

n° 153
janvier-mars 1998
t. XXXIX

REVUE TIERS MONDE

SÉCURITÉ ALIMENTAIRE ET QUESTION AGRAIRE

Les risques de la libéralisation

sous la direction de
Maxime HAUBERT et Georges COURADE

Avec la collaboration de

Patrick d'AQUINO, Gérard AZOULAY, Olivier DELAHAYE, DU VAN CHAU,
André FRANQUEVILLE, Mahendra P. LAMA, Frédéric LANDY,
Roger MEUNIER, Ali MUBARIK, Hyunseok OH, Jesus SALAZAR

SÉCURITÉ ALIMENTAIRE ET QUESTION AGRAIRE

Les risques de la libéralisation

sous la direction de Maxime HAUBERT et de Georges COURADE

Georges COURADE, Maxime HAUBERT. — Sécurité alimentaire et question agraire : les risques de la libéralisation	9
--	---

La permanence de l'insécurité alimentaire

Gérard AZOULAY. — Globalisation des échanges et sécurité alimentaire mondiale à l'horizon 2010	25
André FRANQUVILLE. — L'aide alimentaire en Bolivie : quand sonne l'heure du bilan	45
Mahendra P. LAMA. — L'expansion de l'économie laitière en Inde : de l'aide alimentaire à l'autosuffisance ?	69
Ali MUBARIK. — La nouvelle problématique de la production de légumes en Asie	87

La question agraire saisie par le marché

Olivier DELAHAYE, Jesus SALAZAR. — Rente pétrolière, « paysans » et « entrepreneurs agricoles » au Venezuela	103
Roger MFCUNIER. — Transition politique, « paysans » et « entrepreneurs agricoles » en Afrique australe.	119
Hyunseok OH. — Le développement agricole et rural au cours de l'industrialisation de la Corée du Sud	145
DU VAN CHAU. — Redistribution foncière et différenciation sociale au Vietnam : une étude de cas dans le delta du fleuve Rouge.	161
Patrick d'AQUINO. — Quels choix fonciers en zone agropastorale sahéenne ? Le cas du nord du Burkina Faso	175
Frédéric LANDY. — Rationalité et objectifs des exploitations paysannes : un exemple en Inde du Sud	189

NOTES DE LECTURE

<i>Questions agraires et alimentaires</i> par Maxime Haubert et Georges Courade.	211
<i>Viet-nam : histoire, confucianisme et autres aspects</i> par Lê Thanh Koi	223

ANALYSES BIBLIOGRAPHIQUES

<i>Sur le colonialisme</i> : Ouvrage de N. BANCEL, P. BLANCHARD, F. DELABARRE et revue <i>Terrain</i>	231
<i>Démographie</i> : Ouvrage de N. CROOK	234
<i>Économie</i> : Ouvrage de P. S. MISTRY	235
<i>Sur l'Afrique</i> : Ouvrages de J.-F. GONIDEC ; revue <i>Sociétés africaines et diaspora</i>	236
<i>Sur l'Asie</i> : Ouvrages de A. D. MODDIE, P. CADÈNE et D. VIDAL, P. GENIELLE (dir.)	238

Imprimerie
des Presses Universitaires de France
Vendôme (France)
IMPRIMERIE EN FRANCE



INSTITUT D'ÉTUDE
DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET SOCIAL



REVUE TIERS MONDE

TOME XXXIX

1998



PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE
108, boulevard Saint-Germain, Paris
1998

ABSTRACTS

Revue Tiers Monde, n° 153, January-March 1998

FOOD SECURITY AND AGRARIAN QUESTIONS : THE RISKS OF LIBERALIZATION

directed by **Maxime HAUBERT** and **Georges COURADE**

Georges COURADE, Maxime HAUBERT — *Food security and agrarian questions : the risks of liberalization.*

New problems have arisen in the wake of liberalization of national economies and international trade, especially regarding food procurement and access to land. Food balance has now to be achieved not through self-sufficiency anymore but by increased exchanges between surplus and deficit countries, whether through trade or aid. Regarding land, liberalization amounts to substituting more or less radical agrarian reforms for the promotion of private farms, fully integrated in the market.

This article questions the adequacy of these policies both from the point of view of equity and that of the capacity of poorer countries or social groups to assert their rights. The authors reaffirm that food procurement and access to land are, primarily, political problems.

I — The permanency of food insecurity

Gérard AZOULAY — *Globalization and world food security in the 2010.*

World food security models show two kinds of prospects : global supply will probably keep up with global demand ; a large part of the world population will not be able to satisfy its nutritional needs at adequate levels. Since then, two evolutions are possible : either the actual international division of agricultural labour will continue, leading to increased marginalization ; or production capacities and access to adequate supply will improve within poor and food deficient countries.

This paper analyses the viability of those two scenarios, favoring the second one and the four dimensions related to it : growth of production and productivity with respect to ecological constraints (with a «double green revolution») ; implementation of strong food security strategies and policies ; international specialisation on the basis of regional integration ; and implementation of policies aimed at reducing internal social inequalities.

André FRANQUEVILLE — *Food procurement in Bolivia : an appraisal.*

Bolivia received, during the last twenty years, a significant food procurement, compared with its relatively small population. The majority of Bolivian people work in the agricultural sector, and the country has a good variety of food resources. However, food assistance, consisting principally of corn and its by-products mainly imported from United States, has become structural. Even so, Bolivia remains one of the poorest country in Latin America, and shows records in child undernutrition rates. Was food procurement inadequate, wrongly targeted or misappropriated ? How can such a failure be explained ? Apparently drawing conclusions from this inefficiency, the main providers (USAID, WFP, EEC) have decided to break off their food procurement, endangering the already fragile national economy.

Mahendra P. LAMA — *The expansion of dairy economy in India : from food procurement to self-sufficiency ?*

India's experience in expanding its milk economy is emblematic in many ways. It shows : a judicious use of food procurement ; a large participation of small producers, within a well structured network of village cooperatives ; a strong government intervention in promoting technical progress, pricing mechanisms and products marketing. But the results achieved regarding self-sufficiency, alleviation of poverty and of regional inequality are threatened by liberalization measures since 1991.

Ali MUBARIK — *New problems of vegetable production in Asia.*

Vegetable cultivation in Asia is expanding and changing, under the pressure of macro-economic factors, such as the advancement of incomes, which creates additional demand for regular supplies of quality vegetables, or agricultural factors, such as the necessity to diversify the dominant cereal-cereal production system. But vegetable offer fulfills the demand not so easily : many points have to be taken into consideration, from the different ecological areas or different types of production for supply, to the way technical changes and variations of production factors costs interfere within the whole evolution.

II — *The agrarian question challenged by the market*

Olivier DELAHAYE et Jesus SALAZAR — *Oil rent, farmers and agricultural managers in Venezuela.*

Venezuelan small agricultural production has been marginalized as a consequence of oil exploitation. Since 1950, an increasing demand on the urban food market has induced the development of small-scale production by immigrants (mainly Spanish from the Canary Islands). In some Venezuelan regions, this type of production is similar to traditional peasant production and may be seen as one of the main sources of the Venezuela food supply.

Roger MEUNIER — *Political transition, farmers and agricultural managers in Southern Africa.*

The end of white domination in Southern Africa has set on the agenda the questions of agrarian reform and land redistribution. Despite the importance of land dispossession of African communities, a drastic reform programme faces numerous economic, political and social obstacles. For 15 years now, Zimbabwe seeks for a reform that suits the expectations of the rural population. The new South African government seems to move towards a slow and limited programme of land redistribution. The lack of significant popular mobilisation contributes to marginalize agrarian radicalism. Moreover, ANC has approved an agrarian reform as defined by the World Bank experts, which would ultimately lead to the making of a new peasantry formed by middle-size market-oriented African farms, while maintaining most of the existing white farms and African part time small farmers of the former bantustans areas.

Hyunseok OH — *Rural development and industrialization in South Korea.*

South Korea has experienced high rates of growth for several decades now and has recently joined the OECD. Exports are the prime reason for the country's growth, and constitutes the basis for all government policies, including agriculture. Up until the 1970s,

the government promoted self-sufficiency vis-à-vis staple products (rice, barley) in order to keep salaries low in the emerging industrial sector. In the 1960s, the government improved infrastructure and introduced price support for rice. But the gap of living standards between rural and urban populations widened. Foreign pressure, triggering the liberalization of South Korean economy, made a radical impact on farming in the 1980s. As a result, some industries were incited to move to the countryside to provide jobs for farmers. The new agricultural policy in the 1990s promotes rural development, but its main aim is to form an agricultural elite able to manage economic liberalization.

DU VAN CHAU — *The impact of land distribution on agricultural production units in Vietnam.*

Since 1981, Vietnam has gradually withdrawn collectivization within its agriculture. Land has been shared out among agricultors, who now feel free to manage their farms as they wish. These reforms, plus the opening of the market, did stimulate production. Still, although they were meant to provide an egalitarian distribution, these reforms did not change the basic differences between farmers. In the village of Than Thuy, the owners of large orchards (that had never been concerned by collectivisation) did take advantage of liberalization of food and land market more than the other farmers; therefore inequalities went on growing.

Patrick d'AQUINO — *What are the aims of land management in the agropastoralist areas of Sahel? The northern region of Burkina Faso.*

Throughout Sahel, a growing interest is shown by governments and development institutions towards the land question. They admit today land planning can no longer ignore the customary realities. But taking into consideration the customary land rules means first analysing their final outcomes: in the same way as our Law of Roman origin, these rules were worked out according to a particular aim which varies along with each society. Studying the case of the sahelian part of Burkina Faso, where fundamental questions about land intervention arise now, this paper tries to compare the aims of customary rules on one hand, the type of development that is promoted on the other.

Frédéric LANDY — *Rationality and objectives of tropical farms. An exemple in South India.*

For a long time the farmers' logics in the Third World were caricatured as «irrational». That they were rehabilitated since does not answer to the question: what are the objectives of the farmers if all of them do not look for maximisation of net profit? This paper proposes a three-tier model in order to explain the farmers' choices and their diversity. This model was born from the comparison of two villages in Karnataka (South India) – one irrigated, the other not. It contends that the diversity of the farmers' choices cannot be explained only by factors such as regional level of development, farm land size, caste – all the factors that one might regroup under the term «objective capital»; one must also take into account the «subjective capital», i.e. the personality of the farmer, his intelligence, his desires and his fears.

SUMARIO — INHALT — SODERZHANIE

Revue Tiers Monde, n° 153, Enero-Marzo 1998

SEGURIDAD ALIMENTICIA Y CUESTIÓN AGRARIA : LOS RIESGOS DE LA LIBERALIZACIÓN

bajo la dirección de Maxime HAUBERT, Georges COURADE

Georges COURADE y Maxime HAUBERT : Introducción. Seguridad alimenticia y cuestión agraria : los riesgos de la liberalización.

I/ La permanencia de la inseguridad alimenticia

Gérard AZOULAY : Globalización del comercio y seguridad alimenticia mundial al horizonte 2010.

André FRANQUEVILLE : La ayuda alimenticia en Bolivia : cuando llega la hora del balance.

P. Mahendra LAMA : La expansión de la producción lechera en India : ¿ de la ayuda alimenticia a la autosuficiencia ?

Ali MUBARIK : La nueva problemática de la producción de hortalizas en Asia.

II/ La cuestión agraria bajo la dominación del mercado

Olivier DELAHAYE : Renta petrolera, « campesinos » y « empresarios agrícolas » en Venezuela.

Roger MEUNIER : Transición política, « campesinos » y « empresarios agrícolas » en Africa austral.

Hyunseok OH : El desarrollo agrícola y rural durante la industrialización de la Corea del Sur.

DU VAN CHAU : Redistribución de la propiedad de la tierra y diferenciación social en Vietnam : un estudio de caso en el delta del Río Rojo.

Patrick d'AQUINO : ¿ Cuales son las opciones en materia de propiedad de la tierra en las zonas agropastoriles sahelianas ? El caso del Norte de Burkina Faso.

Frédéric LANDY : Racionalidad y objetivos de las explotaciones campesinas : un ejemplo en India del sur.

Revue Tiers Monde, nr. 153, Januar-März 1998

**NAHRUNGSMITTELSICHERHEIT UND DIE AGRARFRAGE :
DIE RISIKEN DER WIRTSCHAFTLICHEN LIBERALISIERUNG**

Direktion : Maxime HAUBERT und Georges COURADE

Georges COURADE und Maxime HAUBERT : Einleitung. Nahrungsmittelsicherheit und die Agrarfrage : Die Risiken der Liberalisierung.

I / Die anhaltende Unsicherheit der Nahrungsmittelversorgung

Gérard AZOULAY : Globalisierung und weltweite Nahrungsmittelsicherheit im Horizont des Jahres 2010.

André FRANQUEVILLE : Nahrungsmittelhilfe in Bolivien : Wann schlägt die Stunde der Wahrheit ?

P. Mahendra LAMA : Die Expansion der Milchproduktion in Indien : Von der Nahrungsmittelhilfe zur Selbstversorgung ?

Ali MUBARIK : Die neue Problematik der Gemüseproduktion in Asien.

II / Die Nahrungsmittelfrage und der freie Markt

Olivier DELAHAYE : Ölrente, Bauern und Agrarindustrie in Venezuela.

Roger MEUNIER : Politische Transition, Bauern und Agrarunternehmer im Südlichen Afrika.

Hyunseok OH : Die ländliche Agrarentwicklung und die Industrialisierung in Süd-Korea.

DU VAN CHAU : Die Umverteilung des Bodens und soziale Diverenzierung in Vietnam : Eine Fallstudie über das Delta des Roten Flusses.

Patrick d'AQUINO : Welche Möglichkeiten der Bodenreform gibt es in der agropastoralen Sahelzone ? Eine Fallstudie zum Norden von Burkina Faso.

Frédéric LANDY : Rationalität und Ziele der landwirtschaftlichen Güter : am Beispiel Südindiens.

Tretij Mir, n° 153, janvar'-mars 1998

**BEZOPASNOST' PO VOPROSAM PITANIJA I AGRARNYJ VOPROS :
RISK PRI LIBERALIZACII**

Pod redakcij Maxime HAUBERT, Georges COURADE

Georges COURADE et Maxime HAUBERT : Vvedenie. Bezopasnost' po voprosam pitanija i agrarnyj vopros. Risk pri liberalizacii.

I / Postojannaja ugroza nedostatka produktov pitanija

Gérard AZOULAY : Globalizacija obmena i bezopasnost' po voprosam snabženija k 2010 godu.

André FRANQUEVILLE : Produktovaja pomošč' Bolivi : kogda prikhodit vremja podvedenija itogov.

P. Mahendra LAMA : Raspredelenie moločnykh produktov v Indii : ot produktovoj pomošč'i k samoudovletvoreniju ?

Ali MUBARIK : Novaja problematika proizvodstva ovoščej v Azii.

II / Agrarnyj vopros v svjazi s rynkom

Olivier DELAHAYE : Neftjanaja renta, « krest'jane » i « sel'skokhozjajstvennye predprinimateli » v Venesuele

Roger MEUNIER : Političeskij perekhod, « krest'jane » i « sel'skokhozjajstvennye preprinimateli » v Južnoj Afrike.

Hyunseok OH : Sel'skokhozjajstvennoe razvitie pri industrializacii Južnoj Korei.

DU VAN CHAU : Pereraspredelenie zemli i social'naja differenciacija vo V'etname : izučenie na primere rajona v del'te Krasnoj reki.

Patrick d'AQUINO : Kakoj vybor zemel'nogo režima v agroskotovodčeskoj podsaharskoj zone Primer Burkina Faso na severe.

Frédéric LANDY : Racional'nost' i cell krest'janskogo Khozjastva : na primere Južnoj Indii.

INTRODUCTION

SÉCURITÉ ALIMENTAIRE ET QUESTION AGRAIRE : LES RISQUES DE LA LIBÉRALISATION

par Georges COURADE* et Maxime HAUBERT**

La libéralisation des économies nationales et des échanges mondiaux a renouvelé la problématique de l'accès aux aliments et de l'accès à la terre. Dans le premier cas, elle conduit à rechercher l'équilibre entre l'offre et la demande d'aliments non plus par des politiques dites d'« autosuffisance », mais par un développement des échanges entre pays excédentaires et pays déficitaires, que ces échanges relèvent du commerce ou de l'aide alimentaire. Dans le second cas, elle conduit à abandonner des politiques plus ou moins « radicales » de réforme des structures agraires au profit de la promotion d'exploitations privées pleinement intégrées au marché.

On s'interroge ici sur la pertinence de ces politiques de libéralisation du point de vue de l'équité et de la capacité qu'ont les pays et groupes sociaux les plus démunis de faire valoir leurs droits : le problème de l'accès aux aliments et à la terre n'est-il pas d'abord un problème de pouvoir politique ?

Les termes dans lesquels se posent la question alimentaire et la question agraire dans les pays du Sud ont profondément évolué au cours de la période récente sous l'impact de plusieurs facteurs. Le premier d'entre eux est bien évidemment le changement de mode de régulation économique et sociale qui s'est produit à l'échelle globale, avec le renforcement de plus en plus affirmé des politiques de libéralisation et de la mondialisation des échanges. En liaison avec ce premier fac-

* Directeur de recherche à l'Institut français de recherche scientifique pour le développement en coopération (ORSTOM).

** Professeur de sociologie à l'Institut d'étude du développement économique et social (IEDES) de l'Université de Paris I Panthéon-Sorbonne.

teur, mais agissant cependant de façon relativement autonome, se sont également opérées des transformations importantes des modes de production et de consommation des produits agricoles, et particulièrement des produits alimentaires. Enfin, et pour ne citer que les facteurs principaux, les problèmes écologiques soulevés dans la production par l'exploitation des ressources naturelles se sont souvent fortement aggravés tandis que, du côté de la consommation, la détérioration de la qualité des produits a suscité des inquiétudes de plus en plus vives. L'action combinée de ces différents facteurs va de pair avec une modification des rapports de force entre les acteurs – qu'ils soient nationaux ou extérieurs – des systèmes agraires et alimentaires, modification qui met en jeu la survie des petits producteurs et des consommateurs les plus démunis.

Les articles réunis ici portent plus particulièrement sur les problèmes de sécurité alimentaire et de sécurité foncière, entendues au sens large. La plupart d'entre eux (articles d'O. Delahaye, Du Van Chau, M. P. Lama, R. Meunier et A. Mubarik) proviennent de communications présentées à un colloque international sur *Agriculture paysanne et question alimentaire* organisé à Chantilly en février 1996 par le Centre d'études comparatives sur le développement (CECOD), laboratoire de recherche en sociologie de l'Institut d'étude du développement économique et social (IEDES)¹. D'autres contributions sur les mêmes thèmes complètent ce dossier (articles de P. d'Aquino, G. Azoulay, A. Franqueville et H. Oh).

Les deux volets du dossier sont naturellement étroitement complémentaires, chaque catégorie de problèmes ayant, comme on va le voir, d'importantes répercussions sur l'autre.

1 Une partie des communications ont été regroupées dans un ouvrage récent : M. Haubert (sous la dir. de), *Les paysans, l'État et le marché. Sociétés paysannes et développement*, Paris, Publications de la Sorbonne, 1997, 381 p. Les communications relatives au Mexique ont été réunies par Marguerite Bey dans un ouvrage sous presse aux Éditions L'Harmattan (*Le défi rural du Mexique*). D'autres communications ont été publiées sous forme résumée dans le numéro spécial « Sécurité alimentaire : les enjeux » publié par les *Cahiers Agricoles* (AUFELF-UREF, vol. 5, n° 5, 1996) à l'occasion du Sommet mondial de l'alimentation. Les fiches analytiques concernant l'ensemble des communications et des débats ont été réunies dans un document de la Fondation Charles Léopold Mayer pour le progrès de l'homme : Marguerite Bey, Ethel del Pozo, Claire Tarrière-Diop et M. Haubert, *L'agriculture paysanne et la question alimentaire*, Paris, Fondation pour le progrès de l'homme (Programme « Agricultures paysannes et modernisation »), Document de travail n° 89, 195 p. Le programme de recherche du CECOD sur « Agriculture paysanne et question alimentaire » avait donné lieu auparavant à un autre ouvrage : M. Haubert (sous la dir. de), *Les paysans peuvent-ils nourrir le Tiers Monde ?*, Paris, Publications de la Sorbonne, 1995, 268 p. Cf. également le numéro spécial (coordonné par G. Courade et Jacqueline Peltre-Wurtz) « La sécurité alimentaire à l'heure du néo-libéralisme » des *Cahiers des sciences humaines* (ORSTOM, vol. 27, n° 1-2, 1991), ainsi que le numéro spécial (coordonné par Emmanuel Calvo et G. Courade) « Le fait alimentaire : débats et perspectives » de la *Revue Tiers Monde* (t. XXXIII, n° 132, octobre-décembre 1992).

L'ACCÈS AUX ALIMENTS

S'agissant tout d'abord des problèmes relatifs à la satisfaction des besoins alimentaires, il faut se rendre à l'évidence que l'heure du bilan a sonné, non seulement pour l'aide alimentaire, comme l'affirme A. Franqueville en ce qui concerne la Bolivie, mais pour l'ensemble des thérapies proposées dans ce domaine. Il suffit à cet égard d'observer que le chiffre de personnes souffrant de sous-alimentation ou de malnutrition tourne toujours depuis quelques décennies autour du milliard. Pourtant, la production d'aliments a globalement connu une forte croissance, au point que la planète est statistiquement à même de nourrir tous ses habitants, le revenu moyen de ceux-ci (y compris dans les pays du Sud) s'est sensiblement amélioré et les taux de croissance démographique ont amorcé leur décrue.

Le Sommet mondial de l'alimentation, réuni à Rome en 1996, a eu pour objet d'examiner les moyens de faire face à cette situation et à son aggravation éventuelle, en fonction des diverses hypothèses (rappelées ici par G. Azoulay) que l'on peut faire sur les évolutions prévisibles de l'offre et de la demande de biens alimentaires au cours des prochaines décennies. Les grandes agences proches de la FAO, les centres de recherche agronomique, comme les États et les organisations de solidarité internationale (dites « non gouvernementales »), ont profité de l'occasion pour tirer la sonnette d'alarme, rassurer ou vendre leur savoir-faire... Si l'on fait la part de ce « lobbying » international (somme toute naturel et maintenant habituel) pour vendre ses idées et trouver des financements permettant de se reproduire, il reste que beaucoup d'éléments de réflexion avancés et discutés au Sommet mondial sont à retenir pour l'action. Mais il reste aussi que d'immenses divergences existent quant à l'analyse de la situation et aux politiques à suivre, divergences qui portent sur l'offre de produits alimentaires, sur la demande correspondante, et surtout sur les relations entre l'offre et la demande, c'est-à-dire sur les échanges dont ces produits sont l'objet aux différentes échelles régionale, nationale et internationale. Si elles sont en partie fondées sur des données que l'on présente comme objectives, elles sont aussi sous-tendues par des présupposés politiques dont l'importance est sans doute déterminante.

En ce qui concerne l'offre, que les agronomes des centres internationaux de recherche valorisent l'ampleur du déficit céréalier et soulignent la gravité de la dégradation des terres et les problèmes d'irrigation n'a rien de surprenant. C'est la continuation du modèle productiviste de la « révolution verte » qui avait fait florès dans les années soixante et qui a

été couronné par le prix Nobel attribué à N. Borlaug, l'empereur de la sélection variétale « en station ». Certes, l'on mâtime à présent ce modèle de prudence écologique pour avancer le concept de révolution « doublement verte » : c'est le nouvel horizon proposé à une recherche agronomique en quête d'un mythe mobilisateur pour dépasser des systèmes de production agricole fondés sur la simple association entre engrais et variétés sélectionnées et ainsi crédibiliser à nouveau l'agronomie de terrain, celle-ci ayant pâti des résultats insignifiants de la recherche-système dans l'expansion de la production alimentaire là où elle était attendue, particulièrement en Afrique subsaharienne. On peut en revanche s'interroger sur la mise en œuvre effective de cette révolution « doublement verte », tant les conditions économiques, mais aussi sociales et politiques, de sa réussite sont différentes selon les régions, les pays et les continents.

L'article de G. Azoulay montre combien il faut à cet égard se défier des conclusions tirées de modèles mathématiques à l'échelle globale, modèles qui malgré leur sophistication apparente sont finalement simplistes par rapport à la complexité de la question à résoudre. A supposer en effet que la machine à produire agricole fournisse dans quelques pays performants une offre alimentaire suffisante pour que soient globalement et statistiquement couverts les besoins mondiaux, se pose la question de l'accès que peuvent avoir les différents pays et les différents groupes sociaux et culturels aux produits alimentaires qu'ils souhaitent consommer.

Cet accès était auparavant souvent recherché dans le cadre de politiques nationales dites d'autosuffisance. Elles mettaient en avant la nécessité d'atteindre – principalement pour les denrées alimentaires de base pour lesquelles chaque pays dispose de potentialités suffisantes (les tubercules en Afrique forestière, par exemple) – une production répondant globalement à la demande. On remarquera que c'est cette idée de manger d'abord ce que l'on produit (sans pour autant se passer des importations alimentaires) qui a été en Europe le moteur de la Politique agricole commune (PAC) et de l'exceptionnel accroissement qu'y a connu la production alimentaire. Elle a également séduit de nombreux pays du Sud jusqu'au début des années quatre-vingt et a pu même servir de justification à des réformes agraires, comme on le voit dans les cas de la Corée du Sud et du Venezuela analysés par H. Oh et O. Delahaye.

Cependant, ces cas montrent aussi que les politiques de développement de l'autosuffisance alimentaire, surtout lorsqu'elles étaient fondées sur la promotion de l'agriculture paysanne, ont fréquemment buté sur des limites économiques ou politiques, soit que les réserves en devises (procurées par les exportations industrielles ou par la rente pétrolière)

permettent de se procurer aisément des produits alimentaires sur le marché mondial, soit que la qualité et le prix des produits locaux ne répondent pas aux attentes de couches urbaines dont le poids démographique et politique s'accroît considérablement. De façon plus générale, elles se sont heurtées aux politiques exportatrices des pays ayant à mettre sur le marché mondial de volumineux surplus de produits alimentaires ; des produits qu'ils vendent à des prix défiant la concurrence des produits nationaux, non seulement en raison des niveaux très supérieurs qu'y atteignent les rendements et la productivité du travail, mais souvent aussi en raison de subventions plus ou moins déguisées. Comment les gouvernements ne seraient-ils pas tentés de se fournir sur ce marché mondial pour combattre les pénuries et apaiser les « classes dangereuses » des grandes agglomérations, et éventuellement de faciliter encore les importations par une politique de surévaluation du taux de change (si générale il n'y a pas encore si longtemps), d'autant plus que les importations autorisent parfois, par le biais de la péréquation, une accumulation facile de devises ?

