbes, en particulier, conçoivent de "nouveaux produits" dans le cadre des projets et des programmes techniques régionaux pour mieux prendre en compte la diversité des situations du point de vue de la pauvreté en Amérique latine et dans les Caraïbes. La lutte contre la pauvreté dans la région devra d'autre part faire appel à de nouvelles interventions non assimilables à des projets, telles qu'il en existe dans des secteurs autres que l'agriculture.

Deux thèmes transversaux se dégagent du travail de la division:

- **La problématique hommes-femmes.** On sous-estime généralement le rôle clé que jouent les femmes dans les ménages ruraux. Le FIDA estime que l'impact sur la pauvreté ne saurait être durable que si les femmes ont la possibilité de mettre à profit leur potentiel socioéconomique. Le travail d'avant-garde en matière de prise en compte de cette problématique, qu'a effectué la division par ses activités de formation, ses publications et l'exécution de ses projets, est désormais appuyé par le Programme régional de renforcement des stratégies destinées à promouvoir l'égalité hommes-femmes dans les projets financés par le FIDA en Amérique latine et dans les Caraïbes (PROGENDER).
- **La production agricole durable et l'utilisation des ressources naturelles.** Les pays d'Amérique latine et des Caraïbes sont riches en ressources naturelles que le FIDA entend protéger et développer au moyen de ses projets. Étant donné le lien étroit qui existe entre l'éradication de la pauvreté et la protection de l'environnement, la durabilité écologique est une condition nécessaire du développement agricole et rural à long terme dans la région.

La souplesse est une des principales caractéristiques de la mise en application de la stratégie du Fonds en Amérique latine et dans les Caraïbes, qui prend soin d'adapter la conception des projets et leur exécution

à la situation macroéconomique et institutionnelle en constante évolution des pays intéressés. Le FIDA a montré qu'il était capable de tirer des enseignements de son expérience et de les mettre à profit dans la conception et l'exécution de ses nouveaux projets.

Les dons d'assistance technique jouent un rôle primordial dans la stratégie du FIDA en apportant un soutien aux projets, en encourageant les synergies et en favorisant les liens avec la société civile. Des dons ont été accordés à quatre réseaux thématiques régionaux (notamment sur le suivi et l'évaluation de l'impact, la prise en compte de la problématique hommes-femmes, le développement de la microentreprise rurale et la gestion des connaissances fondée sur internet); à neuf programmes de soutien à l'exécution au niveau sous-régional; et à un programme d'appui à la concertation sur les politiques.

Ces dons aident à l'élimination des contraintes décrites ci-dessus. Plusieurs des programmes qu'ils soutiennent ont un important effet catalytique et de reproduction à plus grande échelle dans la lutte contre la pauvreté, et favorisent les interactions novatrices avec d'autres organisations et avec les institutions de la société civile présentes dans la région. L'Unité régionale d'assistance technique (RUTA), le Programme d'amélioration de la capacité technique des organisations locales pour le soutien des projets d'investissement rural en Amérique centrale, au Mexique et au Panama (SETEDER), la Fondation

pour la formation et la recherche appliquée à la réforme agraire (CIARA), le Programme régional de formation au développement rural et l'unité régionale d'assistance technique pour les Caraïbes (CARUTA) fournissent tous une importante assistance technique aux projets (voir encadré ci-dessous), tandis que le don d'assistance technique accordé au Marché commun du cône Sud (MERCOSUR) apporte un appui à la concertation en matière de politiques. L'accès aux capitaux bénéficie du soutien de la Fondation pour l'assistance communautaire internationale (FINCA International) et du Programme d'appui aux services financiers ruraux (SERFIRURAL). Le Programme régional de soutien aux populations indigènes d'Amazonie, PROGENDER et, dans une certaine mesure, le Programme régional de soutien à la mise en valeur des camélidés d'Amérique du Sud sont principalement axés sur les problèmes concernant l'hétérogénéité, l'égalité hommes-femmes et les questions ethniques. Le Programme d'appui à la microentreprise rurale en Amérique latine et dans les Caraïbes (PROMER) facilite l'accès aux marchés et le développement de la microentreprise, alors que FIDAMERICA et le Programme de renforcement des capacités régionales aux fins du suivi et de l'évaluation des projets de lutte contre la pauvreté rurale en Amérique latine et aux Caraïbes (PREVAL) fournissent un appui général dans les domaines clés que sont les réseaux fondés sur

#### Programme régional de dons d'assistance technique

##### Réseaux thématiques régionaux

- Réseaux fondés sur Internet et gestion des connaissances: FIDAMERICA
- Suivi et évaluation/impact et apprentissage: PREVAL
- Prise en compte de la problématique hommes-femmes: PROGENDER
- Développement de la microentreprise rurale: PROMER

##### Programmes et réseaux sous-régionaux

- Formation/assistance technique et renforcement des institutions: RUTA, CIARA, PROCASUR et CARUTA
- Services financiers ruraux: FINCA International et SERFIRURAL
- Populations indigènes: programme régional de soutien aux populations indigènes d'Amazonie
- Appui à la mise en valeur des camélidés d'Amérique du Sud: DAT pour les camélidés
- Renforcement des fournisseurs locaux d'assistance technique: SETEDER/CATIE
- Concertation en matière de politiques: MERCOSUR

---

Internet, la gestion des connaissances et l'évaluation de l'impact.