Le concept d'« autosuffisance », condamné par les tenants du libéralisme comme antiéconomique et relevant d'une autarcie dépassée par le progrès des échanges, a donc progressivement cédé la place à celui de « sécurité alimentaire », et le rôle dans l'établissement de celle-ci des échanges sur le marché mondial s'est imposé en même temps que s'imposait la domination du modèle économique libéral. Les mesures de retrait de l'État et d'ajustement structurel associées à cette domination ont d'ailleurs dans l'ensemble retiré aux gouvernements les moyens de poursuivre une politique d'autosuffisance. Est-ce à dire cependant que celle-ci doit être remise dans le magasin des accessoires sans utilité instrumentale ?

Sans doute, pour juger de la pertinence dans le domaine alimentaire des politiques de libéralisation, faut-il se défendre d'une attitude manichéenne. En effet, ces politiques se fondent sur une critique souvent judicieuse des errements de la régulation par l'État. Par ailleurs, on ne peut nier que dans certains pays elles ont pu avoir déjà des effets bénéfiques en diminuant les pénuries grâce à une meilleure mobilisation des surplus ou même en favorisant les productions locales (comme en Afrique subsaharienne, où la politique de « vérité des prix » appliquée au taux de change a, en dévaluant les monnaies locales, revalorisé certains produits locaux comme le mil ou le manioc) ; il n'est pas inimaginable qu'à long terme ces effets bénéfiques puissent se généraliser. Enfin, dans l'état actuel des choses, la libéralisation des échanges mondiaux est un phénomène qui paraît de toute façon irréversible.

Cependant, sans remettre nécessairement en cause cette libéralisation, ne peut-on pas se demander si sont toujours bien prises en compte

les conditions de son application? Se demander aussi quels sont, en fonction de ces nouvelles règles du jeu, les gagnants et les perdants? C'est ce que font, à partir de différents points de vue, et pour différents ensembles géographiques, pays ou groupes sociaux, les auteurs des articles de ce dossier.

Il est essentiel tout d'abord de s'interroger sur la définition même du concept de « sécurité alimentaire ». Faut-il l'entendre globalement et donc se contenter d'équilibrer l'offre et la demande à l'échelle mondiale, les pays excédentaires comblant les déficits des autres pays par leurs exportations commerciales et, au besoin, par une aide alimentaire de plus ou moins longue durée? Même si l'on fait abstraction de la très grande fragilité des prévisions que l'on peut faire sur les évolutions respectives à long terme de l'offre et de la demande au niveau mondial, une telle conception de la sécurité alimentaire soulève au moins trois problèmes de très grande importance.

En premier lieu, s'en remettre principalement au marché mondial pour assurer l'alimentation de la population nationale, c'est la subordonner aux fluctuations de celui-ci. Or, dans le cadre de la libéralisation, le marché mondial des produits alimentaires est actuellement régi par le principe des « flux tendus » : la constitution de stocks et de réserves est récusee, parce qu'alimentant des déficits publics qu'il faut supprimer (les institutions de Bretton Woods ont ainsi enjoint aux pays qui, comme l'Inde, avaient établi d'importantes réserves de sécurité de les diminuer fortement); et, depuis 1995, les stocks mondiaux de blé ne dépassent pas cinquante jours de consommation mondiale solvable. Or, les flux peuvent être tellement « tendus » que tout accident suffit à les rompre : il peut s'agir d'un accident climatique, qui de façon brusque réduit l'offre de produits alimentaires et augmente leur demande sur le marché mondial en faisant exploser leurs prix, comme cela s'est déjà produit à plusieurs reprises dans la période récente pour le blé, le riz, le sucre... ; ou d'un « accident » économique, lorsqu'une chute du prix des matières premières exportées, ou une dévaluation importante à laquelle on se trouve soudain contraint (comme ce fut le cas ces derniers mois pour de nombreux pays asiatiques pourtant encensés pour leur réussite économique), ampute brusquement la capacité d'importer¹ ; ou encore d'un « accident » politique, si le pays se trouve soumis par les grandes puissances (qui sont aussi les grandes nations exportatrices de produits alimentaires) à un blocus ou à d'autres restrictions aux échanges. Cela

1. Le même effet peut être produit, bien que sans doute à une moins grande échelle, si les pays qui accordent d'importantes subventions à la production et à l'exportation de biens alimentaires décident de les supprimer ou de les diminuer.

pourrait conduire certains pays concernés à revenir au moins partiellement à des politiques axées sur l'« autosuffisance ».

En deuxième lieu, comme le souligne G. Azoulay, de nombreux pays, en particulier ceux qui sont catalogués parmi les « pays les moins avancés », ont structurellement une faible capacité d'importer et ne sont donc pas seulement soumis aux fluctuations d'un marché mondial qui leur est en grande partie inaccessible, mais aussi au caractère aléatoire des « mesures compensatoires » (en particulier de l'aide alimentaire) qui sont censées leur permettre de diminuer leur déficit vivrier. Et ce sont les mêmes contraintes de faiblesse des ressources et de grande précarité dans l'accès aux biens alimentaires que subissent, à l'intérieur de chaque pays, les régions et les catégories sociales les plus défavorisées (comme le montrent pour l'Afrique australe et la Bolivie les articles de R. Meunier et A. Franqueville). Si l'on veut donc donner tout son sens au concept de « sécurité alimentaire », il faut y intégrer pleinement ces deux dimensions essentielles qui sont la diminution de la pauvreté et la diminution de la vulnérabilité, et cela aux différentes échelles auxquelles se posent concrètement les problèmes d'accès à l'alimentation, à commencer par celle des personnes et des familles les plus démunies.

Enfin, il est clair que le problème économique de l'accès à l'alimentation ne peut être séparé du problème politique de la maîtrise des systèmes alimentaires, c'est-à-dire du pouvoir que peuvent exercer les pays et les groupes sociaux concernés sur les facteurs qui déterminent cet accès. Dire cela, ce n'est pas faire à nouveau l'apologie d'une régulation hégémonique par l'État, mais simplement constater que, dans le monde tel qu'il est, les échanges ne sont pas seulement régis par les lois du marché, mais aussi par des rapports de force politiques : cela est vrai pour les rapports entre États, ce l'est aussi pour les rapports entre régions et catégories sociales. Aussi ne peut-il y avoir de véritable sécurité alimentaire si ceux qui souffrent de sous-nutrition et de malnutrition n'ont pas le pouvoir politique de la réaliser et de la préserver ; ce qui évidemment va beaucoup plus loin que les bonnes méthodes de gouvernement (ou « gouvernance » pour utiliser leur jargon) que prônent les milieux internationaux.

Le rôle que joue l'aide alimentaire dans différents contextes est très illustratif des problèmes que l'on vient d'évoquer.

Si on prend le cas de la Bolivie, analysé par A. Franqueville, on voit que l'aide alimentaire n'y est en définitive qu'un élément de la mise sous tutelle de ce pays par les États-Unis, qui sont de très loin le principal « donateur ». Par le biais de l'aide alimentaire, ce sont eux qui dictent à la Bolivie, quasiment dépossédée de toute maîtrise politique de son système agricole et de son système alimentaire, ce qu'elle doit produire et ce

qu'elle doit consommer (donc aussi ce qu'elle doit vendre et acheter) ; et même, ce sont eux également qui tendent à dicter aux agences internationales quelle doit être leur politique dans ce domaine. Ils le font bien sûr en fonction de leurs propres objectifs (développement des entreprises agricoles capitalistes, lutte contre la production de coca alimentant le narcotraffic, fourniture aux classes populaires urbaines d'une nourriture susceptible d'anesthésier leurs capacités revendicatives, insertion de la Bolivie dans le circuit des échanges commerciaux et financiers dominé par les États-Unis...). A. Franqueville montre les profonds déséquilibres que cela entraîne entre catégories de producteurs, entre groupes de consommateurs ou entre régions, déséquilibres qui accroissent encore l'incapacité de la Bolivie à faire face à ses problèmes alimentaires et la rendent toujours plus dépendante de l'aide extérieure...Jusqu'au jour où les pays donateurs décident de restreindre leurs apports (que ce soit parce que leurs surplus ont diminué ou pour d'autres motifs) ou de les soumettre à de nouvelles conditions.

Dans le cas de l'Inde, analysé par M. P. Lama, on a ici aussi un très important programme d'aide alimentaire, qui dépasse même par son ampleur et sa durée celui qui concerne la Bolivie (pourtant le pays d'Amérique latine le plus « aidé » dans ce domaine). La différence est que cette aide ne porte pas principalement sur les céréales, mais sur des produits laitiers (essentiellement du lait en poudre) qui, dans le cadre de l'Opération Flood, ont été fournis à l'Inde par la Communauté économique européenne et accessoirement par le Programme alimentaire mondial. Mais la différence qui a de très loin la plus grande portée est que cette aide a été dès le départ conçue par l'Inde et par les donateurs comme ayant pour objectif de se rendre inutile, autrement dit de servir au développement de la production laitière nationale. Cet objectif est aujourd'hui atteint et l'Inde couvre ses besoins en produits laitiers, au moins en ce qui concerne la demande solvable, grâce aux progrès impressionnants qu'elle a accomplis dans l'élevage laitier, dans les industries de transformation liées et dans l'établissement d'un réseau de distribution adéquat. Par ailleurs, ces progrès ont été accompagnés – et appuyés – par une forte réduction des inégalités entre producteurs, entre consommateurs et entre régions. Mais une telle réussite, qui peut certes être considérée comme très imparfaite sur plusieurs points, est liée au pouvoir qu'exercent les petits producteurs par l'intermédiaire d'un réseau fortement structuré de coopératives villageoises. Et, d'autre part, elle n'est évidemment pas sans rapport avec la maîtrise politique que l'Inde a su dans l'ensemble conserver et étendre sur son système agraire et son système alimentaire ni avec un système politique qui, malgré ses tares, a quand même permis aux diverses composantes sociales et régio-

nales de la nation indienne de se faire entendre sinon de se faire respecter. Les mêmes facteurs ne sont-ils d'ailleurs pas aussi à la base des réussites qu'a connues la révolution verte dans ce pays ? On ne peut donc que s'inquiéter de voir ces acquis remis en cause par la libéralisation économique à laquelle l'Inde s'est trouvée contrainte depuis 1991.

Le cas de l'Inde montre également que l'on ne peut plus, comme on le faisait depuis une génération, parler d'autosuffisance ou de sécurité alimentaire uniquement en termes de bilan céréalier. La demande alimentaire tend en effet à se déplacer vers des produits plus riches en protéines animales et en micro-nutriments. L'article d'A. Mubarak analyse ainsi comment la demande de produits maraîchers – et même de produits maraîchers de qualité – s'est en Asie très fortement accrue au cours de la période récente, sous la double impulsion de l'amélioration du revenu et du changement des modèles de consommation. Comme pour le lait en Inde, le développement correspondant de la production est allé de pair avec d'importants effets positifs en ce qui concerne l'accroissement du revenu des petits producteurs, la création d'emplois et la réduction des inégalités entre genres et entre régions. Une différence importante, cependant, est que la production maraîchère n'est pas généralement, comme l'est la production laitière en Inde, encadrée par de puissantes organisations publiques et coopératives : le libre jeu des forces du marché risque donc d'entraîner à terme une concentration de la production dans les régions les mieux dotées. De façon plus générale, ces deux types de production sous soumis à de très fortes fluctuations saisonnières, comme le signale aussi H. Oh pour la Corée du Sud ; pour diminuer l'insécurité qui en résulte pour l'approvisionnement des marchés urbains, d'importants investissements publics sont nécessaires dans la recherche agronomique, les services d'appui aux petits producteurs et l'établissement d'infrastructures de stockage et de transport. On voit ici combien est essentielle la maîtrise que peuvent garder les États nationaux sur l'organisation de l'économie et sur les finances publiques, de même d'ailleurs que sur les systèmes de crédit aux producteurs.

Si d'un certain côté on peut observer une évolution vers un rapprochement des modèles et des styles alimentaires à l'échelle planétaire, avec par exemple l'augmentation de la demande pour les protéines animales et les produits maraîchers, d'un autre côté, cependant, l'alimentation est incontestablement l'un des domaines où s'enracinent le plus profondément les identités culturelles. C'est ainsi que les tests d'acceptabilité de certaines sauces, dans les laboratoires de Nestlé en Afrique, montrent toute la difficulté qu'il y a à industrialiser la production de plats « prêts à préparer ». C'est là une autre dimension essentielle de la sécurité alimentaire, celle-ci devant être conçue comme la possibilité

donnée à chacun, dans le cadre où il vit, d'accéder à une alimentation nutritionnellement adéquate sans qu'il ait à changer les modèles et styles alimentaires qui sont au cœur de son identité.

En définitive, on voit que la résorption de l'insécurité alimentaire est une tâche d'une très grande complexité, mais qu'elle doit au moins se fixer trois règles fondamentales : traiter les problèmes au plus près des personnes, des groupes sociaux, des régions et des pays souffrant de sous-nutrition et de malnutrition, en appliquant strictement le principe de subsidiarité, c'est-à-dire que seuls doivent être traités à un niveau supérieur les problèmes qui n'ont pu être réglés directement au niveau antérieur par les acteurs concernés ; respecter l'identité culturelle de ceux-ci, telle qu'elle s'exprime dans leurs modèles et styles alimentaires ; et leur reconnaître les moyens politiques de défendre leurs droits d'accéder à une alimentation correspondant à leurs aspirations.

L'ACCÈS A LA TERRE

Les articles de ce dossier font également ressortir la très forte relation qui existe entre les problèmes alimentaires, d'une part, les problèmes fonciers et plus généralement les problèmes agraires, d'autre part. Ne sont-ils d'ailleurs pas indissolublement liés par la question de la pauvreté, les consommateurs les plus démunis étant souvent aussi les producteurs les plus marginalisés ?

Or, sur ce point, une première constatation qui s'impose est celle du déclin, pour ne pas dire de la fin, des politiques de réforme des structures foncières et agraires telles qu'elles étaient élaborées et mises en œuvre encore jusqu'au début des années quatre-vingt. Ces politiques ont été clairement abandonnées par des pays qui pourtant s'étaient auparavant illustrés par des programmes plus ou moins ambitieux dans ce domaine : c'est le cas, pour les pays étudiés ici, de la Bolivie, de la Corée du Sud et du Venezuela ; ce l'est aussi, parmi bien d'autres pays, de l'Algérie (où la privatisation des terres a aggravé la situation de nombreuses couches rurales et a sans doute contribué à la déstabilisation politique du pays) et du Mexique (où la réforme de l'article 27 de la Constitution, en mettant fin officiellement à la réforme agraire et en favorisant la mise sur le marché des terres des *ejidos*, a été un des principaux facteurs qui ont déclenché l'insurrection indienne du Chiapas). D'autre part, dans les pays d'Afrique australe (Afrique du Sud et Zimbabwe), où l'on pouvait penser que l'accession de la majorité noire au pouvoir politique allait donner lieu à une vaste redistribution foncière au profit des pay-

sanneries africaines dépossédées par les colons d'origine européenne, on ne peut que constater, comme le fait R. Meunier, l'hésitation des nouveaux gouvernements à faire d'une telle redistribution non pas un instrument démagogique, mais un axe prioritaire de leur politique sociale. Dans un autre contexte, la « réforme agraire » décrétée au Burkina Faso en 1984 par le gouvernement révolutionnaire de T. Sankara avait plus pour objectif d'établir la mainmise de celui-ci sur la gestion foncière que de redistribuer les terres, et de toute façon le changement politique lui a rapidement enlevé tout caractère réellement opératoire. Enfin, dans les pays asiatiques où les régimes communistes avaient procédé à de profondes collectivisations agraires, les terres collectives ont été pour leur plus grande part, selon des modalités diverses, réparties entre les exploitants familiaux (comme au Vietnam, où les conséquences de cette répartition dans un village du delta du fleuve Rouge sont analysées ici par Du Van Chau) ; il n'est pas jusqu'au régime communiste cubain qui n'ait introduit des doses de gestion privée et de marché dans la structuration et le fonctionnement de l'agriculture.

Certes, cet épuisement des stratégies agraires « radicales » est très loin d'avoir partout la même portée. On ne peut en effet assimiler les politiques qui ont pour effet, et souvent pour objectif, de maintenir et même d'aggraver des structures agraires fondamentalement inégalitaires et celles qui, tout en modifiant les modes de gestion et d'exploitation des terres, cherchent au moins à maintenir des principes d'équité dans l'accès à celles-ci des producteurs.

Les facteurs expliquant l'infléchissement ou le retournement des politiques agraires sont aussi très largement différents, qu'il s'agisse du poids des pressions extérieures ou du rôle des ressources disponibles. Si l'on considère ce dernier point, on ne peut par exemple comparer le Venezuela, où la mise en sommeil de la réforme agraire s'explique en grande partie par le fait que l'abondance des ressources procurées par la rente pétrolière permet de négliger la contribution des paysans aux disponibilités de produits agricoles et alimentaires, et l'Afrique du Sud ou le Zimbabwe, où elle s'explique au contraire en grande partie par le fait que les ressources publiques sont limitées face à l'étendue des tâches de développement à accomplir.

Cela dit, on peut cependant penser que ces politiques ont comme point commun d'accorder la prééminence au principe d'efficacité sur le principe d'équité, tout au moins à court et à moyen termes. Même si cette prééminence n'a pas du tout la même importance dans les différents pays, il reste que dans chaque cas les politiques agraires actuelles, comme les politiques alimentaires, sont orientées par le souci d'accroître l'efficacité économique. Cela peut se traduire ici par le démantèlement

au profit des petits producteurs des structures collectives d'appropriation, de production et d'échange, ou ailleurs au contraire par le faible intérêt porté aux exploitations paysannes par rapport aux entreprises capitalistes. Mais toujours s'impose la conviction qu'une libéralisation plus ou moins importante de l'économie agraire, quels que soient ses inconvénients en termes d'équité (et même si l'on tente par ailleurs de les minimiser), est indispensable pour accroître ses performances, c'est-à-dire augmenter et diversifier l'offre de produits agricoles, et en particulier diminuer la pression qu'exerce l'insuffisance de l'offre de produits alimentaires sur les prix de ceux-ci et donc sur les salaires dans les autres secteurs (comme on le voit par exemple en Corée du Sud avec la « Nouvelle Politique agricole » mise en œuvre dans les années quatre-vingt-dix). Et toujours également s'imposent à cet effet à la fois les contraintes de la mondialisation des échanges et celles d'un modèle idéologique qui fait du marché vertu, est véhiculé par les bailleurs de fonds extérieurs et est, en bien des cas, relayé par des élites locales (qu'elles adhèrent au modèle ou profitent des rentes liées à sa mise en œuvre).

Il ne pouvait être question dans ce numéro – et encore moins dans cette introduction – de faire une analyse un tant soit peu détaillée des résultats en termes d'efficacité de la libéralisation de l'économie agraire. On observera cependant que, si l'on s'en tient aux quantités produites et mises sur le marché, ces résultats sont souvent très importants, que l'on prenne le cas du Vietnam (où le retour à l'agriculture familiale et le recours aux mécanismes du marché ont, comme en Chine, impulsé une très forte croissance de la production agricole doublée de la diversification de celle-ci) ou ceux, tout à fait opposés, de l'Afrique du Sud et du Zimbabwe (où les grandes exploitations héritées des régimes antérieurs et dirigées par des Blancs assurent la plus grande partie de la production commercialisée, couvrent dans l'ensemble la demande solvable et manifestent un grand dynamisme à l'exportation).

Si l'on élargit en revanche les critères de l'efficacité pour s'interroger sur les résultats des politiques actuelles du point de vue du « développement durable et équitable », les conclusions peuvent être moins optimistes.

Tout d'abord, et en ne considérant que les performances strictement économiques, la « durabilité » de celles-ci peut être mise en doute, dans la mesure particulièrement où, par définition, elles se réalisent en réponse à la demande solvable. Il en est ainsi sur les marchés extérieurs, où les exportations agricoles sont (au même titre que les importations de produits alimentaires dont il a été question ci-dessus) soumises à la très grande instabilité du marché mondial libéralisé et donc sujettes aux risques d'un brusque retournement de celui-ci pour les productions dans

lesquelles on s'est spécialisé en fonction des « avantages comparatifs » tels qu'ils s'établissent actuellement ; et cela sans compter que les prix des produits agricoles manifestent sur ce marché une forte tendance à la baisse sur le long terme. Il en est ainsi également sur le marché intérieur, où les politiques de stabilisation et les programmes d'ajustement structurel ont souvent pour conséquence une forte réduction de la demande solvable.

La « durabilité » de l'offre peut elle-même être compromise, et cela pour deux raisons au moins. La première tient au fait que l'adéquation aux critères d'efficacité à court terme sur le marché conduit à négliger les critères de préservation et d'amélioration à long terme des potentialités productives, comme on l'observe un peu partout, de l'Europe à la Chine. Dans le cas extrême, cela peut conduire à la multiplication de ces véritables « cimetières écologiques » que laissent souvent derrière elles en Inde, comme l'indique M. P. Lama, les firmes multinationales qui sont intervenues depuis 1991 dans le secteur agro-alimentaire. La seconde raison tient aux très graves déséquilibres qu'un « libre jeu » des forces du marché peut provoquer dans les structures de production, qu'il s'agisse des déséquilibres entre régions productrices ou entre catégories de producteurs, au point de les déstabiliser à plus ou moins long terme.

Ces déséquilibres peuvent être observés dans tous les pays étudiés dans ce dossier, mais ils sont particulièrement dramatiques dans les pays caractérisés par l'opposition entre une agriculture de type capitaliste, très compétitive, et une agriculture paysanne qui dans l'ensemble voit se dégrader dangereusement ses capacités de reproduction, comme en Bolivie, en Corée du Sud et au Venezuela, en Afrique du Sud et au Zimbabwe. Il est vrai que dans ces pays les gouvernements et les bailleurs de fonds extérieurs affichent souvent leur intérêt pour les petits producteurs. Mais en Bolivie la convention entre les États-Unis et le gouvernement portant sur l'utilisation de l'aide alimentaire en vertu du titre III de la *PL 480* considère comme « petits agriculteurs » ceux qui emploient jusqu'à 19 ouvriers ; et en Afrique du Sud les experts de la Banque mondiale, tout en admettant que le fractionnement des grands domaines n'est pas économiquement condamnable, laissent entendre leurs préférences pour des exploitations moyennes pleinement intégrées au marché. Il est vrai aussi qu'au Venezuela on observe la forte croissance, appuyée par les pouvoirs publics, d'un secteur de petites et moyennes exploitations familiales. Mais, comme l'explique O. Delahaye, il s'agit d'exploitations qui ne sont pas issues de la « paysannerie historique », qui à la différence de celle-ci mettent en œuvre essentiellement un modèle technique importé, et qui sont même souvent dirigées par des agriculteurs

qui eux aussi viennent d'ailleurs. En outre, ces nouveaux entrepreneurs agricoles empiètent de plus en plus sur les terres de la paysannerie historique, y compris sur celles dont elle est censée bénéficier dans le cadre de la réforme agraire, et sur ses marchés potentiels, notamment en ce qui concerne les produits alimentaires.

O. Delahaye se demande si ce n'est pas sur ces nouveaux producteurs, plutôt que sur de mythiques « paysans vénézuéliens », qu'il faut fonder les politiques de production alimentaire. Et l'on peut plus généralement se demander si, là où les « paysanneries historiques » ont pratiquement disparu, comme c'est le cas également dans de larges zones d'Afrique australe (mais aussi en Russie ou à Cuba), il est possible effectivement de les recréer en quelque sorte par décret.

Cependant, dans d'autres larges zones d'Afrique australe, de même qu'en Bolivie et dans de très nombreux pays du Sud, le secteur de l'agriculture paysanne traditionnelle rassemble encore des masses considérables de population. Par ailleurs, dans de nombreux domaines, ses potentialités sont souvent importantes. C'est ce que montrent ici les analyses de M. P. Lama et A. Mubarik en ce qui concerne l'expansion de la production laitière en Inde (la plus grande partie des producteurs participant à l'Opération Flood sont de tout petits éleveurs et même des paysans sans terre) et de la production maraîchère dans l'ensemble de l'Asie. On ajoutera que ces potentialités doivent être prises en compte également pour la préservation de l'environnement, pour la sécurité alimentaire des zones les plus pauvres, ou encore pour le maintien de l'identité culturelle dans les modèles alimentaires.

Or, cette agriculture paysanne est de plus en plus marginalisée par la concurrence des exploitations commerciales de type capitaliste, des importations en provenance des pays à haute productivité agricole et de l'aide alimentaire, de même que par les discriminations dont elle est l'objet dans les politiques nationales et internationales. Les conséquences en sont connues : désertification de régions entières par l'exode des producteurs et la surexploitation des ressources à laquelle ceux qui restent sont contraints de se livrer pour subsister, développement des cultures « illicites », explosion des grandes agglomérations ravagées par le chômage et le sous-emploi, l'insalubrité et l'insécurité, famines et guerres civiles, etc.

Certes, un petit nombre de paysans peuvent paraître, grâce à leur spécialisation dans des cultures commerciales à haute intensité en travail, relativement intégrés (mais au prix de quels sacrifices ?) au système économique actuel, qu'ils préservent une certaine autonomie de leur exploitation (comme c'est le cas pour quelques cultures d'exportation ou, surtout, pour des cultures maraîchères urbaines ou périurbaines), ou

qu'ils travaillent pour de grandes sociétés du secteur agro-alimentaire sous diverses modalités d'agriculture « contractuelle ». Mais à l'autre extrême s'accroît sans cesse le nombre de paysans sans terre (comme on le voit par exemple au Brésil). Et, dans l'entre-deux, des millions de petits producteurs tentent vaille que vaille de survivre dans des conditions de plus en plus précaires.

Pour que les paysanneries puissent survivre et se développer, un des problèmes essentiels est celui de la gestion des terres et des terroirs où elles sont établies. Faut-il à cet égard généraliser le droit de propriété occidentale, comme le prônent de nombreux experts (en particulier ceux de la Banque mondiale) en Afrique australe et en Afrique sahélienne, ou bien faut-il au contraire tenter de s'appuyer, au besoin en le « modernisant », sur un droit coutumier où la gestion et l'exploitation du foncier relèvent souvent de diverses instances collectives ? Les articles de R. Meunier pour l'Afrique australe et de P. d'Aquino pour l'Afrique sahélienne montrent à la fois tous les dangers de la première solution et toutes les difficultés de la seconde.

Mais comment ne pas relever ici aussi les implications idéologiques et politiques de ce débat ? La disqualification des droits fonciers coutumiers au profit du droit de propriété occidentale fait appel à des considérations de théorie économique concernant leur efficacité comparée. La gestion et l'exploitation collectives des terres et des terroirs conduirait inéluctablement, dès que les ressources foncières sont limitées, à une « tragédie »¹, dans la mesure où l'accès libre au foncier pour tous les membres de la communauté considérée réduirait la sécurité foncière de chacun : ce qui l'inciterait à faire une exploitation prédatrice des ressources collectives et découragerait ses investissements productifs. Cependant, quels que soient les raffinements que l'on apporte à cette démonstration (notamment en termes de « coûts de transaction », dans les théories économiques néo-institutionnelles), qui ne voit qu'elle fait l'impasse sur les rapports sociaux réels et qu'elle participe d'une idéologie qui récuse toutes les formes d'action collective ? La libéralisation des régimes fonciers peut dans certains cas, lorsque l'intégration des paysans dans l'économie marchande ne se présente pas sous des conditions trop défavorables, faciliter l'adaptation des systèmes de production et d'échange. Mais il est évident que ce n'est pas le cas pour la majeure partie des paysans dans les zones dites « coutumières », où ce ne sont pas tant les règles d'accès au foncier qui handicapent le développement que les inégalités entre les différents acteurs de la société locale, et surtout entre ceux-ci et les acteurs dominants de la société globale. Dans

1. Cf. Garret Hardin, *The Tragedy of the Commons*, *Science*, 1968, p. 1243-1248.

cette situation, la libéralisation des régimes fonciers, en transformant le patrimoine « terre » en marchandise, ne peut le plus souvent qu'accroître l'insécurité foncière et plus généralement économique des paysans les plus démunis et aggraver les comportements rentiers ou prédateurs de ceux qui peuvent la mettre à profit. Qu'elle s'inspire de la logique juridique occidentale ou de la logique coutumière, ou qu'elle cherche à les « métisser », toute véritable solution passe donc nécessairement par l'accroissement du pouvoir politique des groupes sociaux concernés¹.

En définitive, qu'il s'agisse de l'accès à l'alimentation ou de l'accès à la terre, la question fondamentale paraît celle de l'accès au pouvoir politique et de la capacité qu'ont les populations du Sud de mettre en œuvre collectivement et démocratiquement, aux différentes échelles où se détermine leur avenir, un projet cohérent et autonome. Or, si l'on s'en tient aux politiques actuellement appliquées dans ces deux domaines, on ne peut sur ce point qu'être frappé par l'absence d'un véritable projet, si ce n'est celui qui est sous-jacent aux orientations imposées par les centres de pouvoir de l'économie mondiale.

1 L'article de R. Meunier montre qu'en Afrique australe, dans certains cas, le caractère collectif du régime foncier a favorisé la surexploitation des ressources, mais cela s'explique en réalité par le fait que, par-delà le régime juridique des terres, les collectivités en question n'ont pas, ou plus, de maîtrise effective sur les facteurs déterminants du développement local. On rappellera d'ailleurs que, dans le cas de l'Inde cité ci-dessus, c'est la gestion privée et non collective des ressources qui transforme les terres en ces « cimetières écologiques » qu'évoque M. P. Lama.

LA PERMANENCE DE L'INSÉCURITÉ ALIMENTAIRE

GLOBALISATION DES ÉCHANGES ET SÉCURITÉ ALIMENTAIRE MONDIALE A L'HORIZON 2010

par Gérard AZOULAY¹

Les modèles prospectifs globaux sur la sécurité alimentaire mondiale à l'horizon 2010-2020 révèlent une double perspective : l'économie mondiale sera certainement en mesure de satisfaire la demande globale ; une large partie de la population mondiale ne parviendra pas à satisfaire ses besoins nutritionnels à des niveaux adéquats. Deux évolutions possibles en découlent : le maintien et le renforcement d'une division internationale du travail agricole excluante, ou le renforcement des capacités de production et d'accès dans les pays pauvres à déficit vivrier. L'article analyse les conditions de viabilité des deux modèles, en donnant la priorité au second scénario, qui implique quatre composantes essentielles : la croissance de la production et de la productivité dans le respect des contraintes écologiques, le renforcement des stratégies et politiques de sécurité alimentaire, le renforcement de la spécialisation internationale sur la base d'ensembles régionaux et la lutte contre les inégalités sociales internes.

« L'échange inégal, créateur de l'inégalité du monde et réciproquement, l'inégalité du monde, créatrice obstinée de l'échange inégal sont de vieilles réalités »

Fernand Braudel.

La question de la capacité de la planète à nourrir ses habitants a retrouvé, à l'occasion du Sommet mondial de l'alimentation en 1996, une actualité nouvelle. Cet intérêt naît d'inquiétudes quant aux évolu-

1. Économiste, Maître de Conférences, Université Paris XI.

tions futures de l'offre et de la demande alimentaires mondiales dans le contexte de libéralisation croissante des échanges et de réduction de la fonction de régulation de l'État. Nous étudierons ici deux scénarios opposés et leurs conséquences pour les pays du Sud (le cas de l'Afrique subsaharienne nous paraissant particulièrement révélateur à cet égard).

La question est aujourd'hui de penser les scénarios possibles d'évolution de la sécurité alimentaire mondiale à l'horizon 2010 et les formes d'organisation de l'économie mondiale agricole. Quel type de scénario va se mettre en place dans le cadre du processus de globalisation croissante des activités, pour parvenir à répondre aux besoins alimentaires et nutritionnels de tous les habitants de la planète ?

La malnutrition et la famine ont longtemps été expliquées par une cause majeure unique, les problèmes de la production des biens alimentaires. Toute augmentation de la production devrait conduire à une réduction des carences alimentaires et nutritionnelles. Selon Malthus à l'origine de la première théorie des famines en 1798, la croissance arithmétique de l'offre ne pourrait à terme permettre la satisfaction des besoins d'une population en croissance géométrique. Les faits ont démenti cette théorie. L'exceptionnel développement de la production de biens alimentaires qu'a connu le monde dans les cinquante dernières années n'a pourtant pas mis fin au problème de la faim. La planète continue de ne pas nourrir tous ses habitants : 800 millions de personnes situées essentiellement en Afrique et en Asie souffrent de sous-alimentation (FAO, 1996).

L'analyse théorique du concept de sécurité alimentaire a fait apparaître « la partie gauche de l'équation alimentaire » (Eischer, 1987). L'accès aux biens alimentaires est progressivement devenu prépondérant dans la réflexion. Selon Sen, « la vraie question n'est pas la disponibilité totale de nourriture mais son accès par les individus et les familles. Si une personne manque des moyens pour acquérir la nourriture, la présence de nourriture sur les marchés n'est pas d'une grande consolation » (Sen, 1990). La présence de denrées sur les marchés, l'existence de disponibilités (quelle que soit leur origine, domestique ou importée) n'est plus, dans cette conception, l'élément déterminant du problème. L'objectif final de la sécurité alimentaire est ainsi « d'assurer en tout temps et à tous les hommes l'accès matériel et économique aux aliments de base dont ils ont besoin ». Cette dimension « accès » du concept renvoie à la pauvreté. La question de la répartition des ressources devient centrale au niveau tant national que mondial. La persistance de la faim relève de l'incapacité à généraliser la croissance des rendements et à assurer la répartition des ressources disponibles. De ce point de vue, l'aggravation des déséquilibres est tel

que 20% de la population mondiale concentre plus de 85% de la richesse. Les 20% les plus pauvres ne disposent que de 1,4% de cette richesse (PNUD, 1995). Si, entre 1950 et 1992, le revenu moyen par habitant a triplé, les plus pauvres n'ont guère bénéficié de la mondialisation de l'économie. Leur part représente seulement 1% des échanges mondiaux et à peine 0,2% des crédits internationaux. Sur le plan nutritionnel, ces déséquilibres se traduisent par des écarts considérables des disponibilités énergétiques alimentaires (traduction en termes caloriques des disponibilités quantitatives par habitant) dans les différentes parties du monde (3 600 calories aux États-Unis contre 2 200 en Inde). La moyenne par habitant de la planète est cependant passée de 2 300 à 2 710 calories entre 1960 et 1990.

Ainsi le concept de sécurité alimentaire s'analyse à différents niveaux ; mondial, régional, national, ménages, individus (Azoulay, Dillon, 1993). Au niveau mondial, le concept met l'accent sur l'état des disponibilités par rapport aux besoins estimés sur une base annuelle. La sécurité alimentaire mondiale (SAM), considérée du point de vue de l'offre et de la demande, est globalement assurée d'année en année. Mais un nombre croissant d'individus dans le monde ne satisfont pas de manière adéquate leurs besoins alimentaires et nutritionnels.

I. LES MODÈLES PROSPECTIFS NE CONVERGENT PAS

Les analyses prospectives sur la sécurité alimentaire mondiale à l'horizon 2010-2020 font apparaître une double perspective :

- l'économie mondiale sera certainement en mesure de satisfaire la demande de la planète ;
- une large partie de la population mondiale ne parviendra pas à satisfaire ses besoins nutritionnels à des niveaux adéquats. L'Asie du Sud et l'Afrique subsaharienne affronteront des déficits alimentaires résultant d'un développement sensible de la pauvreté.

Les modèles du Worldwatch Institute (L. Brown, 1995), du Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale (GCRAI, G. Conway, 1994), de l'Organisation des Nations-Unies pour l'Agriculture et l'Alimentation (FAO, 1995), de l'International Food Policy Research Institute (IFPRI, 1995) et de la Banque mondiale (Mitchell, Ingco, 1993) ne convergent pas. Les hypothèses démographiques de ces différents modèles sont globalement comparables. L'agriculture continuerait d'employer, en 2010, 1,2 milliard de personnes dont 900 mil-

lions en Asie, 206 en Afrique et seulement 24 dans les pays développés. En revanche les hypothèses en matière de production et de rendement sont différentes :

— Pour L. Brown, la croissance moyenne de l'offre céréalière s'est réduite de 30 millions de tonnes entre 1950 et 1984 à 12 millions entre 1984 et 1992. Cet excédent annuel devrait décroître à 9 millions d'ici 2030. Les disponibilités céréalières totales par habitant chuteront à 240 kg (200 kg en Inde aujourd'hui). Ce ralentissement proviendrait de la réduction de la surface agricole sous la pression démographique, du détournement croissant des ressources en eau vers l'industrie et l'urbanisation, de la baisse de la croissance des rendements. Cette tendance semble irrémédiable avec la baisse des innovations technologiques et de la productivité, l'augmentation des contraintes physiques par l'érosion des sols, la pollution, l'épuisement des nappes, la disparition des matières organiques et l'augmentation de la salinité des terres irriguées.

— Le GCRAI fait l'hypothèse de la constance de la tendance au doublement des rendements en 30 ans. Sur les terres déjà cultivées, l'augmentation de la production alimentaire serait suffisante pour satisfaire les besoins globaux, avec l'apparition de variétés améliorées par génie génétique et par la croissance de l'utilisation des engrais (30 kg d'azote à l'hectare en Asie, 15 en Amérique du Sud, et 4 en Afrique contre 120 à 500 en Europe de l'Ouest et au Japon). La croissance des superficies irriguées serait de 60 % essentiellement en Asie (Inde et Chine). La dégradation des terres (2 milliards d'hectares depuis cinquante ans, soit 17 % des terres cultivées) est cependant reconnue. L'érosion, la perte des éléments nutritifs, la salinisation, l'acidification, le tassement, la pollution résultant de pratiques agricoles inadaptées comme la disparition des forêts (16 millions d'hectares par an) constituent une limite à la croissance de la productivité.

— La FAO fait l'hypothèse d'un taux de croissance de la production agricole mondiale de 1,8 % entre 1995 et 2010. Cela est conforme à la tendance à la décroissance constatée sur le long terme. Cette réduction des rythmes de croissance n'est pas en soi négative, si pour une part de plus en plus grande de la population mondiale les augmentations de revenu ne se traduisent pas par une croissance de la demande. Elle ne l'est que parce que continuent d'exister des zones de niveaux de consommation insuffisants.

— Les conclusions du modèle néo-malthusien de L. Brown s'écartent des autres modèles. La production mondiale n'est plus capable de croître suffisamment pour satisfaire la demande solvable de biens alimentaires d'une population en expansion. La capacité de charge maximale de la planète est susceptible d'être atteinte par la pression démographique.

graphique. Le recours au planning familial et au contrôle des naissances plus qu'aux politiques agricoles est alors indispensable. La sécurité alimentaire remplacerait la sécurité militaire dans les priorités des gouvernements.

Les autres modèles estiment le déficit global de l'offre de céréales pour répondre aux besoins solvables entre 160 millions de tonnes (FAO), 200 millions (IFPRI), 210 millions (Banque mondiale) et 700 millions (CGRAI), ce dernier chiffre incluant 400 millions de tonnes destinés à combler le besoin caché des pauvres. On assisterait, entre 1990 et 2010, à un déplacement de l'incidence majeure de la sous-alimentation de l'Asie du Sud vers l'Afrique subsaharienne et une faible réduction du nombre de personnes concernées serait constatée (730 millions contre 809).

Dans un tel cadre prospectif, deux scénarios globaux opposés sont envisageables : celui du maintien et du renforcement durable d'une division internationale du travail agricole issue des structures actuelles de l'économie alimentaire mondiale ; celui du renforcement important de la base de production et de la mise en œuvre de véritables stratégies globales de sécurité alimentaire dans les zones où cette sécurité apparaît le plus menacée.

II. LE RENFORCEMENT DE LA DIVISION INTERNATIONALE ACTUELLE DU TRAVAIL AGRICOLE

Seul importe, dans ce modèle, le niveau des disponibilités mondiales. Une forme permanente et structurée de division internationale du travail agricole se maintient, dans laquelle un petit nombre de pays grands producteurs satisfait les besoins alimentaires d'un nombre élevé de pays déficitaires. Ces pays déficitaires s'approvisionnent sur le marché mondial et l'aide alimentaire vient combler l'impossibilité de certains d'entre eux de financer leurs importations commerciales. Ce premier scénario implique donc l'existence durable d'un déficit alimentaire de certains PVD et la poursuite sur une longue période de l'aide alimentaire.

La tendance, pour les PVD, de devenir de grands importateurs s'est constituée en même temps que les grands producteurs accroissaient leurs excédents. Les États-Unis ont accru leur production de 41 % entre 1970 et 1980 et ont exporté 95 des 105 millions de tonnes supplémentaires produites. La CEE développait ses productions de plus de 55 millions de tonnes entre 1970 et 1990 et en exportait 87 %. Sa position commerciale est passée de 21 millions de tonnes d'importations nettes à 27 millions de tonnes d'exportations nettes.

On remarquera cependant que ce sont les politiques de soutien au secteur agricole qui ont permis sa croissance dans les pays du Nord. Entre 1980 et 1990, les « Équivalents Subvention à la Production » (ESP) sont passés de 99 à 176 milliards de dollars pour les pays de l'OCDE, soit une croissance de 7,5 % en moyenne annuelle (OCDE, 1991). Cela correspond à une aide par exploitant de 15 000 \$ et une aide à l'hectare cultivé de 171 \$. Par ailleurs, 38 % des importations agricoles de ces pays sont soumises à des mesures de protection non tarifaires. À l'inverse, dans les PVD la taxation de l'agriculture était la règle, en particulier en Afrique. Les besoins liés aux politiques d'industrialisation et au renforcement de l'État ont pénalisé l'agriculture, par la politique des prix ou par la surévaluation des taux de change ou des droits de douane.

Si les pays industrialisés ont pu capter plus des deux tiers du commerce international, c'est donc parce que la libéralisation des échanges, credo du GATT depuis 1948, ne s'est pas accompagnée, dans le domaine agricole, de l'application du principe des coûts comparatifs. Le libre échange intégral n'aurait pas eu d'autre effet que de faire disparaître, par exemple, l'agriculture de la CEE. La question alimentaire pose à tous les pays le problème politique, social et économique de la sécurité de leurs approvisionnements, du maintien d'un mode de vie, d'une structure sociale, d'une culture.

Quelques conditions de viabilité de ce scénario

L'intégration de l'agriculture au GATT n'autorise la sécurité alimentaire mondiale que par la croissance de la productivité et la baisse de la natalité. La hausse des revenus et du pouvoir d'achat des pauvres est une condition de viabilité du modèle. Il est nécessaire que la division internationale du travail confère aux pays à déficit la capacité de dégager des revenus susceptibles de permettre l'importation de biens alimentaires (et les autres importations). Cette division du travail où les grands producteurs et exportateurs satisfont les besoins des pays déficitaires implique que ceux-ci puissent se spécialiser dans des cultures de rente dont les cours soient stables et/ou dans des productions industrielles dont la composante en travail est élevée. Ces dernières activités se situent souvent au-delà des spécialisations traditionnelles. La sécurité alimentaire au niveau national n'est ainsi pas menacée pour les PVD en forte croissance et ayant réussi leur diversification.

Mais les spécialisations économiques (anciennes et nouvelles) résultant de cette division internationale du travail supposent une réelle stabilité de l'ensemble des courants d'échanges. Or, cette stabilité, en parti-

culier des courants d'exportation issus des pays à faible revenu et déficit vivrier, n'est pas acquise. La stabilité des revenus des matières premières est loin d'être assurée par le jeu du marché, même étendu. Les pays qui ne réussissent pas à se dégager de l'exportation quasi-exclusive de matières premières sont exclus du modèle. Les pays exportateurs sont toujours en mesure de réagir à une croissance de la demande solvable en augmentant leurs productions grâce à des soutiens internes potentiellement mobilisables à tout moment et grâce à la réversibilité des mesures de gel des terres. Cette capacité de répondre à la demande est assurée à l'horizon 2010.

On se situe dans le cadre d'une conception de la sécurité alimentaire fondée sur l'existence d'un marché mondial unique et homogène. L'accroissement de la demande mondiale serait satisfait par le commerce international. Ce modèle peut difficilement s'appliquer aux plus pauvres des pays ; 75 pays ont vu décroître leur production alimentaire par habitant dans la décennie 80. Bon nombre d'entre eux, malgré l'ajustement structurel, ne connaissent pas un processus de diversification et de croissance de leurs revenus à l'exportation.

Les effets de la libéralisation des échanges agricoles sur les pays les moins avancés

L'impact du Cycle d'Uruguay sur la sécurité alimentaire des pays à déficit peut être fortement déstabilisateur à moyen terme. Ces pays ont, en moyenne, connu une stagnation durant la décennie 80 et un déclin dans les années 1990, même si 12 d'entre eux ont connu une croissance positive par habitant et 5 un taux supérieur à 1 %. Le taux de croissance annuel moyen a été de 1,6 % sur la période 1980-1993 et de 1,4 % en 1994 (CNUCED, 1995), inférieur au taux de croissance démographique.

Les pays importateurs risquent de subir le contrecoup du processus de libéralisation engagé par le Cycle d'Uruguay. La réduction des soutiens a provoqué une baisse des excédents et des stocks publics et une hausse des cours mondiaux. L'impact sur la situation des pays déficitaires est négatif par la réduction des disponibilités, le renchérissement des coûts en devises des importations et la réduction de l'aide alimentaire.

Dans ce contexte, les pays à faible revenu et à déficit vivrier peuvent difficilement être incités par les programmes d'ajustement structurel à recourir aux importations pour assurer leur sécurité alimentaire, à limiter leurs stocks, à réduire les soutiens internes aux productions vivrières ou à la fourniture d'intrants. Le principe de transferts de revenus « découplés » de la production n'a pas d'applicabilité pratique dans les pays à faible revenu. La conséquence de ces incertitudes est un déséqui-

libre commercial accru. Le risque d'une situation globale temporaire de déficit alimentaire et de hausse importante des prix ne peut être exclu, alors que les mesures compensatoires envisagées restent aléatoires. La « Décision relative aux mesures concernant les effets négatifs possibles du programme de réforme sur les pays les moins avancés » ne prévoit que le recours à l'aide alimentaire, une assistance technique destinée à améliorer la productivité et éventuellement une aide financière à court terme destinée aux importations.

La participation des pays les plus pauvres au commerce s'est réduite de moitié dans la valeur des exportations, atteignant 0,6% dans la décennie 80, et passant d'un tiers dans les importations à moins de 1%. En même temps, le taux d'ouverture de ces économies a décliné de 17 à 14%. Ces pays conjuguent donc un processus de marginalisation et une dégradation de leur développement humain.

L'instabilité des marchés mondiaux agricoles

Le contexte de globalisation conduit à une instabilité des marchés agricoles. La libéralisation des politiques et des marchés est censée provoquer une réduction des effets déstabilisants par une plus grande égalité dans l'accès aux marchés et l'élargissement de la production qui devrait accroître le nombre d'intervenants (les échanges s'accroissant, les fluctuations des prix devraient diminuer). La réduction de la spéculation et la baisse des coûts de transaction sont attendus de la croissance escomptée de la production. Ces arguments ne sont pas nécessairement vérifiés. Les distorsions sur le commerce international agricole ont été attribuées très largement aux politiques domestiques de soutien à l'agriculture. Mais les interventions des acteurs, grands négociants et spéculateurs, et les variations climatiques jouent un rôle considérable.

L'ouverture des marchés organisée par le Cycle d'Uruguay risque de créer une pression sur les prix par la croissance de la demande, alors que les mécanismes internes de stabilisation disparaissent progressivement. L'évolution de la demande issue des pays d'Europe de l'Est est incertaine et la situation d'autosuffisance atteinte par certains pays asiatiques peut être remise en cause. Devant les cours faibles des biens importés, certains de ces pays ont remis en cause des programmes d'irrigation. Ces investissements ont fortement décliné depuis la fin des années 1970 (FAO, 1995). Les effets négatifs peuvent apparaître avec un certain retard mais provoqueraient une croissance de la demande.

De fortes fluctuations des marchés agricoles s'instaureront probablement autour d'une tendance de baisse des prix à long terme. Les pays

producteurs fondent, dans ce contexte, leurs politiques d'exportation vers les marchés porteurs en gérant l'instabilité constante. La demande non solvable relève alors de l'aide alimentaire dont les pays producteurs assurent la livraison en tentant de se constituer des zones d'influence.

L'impact de la baisse de l'aide alimentaire

L'aide alimentaire joue un rôle déterminant dans ce scénario. Ce rôle est d'abord fonction du maintien des excédents. Avec l'hypothèse d'une constance du revenu mondial, l'objectif de faire passer la ration calorique de 700 millions de pauvres de 1 500 à 3 000 calories/jour impliquerait des besoins en aide alimentaire de 400 millions de tonnes. Cela équivaut à 40 milliards de dollars soit 20 fois la valeur de l'aide alimentaire en 1990.

En 1995, la baisse de la production mondiale consécutive aux décisions du Cycle d'Uruguay s'est traduite par une hausse sensible du prix des céréales et une diminution des stocks. Si l'on considère la situation dans l'Union européenne, la baisse des prix avait été recherchée depuis la réforme de la Politique agricole commune de 1992 (— 29 % en trois ans). Les résultats de la réforme ont rendu lointain le temps où les excédents (et donc les stocks) de céréales, de poudre de lait, de beurre et de viande bovine atteignaient des niveaux considérables. En septembre 1995, ces stocks étaient quasiment nuls. La baisse des prix de la viande bovine a fait reculer la production européenne de plus de 700 000 t, en trois campagnes. Les stocks d'intervention de céréales dans la Communauté ont reculé de 45 millions de tonnes au 30 juin 1993 à 26 millions au 30 juin 1995. Le système de gel des terres mis en place lors de la réforme au niveau de 15 %, abaissé à 12 % en 1995, pourrait être ramené à 10 % de la surface cultivée. La politique commerciale de l'Union européenne tiendra sans doute compte de ces éléments et tentera de limiter les exportations.

Ainsi, en 1994-1995, les stocks mondiaux de céréales ont atteint leur niveau le plus bas depuis 1981. La baisse de la production mondiale en 1995 est de 2 % par rapport à 1994 (à 1 909 millions de tonnes). La hausse des prix liée à cette baisse de la production réduit de 20 % le montant des quantités de céréales disponibles pour l'aide alimentaire cette année. Selon l'USDA, les stocks mondiaux de report devraient atteindre à la fin de la campagne 1995-1996 un volume de 232 millions de tonnes contre 295 millions l'année précédente. Cela équivaut à la couverture de quarante-neuf jours de consommation, ce qui correspond au niveau le plus bas jamais enregistré. En 1973, les prix avaient doublé

et les stocks mondiaux couvraient alors cinquante-cinq jours de consommation !

Si ces évolutions devaient perdurer, quel pourrait être alors le rôle réel de l'aide alimentaire dans ce modèle ? En Afrique subsaharienne, l'impact de telles évolutions serait considérable. Entre 1974 et 1994, le volume des importations céréalières a progressé à un taux annuel moyen supérieur à 5 %, passant de 4 à 11 millions de tonnes (représentant 18 % de la production domestique en fin de période). En 1994-1995 (PAM, 1995), les besoins en importations céréalières étaient de 10,3 millions de tonnes. L'aide a représenté, en moyenne sur la période 1984-1994, environ 40 % du total des importations céréalières. Elle a augmenté deux fois plus vite que les importations commerciales et a représenté environ 7,5 % de la production céréalière globale. Ces moyennes masquent des disparités importantes (pour 4 pays, l'aide alimentaire a représenté plus de 50 % de la production). En 1995, la production végétale et animale de l'Afrique subsaharienne a crû de moins de 2 %. La tendance à la baisse de la production par habitant engagée depuis 1970, interrompue en 1993, a repris et, en moyenne, 47,7 % des recettes d'exportation sont consacrées aux importations alimentaires.

Enfin, le débat ancien sur l'efficacité de l'aide alimentaire sur le développement continue de se poser de manière décisive. Il ne peut être acquis, à moyen terme, que le recours à l'aide alimentaire et au marché mondial résorbe de manière permanente les manifestations de la faim. La satisfaction des besoins nutritionnels des populations des pays pauvres à déficit impose une tout autre approche.

III LE RENFORCEMENT DES CAPACITÉS DE PRODUCTION ET D'ACCÈS DANS LES PAYS PAUVRES A DÉFICIT VIVRIER

La globalisation peut entraîner des conséquences tout à fait préjudiciables sur l'accès des populations aux denrées alimentaires dans les pays qui ne participent pas à la course à la compétitivité.