Le programme de prêts et de dons d'assistance technique du Fonds dans la région est axé sur les objectifs stratégiques ci-dessous.

- **Renforcement de l'évaluation de l'impact et de l'appui à l'exécution.** Le FIDA accorde la priorité à la mise au point d'outils novateurs permettant de mesurer l'impact de ses projets quant à la réduction durable de la pauvreté et la mise à profit des résultats obtenus dans la conception et l'exécution des projets nouveaux ou en cours. Il accorde une attention particulière: a) au renforcement de la participation des bénéficiaires de manière à rendre les projets plus efficaces et plus transparents; et b) à l'étude de méthodes novatrices et économiques de suivi et d'évaluation de l'impact.
- **Amélioration de la concertation en matière de politiques.** Dans de nombreux pays où le FIDA est actif, il est urgent de formuler une politique de développement agricole et rural plus dynamique et coordonnée avec les politiques macroéconomiques. L'expérience du FIDA en matière d'approches fondées sur la demande, mises en œuvre dans le cadre des programmes de développement rural, et en vertu desquelles les pauvres définissent les solutions et se les approprient, est partagée avec les gouvernements lors de la conception et de l'exécution des projets. Il est ainsi possible de resserrer les liens entre les initiatives de réduction de la pauvreté et les programmes de développement rural.
- **Amélioration de la gestion des connaissances et partenariats.** Le processus d'apprentissage et d'innovation est placé au cœur des activités que mène le FIDA dans la région Amérique latine et Caraïbes. Cinq domaines thématiques ont été définis en 2001 en matière de gestion des connaissances, compte tenu de l'expérience antérieure du Fonds et de l'avantage comparatif dont il dispose dans la région. Ces domaines sont les suivants:
  - i) services financiers ruraux;
  - ii) décentralisation et autonomisation;
  - iii) développement des marchés de services pertinents pour les ruraux pauvres;
  - iv) populations indigènes; et
  - v) accès à des marchés régionaux et internationaux dynamiques.

#### Indicateurs de résultats

L'exposé de la stratégie présenté ci-dessus donne une vue d'ensemble des principales caractéristiques de la pauvreté dans la région, synthèse de l'expérience du FIDA, et définit un ensemble de principes directeurs et d'outils visant à résoudre le problème. Les résultats seront périodiquement mesurés, mis à jour et révisés, sur la base des enseignements tirés durant la mise en œuvre de la stratégie. Cette révision se concentrera sur les changements apportés aux conditions de vie des ruraux pauvres; sur la mesure dans laquelle la stratégie du FIDA contribue à permettre aux pauvres de se libérer de la pauvreté et sur la façon dont elle y parvient; et plus précisément, sur l'évaluation de la contribution du FIDA à la réalisation des objectifs de développement du Millénaire. Les indicateurs retenus pour mesurer la bonne exécution de cette stratégie sont les suivants:

- Les ménages ruraux pauvres augmentent et stabilisent leurs revenus grâce aux activités des projets. Les membres des ménages pauvres, et en particulier les femmes, bénéficient d'un accès élargi aux moyens de production et aux services connexes nécessaires.
- Les petits producteurs ruraux, les organisations locales de base, les ONG, et les institutions qui travaillent avec les pauvres dans les zones concernées par les projets du FIDA participent à la conception, à l'exécution et au suivi des projets du FIDA.
- Les ruraux pauvres ont plus largement accès aux marchés locaux, régionaux et internationaux.
- Les projets et les dons d'assistance technique du FIDA exercent une influence sur les politiques gouvernementales favorables aux pauvres et créent un environnement favorable et propice à l'élimination de la pauvreté.
- Des partenariats, vastes et efficaces, sont constitués entre le FIDA et les autres organisations travaillant au niveau régional et national pour lutter contre la pauvreté.
- Les interactions et les comparaisons au sein des régions et entre elles conduisent à la mise au point de nouveaux outils, de nouvelles méthodes et de nouvelles politiques de lutte contre la pauvreté, qui renforcent la position des femmes au sein de leur communauté.
- De nouvelles méthodes sont mises au point pour assurer une gestion rentable et durable des ressources naturelles.



**FIDA**

FONDS INTERNATIONAL  
DE DÉVELOPPEMENT  
AGRICOLE

Via del Serafico, 107

00142 Rome, Italie

Tél +39-06-54591

Fax +39-06-5043463

Télex 620330 IFAD-I

Courrier électronique

IFAD@IFAD.ORG

Site web: [www.ifad.org](http://www.ifad.org)

Imprimé par: U. Quintily S.p.A.

Rome, Italie, Mars 2002