La sécurité alimentaire mondiale ne peut être seulement considérée du point de vue de la situation de l'offre et de la demande globales. Cette approche découle, on l'a vu, du postulat de l'existence d'un marché mondial unique et homogène. Il convient d'adopter un point de vue plus large, incluant la spécificité de la situation de l'offre et de la demande dans les pays à faible revenu. Dans ces pays, la demande et l'offre de produits alimentaires ne sont pas totalement séparées comme elles le sont dans les sociétés industrialisées. Une large partie de la popu-

lation vit de l'agriculture, l'offre et la demande ne se distinguent pas clairement pour les petits producteurs. Le niveau de la demande dépend du niveau de revenus essentiellement agricoles. Les revenus et la production varient davantage au niveau des ménages et des régions qu'à celui des pays. Dans la plupart des pays victimes d'insécurité alimentaire chronique, le déficit alimentaire ne représente environ que 5% de l'offre nationale (Banque mondiale, 1986). La croissance de l'offre nationale ne constitue cependant pas la condition suffisante pour permettre à tous les ménages d'atteindre la sécurité alimentaire.

La question de la répartition des ressources devient alors partie intégrante de l'analyse. Les inégalités de répartition du revenu mondial entre pays et entre grandes régions du monde, et dans chaque pays, les inégalités de répartition du revenu national sont au cœur de la sécurité alimentaire et par là, de la question de la pauvreté, pauvreté des nations et pauvreté des individus.

Ce second scénario repose alors sur quelques postulats essentiels. La sécurité alimentaire mondiale n'est que la résultante de la sécurité alimentaire des pays et des grandes régions du monde. Le monde ne peut être considéré comme un marché mondial unique et homogène, objet idéal et fantasmagique, « valeur totémique » (Srinivasan, 1988) du paradigme néoclassique.

L'action centrale en faveur de la sécurité alimentaire mondiale porte, dans cette perspective, sur les zones déficitaires et non sur la capacité des grands exportateurs à couvrir les besoins estimés à l'échelle mondiale. La sécurité alimentaire des pays les plus pauvres ne devrait reposer que marginalement sur le marché mondial (importations commerciales et aide alimentaire) du fait notamment de sa forte instabilité. Les pays pauvres doivent pourvoir à leurs propres besoins alimentaires et la plupart d'entre eux en ont la capacité. L'investissement agricole devrait privilégier, dans les pays déficitaires, les zones elles-mêmes les plus déficitaires et pas seulement les zones les plus productives et les plus prospères. Ainsi, peut se mettre en place un processus de répartition plus équitable des ressources produites, même si le taux de croissance global obtenu n'est pas le plus élevé. Les solutions à moyen et long terme ne peuvent provenir que d'un développement agricole orienté vers les plus pauvres.

L'enjeu essentiel de la réflexion s'organise autour de quatre axes essentiels :

- la croissance de la production et de la productivité dans le respect des contraintes écologiques (par une « révolution doublement verte » ?) ;

- le renforcement des stratégies et politiques de sécurité alimentaire ;
- le renforcement de la spécialisation internationale sur la base d'ensembles régionaux ;
- la réduction des inégalités sociales internes.

La « révolution verte » est-elle à bout de souffle ? De nombreux éléments ont été avancés dans ce sens, notamment par L. Brown. La révolution verte, en Asie, a permis dans les années 1960 une réponse rapide aux famines par l'utilisation de semences améliorées, d'engrais, de pesticides, de l'irrigation, de crédits. Mais un ensemble de facteurs était réunis : un seul milieu, une hydraulique, une plante (le riz ou le blé), des techniques simples, une demande forte et solvable, des institutions fortes, une intervention financière de l'État, une régulation par les prix et les flux, des coûts de transport faibles, de fortes infrastructures, des coûts de transaction faibles et un soutien puissant des bailleurs de fonds (USAID et BM).

Les problèmes qui en ont résulté sont connus : la pollution des eaux par les engrais, le plafonnement des rendements, le déboisement, les effets négatifs des pesticides, un changement de régime hydrique, des modes de production et de consommation exclusivement guidés par des stratégies de marché et non des besoins collectifs, l'accroissement des inégalités. Ce modèle présente des difficultés sérieuses de transposition vers l'Afrique subsaharienne, car ces conditions de réussite n'y sont pas réunies, sur nombre des points évoqués.

Une nouvelle révolution verte incluant les préoccupations d'équité et d'environnement peut-elle être envisagée ? Ce processus est présenté (GCRAI, 1994) comme une révolution plus productive et plus « verte » dans la mesure où elle se préoccuperait de la conservation des ressources naturelles et de la protection de l'environnement ; il s'agirait d'une transformation de l'agriculture plus équitable et plus durable qui serait orientée vers l'objectif de sécurité alimentaire. La logique de la « révolution verte » initiale serait renversée, car le point de départ serait la demande socio-économique des ménages pauvres. La recherche aurait pour objet de développer la production dans les zones à faible potentiel où se concentre la pauvreté rurale et de favoriser l'intensification dans les zones à haut potentiel tout en conservant les ressources naturelles et en respectant l'environnement.

L'accès aux technologies agricoles par les pays pauvres n'est pas assuré. Le changement technique s'inscrit aujourd'hui dans un système économique libéralisé et globalisé au niveau mondial. La compétitivité et le marché étant devenus la règle des comportements des acteurs étatiques et privés, certains États (dont les États-Unis) ont insisté pour

que la question de la propriété intellectuelle soit traitée dans les négociations du Cycle d'Uruguay. Les décisions prises renforcent la protection des droits de propriété. La protection par brevet devient donc de plus en plus le moyen de contrôle de l'information et de la compétition industrielle. Dans le domaine des biotechnologies, des réseaux structurent des pôles de recherche et des entreprises dans un processus de concentration du capital. Les interventions des États industrialisés consistent à soutenir leurs systèmes nationaux d'innovation et à développer la protection de ces systèmes. Les autres États, alors que les systèmes publics de recherche traversent une crise, disposent de moins en moins de moyens d'intervention sur leur propre devenir économique et social. La question de l'accès des pays pauvres aux techniques agricoles retrouve donc une importance décisive. Le démantèlement des systèmes publics d'encadrement, de formation, de vulgarisation intervenu dans le cadre de la privatisation des entreprises publiques aggrave la situation.

*Le renforcement des stratégies
et politiques de sécurité alimentaire*

L'élargissement de la base de production et le développement agricole des zones où la dégradation de la sécurité alimentaire est le plus menacée passe par la mise en œuvre de véritables stratégies de sécurité alimentaire. Atteindre la sécurité alimentaire au niveau national ou régional, c'est atteindre trois objectifs :

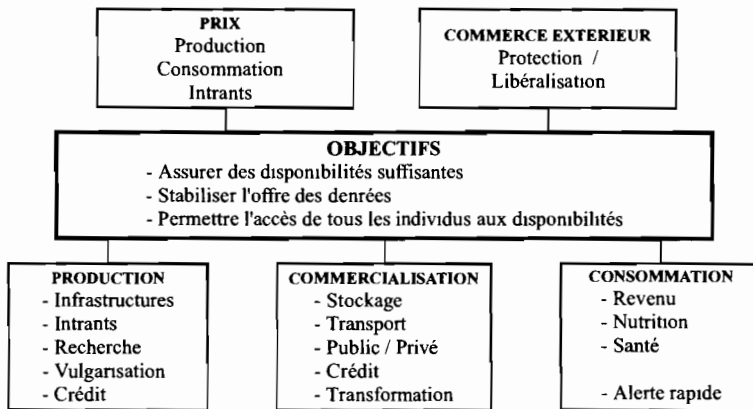
- assurer des disponibilités adéquates de denrées alimentaires par une croissance de la production domestique et le recours au commerce international quand cela est nécessaire et possible. L'aide peut compléter les disponibilités seulement en cas d'urgence ;
- maintenir la stabilité de ces approvisionnements par la réduction des fluctuations de l'offre et des rendements, par une gestion adéquate des stocks nationaux, par le développement d'infrastructures de transport et de systèmes de commercialisation ;
- permettre l'accès par tous les individus aux denrées disponibles. Les politiques de redistribution des revenus, d'emploi et de consommation contribuent à cet objectif.

Les politiques actuelles de sécurité alimentaire, en particulier en Afrique, s'inscrivent dans la logique macro-économique de l'ajustement structurel. Ces approches de la sécurité alimentaire ont constitué la « dimension sociale » essentielle des politiques d'ajustement et le champ

d'intervention prioritaire des mesures d'atténuation pour les groupes vulnérables des effets négatifs des politiques macro-économiques. Deux composantes du concept de sécurité alimentaire s'insèrent dans la logique de l'ajustement et autorisent cette adéquation : le rôle accordé aux importations commerciales et à l'aide alimentaire dans les disponibilités, qui s'intègre aux politiques de libéralisation et d'intégration croissante dans le commerce international ; la prépondérance de la composante « accès aux disponibilités » dans un contexte caractérisé par des excédents à l'échelle mondiale.

Ce scénario remet au cœur du problème de la sécurité alimentaire mondiale les questions de croissance de la production, de productivité, d'emploi, de répartition du revenu. Autrement dit, le concept est reconsidéré dans toutes ses dimensions. A une approche qui privilégie le rôle des importations et de l'aide, on oppose une approche globale en termes de stratégie nationale ou régionale, condition d'une transformation agricole qui est un préalable à la satisfaction des besoins nutritionnels de tous.

Une stratégie de sécurité alimentaire est une stratégie sectorielle qui s'inscrit dans une vision globale de développement liée à une politique macro-économique. Elle s'appuie sur un ensemble d'instruments de politique économique et se traduit dans une série de projets. Ce type de stratégie repose sur des politiques de prix et de commerce extérieur, préalables à la mise en œuvre de politiques de production, de commer-



Une analyse détaillée des processus d'élaboration et du contenu politique des différentes stratégies est présentée dans l'ouvrage de Gérard Azoulay et Jean-Claude Dillon, *La sécurité alimentaire en Afrique, Manuel d'analyse et d'élaboration des stratégies*, Karthala, Agence de coopération culturelle et technique, Paris, 1993.

Stratégie de sécurité alimentaire : objectifs et nature des politiques

cialisation et de consommation conformes aux objectifs de la sécurité alimentaire. Une stratégie définit, au plan national ou régional, un ensemble cohérent de politiques et de mesures correspondantes dans l'ensemble de ces domaines.

L'approche macro-économique (stratégies nationales ou régionales) et l'approche micro-économique (stratégies de survie des individus et des ménages) ne sont pas irréductibles l'une à l'autre. Leur compatibilité est assurée dans la conception même des stratégies globales.

Une spécialisation internationale sur la base d'ensembles régionaux

L'intégration régionale et la division régionale du travail en matière agricole et alimentaire constituent des procédures nécessaires en Afrique. Malgré l'ambitieux plan de Lagos de 1980, les résultats des tentatives d'intégration sont limités alors qu'existent plus de 150 organisations intergouvernementales.

Dans un processus d'intégration régionale, la protection doit être assurée par un tarif extérieur commun établi à un niveau tel qu'il assure la compétitivité des céréales locales en limitant la concurrence des importations et stimule la production régionale en permettant la croissance de la productivité. Des mesures de libéralisation et la dynamisation du secteur privé assurent la stabilisation des marchés intérieurs.

La mise en œuvre de ce processus suppose qu'un certain nombre de conditions économiques soient réunies. Les investissements d'infrastructures nécessitent un apport important de ressources d'origine publique et privée. Les dépenses publiques doivent assurer la protection aux frontières régionales et la mise en œuvre de politiques de consommation destinées aux couches les plus défavorisées touchées par un niveau des prix à la consommation plus élevé. La libre circulation des produits à l'intérieur de la zone protégée suppose une harmonisation et une coordination régionale ou bien des politiques économiques communes. Dans ce cadre de coopération régionale, la spécialisation des agricultures sur la base des capacités maximales de charge et des coûts les plus bas par unité produite conduit à une répartition nouvelle efficace des cultures à l'échelle de la zone d'intégration.

Un mode nouveau de régulation et de partage du revenu national

Une des conditions de viabilité de ce modèle est la nécessité pour l'État de retrouver dans les pays à faible revenu et à déficit alimentaire, en particulier en Afrique, ses grandes fonctions de régulation de l'activité économique. Le marché à lui seul ne peut permettre d'atteindre la sécurité ali-

mentaire. Les stratégies de sécurité alimentaire peuvent alors constituer un principe directeur de l'action publique et participer à la réhabilitation du rôle de l'État. La satisfaction des besoins alimentaires et nutritionnels est, à la fois, l'objectif premier et la condition du développement.

Le monétarisme a mis l'accent sur les échecs de l'intervention de l'État dans la régulation de l'économie. L'État ne trouve plus de place dans l'espace de l'analyse économique et devient étranger à un monde entièrement conçu autour de l'idée d'échanges privés. De là découle le principe du moins d'État, composante essentielle des PAS, l'État étant créateur de distorsions (Friedman, 1962, 1979), de conflits artificiels (Hayek, 1943) dans la sphère des relations marchandes privées généralisées. Les griefs faits à l'État en Afrique subsaharienne, en particulier dans le contexte de l'ajustement structurel, sont connus. De l'ambition d'être l'acteur essentiel d'une croissance accélérée, l'État se serait progressivement transformé en « État baudruche » à l'origine d'inefficacité et de gaspillage des ressources.

L'hypothèse de l'existence d'un marché régulé par l'État n'est plus à démontrer en Asie (Wade, 1990). En Afrique, les politiques impulsées par l'État (politiques d'industrialisation par substitution aux importations) n'ont débouché que sur l'absence de compétitivité et d'efficacité des industries. L'échec de tentatives d'industrialisation en Afrique relève autant de l'absence d'un développement agricole que de la faiblesse de l'État. La combinaison de la stagnation du secteur agricole et de la mise en œuvre de politiques de substitution aux importations n'a pas créé les marchés favorables à l'industrialisation. Des lors, les politiques protectionnistes ne conduisent qu'à une impasse. Le « biais vers le secteur urbain » (Lipton, 1987) vient de cet échec des États à organiser les relations agriculture-industrie, car la formation des États et le début d'industrialisation créent des couches sociales urbaines dont le poids dans la décision politique devient déterminant.

Pour l'État Africain, la régulation du partage du revenu national et la lutte contre les inégalités sociales doivent donc découler d'un renouvellement profond de son rôle. Un problème majeur est le choix par l'État d'une stratégie globale, sa poursuite de manière constante et cohérente et sa capacité de la modifier quand l'environnement l'exige. Une des clés du processus réside dans un gouvernement dégagé des influences diverses et des intérêts de clans, et fortement engagé dans l'objectif de sécurité alimentaire. C'est une situation que l'on a rarement constatée en Afrique où si l'État est souvent autoritaire, il n'isole pas pour autant la gestion de l'économie publique de la recherche de rentes. Peu d'États disposent de la cohésion politique et sociale pour s'engager dans un processus de mise en œuvre de politiques de développement

autonomes qui tirent avantage des possibilités du marché mondial grâce à une intervention publique aussi importante que nécessaire.

Les pays ne disposent pas, en général, des institutions et des procédures qui assurent de manière permanente et fiable l'orientation du système économique et social dans son ensemble, c'est-à-dire la coordination des instruments de gestion de court terme (budget, crédit, prix) avec les activités d'investissement matériel et humain à moyen et long terme. L'optimisation et la cohérence ne sont pas assurées et un catalogue de projets relevant de logiques de marché n'assure pas une cohérence macro-économique. En outre, des changements de cap de toute nature remettent en cause de manière brutale la régulation du système.

Par ailleurs, les processus d'élaboration des stratégies sectorielles ou globales ne prennent pas en compte les préférences individuelles ou collectives des populations. L'État ne peut donc ensuite mobiliser les citoyens dans la mise en œuvre des moyens nécessaires à la recherche d'objectifs qui ne sont ni inspirés, ni même souvent partagés par les citoyens. Les comportements des groupes sociaux, leur adhésion à un projet commun (que ce projet soit national ou plus simplement sectoriel et local) constituent un facteur décisif de la réussite d'une stratégie de sécurité alimentaire.

CONCLUSION

L'impératif de sécurité alimentaire s'impose, mais les moyens de l'atteindre diffèrent. Un premier modèle suppose un marché unique, homogène, stable et une division du travail susceptible de permettre l'adéquation entre la demande et l'offre mondiales à long terme. Cette division du travail peut être source d'exclusion, de marginalisation des zones qui ne peuvent participer à la course à la compétitivité. De cette marginalisation découle le risque grave de poursuite sur une large échelle de déséquilibres alimentaires. L'aide alimentaire ne peut, sur le long terme, jouer le rôle de variable d'ajustement et d'instrument de résorption de la sous-alimentation chronique.

Le renforcement des capacités de production de biens alimentaires et des capacités d'accès des individus aux biens dans les zones les plus défavorisées constitue un modèle souhaitable. La mise en œuvre de véritables stratégies, à l'échelle nationale ou régionale, stratégies cohérentes et constantes, mobilisant les différents acteurs est une pierre angulaire de ce scénario. Dans les pays pauvres à déficit alimentaire (en particulier africains), la redéfinition de la nature et du rôle des États est une clé de

la réussite de cette démarche. Un champ diff rent d'analyse appar it alors : l'ajustement structurel aura-t-il pour effet de remettre en cause la nature profonde de l'état postcolonial africain dans sa diversité? Cela semble peu probable, en raison des capacités de résistance de ces  tats par l'adaptation (tout changer pour que rien ne change), ou des effets sociaux négatifs de l'ajustement, la paupérisation s'accroissant ainsi que le développement de l'informel. Si la constitution d'un véritable état bureaucratique, au sens de Weber, était, à terme, un résultat tangible des réformes, cela pourrait modifier sensiblement les conditions de la problématique de la sécurité alimentaire.

BIBLIOGRAPHIE

- Amin S. (1988), *L' tat et la question du développement*, Publisud.
- Azoulay G., Dillon J. C. (1993), *La sécurité alimentaire en Afrique : Manuel d'analyse et d'élaboration des stratégies*, Karthala, Agence de coopération culturelle et technique, Paris.
- Banque mondiale (1986), *Rapport sur le développement dans le Monde*.
- Bayart J.-F. (1989), *L' tat en Afrique*, Fayard.
- CNUCED (1995), *Les pays les moins avancés*, Rapport 1995, Genève.
- Collomb P. (1994), *Démographie et épuisement des ressources naturelles*, INED.
- Eischer C. (1987), *Food security for Southern Africa*, University of Zimbabwe.
- FAO (1995), *La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture*, Rome, 1994.
- FAO (1993, 1995), *L'agriculture mondiale à l'horizon 2010 : une étude de la FAO*,  dit  par N. Alexandratos.
- FAO (1995), *Dimension planétaire de l'alimentation, l'agriculture et la sécurité alimentaire ; Texte préparatoire au Sommet mondial de l'alimentation*.
- Friedman M. (1962), *Capitalisme et liberté*, Laffont, 1971.
- Friedman M. et R. (1979), *La liberté du choix*, Belfond, 1980.
- Groupe consultatif de la recherche agronomique internationale (1994), *Sustainable Agriculture for a Food Secure World*, sous la direction de Gordon Conway, Oversight Committee du GCRAI.
- Hayek F. (1943), *La route de la servitude*, Librairie de Médicis, 1946.
- International Food Policy Research Institute (1995), *A 2020 vision for food, agriculture and the environment*, IFPRI.
- Lesthaeghe R. (1989), *Social organisation, economic crisis and the future of fertility control in Africa ; Study in D mography*, Univ of California Press, cité par T. Locoh, *Pauvreté et croissance démographique en Afrique*, *Vivre autrement* ; mars 1995.
- Lipton M. (1977), *Why poor people stay poor : a study of the urban bias in world development*, London, Temple Smith.
- Malthus T. (1798), *Essai sur le principe de population*.

- Mitchell D. O., Ingo M.D. (1993), *The world food outlook*, Banque mondiale.
- Myrdall G. (1969) *L'État mou dans les pays sous-développés*, *Tiers Monde*, n° 37.
- Nations Unies (1994), *Projections démographiques*.
- OCDE (1991), *Tables of Producer Subsidy Equivalents and Consumer Subsidy Equivalents*.
- Programme alimentaire mondial (avril 1995), *Flux d'aide alimentaire*, Rome, Interfais.
- Programme des Nations Unies pour le Développement (1995), *Rapport sur le développement humain*.
- Sen A., Dreze J. (1990), *Hunger and public action*, Oxford, Clarendon Press.
- Srinivasan, T. N. (1988) International trade and factor movements in development theory, policy and experience, in G. Ranis et T. P. Schultz (eds), *The state of development economics*, Oxford, Blackwell.
- UNICEF (1994), *La situation des enfants dans le monde*.
- Wade R. (1990) *Governing the market: Economic theory and the role of government in East Asian industrialization*, Princeton University Press.
- Worldwatch Institute (1995), *L'état de la planète*.

L'AIDE ALIMENTAIRE EN BOLIVIE : QUAND SONNE L'HEURE DU BILAN

par André FRANQUEVILLE*

Bien qu'elle ait reçu, durant les vingt dernières années, une aide alimentaire considérable si on la rapporte à sa population relativement peu nombreuse, la Bolivie demeure l'un des pays les plus pauvres d'Amérique latine et détient des records de dénutrition infantile. Comment expliquer un tel échec ? Cette aide était-elle inappropriée, mal ciblée, détournée ?

Dans ce pays où l'agriculture occupe pourtant la majorité de la population active et dont les ressources agricoles sont des plus variées, cette forme d'assistance était devenue structurelle et provenait essentiellement des États-Unis, le blé et ses dérivés en constituant la plus grande partie.

Tirant apparemment les conséquences de cette inefficacité (mais s'agit-il bien de cela ?), les principaux donateurs (USAID, PAM, CEE) viennent d'en décider la suspension, mettant ainsi en péril une économie déjà bien fragile.

Tout comme l'aide humanitaire, l'aide alimentaire apportée par les pays du Nord aux « pays de la faim » rencontre *a priori* peu de réticences dans l'opinion publique et, l'orchestration des médias aidant, suscite plutôt approbation et sympathie. Ne répond-elle pas à une logique de bon sens (ceux qui produisent trop aident ceux qui ne produisent pas assez), d'autant plus qu'elle se laisse aisément habiller de nobles sentiments et présente, pour les pays donateurs, l'avantage de se défaire de stocks coûteux, résultats d'une agriculture devenue trop performante et que l'on ne sait comment reconvertir. En un mot, l'aide alimentaire fait des heureux à bon compte et tout le monde y gagne !

* Géographe, Directeur de Recherches ORSTOM, UR « Modèles et réalités du développement »

Certes, on entend bien, ici ou là, s'élever quelques critiques, d'ailleurs aussitôt réfutées : elle concurrence la production agricole locale, modifie les habitudes de consommation en introduisant des aliments étrangers et ouvre par là de nouveaux marchés aux exportateurs, ou encore accroît la dépendance des pays du Sud (Klatzmann, 1988) ; on dit aussi qu'elle n'est pas assez bien organisée, qu'elle arrive trop tard aux populations destinataires, qu'elle est parfois détournée par des politiciens ou des militaires peu scrupuleux, voire des bandes armées. Mais, dans l'ensemble, on estime que ce sont là des cas d'espèce et que, globalement, l'aide alimentaire, d'ailleurs souvent assimilée à la seule aide d'urgence, constitue bien, moyennant quelques réaménagements, perfectionnements ou renforcements des contrôles, une initiative positive dans le sens d'un monde plus juste et plus solidaire.

L'exemple de la Bolivie constitue, en la matière, un cas d'école à la fois parce que ce pays reçoit, depuis une vingtaine d'années, une aide alimentaire considérable tout en demeurant l'un des pays d'Amérique latine où la malnutrition est la plus forte, et parce qu'un tournant décisif vient d'être pris par les donateurs.

1. UNE AIDE CONSIDÉRABLE ET PEU DIVERSIFIÉE¹

D'importants volumes d'aide alimentaire commencèrent à arriver en Bolivie à la fin de la décennie 70, c'est-à-dire au cours des dernières années de la dictature du général Banzer (1971-1978), qui furent aussi celles de l'envolée de la dette externe. Ainsi se mettait en place une double dépendance qui, vingt ans plus tard, ne s'est pas affaiblie. Quelques comparaisons permettront d'en apprécier l'ampleur.

Bien qu'elle ne regroupe que 1,7% de la population latino-américaine, la Bolivie a reçu en moyenne 13% de l'aide alimentaire distribuée au sous-continent au cours des années 1980. En 1991-1992, son volume équivalait à 8% de la consommation alimentaire nationale. Rapporté à la population du recensement de 1992, ce volume était de 40,4 kg par habitant cette année-là, c'est-à-dire du même ordre que celui reçu par le Salvador² ; seuls trois pays au monde recevaient alors plus que la Bolivie : les îles du Cap-Vert, la Jamaïque et la Tunisie (Thirion, 1994). En valeur, cette aide représente, selon les années, entre 3,5 et 4,5% du total

1. Sauf mention contraire, toutes les données qui suivent concernant l'aide alimentaire en Bolivie sont tirées de l'ouvrage de Prudencio et Franqueville, 1995 (cf. bibliographie)

2. Il est vrai que ce chiffre de population (6 420 792 habitants) a été, par la suite, reconnu sous-estimé ; même si l'on retient le chiffre désormais admis de 7 millions d'habitants, cette aide reste considérable : 37 kg par personne en 1992.

de l'aide publique reçue par le pays. Comme dans certains États d'Amérique centrale (Jamaïque, Haïti, République Dominicaine), l'aide alimentaire est ici devenue structurelle.

Avant 1970, cette aide ne dépassait pas les 5 000 tonnes annuelles, à l'exception d'une brusque augmentation en 1963-1964 lors du lancement par les États-Unis de l'*Alliance pour le Progrès*. Sa croissance après 1978 fut particulièrement forte, si l'on excepte le bref intermède de l'abandon du général García Meza par les États-Unis en 1981¹. Depuis 1985, le volume reçu chaque année se situe entre 200 000 et 250 000 tonnes.

Son origine est massivement bilatérale, ce qui signifie ici nord-américaine, dans une proportion toujours supérieure à 80%. Entre 1955 et 1994, les États-Unis ont contribué pour 85,8% au total reçu (tableau 1), et pour 91,1% en 1993-1994.

La provenance des dons ne s'est que très légèrement diversifiée avec le temps, d'abord par la participation du PAM (Programme alimentaire mondial) à partir de 1964, puis, après 1978, par celles de l'Argentine, du Canada et de quelques pays européens dont l'apport restera modeste et irrégulier, enfin, depuis 1983, par la contribution, également modeste, de l'Union européenne UE. Le pays donateur reste, en quasi-exclusivité, les États-Unis, avec une participation nettement supérieure à celle qu'ils pratiquent au niveau mondial (53 à 62% des dons).

TABLEAU 1. — Volumes (tonnes et pourcentages) et origine de l'aide alimentaire reçue entre 1955 et 1993²

	États-Unis (PL 480)			PAM	UE	Autres	Total
	Titre I	Titre II	Titre III				
Tonnes	149 414	668 381	1 884 881	646 162	113 863	171 227	3 150 412
%	4,7	21,2	59,9	5,2	3,6	5,4	100,0

Cette aide nord-américaine, gérée par l'USAID, est distribuée en vertu des trois grands titres de la loi publique promulguée en 1954 (PL 480) dans le cadre du programme *Food for Peace*. Le titre I permet des ventes sous forme de prêts à long terme (20 à 40 ans) et à faible taux d'intérêt,

1. Abandon motivé par une implication trop évidente de la dictature dans la production et le trafic de cocaïne, qui entraîna la chute du général, aujourd'hui emprisonné.

2. Les quantités indiquées restent approximatives. Les statistiques accessibles sont très dispersées, leur recouplement montre parfois des contradictions et certains organismes refusent de les fournir

le titre II concerne les dons alimentaires proprement dits (destinés aux groupes vulnérables, à l'aide d'urgence, etc.), le titre III dit *Food for Development Program*, accorde des aides alimentaires dans le cadre d'actions de développement rural, santé, nutrition, planning familial, etc., menées par le gouvernement qui les reçoit. En Bolivie, le titre I n'a été utilisé qu'en 1984 et 1985, à la suite de graves intempéries, les deux suivants le sont toujours, mais dans les faits, entre 1955 et 1993, 70% de l'aide alimentaire fournie par les États-Unis, et aussi 60% du total général reçu, relèvent du titre III de cette loi.

Parmi les denrées ainsi introduites en Bolivie, la part prépondérante revient au blé et à ses dérivés¹ : 90,3% du volume de l'aide au cours de la période 1975-1993. Cette prédominance du blé est certes une constante de l'aide alimentaire, quel qu'en soit le pays destinataire, mais elle est ici nettement supérieure à la moyenne (65 à 70% au niveau mondial) et s'explique par le poids de l'aide nord-américaine. Les dons de lait, relativement importants dans les années 1980, tendent à diminuer : plus de 6 000 tonnes en 1985, 3 000 en 1990 et 910 en 1993 ; il en va de même pour l'huile végétale : 3 000 tonnes en 1990, 455 en 1994. Par contre, d'importantes quantités de farine de maïs sont toujours données, bien que le pays produise cette céréale : plus de 7 000 tonnes en 1990 et en 1991, 9 000 en 1992, 8 000 en 1994.

L'aide est donc composée essentiellement de deux céréales (ou de leurs dérivés), le blé et, secondairement, le maïs. Au cours des années 1990, 1991 et 1992, le blé et ses dérivés furent, à 84%, livrés par les États-Unis (tableau 2), 86% du blé en grain ainsi reçu relevant du titre III de la loi 480.

TABLEAU 2. — *Provenance du blé et de ses dérivés en 1990, 1991 et 1992*
(tonnes et pourcentages)

Provenance	Blé	Farine	Boulgour	Volumes totaux	Pour- centages
PL 480	434 228	85 298	20 126	539 652	83,9
PAM	30 480	9 334		39 814	6,2
UE		25 411		25 411	3,9
Autres	38 767			38 767	6,0
Totaux	503 475	120 043	20 126	643 644	100,0

1. Essentiellement le *boulgour*. blé cassé précuit.

Les canaux de distribution de cette aide, ainsi que sa destination finale dans le pays, varient selon les donateurs (figure 1). Celle des États-Unis (titre II) transite par des organisations spécifiques, tandis que l'aide multilatérale de même que celle de l'UE et celle des autres donateurs passent obligatoirement par un organisme central bolivien appelé OFINAAL (*Oficina Nacional de Asistencia Alimentaria*) dépendant directement de la présidence de la République. Quant au blé reçu selon le titre III de la loi 480, il emprunte un circuit particulier, n'étant pas directement destiné aux populations mais vendu, sous des conditions spéciales, aux minoteries boliviennes ; nous verrons plus loin les particularités de cette transaction.

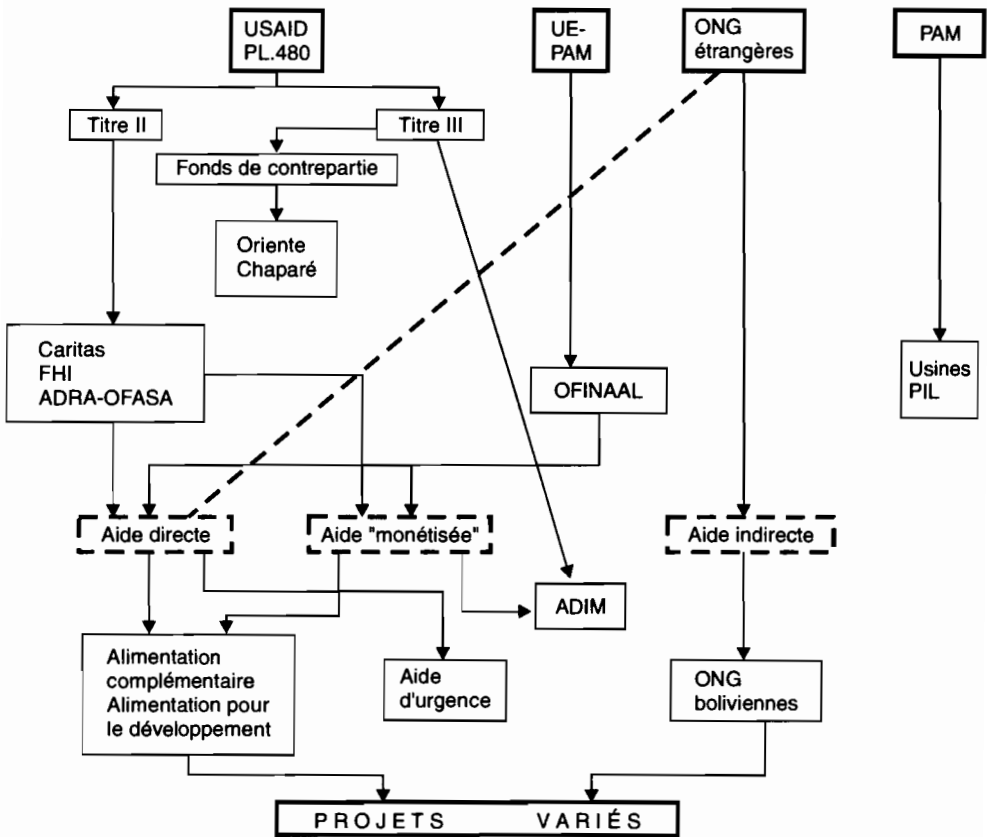


Fig. 1. — Schéma simplifié de la distribution de l'aide alimentaire en Bolivie

L'aide alimentaire directe

L'aide alimentaire directe (environ 40 % du volume reçu), souvent appelée aide-projet, est distribuée en Bolivie sous deux modalités bien distinctes. Ne sont autorisées à recevoir celle qui provient des États-Unis (titre II) qu'un petit nombre d'agences reconnues par USAID : *Caritas Boliviana*, organisme catholique régi par la Conférence épiscopale de Bolivie, *Food for Hungry* (FHI), ONG nord-américaine, ADRA-OFASA¹ dépendant de l'Église adventiste et, depuis 1992-1993, une quatrième agence nord-américaine, *Project Concert International* (PCI). Les États-Unis ne font donc confiance qu'à leurs organismes nationaux ou aux Églises pour distribuer leurs dons. A l'inverse, les autres donateurs (PAM, UE et autres pays) doivent obligatoirement utiliser les services officiels d'OFINAAL.

Les trois formes d'aide directe. — Quels que soient son origine et l'organisme qui la prend localement en charge, l'aide directe est répartie selon trois programmes généraux eux-mêmes subdivisés en projets : Alimentation complémentaire, Alimentation pour le développement (dite aussi Aliments pour le travail) et Aide d'urgence (tableau 3).

TABLEAU 3. — *L'aide alimentaire directe (volumes et pourcentages) selon les programmes et les principaux donateurs en 1990-1991-1992*

Donateurs	Total de l'aide directe		Programmes (%)		
	Tonnes	%	AC	APD	Urgences
PL 480 Titre II	139 615	63,8	66,6	32,8	0,6
PAM	48 601	22,2	37,3	62,7	
CEE	30 737	14,0	35,6	55,9	8,5
Ensemble	218 953	100,0	55,7	42,6	1,7

AC : Alimentation complémentaire ; APD : Alimentation pour le développement.

L'apport principal est celui de l'USAID (63,8 %), puis viennent ceux du PAM et de l'UE. Plus de la moitié des volumes totaux (55,7 %) sont destinés à l'Alimentation complémentaire, un peu moins à l'Alimentation pour le développement et une partie insignifiante à l'Aide d'ur-

1. ADRA : *Adventist Development and Relief Agency*; OFASA : *Obra Filantrópica de Ayuda Social Adventista*

gence. Seule l'UE consacre une part notable de son aide aux urgences (8,5%), tandis que, à la différence des deux autres donateurs, les États-Unis ont, au cours des récentes années, donné la préférence au premier programme, celui de l'alimentation complémentaire (66,6%). Cependant, depuis 1993, une autre orientation a été prise par l'USAID qui tend à favoriser, comme les autres donateurs, les projets relevant du deuxième grand programme dit Aliments pour le développement. Parmi les aliments distribués de cette façon, la farine de blé prédomine, mais on trouve également la farine de maïs, le boulgour, le riz, le sucre, etc., et, notamment pour l'UE, le lait en poudre, les haricots, l'huile végétale, les lentilles.

L'objectif du programme Alimentation complémentaire est, comme son nom l'indique, d'améliorer la consommation et donc l'état nutritionnel des populations. Cette forme d'aide, octroyée à 1 400 000 personnes en 1992 (22% de la population nationale), est essentiellement destinée aux enfants et aux mères, selon des projets fort semblables d'un organisme à l'autre, souvent menés depuis de nombreuses années. Par le biais de clubs ou de centres de mères généralement constitués pour la circonstance, ou à travers des écoles, orphelinats ou garderies, ils consistent à distribuer aux enfants (dans certains cas aux adultes nécessiteux ou encore aux maîtres d'école) un repas, un jus de fruits, un pain, un bol de cacao. Les parents doivent cependant apporter leur contribution, soit sous forme d'une petite somme d'argent servant à l'achat du combustible et des ustensiles nécessaires, soit en participant à la préparation des repas. Certains de ces projets sont partiellement aidés par des organismes internationaux (UNICEF, OMS, OIT) ou encore par d'autres pays (Pays-Bas, Italie).

L'aide distribuée en vertu des programmes Alimentation pour le développement (ou « Aliments pour le travail ») vise à faire réaliser par les bénéficiaires des travaux d'infrastructure susceptibles de contribuer au développement local : construction d'équipements (postes sanitaires, adductions d'eau potable...), mise en place d'infrastructures de voirie (chemins, ponts, pavage de rues...), et appui à la production agricole (systèmes d'irrigation, serres, reforestation...). On note aussi, dans ce cadre, un projet du PAM visant à la prévention de la maladie de Chagas. Chaque participant reçoit directement une « ration » alimentaire fixe : dix kilos d'aliments¹ moyennant vingt jours de travail par mois durant un à trois mois.

1. La « ration » est constituée de 2,5 kg de farine de maïs, 4,5 kg de farine de blé, 2,5 kg de lentilles, 24 g de sel iodé et 5 l d'huile, le tout censé fournir 42% des calories et 66% des protéines nécessaires au travailleur et aux quatre membres de sa famille.

Une évolution s'observe dans les modalités de distribution de cette aide. D'une part, entre 1983 et 1993, les volumes de l'Alimentation complémentaire ont été divisés par 2,2, passant de 53 à 33 kg par bénéficiaire, tandis que ceux de l'Alimentation pour le développement ont été multipliés par 4,2, passant de 63 à 124 kg par bénéficiaire. D'autre part, il s'agit de donner désormais la préférence au milieu urbain pour ce type de programmes, choix discutable s'il en est, mais conforme aux récentes directives de l'USAID, ce qui n'est pas sans rapport avec la diminution progressive de l'aide publique au développement. Le but est seulement de pallier le coût social des mesures d'ajustement dont sont victimes les citadins pauvres, les plus « sensibles » politiquement ; par la même occasion est ainsi mise à disposition des municipalités une main-d'œuvre soumise et gratuite. Les aliments donnés en rétribution de ces travaux sont de la farine de blé ou de maïs, du lait en poudre, de l'huile, de la viande ou du poisson en boîte, plus rarement des produits nationaux achetés selon le processus de « monétisation » qui sera décrit plus loin.

La troisième forme d'aide directe est l'Aide d'urgence. La plus connue parce que la plus médiatisée, elle pèse cependant peu dans l'ensemble reçu : 1,7%. Destinée aux personnes affectées par les désastres naturels fréquents dans le pays (inondations, sécheresses, gelées, grêles), elle est distribuée soit par le Service de la Défense civile dépendant du ministère de la Défense, soit par les agences déjà mentionnées.

Les aliments ainsi distribués ne devraient pas avoir seulement pour objet de répondre aux besoins des populations affectées, mais aussi d'être utilisés comme « Aliments pour le travail », pour la réalisation de réhabilitations nécessaires à un retour à la production agricole normale. En réalité, même si les aliments sont bien distribués et arrivent aux destinataires prévus, les travaux de réhabilitation ne sont jamais réalisés, de sorte que les mêmes désastres se reproduisent chaque année sur les mêmes lieux : inondations dans le Béni, sécheresses sur l'Altiplano et dans le Chaco, débordement cyclique des rivières de Santa Cruz, des lacs Poopo, Titicaca, etc. En outre, le caractère urgent de cette aide rend son contrôle difficile et permet nombre de détournements et opérations de propagande politique¹.

Devant ces carences, les principales agences ont également mis en place leur aide d'urgence en faisant appel aux stocks d'USAID ou en puisant dans leurs réserves. Il arrive aussi que des ONG boliviennes² s'asso-

1. Ainsi, en 1992, le général Banzer, alors en campagne électorale, a-t-il fait retarder la distribution des secours d'urgence pour pouvoir les remettre lui-même aux victimes !

2. En Bolivie, elles ne s'appellent plus ONG, le mot ayant une connotation quelque peu péjorative, mais IPDS (*Instituciones de Promoción y Desarrollo Social*).

cient avec l'une de leurs homologues européennes pour obtenir d'urgence des aliments et les distribuer, passant outre à la réglementation qui fait de la Défense civile l'organe centralisateur de cette aide.

Un fonctionnement peu satisfaisant

Couvrant pratiquement la totalité du pays à travers l'un ou l'autre de leurs nombreux programmes, les agences de distribution se trouvent souvent face à des problèmes complexes de transport et de manutention que le mauvais état du réseau routier tend à compliquer davantage, d'où de fréquents retards sur les calendriers fixés, particulièrement en saison des pluies. S'y ajoutent, notamment pour les projets relevant de l'Aide complémentaire, d'autres problèmes matériels liés à l'absence de lieux ou d'équipements adéquats pour organiser et préparer les repas, recevoir les enfants, conserver et cuire les aliments, etc. En outre, ces agences ne disposent pas toujours des techniciens et personnels administratifs nécessaires, ce qui entraîne des déficiences dans le suivi et le contrôle des différentes opérations et rend aisés les détournements d'aliments aussi bien que des fonds demandés aux bénéficiaires.

En 1991, plus de 1 700 000 personnes, soit 27,5 % de la population du pays, ont bénéficié de l'un ou l'autre de ces trois grands programmes d'aide ; en fait, elles furent quatre fois plus nombreuses, si l'on compte non pas les individus mais les familles bénéficiaires¹.

Sachant que les départements en situation de pauvreté le plus critique sont ceux de Chuquisaca, Potosí, Oruro et Cochabamba, les priorités géographiques qui président aux distributions des agences ne correspondent pas toujours aux régions les plus déprimées du pays. La préférence pour les départements de La Paz et d'Oruro dans l'aide du titre II (*Caritas*, FHI, ADRA) semble surtout résulter de l'existence d'une route goudronnée entre les deux chefs-lieux. Les préférences du PAM sont plus judicieuses, favorisant Oruro, Potosí, Chuquisaca, Cochabamba. La politique de l'UE est plutôt celle d'un saupoudrage de l'aide sans réelles priorités et semble surtout relever du souci de marquer une présence.

Il est difficile d'aller beaucoup plus loin dans l'analyse de la destination de l'aide et en particulier d'être sûr qu'elle va réellement aux plus

1. Soit l'équivalent de la population du pays ! En réalité, les mêmes personnes peuvent bénéficier plusieurs fois de l'aide du même organisme ou encore d'organismes différents, vu l'absence de coordination ou même une certaine compétition entre ces derniers.

nécessiteux. L'enquête¹ montre qu'en milieu rural l'attribution de l'Alimentation complémentaire semble relativement correcte, 57% de ses bénéficiaires appartenant à des familles aux bas revenus. Il n'en va pas de même en milieu urbain où la distribution est identique entre familles aux revenus faibles, moyens ou même élevés. Tous les dons ne vont certainement pas aux plus nécessiteux, l'armée et la police en reçoivent leur part, de même que les partis politiques lors des campagnes électorales. Il n'est pas rare non plus que le gouvernement lui-même utilise ces aliments pour apaiser l'agitation des maîtres en attente de leur salaire ou des retraités en attente de leur pension. Enfin, il est bien connu que, malgré l'interdiction de principe, de nombreux bénéficiaires de l'aide ne résistent pas à la tentation d'en revendre une partie que l'on retrouve ainsi sur le marché.

Un problème identique apparaît pour l'Aide au développement, dans la mesure où l'un de ses principaux objectifs est d'occuper des personnes sans emploi : seuls 5,5% des participants interrogés étaient réellement sans emploi, plus du quart ayant déclaré avoir été obligés par leur communauté de participer à ce travail. En milieu urbain, c'est souvent l'agence, et non la municipalité, qui décide de l'activité à réaliser, tandis qu'en milieu rural la décision est le plus souvent prise par la communauté. Selon l'opinion des participants, l'effort devrait porter davantage sur des travaux d'infrastructure routière et, en second lieu, d'assainissement, et les ouvrages réalisés ne sont pas suffisamment entretenus par la suite, faute de budget.

L'aide alimentaire indirecte

Parallèlement à cette aide alimentaire directe qui passe, en majeure partie, par les canaux officiels, il en existe une autre dont l'objectif est le même, mais qui se concrétise, non par un envoi d'aliments, mais par un apport financier fourni par des ONG européennes à des homologues boliviennes. Cette modalité d'aide semble de plus en plus pratiquée, mais il est difficile d'en faire l'inventaire.

Tantôt il s'agit d'envois d'argent ponctuels pour les situations d'urgence, tantôt d'un appui financier plus continu apporté à des projets visant à améliorer la situation alimentaire là où agissent des ONG boliviennes. Les fonds sont utilisés à l'achat de produits alimentaires locaux ou régionaux, selon le système de l'aide triangulaire. Ainsi l'aide offi-

1. Enquêtes menées en 1993, dans le cadre de l'étude utilisée (Prudencio, Franqueville, 1995) en milieu urbain et rural de six départements, portant sur un échantillon représentatif de 266 ménages, soit 1 499 personnes, recevant des dons alimentaires des divers programmes décrits plus haut.

cielle néerlandaise passe-t-elle par des ONG de ce pays qui soutiennent nombre de projets en Bolivie. Les modalités d'utilisation de cet apport financier sont nombreuses et varient selon les organisations : achats d'aliments pour les cantines populaires, asiles, centres de réhabilitation ou orphelinats, pour compléter l'alimentation des enfants des écoles, soutenir des projets de production agricole ou d'infrastructure, aider les mineurs licenciés ou leurs familles, etc.

Cette aide en forme de transfert de fonds se veut une réponse aux critiques habituellement opposées aux dons alimentaires. De cette façon, estiment les donateurs, les productions nationales se trouvent stimulées par des achats locaux, et les denrées distribuées font partie de l'alimentation habituelle des bénéficiaires.

L'aide « monétisée »

C'est aussi pour échapper aux mêmes critiques que les pays donateurs se sont peu à peu orientés vers une autre forme d'aide, l'aide « monétisée », c'est-à-dire reçue en nature mais vendue sur le marché national par l'organisme récepteur, le « fonds de contrepartie » devant contribuer au développement. Les objectifs poursuivis à travers ce processus restent ceux de l'aide alimentaire classique, mais une part des fonds obtenus sert à des achats d'aliments locaux, lesquels entrent ensuite dans le circuit des programmes et projets habituels des agences. Le processus apporte aussi une réponse au besoin, souvent exprimé par les différentes agences, de disposer d'un budget de fonctionnement.

Depuis 1989, une partie de l'aide nord-américaine octroyée en vertu du titre II de la loi 480 est ainsi « monétisée » afin de « stimuler le marché national de la production agricole ». Dans le volume total de l'aide apportée sous ce titre, cette « monétisation » constitue une part croissante : 19,3 % en 1990, 31,6 % en 1992 et 40,4 % prévus pour 1994. L'évolution ne concerne en réalité que la seule farine de blé, l'importance de celle-ci parmi les dons du titre II allant d'ailleurs en s'amplifiant : 26,5 % en 1980, 34,9 % en 1985, 53,8 % en 1990, et 63,2 % prévus pour 1994. A partir de 1992, la partie « monétisée » de la farine nord-américaine introduite en Bolivie devient supérieure à celle qui est distribuée directement.

Les trois grandes agences (*Caritas*, FHI et ADRA) planifient les activités de « monétisation » en fonction de leurs besoins, la décision finale revenant aux États-Unis qui ont droit de veto, le gouvernement bolivien étant seulement « tenu au courant ». Les acheteurs sont les entreprises de panification, voire des particuliers ; le prix, fixé par adjudica-

tions publiques, est inférieur à celui du marché national car les dons alimentaires échappent aux impôts habituels, de sorte que la puissante association des meuniers ADIM (*Asociación de Industriales Molineros*) réagit vivement à cette concurrence et demande la suppression de ce programme.

Les fonds obtenus ne servent que pour 35% à l'achat d'aliments locaux. Ces derniers sont soit intégrés aux aliments affectés aux projets habituels (infrastructures et équipements), soit destinés à des projets de production agricole qui seront décrits plus loin. Les priorités affichées ont connu une certaine évolution depuis les premières années de l'opération : une moindre importance donnée au développement rural intégral et une attention grandissante accordée aux travaux d'infrastructure urbaine, aux femmes et aux enfants. Orientation conforme à la politique générale de l'USAID, car il s'agit désormais moins de développement que de « filet de sécurité » pour les plus pauvres, et de préférence en milieu urbain, au risque d'accentuer ainsi l'émigration rurale.

Chaque année, environ 5 000 tonnes d'aliments sont ainsi achetés localement. Ce sont d'abord le riz et le sucre (71% du volume total en 1992), puis l'huile, le sel iodé et, selon les années, des haricots, du lait, de la farine de maïs, etc. Pour des raisons pratiques (dispersion des producteurs, disponibilités réduites, accès difficile, irrégularité de la production et de la qualité, etc.), ces achats ne peuvent être faits directement auprès des producteurs de sorte que, dans les faits, seules les entreprises agro-industrielles en bénéficient, celles qui traitent le riz, l'huile, le sucre.

Trois des quatre projets soutenus par le PAM en Bolivie fonctionnent également en utilisant le système de la « monétisation » ; cet organisme des Nations Unies a d'ailleurs inauguré cette formule d'aide dès 1982, et l'a pratiquée de façon continue à partir de 1984. Cette fois, le produit utilisé n'est pas la farine mais le blé, lequel est vendu à l'association des meuniers ADIM. La transaction porte sur des quantités relativement réduites (une moyenne annuelle de 6 600 tonnes en dix ans) et les produits locaux achetés par le PAM sont plus variés que ceux choisis par l'aide nord-américaine : riz, maïs aussi haricots, maïs, quinoa, « *chocolac* » (cacao local), parfois sucre et *tarhui* (lupin autochtone) ; de même, dans l'un des projets du PAM, le lait a été remplacé par une farine composée de produits locaux (*tarhui*, quinoa, maïs) de haute valeur nutritive. L'un des principes du PAM, parfois difficile à mettre en œuvre, est de ne distribuer que des aliments habituellement consommés par la population du lieu, même s'ils sont de production nationale comme le riz, et aussi d'éviter d'acheter aux intermédiaires. Le PAM se heurte d'ailleurs à une certaine opposition de l'USAID qui s'estime concurrencée, de sorte qu'il n'envisage pas de développer davantage ce processus.

D'autres donateurs bilatéraux apportent également une certaine aide sous la même forme, mais pour des volumes beaucoup plus réduits : l'Espagne, l'UE et aussi le Canada dont l'aide fut marquée, lors des premiers accords, par un souci aujourd'hui oublié de favoriser l'activité des ONG locales, d'encourager l'éducation « non formelle », de contribuer à la création d'emplois.

Même ainsi « monétisée », l'aide alimentaire échappe difficilement aux critiques habituelles. Reposant de la même façon sur des livraisons de farine ou de blé, principalement par les États-Unis, elle ne signifie en rien une diminution de la dépendance de la Bolivie ni des risques qu'elle implique. Elle ne fait d'ailleurs qu'ajouter au sur-approvisionnement en blé (et farine) qui permet de maintenir le prix du pain et dont se plaignent les industries meunières, mais les victimes en sont surtout les petits producteurs paysans ainsi éliminés du marché. Il reste, en effet, pour le moins contradictoire de prétendre développer l'agriculture du pays par des achats d'aliments locaux et de susciter en même temps une concurrence pour le plus stratégique d'entre eux, le blé.

Quant aux achats locaux, on a vu qu'ils concernent surtout les produits de l'industrie agro-alimentaire (riz, sucre, huile) qui trouvent là un débouché sûr, et non des aliments de consommation directe que les petits producteurs pourraient proposer. Quoi qu'il en soit de leurs conséquences réelles, ces achats ne constituent qu'une partie très minime du volume des aliments distribués : en 1991, 11,5 % de l'aide du titre II et 6,7 % de celle du PAM. L'aide alimentaire « classique », celle qui consiste à distribuer directement à la population des aliments d'origine étrangère, reste bien la base du système.

Le cas particulier des « projets de production »

Existe encore une dernière catégorie de projets également menés dans le cadre de l'aide alimentaire sous le nom de « projets de production ». Les trois grandes agences pilotées par l'USAID réalisent toutes en milieu rural, grâce au système de la « monétisation », des « projets productifs » fort variés : serres, potagers pour des cultures peu habituelles, vergers, etc. Ce sont des actions en réalité très ponctuelles, dont le résultat escompté est plutôt celui d'un effet de démonstration et d'exemplarité dans la zone, et non celui d'une réussite dans le court terme, ce qui rend difficile d'en faire le bilan.

De son côté, le PAM mène une expérience de « monétisation » plus originale en ce sens qu'elle fonctionne en circuit fermé et ne concerne que la production du lait. Sur les cinq usines PIL (*Plantas Industrializa-*

doras de Leche) de traitement du lait existant en Bolivie, trois (celles de La Paz, Sucre et Tarija) fonctionnent dans des conditions difficiles faute d'une production régionale suffisante; seules celles de Cochabamba et de Santa Cruz trouvent suffisamment de lait dans leur zone de collecte pour un fonctionnement normal de l'entreprise.

Le PAM subvient donc au déficit d'approvisionnement des trois premières usines en leur fournissant le lait en poudre et la matière grasse nécessaires. Ces dons représentent en moyenne 10% du lait traité par les usines PIL, mais concernent surtout celles de La Paz, de Sucre et de Tarija. Leur volume diminue cependant au fil des années, le PAM visant à développer parallèlement l'élevage laitier en coordination avec l'aide danoise. Là où la production laitière ne suffit pas, sont introduits des animaux sélectionnés, confiés sous certaines conditions aux petits producteurs. L'opération, qui réussit assez bien dans les vallées et les plaines, se heurte cependant à la difficile adaptation des races bovines européennes au climat et à l'altitude de l'Altiplano et aux besoins en fourrage qu'exige un tel élevage. En outre, on ne saurait exclure que la privatisation des usines PIL, entreprise dans le cadre du désengagement de l'État, ne mette un terme à cette production laitière assurément dépourvue de tout « avantage comparatif ».

Un bilan mitigé

Le but final de cette aide alimentaire distribuée depuis tant d'années, celui d'une amélioration de l'état nutritionnel des bénéficiaires, est-il néanmoins atteint? Curieusement, on ne dispose guère d'études qui le démontreraient, les donateurs comme les gouvernements se souciant apparemment assez peu de réaliser un suivi des populations aidées qui permettrait de conclure à une efficacité du système. Les résultats de nos enquêtes tendent à montrer que, au moment où elles en bénéficient, les familles présentent effectivement une consommation alimentaire totale

TABLEAU 4. — *Consommation alimentaire et apport nutritionnel des ménages selon qu'ils reçoivent ou non une aide alimentaire*

Quantités par personne et par jour	Ménages recevant une aide alimentaire	Ménages ne recevant pas d'aide alimentaire
Consommation (g)	1 005	879
Calories	2 225	1 659
Protéines (g)	69	49

plus élevée que les autres, et surtout un apport plus important en calories et en protéines (tableau 4). Ils montrent aussi que, contrairement à une idée souvent avancée, le modèle alimentaire, où prédominent céréales et dérivés, ne s'en trouve pas modifié par la suite.

Dans l'ensemble de la consommation, les dons apportent certes une part non négligeable des nutriments (tableau 5). Cette part en milieu rural (11,6 % des calories et 9,3 % des protéines) est un peu plus importante en milieu urbain (respectivement 23,9 % et 23,1 %), mais la proportion des nutriments obtenue par achats reste toujours prépondérante.

TABLEAU 5. — *Origine des macro-nutriments
(ménages recevant une aide alimentaire)*

Origine (%)	Ménages urbains		Ménages ruraux	
	Calories	Protéines	Calories	Protéines
Achats	75,3	76,1	72,6	80,3
Aide alimentaire	23,9	23,1	11,6	9,3
Production	0,7	0,5	15,2	10,1
Autre (cadeaux, échanges)	0,1	0,3	0,6	0,3

Il s'agit là, bien sûr, de moyennes, car plus la famille est pauvre, plus l'aide alimentaire contribue à l'apport nutritionnel. Ainsi trouve-t-on, à La Paz, que les aliments reçus par une famille dont la mère participe à un programme ADRA d'Aliments pour le travail procurent 67 % des calories et 53 % des protéines consommées¹. Autre exemple pris dans la zone rurale du même département : dans une famille comptant trois enfants dont la mère est commerçante et le père agriculteur et occasionnellement maçon, les dons reçus de *Caritas* (Aliments pour le travail) fournissent 42 % des calories et 33 % des protéines.

Mais si cette aide contribue bien à une certaine amélioration de la consommation des familles bénéficiaires, elle ne réussit cependant pas à modifier réellement leur situation au point de la rendre satisfaisante : en moyenne les taux de couverture des besoins n'atteignent encore que 80 % dans les familles aidées, certes supérieurs aux 65 % enregistrés pour les autres familles, mais néanmoins encore insuffisants. L'aide alimentaire constitue donc un appoint appréciable, mais, même distribuée à tous ceux qui en ont réellement besoin, elle ne saurait résoudre le problème de la malnutrition.

1. Le père de cette famille est charpentier, la mère fait des lessives, le fils aîné est ouvrier, et les six autres enfants ont moins de 12 ans.

Cela est dû aussi au fait que le supplément ainsi obtenu est de courte durée : deux mois pour le lait en poudre et l'avoine, probablement faute de bien savoir comment les préparer, un mois seulement pour la viande et le poisson en boîte, apparemment plus appréciés par les bénéficiaires, « ce qui permet d'assurer que l'impact nutritionnel de ces produits est de très brève durée et assez peu important si l'on considère que les dons alimentaires sont, dans le meilleur des cas, trimestriels » (Prudencio, Velasco, 1987).

Une fois consommés les aliments reçus, les familles reprennent leur alimentation antérieure et retrouvent les niveaux nutritionnels qui étaient les leurs. L'opération apparaît surtout comme l'occasion de réaliser une économie sur les dépenses alimentaires habituelles par un effet de substitution d'aliments ; c'est seulement en milieu rural qu'elle se traduit, en plus, par une augmentation réelle, mais temporaire, des quantités totales consommées. On constate que après épuisement du stock reçu, seules les familles les plus riches cherchent à acquérir sur le marché les mêmes produits ou des produits similaires importés, de sorte que le changement des habitudes alimentaires souvent redouté reste, en fait, limité par la faiblesse du pouvoir d'achat des bénéficiaires. Quant aux familles pauvres, une fois consommés les dons alimentaires, elles cherchent plutôt à maintenir leur niveau de ressources (et donc de consommation) en engageant davantage leurs membres (épouse et enfants) sur le marché du travail, ce qui se traduit par une émigration pour les ruraux, un emploi informel pour les citadins et la désertion scolaire pour les enfants.

2. LE POIDS DU BLÉ

A cette aide directe ou indirecte s'ajoute une autre, moins visible pour le consommateur mais plus importante pour l'économie nationale, celle, généralement qualifiée d'aide-programme, qu'octroient les États-Unis en vertu du titre III de la loi 480.

En Bolivie, 60 % du volume de l'aide alimentaire totale et 86 % du blé reçu procèdent de cette origine. Depuis une dizaine d'années, la quantité moyenne annuelle ainsi livrée est de 144 000 tonnes, variant entre 100 000 et 160 000 tonnes après une augmentation marquée en 1986-1987 (tableau 6). Ce volume représente entre le tiers et la moitié du blé disponible sur le marché bolivien. Sa valeur annuelle est, depuis 1987, d'environ 20 millions de dollars, soit 20 à 30 % du montant total de l'aide nord-américaine au pays.

TABLEAU 6. — *Le blé : production nationale et dons reçus (en milliers de tonnes)*

Années	Pro- duction nationale	Aide totale en blé	Dont titre III	Années	Pro- duction nationale	Aide totale en blé	Dont titre III
1978	59	436	71	1986	81	177	171
1979	67	161	118	1987	76	202	180
1980	60	144	134	1988	62	137	123
1981	66			1989	60	120	103
1982	66	135	63	1990	84	170	162
1983	45	179	146	1991	109	149	118
1984	78	149	135	1992	140	185	153
1985	74	156	148	1993	146	151	139

Le processus de transit et de revente de blé

Ce blé ne transite pas par les agences d'aide alimentaire habituelles. Certes il s'agit bien encore, selon la loi 480, de « fournir une aide alimentaire aux pays en voie de développement pour stimuler la production agricole et encourager le développement économique », mais le blé ainsi importé est vendu en Bolivie et le revenu obtenu doit être non pas reversé aux États-Unis, mais utilisé au financement de projets de développement ayant fait l'objet d'un accord entre les deux gouvernements.

Le premier accord de ce type a été signé en 1978, puis renouvelé en 1986 et en 1990. Depuis 1990, l'opération est confiée à une Commission commune pour le développement rural (CCDR) dirigée par un secrétariat général et constituée de cinq sous-secrétaires d'État représentant leurs ministères (Finances, Agriculture, Commerce extérieur, Santé, Économie) ; l'USAID supervise l'activité du Secrétariat et, en dernière instance, approuve ou rejette les projets. Comme pour l'aide reçue du titre II, on voit que la marge de manœuvre laissée aux autorités boliviennes demeure fort limitée.

Transporté sous pavillon nord-américain jusqu'aux ports du Chili, le blé y est alors confié à son unique acquéreur, l'Association des meuniers ADIM, qui se charge de l'acheminer par voie ferrée jusqu'aux silos de La Paz-El Alto et d'Oruro. Le prix en est fixé par adjudication en principe publique, organisée par le Secrétariat du titre III, mais pour laquelle l'Association ADIM est toujours seul acquéreur. Elle évalue les divers frais à sa charge (transport, transformation en farine et TVA) et détermine ainsi le montant du prix à payer qui constituera le fonds de contre-

partie à reverser au gouvernement bolivien, en disposant d'ailleurs d'un confortable délai de paiement de six à neuf mois.

On imagine le profit que les meuniers tirent de l'opération, sachant que ce sont eux qui, dans la réalité, fixent également le prix de la farine nationale dont ils détiennent pratiquement le monopole. La justification donnée à une telle rente de situation est que, s'ils ne bénéficiaient pas de ces avantages (estimés à un gain de 12,6% sur le prix de vente de la farine), leur Association se procurerait en Argentine une farine moins chère (parce que subventionnée par le gouvernement argentin ou vendue en contrebande), privant ainsi l'État d'une importante source de revenus. Des études ont pourtant démontré que le coût de transformation du blé déclaré par ADIM est manifestement majoré, de même que celui du transport, les chemins de fer leur réservant des tarifs préférentiels. D'autre part, les meuniers pratiquent des taux d'extraction (de la farine) dépassant les normes autorisées et ne comptent pas dans leurs calculs les revenus tirés de la vente des sous-produits servant à l'alimentation animale. De façon étonnante, les seules armes du gouvernement pour s'opposer aux pratiques de ADIM et contenir ainsi la hausse du prix national de la farine (et du pain) consistent à menacer les minotiers d'un plus ample recours à la « monétisation » selon le titre II de la loi 480 ou d'une importation, légale ou même en contrebande tolérée, de blé argentin.

L'utilisation des fonds de contrepartie

La marge de manœuvre dont dispose, face au donateur, le gouvernement bolivien dans la destination des fonds de contrepartie est, en réalité, fort limitée, puisque le processus est régi par des conventions pluriannuelles ayant forme de remise de dette, ce qui laisse aux États-Unis toute liberté pour imposer leurs conditions.

L'objectif était, à l'origine (convention de 1978), de financer des « projets de développement rural résultant d'un accord commun, d'augmenter les investissements du secteur public dans l'agriculture et d'aider à la mise en place des mesures nécessaires pour assurer un marché au blé de production locale ». Mais dès 1981-1982 s'observent des choix marquant une nouvelle orientation dans l'utilisation des fonds ; il s'agit dès lors, en effet, de contribuer au développement et à la croissance de la zone centrale (*eje central*) La Paz-Cochabamba-Santa Cruz a été ainsi sélectionnée parce qu'elle compte déjà un fort potentiel agricole, une bonne infrastructure de transports et une population en augmentation. « La stratégie sera d'utiliser les ressources humaines et matérielles exis-

tantes et de s'attacher à promouvoir, à court et moyen terme, des activités agricoles et agro-industrielles réalisables, de coût réduit et qui soient sources de revenus.» Il ne s'agit donc plus de réaliser des investissements publics destinés au développement agricole des zones en difficulté, mais bien de favoriser celles dans lesquelles les investissements privés seront le mieux rentabilisés grâce aux avantages comparatifs dont elles disposent. Ainsi, selon la convention de 1990, seuls 3 % des fonds disponibles pourront être affectés à des « petits projets », la priorité étant donnée aux opérations de grande envergure, réputées plus efficaces.

Une note de bas de page dans la même convention précise encore que les « petits agriculteurs » que l'on prétend aider à pratiquer une agriculture durable sont ceux qui emploient jusqu'à 19 ouvriers, et les « agriculteurs moyens » ceux qui en emploient de 20 à 49 ! Se trouvent donc, dans les faits, exclus de l'accès à ces fonds tous les producteurs familiaux paysans qui forment la grande majorité des agriculteurs du pays, les seuls destinataires étant, en réalité, les entrepreneurs de l'agriculture capitaliste de l'Orient. D'autre part, 25 % du total des fonds de contrepartie sont destinés au Chaparé, la cocaïne constituant le principal souci de l'administration nord-américaine en Bolivie.

Une proportion de 15 % du financement (3 millions de dollars), est réservée au développement de la production nationale de blé, production pour laquelle l'année 1990 marque précisément des changements drastiques. D'un volume jusque-là compris entre 60 000 et 80 000 tonnes, elle était surtout localisée dans les départements centraux du pays : Chuquisaca, Cochabamba et Potosí (environ 75 % de la superficie emblavée et de la production), et dans une moindre mesure dans ceux de Tarija et de Santa Cruz, avec des rendements à l'hectare toujours inférieurs au quintal.

Mais l'année 1990 est celle d'une brusque croissance de la superficie cultivée et de la production du département de Santa Cruz, amorce d'un changement radical : dès 1992, ce département cultive en effet 52 % de la superficie totale emblavée et fournit 68 % de la production nationale. Parallèlement, les performances des autres départements, y compris de ceux qui étaient traditionnellement producteurs de cette céréale, stagnent ou même tendent à régresser. Seuls augmentent les rendements du département de Santa Cruz. C'est qu'il s'agit désormais d'apporter un appui massif au « Plan quinquennal de production de blé » élaboré en 1990 par l'Association nationale des producteurs d'oléagineux et de blé de l'Orient (ANAPO). En réalité, l'aide que reçoit Santa Cruz n'est pas seulement constituée des 3 millions de dollars mentionnés, car il faut y ajouter les fonds apportés par d'autres rubriques de la même ligne de financement, tels ceux destinés aux organisations agricoles privées, à

l'assistance technique et à la recherche, à la production de semences, à la commercialisation du blé, etc. ; l'ensemble est estimé à 12 millions de dollars.

On saisit là l'une des conséquences profondes de l'aide à la production du blé apportée par les fonds de contrepartie du titre III. Dès 1990, les producteurs de blé autres que ceux de Santa Cruz se sont trouvés officiellement exclus de cette manne, les responsables de la *PL 480* estimant que les investissements ne seraient pas rentables ailleurs, « cette culture ne présentant pas d'avantage économique pour le petit producteur ». Le choix a donc été fait explicitement de mettre en place dans le département de Santa Cruz une agriculture capitaliste qui cultive le blé en alternance avec le soja, et d'éliminer ainsi du marché national les producteurs paysans réduits à ne cultiver celui-ci que pour leur propre consommation. Confirmant et confortant ce choix, et en dépit de l'idéologie libérale en vigueur, est ensuite venue l'interdiction d'introduire le blé de l'aide alimentaire dans cette partie orientale du pays, tandis que les producteurs se voyaient garantir un prix de vente stable de 180 \$ la tonne.

Il est naturellement fort difficile de savoir si les fonds distribués reçoivent réellement l'usage prévu, mais, sous la diversité des rubriques, on s'aperçoit souvent que les organismes destinataires ou les finalités recherchées sont les mêmes. Les priorités actuelles les plus nettes, qui captent tous les financements affichés comme « aides à la disponibilité et à la consommation alimentaires », ne sont en réalité qu'au nombre de deux : d'une part le développement de l'entreprise privée, en particulier des entreprises agricoles cultivant à la fois blé et soja d'exportation, et auxquelles s'ajoutent les entreprises de meunerie de l'Orient ; d'autre part la tentative, toujours infructueuse mais toujours poursuivie, d'enrayer dans le Chaparé la culture de la coca, par des cultures de substitution faisant office de paravent à la répression menée conjointement par les forces armées nord-américaines et boliviennes, dont sont l'objet les paysans cultivant la coca.

La distribution géographique des fonds de contrepartie, telle qu'elle était prévue entre 1990 et 1992, montre en effet que 54,8 % sont destinés aux départements de Cochabamba (32,9%) et de Santa Cruz (21,9%), 20 % aux instances nationales (ministères et administrations, gestion du programme), 12,1 % au département de La Paz, 10,9 % à celui du Béné, tandis que les départements connus pour leur pauvreté (Chuquisaca, Oruro, Potosí) n'ont droit chacun qu'à moins de 1 %.

Enfin, toujours en dépit de l'idéologie néolibérale affichée, les importations commerciales de blé et de farine, comme celles de sucre et de maïs, sont encore soumises à une taxe d'importation de 10 %. La récente intention du gouvernement de suspendre cette taxe pour une

durée de six mois a déclenché la résistance organisée des membres de la Chambre d'Agriculture de l'Orient et des meuniers, les premiers menaçant de cesser leur culture du blé (et de la remplacer par de la coca !) et les seconds de licencier leurs salariés¹.

3. VERS QUELLE ISSUE ?

Les effets réels de l'aide alimentaire ne sont donc pas ceux auxquels on pense spontanément, ceux-là mêmes qu'affichent habituellement les pays donateurs ou même les pays récepteurs pour en justifier la nécessité ; sa fréquente assimilation à la seule aide d'urgence entretient d'ailleurs la confusion.

Son impact sur l'alimentation n'est certes pas inexistant, ni même sa contribution à une amélioration de l'apport nutritionnel, mais il ne peut s'agir, par définition, que d'une amélioration passagère, qui dure le temps de la consommation des aliments reçus et le temps de l'aide alimentaire. Quand bien même elle serait considérable et parfaitement organisée, cette aide ne pourra jamais toucher toutes les familles nécessiteuses. Quoiqu'elle en ait bénéficié depuis plus de vingt ans, la Bolivie présente encore l'un des taux de dénutrition infantile les plus élevés du sous-continent.

L'aide ne saurait donc résoudre par elle-même le problème de la malnutrition, pas plus que celui de l'emploi urbain par les quelques journées de travail qu'elle offre contre des aliments, de même que l'aide internationale ne saurait résoudre le problème de la pauvreté. Le profit que les bénéficiaires (les « populations cibles ») en tirent pour eux-mêmes, quelle qu'en soit la forme, n'est que fort mince (le mince « filet de sécurité » de la Banque mondiale suffisant juste à éviter la révolte redoutée des pauvres). L'exemple de la Bolivie montre que cette aide, même en l'absence de toute catastrophe d'origine naturelle ou humaine, s'avère incapable de renverser une situation de malnutrition lorsque l'ampleur de celle-ci est devenue trop considérable.

C'est en réalité à un autre niveau que se situent les principaux bénéfices et bénéficiaires de l'aide alimentaire. D'une part, l'État laisse, de fait, la haute main à l'association des industriels boliviens de la meunerie (ADIM) sur les transactions qu'implique le système, de sorte qu'une bonne partie s'en trouve, en toute légalité, détournée à leur profit. D'autre part, cette aide est dirigée vers deux objectifs fondamentaux : contribuer à l'éradication de la culture de la coca dans le Chaparé en

1. *Informe R*, n° 322, novembre 1995.

promouvant désespérément des cultures dites alternatives mais qui, pour bien des raisons, ne pourront jamais l'être¹, et surtout donner toutes facilités au développement et au soutien de la culture agro-industrielle du blé dans l'Orient. Elle a donc essentiellement servi à constituer une rente de situation pour une classe d'intermédiaires, les minotiers, et pour une minorité d'agriculteurs aisés, ceux de Santa Cruz, en même temps que, dans un autre domaine, elle servait de couverture à la répression.

L'autre principal bénéficiaire de l'aide alimentaire est l'État qui a ainsi trouvé la possibilité d'un certain rééquilibrage de la balance commerciale, en ce sens que les dons alimentaires ont contribué à éviter les sorties de devises qu'aurait impliquée l'importation des mêmes produits. La valeur des dons alimentaires reçus se situait, au début des années 1990, entre 45 et 50 millions de dollars annuels². L'économie ainsi réalisée est donc importante, sans qu'il faille cependant oublier le manque à gagner que représente pour les finances publiques l'exonération de taxes à l'importation dont bénéficie l'aide alimentaire.

Force est de conclure que la voie du « développement par l'aide alimentaire » n'a pas été la bonne et que ce qu'il en reste, quelque vingt ans plus tard, n'est pas le « développement » du pays, mais la confortation d'une agriculture duale et nullement rendue fiable pour autant. Coexistent en effet, d'un côté un grand nombre de paysans encore un peu plus marginalisés, de l'autre quelques entrepreneurs agro-industriels produisant avant tout pour l'exportation et suffisamment bien placés politiquement pour profiter des fonds de contrepartie et mettre en place une grande culture du blé dont les coûts de production restent cependant supérieurs aux prix internationaux. Or, on s'aperçoit enfin aujourd'hui que cette solution n'était pas durable, c'est-à-dire capable d'assurer la sécurité de l'approvisionnement en blé du pays.

En cette époque de « désengagement des États » sous couvert de rigueur budgétaire, la Bolivie voit tout à coup fondre drastiquement les crédits et les aides qui lui étaient accordés depuis tant d'années. Un tel changement ne manque pas de mettre en péril une économie que, depuis si longtemps, les dirigeants laissaient imprudemment porter à bout de bras par les États-Unis. En mars 1994, l'Union européenne décidait de suspendre son aide alimentaire et soumettait sa reprise à l'élaboration d'une stratégie de sécurité alimentaire nationale. Au début de 1995, l'USAID décidait de suspendre la totalité de son aide

1 L'échec de ces tentatives conduit à une répression des planteurs par l'armée et la police, ce qui entretient un climat de guerre civile dans cette région.

2 Montant approximatif, les chiffres variant selon les sources. Aucune instance gouvernementale n'enregistre de façon claire la valeur respective des importations et des dons alimentaires.

apportée par le titre III de la *PL 480*, tout en maintenant provisoirement celle du titre II, et le Canada suivait la même politique en cessant ses envois pour 1994 et 1995. Sans prendre de décision aussi abrupte, le PAM, après une mission d'évaluation en 1995, soumet, comme l'UE, la poursuite de son aide à l'élaboration d'une politique nationale de sécurité alimentaire et à une révision du système des contreparties. Où donc trouver désormais les quelque 170 000 tonnes de blé et de farine qu'apportait l'aide soudainement supprimée? Où retrouver les 12 millions de dollars que les producteurs de blé de l'Orient s'étaient habitués à recevoir? Déjà le prix du pain, au cours des six derniers mois de 1995, a augmenté de 30%.

On peut imaginer plusieurs scénarios, dont aucun n'échappe cependant à cette réflexion faite voici plus de dix ans: «Étant donnée la place qu'occupe l'aide alimentaire dans le contexte des relations économiques internationales, la remise en question de cette dernière passe fatalement par la redéfinition des politiques agricoles menées dans les pays industrialisés mais aussi de l'ensemble des relations Nord-Sud» (Solagral, 1984).

Première éventualité: conformément à l'option néo-libérale, le gouvernement maintient sa volonté de réduire les barrières douanières qui bénéficient aux producteurs de Santa Cruz et comble le déficit dû à la fin des dons alimentaires par des importations de blé argentin ou paraguayen (à 165 \$ la tonne)¹. Les producteurs de Santa Cruz abandonnent la partie et, en bonne logique capitaliste, substituent la culture du tournesol à celle du blé. Le problème de la sécurité alimentaire du pays reste entier. La résistance qu'opposent ces entrepreneurs à la disparition pourtant programmée des barrières douanières montre qu'une telle éventualité n'est nullement à écarter. Spéculateurs avant tout, ils peuvent fort bien renoncer sans états d'âme à la production du blé si elle ne s'avère plus rentable et l'ont déjà fait savoir. Les vertus du marché, c'est aussi cela...

Deuxième éventualité, non moins plausible dans le contexte d'agressive promotion des exportations menée par les États-Unis: ce dernier pays met au point, en direction de la Bolivie, un système particulier d'exportations en remplacement de l'aide antérieure. Il n'est pas invraisemblable, en effet, que l'on s'achemine, pour les prochaines années, vers une réactivation du titre I de la loi 480, celui qui permet des achats alimentaires à crédit et payables en dollars, nouvelle confirmation que l'aide alimentaire ne sert jamais qu'à ouvrir de nouveaux marchés aux exportations du Nord.

1. Le problème de leur financement restant cependant posé.

Ou bien est-il permis de rêver, c'est-à-dire d'imaginer une troisième éventualité : celle selon laquelle les pouvoirs publics, enfin rendus plus avisés dans l'utilisation des fonds reçus, élaboreront une réelle stratégie de sécurité alimentaire nationale en se tournant vers l'Association des producteurs de blé (APT) qu'ont formée les petits agriculteurs des départements traditionnellement producteurs de cette céréale, de façon à les aider à en développer la culture et à accéder au marché ?

Contrairement à d'autres pays, particulièrement africains, structurellement incapables de se nourrir et qui ne pourraient survivre sans aide alimentaire externe, la Bolivie possède des ressources amplement suffisantes pour répondre aux besoins de sa population au demeurant peu nombreuse eu égard à l'étendue du territoire (6,4 hab./km²), près de la moitié (47 %) étant constituée d'actifs dans l'agriculture, cas original – mais peut-être chance aussi – parmi les autres pays du sous-continent.

Dans ces conditions, la solution la plus sage n'aurait-elle pas été, en effet, de voir moins grand et, s'il faut des modèles, de choisir non pas celui des plaines du Middle West (d'ailleurs en crise profonde), mais celui d'une agriculture de paysans déjà en place et dont l'organisation communautaire séculaire aurait pu, grâce à toute cette aide alimentaire reçue, servir de base au redéploiement d'une culture qu'ils ont adoptée et intégrée à leur système de production depuis la colonisation espagnole ? L'occasion de changer de modèle est là, les décideurs sauront-ils la saisir ?

BIBLIOGRAPHIE

- Franqueville A. (1993), Surproduction et pénurie de lait en Bolivie. Quand la libéralisation désorganise la production nationale, *Cahiers Sciences humaines*, vol. 29, n° 1, 139-151, Paris, ORSTOM.
- Informe R.*, publication bimensuelle, Centro de Documentación e Información, CEDOIN, La Paz.
- Klatzmann J. (1988), *Aide alimentaire et développement rural*, Paris, PUF, 248 p.
- Prudencio J. (1990), *La inseguridad alimentaria en Bolivia. El caso del trigo*, La Paz, ILDIS, 232 p.
- Prudencio J., Franqueville A. (1995), *La incidencia de la ayuda alimentaria en Bolivia*, La Paz, Unitas, 210 p.
- Prudencio J., Velasco M. (1987), *Mujer y donaciones de alimentos*, La Paz, CERES-PAM, Seguridad alimentaria 2, 188 p.
- Solagral (1984) *L'aide alimentaire*, Syros, Alternatives économiques, 136 p.
- Thirion M. C. (1994), *Aide alimentaire : bilan des années 1980 et perspectives*, Paris, Solagral, 98 p.

L'EXPANSION DE L'ÉCONOMIE LAITIÈRE EN INDE ; DE L'AIDE ALIMENTAIRE A L'AUTOSUFFISANCE ?

par Mahendra P. LAMA*

L'expérience de l'Inde dans le développement de son économie laitière est emblématique à plusieurs titres : une utilisation judicieuse de l'aide alimentaire ; une large participation des petits producteurs, dans le cadre d'un réseau fortement structuré de coopératives villageoises ; une intervention importante de l'État dans la promotion du progrès technique, la fixation des prix et la commercialisation des produits. Mais les résultats obtenus dans le domaine de l'autosuffisance, de la lutte contre la pauvreté ou de la réduction des déséquilibres régionaux sont menacés par les mesures de libéralisation mises en œuvre depuis 1991.

L'Inde est un pays où la subsistance de 67 % des 900 millions d'habitants dépend encore de l'agriculture. Il est vrai que les performances de celle-ci ont été très fortement augmentées depuis l'Indépendance, essentiellement avec le développement de l'irrigation et l'application des techniques de la Révolution verte, ce qui a permis de renforcer à la fois la « durabilité » des systèmes de production agricole et l'autosuffisance de l'Inde dans le domaine alimentaire. C'est ainsi que la production agricole vivrière (*foodgrains*, c'est-à-dire céréales et légumineuses), qui s'établissait à 54,92 millions de tonnes en 1949-1950, a atteint maintenant 197 millions de tonnes, son taux de croissance dépassant de beaucoup celui de la population¹.

* Associate Professor, South Asia Division, Jawaharlal Nehru University, New Delhi.

1. Rita Sharma et Thomas T. Poleman, *The New Economics of Green Revolution*, Delhi, Vikas, 1994 ; G. Parthasarati, Foodgrains production, Agricultural Growth and Rural Development, in T. K. Velayudhan (ed.), *Challenge Facing Agriculture and Rural Development*, Delhi, Oxford et IBH, 1994.

Cependant, l'impact de la Révolution verte a été remis en question, principalement en ce qui concerne le fait qu'elle s'est concentrée sur les régions riches en ressources au détriment de celles qui sont moins favorisées (on remarquera notamment que 30 % seulement des terres cultivées sont irriguées), le fait qu'elle a profité principalement aux exploitants importants et fortunés au détriment des paysans sans terre et son incapacité à rompre les rigidités sociales et institutionnelles des structures agraires. Par ailleurs, la superficie moyenne des exploitations, qui était de 1,82 ha en 1980-1981, est tombée à 1,57 ha en 1990-1991 et 59 % des exploitants (détenant 14,9 % de la superficie cultivée) ont une exploitation dont la taille n'atteint pas un hectare ; on observe une tendance alarmante à la fragmentation des petites exploitations.

C'est dans ce contexte que l'attention des autorités s'est portée sur les productions non agricoles, en raison des perspectives beaucoup plus favorables qu'elles offrent en ce qui concerne l'augmentation du revenu et de l'emploi, des faibles subventions qu'elles requièrent et des fortes complémentarités qui existent dans leurs structures productives. C'est le cas tout spécialement de la production laitière.

L'Opération Flood a été lancée en 1970 sous l'égide du National Dairy Development Board (NDDB, Office national de développement de l'économie laitière) pour accroître durablement la production laitière et sa commercialisation¹. Aujourd'hui, ce programme s'est affirmé comme l'une des stratégies de développement les plus performantes en termes d'emploi et de revenu dans l'Inde rurale. Sa force tient à l'accent qu'il a mis sur :

- une politique de prix suffisamment rémunérateurs pour les producteurs laitiers ;
- la possibilité donnée aux citoyens d'acquérir un lait de bonne qualité hygiénique à un prix raisonnable ;
- une participation large et intensive des producteurs aux prises de décision, dans le cadre de coopératives villageoises formant la base d'un système coopératif à trois niveaux fondé sur le « modèle AMUL », dit aussi « modèle Anand »².

1 Appuyée par la Banque mondiale, l'Opération Flood a été financée principalement par la CEE, par le produit de la vente du lait en poudre fourni à l'Inde sur ses surplus (*N.d.I.R.*).

2. Du nom d'une petite ville de l'État de Gujrat, à 400 km au nord de Bombay, où la première coopérative de ce type a été fondée au début des années cinquante par le D^r Kurni. En raison du succès du système coopératif qu'il a progressivement organisé dans cette région, celui-ci a été en 1965 nommé par le gouvernement indien directeur du NDDB, dont le siège est d'ailleurs à Anand, de même que celui de l'Opération Flood. Les coopératives villageoises sont regroupées dans des unions de district et celles-ci dans des fédérations au niveau de chaque État ; l'ensemble constitue la Anand Milk Union Limited (AMUL, Union laitière d'Anand). Le système coopératif contrôle l'ensemble de la filière : fourniture des intrants, ramassage du lait, traitement, transport, élaboration et distribution des produits laitiers. Cela lui permet de dégager d'importantes ressources, qui sont utilisées pour financer le développement de l'économie laitière (services vétérinaires gratuits, centres d'insémination artificielle, wagons frigorifiques, usines de fabrication d'aliments pour

Par ailleurs, les innovations techniques à différents stades de la production laitière et de la commercialisation et le fait que les producteurs s'y soient progressivement adaptés ont renforcé la capacité de l'économie laitière de contribuer aux mutations structurelles du milieu rural.

LES FACTEURS DE L'EXPANSION DU SECTEUR LAITIER

L'économie laitière en Inde a connu une croissance extrêmement faible entre 1947 et 1970. Cette stagnation a été d'autant plus durement ressentie que le pays s'urbanisait et prenait conscience de l'impact défavorable de la sous-nutrition et de la grande misère sur le processus de développement. C'est pourquoi l'Opération Flood a été lancée afin de mieux exploiter le potentiel de l'économie laitière traditionnelle et ainsi s'attaquer à l'un des problèmes majeurs d'une économie rurale dont on reconnaît de plus en plus qu'elle a un rôle crucial pour réduire la pauvreté.

Depuis le lancement de cette Opération, la production laitière commercialisée dans le cadre de celle-ci a fait un bond quantitatif, et il en est de même pour d'autres indicateurs comme le nombre de centrales laitières, de coopératives villageoises et de sociétaires de celles-ci (tableaux 1 et 2). Au cours des deux dernières décennies, la production commercialisée dans le cadre de l'Opération a plus ou moins maintenu un taux de croissance supérieur à 4% par an, et cela bien que cette croissance ait été gravement entravée à la fin des années quatre-vingt par des sécheresses récurrentes. Aujourd'hui, on évalue à 190 g la quantité de lait disponible par personne et par jour contre 132 g en 1951 ; ce chiffre était tombé à 107 g en 1970. Enfin, avec une production annuelle supérieure à 65 millions de tonnes, l'Inde est à présent le plus gros producteur mondial de lait.

le bétail, usines de fabrication de produits laitiers, etc.) mais aussi plus largement le développement rural (infrastructures villageoises, dispensaires, centres d'action sociale, crédit aux petits paysans, etc.). Le système est fondé à la base sur le respect de la production familiale (y compris par des producteurs n'ayant qu'une ou deux bêtes) et sur une forte démocratie coopérative, mais aux niveaux supérieurs il utilise les techniques les plus modernes de production et de gestion. On parle de « modèle Anand » dans la mesure où le système mis en place sous l'impulsion du D^r Kurien a servi de modèle pour le développement de l'économie laitière non seulement dans le reste de l'Inde mais aussi dans de nombreux autres pays du Sud (*N d I R*).

TABLEAU 1. — *Principaux indicateurs de la croissance du secteur laitier dans le cadre de l'Opération Flood*

		1970- 1971	1975- 1976	1980- 1981	1985- 1986	1989- 1990*
Centrales laitières	Unités	5	28	71	168	174
Coopératives villageoises	Unités	1 588	4 433	11 645	35 719	47 826
Membres des coopératives	Milliers	278	562	1 747	4 484	7 003
Livraisons de lait	Tonnes par jour	521	1 154	2 562	7 883	9 814

* Chiffres provisoires.

TABLEAU 2. — *Production totale de lait et production commercialisée dans le cadre de l'Opération Flood (millions de tonnes)*

	Production totale de lait en Inde (1)	Commer- cialisation estimée de lait liquide (2)	Production commercialisée dans le cadre de l'Opération Flood (3)	% (3)/(2)
1971-1972	22,5	13,5	0,23	1,7
1980-1981	31,6	18,96	0,93	4,91
1981-1982	34,3	20,58	1,01	4,91
1982-1983	35,8	21,48	1,61	7,49
1983-1984	38,8	23,28	1,9	8,16
1984-1985	41,5	24,9	2,11	8,47
1985-1986	44	26,4	2,88	10,91
1986-1987	45,7	27,42	2,87	10,47
1987-1988	45,7	27,42	2,81	10,25
1988-1989	49,1	29,46	2,91	9,87
1989-1990	51,5	30,9	3,58	11,58
1996-1997*	65	n.i.	4,5	...

* Chiffres provisoires.

Source : *Annual Progress Reports*, livraisons diverses, MIS, NDDB, Anand

Trois domaines d'intervention ont été essentiels pour atteindre l'autosuffisance dans le domaine laitier :

- une gestion judicieuse et optimale de l'aide alimentaire fournie par le Programme alimentaire mondial et par la Communauté européenne dans la première phase de l'Opération Flood ;
- une politique de fixation et de régulation des prix permettant aux agriculteurs de répondre de façon plus adéquate aux incitations du marché ;
- des innovations techniques ayant pour objectif d'augmenter la productivité animale et d'assurer une distribution aisée et à moindre coût du lait liquide.

Par ailleurs, les résultats obtenus montrent que l'Inde a su, depuis le début des années soixante-dix :

- reconnaître les complémentarités existant dans les structures de son agriculture et intervenir sur celles-ci pour la transformer en une activité économique largement autosuffisante ;
- et accroître substantiellement les attributions des paysans dans les domaines de la responsabilité, de la propriété et du contrôle sur la production et la commercialisation, dans le cadre d'institutions fonctionnant démocratiquement (comme c'est le cas des coopératives du groupe Anand).

Une utilisation judicieuse de l'aide alimentaire

La politique d'importations menée dans le cadre de l'Opération Flood a permis :

- d'éviter que les prix nationaux ne soient indûment déprimés par les fluctuations saisonnières de l'offre ;
- d'obtenir, par la vente des denrées fournies par les donateurs, des fonds servant à financer le développement des infrastructures pour l'industrie laitière ;
- d'empêcher une utilisation purement caritative de l'aide, ce qui aurait déprimé le cours du marché et empêché la création d'importantes économies d'échelle ;
- d'assurer un équilibre judicieux entre production locale et importations pour maintenir l'intérêt des producteurs en leur garantissant qu'ils obtiendront constamment un prix rémunérateur.

C'est parce qu'elle a éliminé les inconvénients potentiels de l'aide alimentaire que l'Inde dispose aujourd'hui d'une industrie laitière

moderne, compétitive et autosuffisante, une industrie qui s'appuie sur une structure de production de lait verticalement intégrée et bien répartie. L'Inde est à présent reconnue comme un « modèle pour l'utilisation de l'aide extérieure », mais cela a été une tâche herculéenne, spécialement si l'on considère que la stratégie appliquée a supposé de prendre en compte une économie laitière traditionnelle faisant face à des risques importants et à de sévères contraintes, y compris un réseau d'intermédiaires solidement établis dans le commerce des produits laitiers.

Cela s'est traduit par une baisse continue du pourcentage que représente l'aide en nature dans les produits utilisés par notre industrie laitière : de 67% en 1950-1951, il est tombé à 36% en 1960-1961 puis à 10,2% en 1989-1990, pour devenir pratiquement nul en 1990-1991. Ce résultat a été obtenu malgré une forte augmentation de la demande nationale en lait et produits laitiers. On soulignera le fait que les importations commerciales de produits laitiers ont cessé dès 1975-1976 et que l'Inde a même commencé à exporter d'importants surplus de lait en poudre.

La fixation des prix : un rééquilibrage constant

L'importance de la fixation des prix dans toute politique sectorielle de croissance n'est plus à démontrer, particulièrement en ce qui concerne l'agriculture et les activités liées. Une politique de prix joue un rôle vital pour :

- orienter le choix des activités économiques par les paysans ;
- influencer leurs décisions quant à l'affectation des ressources ;
- accélérer la croissance de la production et de la productivité ;
- et obtenir une augmentation adéquate de la production mise sur le marché.

Un certain nombre de facteurs économiques et non économiques déterminent le volume de la production laitière. Six d'entre eux sont généralement considérés comme essentiels :

- les prix offerts aux producteurs pour leur lait ;
- la rentabilité comparée des différentes activités réalisées sur les exploitations agricoles ;
- le coût des intrants ;
- la situation générale de l'économie ;
- les préférences et les compétences individuelles pour la production laitière ;
- et l'élasticité de la demande par rapport aux prix sur le marché.

Trois éléments cruciaux de la structure des prix qui ont été sujets à des rééquilibrages constants pendant la mise en œuvre de l'Opération Flood sont la minimisation du coût de production, la fixation d'un prix de vente suffisamment incitatif pour les producteurs et la fixation d'un prix suffisamment accessible pour les consommateurs. Cette stratégie s'est trouvée justifiée par la capacité qu'ont eue les producteurs de maintenir le coût de production à un niveau inférieur à celui des pays de la CEE et des États-Unis, par la très forte croissance qu'ont connue en longue période la production et la productivité, par le maintien du prix du lait à la consommation à un niveau relativement modéré, et enfin par l'augmentation constante de la demande effective de lait.

Bien que la production de lait dans les pays développés et particulièrement dans les pays occidentaux ait bénéficié d'une très forte mécanisation, à la fois à la ferme et dans les activités de transformation, ainsi que de subventions considérables aux intrants, le prix du lait à la production est resté comparativement bas en Inde : en 1989-1990, il atteignait à peine 32 % du prix à la production en Suisse, 44 % du prix au Japon et 74 % du prix dans la CEE, et il était même inférieur à celui observé dans les nouveaux pays industrialisés (NPI), comme la République de Corée ; il était cependant plus élevé que celui observé dans des pays comme l'Australie ou la Nouvelle-Zélande, pays où la production laitière a constitué traditionnellement le pilier de l'économie¹.

Si l'on considère qu'une structure de prix rémunératrice a essentiellement pour objectif d'inciter les producteurs à augmenter leur production de lait, on remarquera qu'au cours des dix dernières années le prix du lait au producteur a enregistré une hausse de 9 % en moyenne annuelle, et ceci dans presque toutes les régions du pays (bien que dans beaucoup d'entre elles il y ait eu certaines années de très fortes variations de prix). D'un autre côté, les prix des aliments de bétail équilibrés et des tourteaux, deux éléments déterminants dans la production laitière, n'ont augmenté respectivement que de 7,7 % et 6,4 % par an. Du fait que le prix de ces intrants a augmenté plus faiblement et que son niveau absolu était inférieur à celui du prix de vente, les producteurs de lait ont pu bénéficier de marges relativement importantes : on estime en effet que le revenu brut d'exploitation représente en moyenne 25 % du prix au producteur.

Il faut remarquer que la fixation d'un prix correct pour le lait est très difficile et qu'elle implique de suivre de façon permanente et précise

1. D'après les chiffres donnés pour le prix du lait au producteur (avec un pourcentage de matières grasses compris entre 3,5 et 4 %) par W. Krostitz, *International Dairy Situation and Short Term Outlook*, International Dairy Federation/FAO, Rome, juin 1990.

l'état du marché, la composition du cheptel et les performances des différents types de bêtes quant au volume de lait produit, à sa teneur en matières grasses et en extrait sec non gras (protides, glucides et sels minéraux) et à ses qualités organoleptiques, tous éléments qui varient très fortement selon les régions.

Avant le lancement de l'Opération Flood, le prix était généralement fixé en fonction d'une teneur en matières grasses identique pour le lait de vache et le lait de bufflesse, ce qui avait pour conséquence d'encourager l'écémage ou l'allongement du lait avec de l'eau, la production de lait de bufflesse au détriment de la production de lait de vache, ainsi que des malversations lors du paiement du lait. Plusieurs autres systèmes de paiement ont eu cours dans différentes régions du pays : en fonction du type de lait (de vache ou de bufflesse), d'une teneur minimum en matières grasses (avec une prime au prorata des matières grasses supplémentaires), de la teneur totale en extrait sec non gras, etc. ; mais tous les systèmes appliqués avaient comme inconvénient soit de restreindre le rôle d'une catégorie de bovins, soit d'encourager directement le frelatage du lait (par des mélanges de laits de diverses provenances ou par l'écémage partiel), soit d'ignorer complètement l'importance des protides, glucides et sels minéraux, soit encore d'exercer un effet dissuasif sur la production de lait à haute teneur en matières grasses¹.

Afin d'éviter les effets pervers d'un système de fixation des prix inadéquat, la politique adoptée a été d'une part de prendre en compte la qualité du lait du point de vue de sa composition, et d'autre part d'analyser de façon précise les évolutions du marché quant à la teneur en matières grasses et en extrait sec non gras. Cela introduit un élément objectif dans la fixation d'un système de prix commun pour le lait de vache et celui de bufflesse. C'est ainsi notamment que l'on a pris en compte l'importance relative accordée par le marché à la teneur en protides, glucides et sels minéraux, alors que la tendance était de la sous-estimer². Un résultat de portée tout à fait considérable de cette politique a été la modification de la structure du cheptel bovin : la part du lait de vache dans la production totale commercialisée est ainsi passée de 10% à peine en 1970 à presque 60% actuellement. Cela a largement réduit les incertitudes affectant la production pendant les périodes de faible lactation, c'est-à-dire pendant les mois d'été.

1. Mahendra P. Lama, *Farmers' Response to Milk Prices - Trends and Issues*, Discussion Paper, Planning Monitoring and Evaluation, Anand, NDDB, 1991

2. Il faut remarquer à ce sujet que dans les pays développés le prix du lait ne tient généralement plus compte de la teneur en matières grasses lorsque celle-ci excède 3,7% et qu'on accorde davantage d'importance à la teneur en protéines ; un produit comme le fromage est de plus en plus prisé et le marché des produits à faible teneur en matières grasses se développe constamment.

L'Opération Flood a toujours concentré son attention sur la fixation des prix et a attribué à cet égard un rôle essentiel aux producteurs, lesquels doivent de plus en plus faire face aux complexités du marché et à ses fluctuations. Dans ce cadre, ils n'ont pas seulement appris à réagir et à s'adapter aux situations changeantes de l'offre et de la demande, mais ils ont également modifié l'affectation de leurs ressources afin d'optimiser leur utilisation ; et ils ont orienté leurs efforts vers la consolidation de leur base productive, la modernisation des techniques de production et l'amélioration de la productivité.

On observe une forte corrélation positive entre le prix du lait au producteur et le prix à la consommation, qui ont montré tous deux des tendances à la hausse, bien qu'à des rythmes différents : sur la période 1980-1990, par exemple, on observe que, lorsque le prix à la consommation augmente d'une roupie, le prix au producteur augmente en moyenne de 0,63 roupie. Il y a une forte corrélation également entre la production de lait mise sur le marché et le prix offert aux producteurs, avec un coefficient d'élasticité de l'offre par rapport au prix au producteur de 4,2 (le coefficient d'élasticité par rapport au prix à la consommation s'établissant pour sa part à 2,1) ; on remarquera cependant que certaines années l'élasticité de l'offre est extrêmement faible. Quoi qu'il en soit, ces résultats montrent la justesse et l'efficacité de la stratégie fondamentale adoptée par l'Opération Flood, quant à l'établissement d'un prix au producteur suffisamment élevé pour qu'il stimule fortement la production.

Par ailleurs, l'Opération Flood a permis de fournir aux consommateurs urbains un lait de bonne qualité hygiénique à un prix modéré. Malgré les fortes pressions inflationnistes qui ont affecté l'ensemble de l'économie et les graves sécheresses de la seconde moitié des années quatre-vingt, le prix à la consommation est resté généralement abordable. Son évolution a suivi celle des autres denrées de base ; il est même parfois descendu en dessous du prix de certaines de ces denrées, telles que les légumes secs, les légumes frais, les fruits et le thé.

Des progrès techniques adoptés rapidement et largement

Le fait que les vaches et les buffesses ordinaires de faible rendement représentent 82% du cheptel total pèse fortement sur la production laitière. C'est pourquoi l'amélioration de la production de lait par animal a été un des domaines cruciaux d'intervention de l'Opération Flood. On a mis en œuvre à cet effet une grande variété de mesures, allant de la simple modification de la composition du fourrage à l'application de

technologies de pointe comme la biotechnologie et l'ingénierie génétique. L'objectif est d'obtenir un changement de la structure du cheptel bovin par l'introduction de caractéristiques génétiques plus performantes, ce qui favorisera également la stabilisation des fluctuations saisonnières de la production laitière (une stabilisation qui en fait est déjà largement amorcée)¹.

Bien que l'on estime que la productivité des vaches et des bufflesses ait augmenté respectivement d'environ 20% et 40% depuis 1970, de nombreux efforts doivent être accomplis pour améliorer les rendements actuels des vaches locales (250 l par lactation) et des bufflesses (700 l), rendements qui contrastent fortement avec celui de 1 200 l par lactation obtenu hors station avec des animaux sélectionnés.

Parmi les techniques utilisées dans le cadre de l'Opération Flood, citons l'insémination artificielle, l'implantation d'embryons, le suivi vétérinaire, ainsi que l'utilisation de nouvelles plantes fourragères, de mélasses et de tourteaux oléagineux, tous aliments qui ont été adoptés par les agriculteurs à un rythme vraiment très rapide. En ce qui concerne les techniques de croisement par insémination artificielle, on a cherché à la fois à obtenir une amélioration du potentiel génétique et à préserver les qualités traditionnelles des animaux locaux (comme la force de traction, la résistance aux maladies et une faible intensité du métabolisme). Afin d'obtenir des résultats plus rapides et plus importants, l'Opération Flood concentre cependant ses efforts sur l'implantation d'embryons.

Toutes ces techniques doivent permettre aux petits producteurs de lait d'améliorer leur rentabilité. On constate d'ailleurs que les performances supérieures des animaux sélectionnés et les bénéfices importants que les éleveurs en retirent ont fait monter en flèche la demande d'inséminations artificielles. Ce processus a été beaucoup plus rapide pour les vaches que pour les bufflesses, leur proportion dans le nombre total d'inséminations artificielles effectuées (soit près de 4 millions en 1994-1995 contre moins de 800 000 en 1980-1981) est passée en quinze ans de 43% à 61%. Cependant, les naissances de veaux femelles pour ces deux espèces ont augmenté à peu près au même rythme.

De la même façon, la mise en place dans tout le pays d'équipes vétérinaires a revêtu une importance primordiale pour le dépistage précoce des maladies, leur traitement et la vaccination du bétail. Il est

1. La période de plus forte lactation s'étend d'octobre à février-mars et celle de plus faible lactation de mai à août. Durant cette dernière période, la production peut être tellement faible que le gouvernement doit interdire la fabrication de produits laitiers et même de confiseries. Dans la première période, en revanche, l'abondance de la production fait que les coopératives ont beaucoup de mal à maintenir un prix suffisamment rémunérateur pour leurs membres.

particulièrement important que des producteurs, par ailleurs ignorants et déshérités, puissent avoir accès facilement à la nouvelle génération de vaccinations leur permettant de combattre les maladies endémiques dont peuvent être victimes leurs animaux : c'est pourquoi notamment le NDDB a lancé en 1984 dans 27 districts du sud de l'Inde un programme de lutte contre les maladies endémiques affectant la bouche et les pieds des animaux.

Les innovations dans le domaine de la commercialisation

La rationalisation du processus de commercialisation, avec la mise en place d'un système moderne de fabrication et de distribution des produits laitiers, fut un des tout premiers défis auxquels on a dû faire face pour assurer le succès de l'Opération Flood. Il était nécessaire de créer un lien permanent entre les producteurs ruraux et les consommateurs urbains. L'expérience de l'Inde avant 1970 montrait que l'économie laitière était bouleversée à chaque changement de saison. La paupérisation des producteurs de lait atteignait des niveaux dramatiques, particulièrement pendant la saison de plus forte lactation. Mais la pierre d'achoppement pour corriger ces déséquilibres saisonniers du marché était l'absence pratiquement totale d'infrastructures sur lesquelles aurait pu s'appuyer le réseau de commercialisation.

Les marchés des grandes métropoles que sont Calcutta, Delhi et Bombay représentent un peu plus de 5% du total de la consommation nationale de lait. Nos enquêtes sur les ménages ont montré qu'à Delhi et Bombay la totalité des ménages achètent du lait, contre 80% d'entre eux à Calcutta. Par ailleurs, un ménage moyen de Delhi achète plus de lait et à meilleur marché qu'un ménage de Calcutta ou Bombay, bien que dans ces deux dernières villes la consommation de lait par personne augmente à mesure que les revenus s'élèvent.

Pour développer le marché du lait dans les grandes agglomérations, l'organisation du secteur joue un rôle vital. Cependant, il reste encore beaucoup à faire pour diversifier le réseau de commercialisation, de façon qu'il soit à même de répondre aux besoins toujours croissants des ménages urbains, et cela dans toutes les catégories de revenus. Bien qu'il satisfasse 60% de la demande en lait liquide à Delhi et 72% à Bombay, ce pourcentage tombe à 50% à Calcutta et 53% à Madras. Les agglomérations urbaines de Bangalore et Hyderabad, qui sont en train de prendre de l'extension, ne sont encore que très peu desservies par le secteur organisé. Les différences que l'on observe entre les prix pratiqués respectivement dans le secteur inorganisé et dans le secteur organisé (le

rapport est environ de 1,8 à Delhi et de 1,5 à Bombay et à Calcutta) devraient permettre au secteur organisé de conquérir ces marchés.

Si l'on analyse le marché par catégories de produits, il saute aux yeux que d'immenses progrès doivent être encore réalisés par le secteur organisé, particulièrement en ce qui concerne la commercialisation du beurre clarifié. Aujourd'hui, à Bombay, Calcutta, Delhi et Madras, il ne satisfait la demande correspondante qu'à hauteur respectivement de 40 %, 12 %, 16 % et 27 % ; en revanche, à Bombay, Calcutta et Delhi, il a pu satisfaire respectivement 84 %, 75 % et 94 % de la demande globale de beurre.

Après un démarrage modeste en 1970, l'Opération Flood a créé dans l'ensemble du pays une infrastructure moderne de production et de commercialisation, qui couvre la réfrigération, la transformation, la pasteurisation, l'homogénéisation et la fabrication de lait en poudre ; il faut mentionner également la mise en place d'un Réseau national du lait et l'introduction d'innovations dans la vente du lait, telles que laiteries centrales¹, nouveaux emballages, etc. Au milieu des années quatre-vingt-dix, le système de commercialisation pouvait déjà traiter un volume de lait supérieur à 7 millions de litres par jour. Dans le cadre du programme du Réseau national du lait, les surplus en lait dans certaines zones sont transférés, essentiellement par train, vers les zones déficitaires. Ce programme a également établi un système de stockage pour pallier les déséquilibres saisonniers de la production laitière nationale.

DES RÉSULTATS POSITIFS, MAIS MENACÉS PAR LES POLITIQUES DE LIBÉRALISATION

Une importante contribution au progrès économique et social

L'Opération Flood bénéficie à toute une chaîne d'agents économiques. Les liens étroits qu'elle établit entre les producteurs de lait et les consommateurs font que l'expansion de la consommation exerce mécaniquement des retombées positives sur le chiffre d'affaires des producteurs et sur les bénéfices qu'ils peuvent retirer des économies d'échelle. En un quart de siècle d'exercice de l'Opération Flood, le total des recettes des paysans membres des coopératives laitières approche les

¹ Dans différentes métropoles, le NDDB a établi plusieurs laiteries centrales, qui font à la fois de la vente en gros et au détail. Ce sont des établissements très modernes, qui commercialisent uniquement la production des sociétés coopératives : non seulement le lait liquide, mais aussi des produits laitiers tels que des crèmes glacées. Leur succès est tel qu'elles commercialisent maintenant également des fruits et des légumes.

quarante milliards de roupies (soit environ 1,12 milliard de dollars au taux de change actuel).

Un tel flux de revenus acquiert toute son importance quand on sait que plus de 70 % des producteurs de lait sont de petits exploitants, ou même des exploitants marginaux et sans terre, et que plus de 50 % d'entre eux n'ont qu'une ou deux bêtes laitières. Une répartition équitable des résultats est ainsi tout à fait fondamentale. Et l'on peut dire que la création massive d'emplois relativement bien rémunérés dans le cadre du système intégré de l'Opération Flood a joué un rôle essentiel par rapport à la politique nationale visant à moderniser l'économie sur la base de techniques à forte intensité en travail.

Une majorité d'exploitants sociétaires des coopératives appartient à la caste des ex-intouchables, à des « tribus » ou à d'autres catégories sociales inférieures. Beaucoup d'entre eux sont des ouvriers agricoles. Les règles adoptées pour l'appartenance à une coopérative sont telles qu'elles assurent l'abolition de pratiques condamnables telles que les barrières entre castes et entre classes, les discriminations en fonction de la situation économique ou les préjugés fondés sur l'appartenance à une « communauté » donnée. Les coopératives villageoises sont un exemple d'organisations constituées démocratiquement et suffisamment soudées pour agir comme vecteur du changement social. Elles utilisent leur force organisationnelle, ainsi que tous les excédents financiers résultant de leurs activités, pour créer des équipements économiques et sociaux tels qu'écoles, routes, étangs, plantations d'arbres, etc. Par ailleurs, au cours de leurs activités, elles se familiarisent avec les méthodes modernes de production agricole.

On soulignera le fait que les femmes représentent environ 15 % du sociétariat des coopératives. En fait, ce sont elles qui avaient traditionnellement la charge de la plus grande partie des activités liées à la production laitière. L'Opération Flood a pour la première fois reconnu leur contribution au processus de développement et le rôle important qu'elles peuvent y jouer. Il y existe d'ailleurs des coopératives gérées uniquement par des femmes.

La préservation de l'environnement

Un des domaines d'action prioritaires de l'Opération Flood a été de lutter contre trois phénomènes pouvant porter préjudice à la préservation de l'environnement : l'envahissement des villes par des vaches et des buffles qui y sont entretenues pour la commercialisation de leur lait ;

le rejet possible d'effluents par les usines laitières ; et la consommation excessive de fourrage vert. C'est pourquoi elle met l'accent sur :

- le maintien des relations de symbiose entre le cheptel bovin et l'agriculture, ce cheptel devant se concentrer et se multiplier uniquement en milieu rural ;
- l'installation dans les usines laitières de systèmes adéquats d'élimination des effluents, de façon à minimiser les risques de pollution ;
- et l'amélioration à long terme de l'offre de fourrage par le développement des pâturages forestiers et la plantation d'arbres par les coopératives sur les pâtures et friches communales ; on cherche ainsi à préserver l'équilibre du milieu naturel dans les zones rurales. L'objectif pour le milieu des années quatre-vingt-dix était de développer le sylvipâturage sur 20 000 ha dans les zones non irriguées, de mettre en place 23 000 équipes de démonstration pour la préparation du fourrage, principalement dans les zones irriguées, et de distribuer 220 000 unités de petit matériel servant à cette préparation, le tout pour un coût de 80 millions de roupies.

Les défis à relever

Au fur et à mesure que le secteur laitier se développe, des défis nouveaux surgissent. Il y a trois domaines d'action sur lesquels il faut particulièrement concentrer les efforts :

- tout d'abord, il faut mener à bien la modification de la structure du cheptel bovin de façon à accroître la proportion d'animaux hautement productifs, ce qui contribuera également à résoudre le problème des déséquilibres saisonniers ;
- d'autre part, au cours des deux premières décennies de l'Opération Flood, les producteurs concernés n'ont pu réellement contrôler que 20 % environ de la commercialisation du lait liquide. Il est donc nécessaire de donner une forte extension à ce programme, de façon à réduire progressivement la pauvreté des producteurs ;
- enfin, la croissance de la demande de lait et de produits laitiers a connu une véritable explosion depuis les années soixante-dix, ce qui va d'ailleurs de pair avec une modification générale de la structure de la consommation alimentaire au détriment des céréales (dont la part dans le budget de consommation des ménages est tombée de 45 % au milieu des années soixante-dix à 33 % actuellement). Il faut que le secteur laitier soit à même de répondre à cette demande croissante.

La conception même de l'Opération Flood lui permet de surmonter des difficultés imprévues, comme l'a prouvé la façon dont elle a fait face à la sécheresse des années quatre-vingt. Mais c'est la détermination avec laquelle seront accomplies les tâches indiquées ci-dessus qui sera le véritable test de sa capacité de développer le secteur laitier et de mener, à l'échelle locale, un combat exemplaire contre la pauvreté.

L'impact des réformes économiques

Parmi les mesures prises par le gouvernement, lorsqu'il a engagé un programme de réformes économiques au milieu de l'année 1991, figure la dérégulation du secteur laitier. Celle-ci l'a affecté durement, car elle a ouvert les vannes à l'intervention d'entreprises privées, notamment General Foods, Nestlé et Glaxo. Les coopératives laitières sont donc maintenant directement en concurrence avec le capital privé, ce qui remet en question leur raison d'être puisque les objectifs de croissance rapide qui sont ceux de la politique de libéralisation vont à l'encontre de leurs propres objectifs d'équité, de développement durable et d'équilibre régional. En outre, cette concurrence est inégale, dans la mesure où les coopératives financent des services vétérinaires, fournissent à leurs membres du fourrage au coût le plus bas possible et prennent en charge un réseau extrêmement serré de vulgarisateurs, alors que les sociétés privées se contentent de collecter le lait.

Il s'agit donc d'une transition très douloureuse, surtout si l'on considère que les coopératives sont toujours en Inde régies par des lois archaïques héritées, du système colonial, et que beaucoup d'entre elles sont encore souvent fortement handicapées par diverses tracasseries bureaucratiques ou politiques. A moins que l'on n'adopte une législation leur donnant une liberté d'action, le nouveau régime va saper tout l'édifice qu'elles ont si assidûment construit au cours des dernières décennies.

En réponse aux protestations des coopératives laitières contre la dérégulation du secteur, le gouvernement de l'Union a pris en 1992 un arrêté sur le lait et les produits laitiers (Milk and Milk Products Order, MMPO), qui vise essentiellement à favoriser une croissance ordonnée du secteur. Il stipule que l'enregistrement des capacités de traitement actuelles et de celles dont on demande la création se fera en prenant en considération les disponibilités de matière première, c'est-à-dire de lait. Au cours des cinq dernières années, des capacités de traitement ont été reconnues au secteur privé. Mais comme la mise en place de capacités de traitement excessives va contre les intérêts à la fois des coopératives

et des usines privées, il semble qu'il soit urgent de veiller à une stricte application de l'arrêté de 1992 et de ses stipulations, pour que soient mieux atteints les objectifs que s'était alors fixés le gouvernement¹.

Tushar Shah, un spécialiste reconnu des coopératives laitières, trace ainsi l'évolution possible du mouvement coopératif sous le nouveau régime :

- les coopératives qui sont inefficaces, non viables ou qui ont commis des erreurs commerciales seront liquidées par les pouvoirs publics ;
- les coopératives contrôlées par l'administration seront rétrocédées pleinement à leurs membres ;
- seules celles qui sont viables subsisteront².

En fait, la plus grande menace vient des grandes firmes capitalistes. Par exemple, des milliers de petits pêcheurs traditionnels ont été chassés par l'arrivée des gros bateaux de pêche appartenant à des multinationales, ce qui a provoqué un vaste mouvement de protestation dans toutes les zones côtières de l'Inde. Dans le secteur rural, ces sociétés évincent les producteurs en rachetant leurs exploitations et transforment les villages en cimetières écologiques. C'est ainsi qu'une multinationale intervenant dans le secteur de l'aquaculture provoque la salinisation de la terre d'un village, puis se déplace dans un autre village où elle rachète les terres de centaines de familles les privant ainsi de leurs moyens d'existence. Dans le secteur laitier, l'intervention de ces sociétés entraîne de graves risques de déséquilibre entre les zones irriguées où le potentiel de production de lait est très important et les autres zones : c'est évidemment sur les zones irriguées que se concentre l'action de la plupart des grandes entreprises capitalistes.

Toutefois, quelques leçons essentielles peuvent être tirées de l'expérience des coopératives performantes dans divers domaines, leçons qui peuvent aider à consolider les coopératives agricoles sous le nouveau régime économique. La plupart de ces coopératives ont trois éléments en commun, qu'il s'agisse des coopératives d'irrigation (forage et exploitation de puits tubés) au nord du Gujarat, des coopératives sucrières du Gujarat et du Maharastra, ou encore des coopératives laitières du Gujarat. En premier lieu, ces coopératives ont été organisées spontanément, ou n'ont nécessité pour leur mise en place qu'une faible intervention extérieure. En deuxième lieu, elles ont farouchement défendu leur auto-

1. National Dairy Development Board, *Annual Report 1996-1997*, Anand, Gujarat (cité par *Financial Express*, Delhi, 9 octobre 1997 et *Hindi*, Madras, 7 octobre 1997).

2. Tushar Shah, *Making Farmers' Cooperatives Work. Design, Governance an Management*, Delhi, Sage, 1995.

nomie lorsque celle-ci était attaquée, fût-ce en opérant les mutations nécessaires. Et enfin, puisque leur survie reposait sur la fidélité de leurs membres, elles ont constamment tout mis en œuvre pour la mériter en servant au mieux leurs intérêts¹.

Un autre point d'une très grande importance pour les coopératives laitières concerne l'impact des négociations commerciales du Cycle d'Uruguay. Selon les règles de la nouvelle Organisation mondiale du commerce, les pays développés devraient amputer très fortement les énormes subventions qu'ils accordent jusqu'à présent à la production laitière. Si cela est fait à l'échelle que souhaitent beaucoup de pays producteurs de lait dans le monde en développement, alors les producteurs indiens et leurs coopératives auront un avantage décisif sur le marché mondial en raison de leurs coûts de production relativement bas.

Enfin, certains spécialistes² ont suggéré que le modèle indien de développement du secteur laitier pourrait être reproduit dans les pays voisins d'Asie du Sud où l'agriculture joue encore un rôle prédominant dans l'économie : « La seule solution pour faire du secteur laitier en Asie du Sud un secteur capable d'un développement auto-entretenu serait de reproduire les interventions techniques et institutionnelles que l'Inde a élaborées et mises en œuvre avec succès au cours des deux dernières décennies. » D'ailleurs, plusieurs pays, y compris la Chine et le Pakistan, ont montré un grand intérêt pour le modèle Anand et le gouvernement du Sri Lanka vient de monter une entreprise en participation avec le National Dairy Development Board indien (qui y détient 51 % des parts) fondée sur ce modèle. Cette société, nommée Kiriya Milk Industries, établira une laiterie centrale à Colombo et développera un réseau de coopératives pour assurer son approvisionnement. Il est probable que cela réduira les importations de lait du Sri Lanka d'au moins 50 000 t/an.

(Traduction : Virginie Haubert.)

1. Tushar Shah, *ibid.*

2. Mahendra P. Lama et Prabhakar J. Lavakare, *Technology Missions for South Asia : Cooperation in the High Tech Domain* in L. L. Mehrotra, H. S. Chopra et Gert W. Kueck (ed.), *SAARC 2 000 and Beyond*, Delhi, Omega Scientific Publishers, 1995.

LA NOUVELLE PROBLÉMATIQUE DE LA PRODUCTION DE LÉGUMES EN ASIE

par Ali MUBARIK*

La production de légumes se développe et se transforme en Asie sous l'effet de facteurs qui peuvent être externes au secteur agricole, comme l'augmentation des revenus et les modifications corrélatives de la demande, ou internes, comme la nécessité de diversifier un système de production agricole fondé sur la céréaliculture.

Mais l'offre de légumes ne répond que difficilement à la demande. Cela conduit à examiner les rôles que jouent respectivement les différentes zones écologiques et les différents types de production dans les approvisionnements, ainsi que la façon dont ces rôles se modifient avec l'évolution des techniques et celle des prix relatifs des facteurs de production.

La production agricole en Asie n'est pas seulement influencée par l'impact résiduel de la Révolution verte, mais aussi par les changements très rapides qu'a connus l'environnement global : fort accroissement du revenu *per capita*, évolutions différentielles des prix des produits et des intrants, développement des systèmes de communication et des réseaux commerciaux, progrès de l'éducation et de la formation, etc. Ces changements ont ouvert aux producteurs de nouvelles possibilités pour améliorer leur situation et expliquent notamment l'essor de la production de légumes dans la période récente ; ils influencent aussi fortement la gestion des exploitations, dans la mesure où la production de légumes est de plus en plus dépendante des marchés d'approvisionnement et de commercialisation.

L'objet de cet article est d'analyser les effets de la hausse des revenus sur l'offre et la demande de légumes, ainsi que sur leurs variations selon

* Agro-économiste, Asian Vegetable Research and Development Center (AVRDC), Taiwan.

les saisons et par types de produits, d'étudier dans quelle mesure le développement de la production de légumes peut permettre de diversifier un système agricole fondé essentiellement sur la céréaliculture et d'examiner comment cette production est affectée par les modifications des techniques culturales. On espère ainsi faire ressortir les principaux facteurs qui doivent être pris en compte par les chercheurs et par les décideurs qui s'intéressent à l'amélioration de la production et de la consommation dans ce domaine important.

LES EFFETS DE L'ACCROISSEMENT DES REVENUS

Les effets sur la demande

Dans la plupart des pays asiatiques, le revenu par habitant augmente de 2 à 10% par an, alors que le taux de croissance de la population est d'environ 2%. Cela entraîne un accroissement de la demande de légumes, non seulement parce qu'augmente la demande globale de produits alimentaires, mais aussi parce qu'elle se déplace des produits bon marché, tels que les céréales, vers des produits de plus grande valeur. Ce changement dans les modèles de consommation résulte du fait que les consommateurs deviennent plus conscients du rôle positif que jouent pour la santé les micronutriments contenus dans les légumes.

Si l'on considère des pays d'Asie de l'Est tels que Taiwan, le Japon et la Corée du Sud, on observe que l'accroissement des revenus y a entraîné dans un premier temps une augmentation de la consommation par tête à la fois des céréales et des légumes, puis une substitution partielle des fruits et des légumes aux céréales.

Dans l'ensemble des pays asiatiques, cependant, la consommation de légumes reste très en deçà du niveau requis, tel que le recommande l'Asian Vegetable Research and Development Center (AVRDC), soit 200 g/jour ou 75 kg/an. En outre, les analyses réalisées sur six pays (Corée du Sud, Népal, Pakistan, Philippines, Taiwan et Thaïlande) montrent que les élasticités-revenu de la demande de légumes sont relativement faibles. On peut admettre que l'élasticité est de 0,4 pour les pays où la consommation de légumes par habitant est inférieure au niveau requis et de zéro pour les pays (Corée du Sud et Taiwan) où elle est déjà supérieure à 100 kg/an (la demande additionnelle provenant donc uniquement de la croissance de la population). Si l'on combine les influences des accroissements respectifs des revenus et de la

population, on peut estimer comme suit les taux annuels de croissance de la demande de légumes dans quelques pays pour la période 1980-1992 (tableau 1).

TABLEAU 1. — *Taux de croissance (%) des revenus, de la population, de la demande induite de légumes et de la production pour le marché intérieur dans quelques pays asiatiques (1980-1992)*

Pays	Revenu (PIB)	Demande de légumes induite par le revenu (1)	Population	Demande de légumes induite par le revenu et la population	Production pour le marché intérieur
Bangladesh	2,3	0,92	2,01	2,93	0,07
Chine	7,8	3,12	1,45	4,57	7,8
Corée du Sud	9,4	0	1,21	1,21	1,32
Inde	5,2	2,08	2,14	4,22	3,61
Indonésie	5,7	2,28	2,1	4,38	2,13
Pakistan	6,1	2,44	3,27	5,71	4,67
Philippines	1,2	0,48	2,03	2,51	0,51
Sri Lanka	3,2	1,38	1,42	2,7	-1,38
Taiwan	8,4	0	1,24	1,24	-1,33
Thaïlande	8,2	3,28	1,5	4,78	3,85

(1) La demande de légumes induite par l'augmentation des revenus a été estimée en admettant une élasticité-revenu égale à 0,4, excepté pour la Corée du Sud et Taiwan, pays où la consommation a déjà atteint un niveau élevé, l'augmentation des revenus étant donc supposée ne pas induire dans ce cas une augmentation de la demande.

Sources : Pour les taux de croissance du PIB et de la population, *Taiwan Statistical Data Book*, 1995 ; pour les taux de croissance de la production pour le marché intérieur (après déduction des exportations), estimations à partir des données fournies dans différentes communications présentées à l'atelier d'économie agricole « Dynamiques de la production de légumes, de leur consommation et de leur distribution en Asie » (Bangkok, 11-13 octobre 1994).

On remarquera qu'il y a une très forte variation, selon les pays, à la fois des taux de croissance de la demande de légumes et de la capacité de la production intérieure de répondre à cette demande.

Les effets sur l'offre

L'accroissement de la demande induit par l'augmentation des revenus ne se traduit pas nécessairement par un accroissement concomitant de l'offre. Cela dépend de la plus ou moins grande élasticité de celle-ci :

si elle est faible, la demande additionnelle risquera de se traduire par une augmentation des prix, à moins que les producteurs ne mettent en œuvre des innovations techniques.

Or, les analyses effectuées tendent à montrer que l'élasticité de l'offre par rapport aux prix offerts aux producteurs est relativement faible : au Bangladesh et en Corée du Sud, par exemple, on peut l'estimer à environ 0,5 pour l'ensemble des légumes, et elle est même sensiblement plus faible pour certains produits tels que les aubergines, les choux ou les tomates. Cela montre l'importance d'autres contraintes que celles liées aux prix et à la rentabilité. Ces contraintes peuvent être biotiques ou abiotiques, relever de la gestion des exploitations ou être de caractère institutionnel.

La vulnérabilité des légumes aux maladies, parasites et ravageurs est particulièrement forte pendant l'été, lorsque la chaleur et l'humidité sont élevées, mais elle est également importante pendant la saison fraîche, où pourtant les contraintes abiotiques sont moins sévères. Elle peut entraîner des pertes considérables et rend donc cette production très risquée. On observe d'ailleurs que les écarts de rendement sont beaucoup plus importants pour la production de légumes que pour la céréaliculture, ce qui explique également en partie les fortes variations que l'on observe dans la part des superficies cultivées consacrée à cette production¹, un autre facteur agissant dans le même sens étant qu'il n'y a pas pour la production de légumes de mécanisme de soutien des prix, comme cela est le cas pour la plupart des autres productions. Les variations dans les rendements et les superficies cultivées s'expliquent également par l'émiettement des exploitations et par l'ignorance de ce que font les autres producteurs.

En raison des fortes variations dans les rendements, et du fait que les producteurs ne sont pas suffisamment informés et formés techniquement, ils font souvent un emploi excessif de produits chimiques, ce qui augmente les coûts de production et entraîne de graves dommages pour la santé, aussi bien pour eux-mêmes que pour les consommateurs.

La production de légumes tend ainsi à être restreinte aux producteurs qui peuvent faire face aux coûts de production et supporter les risques de la production et de la commercialisation. Ce ne sont d'ailleurs pas les seules contraintes, car il faut y ajouter les défaillances des institutions chargées de la fourniture des intrants et du crédit (les producteurs ne recevant pas les volumes ou montants nécessaires ou ne

¹ Selon nos estimations, alors que pour le riz le coefficient de variation des rendements et des superficies cultivées est, selon les pays, compris entre 2 et 7, il est souvent compris entre 10 et 30 pour les légumes et peut même être très largement supérieur

les recevant que trop tardivement), les défaillances également des organismes de vulgarisation agricole (ces organismes ayant une couverture géographique insuffisante et ne fournissant pas toujours des services de qualité adéquate), ainsi que les pénuries de main-d'œuvre pendant les périodes critiques.

L'incapacité de l'offre à répondre à l'accroissement de la demande explique l'augmentation du prix réel des légumes dans la plupart des pays asiatiques, ainsi qu'un niveau de consommation par tête qui, bien qu'il soit déjà très insuffisant, ne s'améliore que difficilement et peut même diminuer dans certains cas (Philippines et Sri Lanka).

Cela montre le rôle que peut jouer le progrès technique pour satisfaire rapidement la demande supplémentaire, prévenir les conséquences sur la santé d'une faible consommation de micronutriments, diminuer la ponction sur le revenu des pauvres qui résulte du prix élevé des légumes et relâcher la pression que feraient peser les importations sur les ressources en devises.

Le progrès technique est essentiel également pour diminuer les variations saisonnières de l'offre et offrir aux consommateurs une plus grande variété de légumes. Avec l'élévation des revenus, en effet, il y a à la fois de la part des consommateurs une conscience de plus en plus vive qu'il est important de les consommer quotidiennement et une demande de plus en plus forte pour des légumes de qualité.

S'agissant des variations saisonnières, cependant, si les consommateurs peuvent être éventuellement disposés à payer des prix plus élevés pendant la saison des pluies, lorsque l'offre est peu abondante, il n'en reste pas moins que les prix peuvent s'élever tellement durant cette saison en raison de la faible élasticité de l'offre qu'ils découragent la consommation : le cas de Taiwan est très instructif à cet égard, puisque les innovations techniques introduites dans la production de légumes, combinées à diverses mesures de politique économique, ont permis d'y réduire très fortement les variations saisonnières des prix et donc de la consommation.

Quant à la demande de légumes de qualité, on observe qu'à Taiwan et en Corée du Sud la demande s'est déplacée des choux et autres légumes-feuilles vers les asperges, les champignons, etc. En outre, lorsque les revenus s'élèvent, les consommateurs souhaitent avoir accès à une plus grande diversité de légumes, comme on l'observe également à Taiwan lorsqu'on étudie l'évolution de la consommation des ménages depuis 1975.

La demande se déplace également vers des légumes produits en culture biologique, et spécialement sans utilisation de pesticides. Mais, comme il est difficile de savoir ce qu'il en est réellement, les consomma-

teurs se montrent réticents à payer des prix plus élevés. Il faudrait donc mettre au point un moyen simple de vérifier l'utilisation effective de pesticides, ce qui favoriserait la consommation et la production de légumes « biologiques ».

LA DIVERSIFICATION DES SYSTÈMES DE PRODUCTION

Une diversification nécessaire

Il y a plusieurs facteurs qui incitent à diversifier le système céréalier prédominant en Asie. Les plus importants tiennent au fait que la rotation continue céréales-céréales épuise les ressources naturelles (Ali et Velasco, 1994, Cassman et Pingali, 1993). Mais elle est aussi nécessaire pour diversifier les risques, les sources de revenu et l'alimentation. Si l'on considère ce dernier point, il faut rappeler en effet que les consommateurs sont de plus en plus conscients de la nécessité de diversifier leur alimentation, en y incluant des produits tels que les légumes, les fruits, les produits animaux, les poissons et les fruits de mer.

Par ailleurs, la diversification des systèmes de production peut aider à améliorer l'utilisation des ressources des exploitations agricoles. En particulier, la chute des prix du riz (Pingali, 1992) et la pénurie d'eau (qui peut être due à la détérioration des infrastructures d'irrigation, à la diminution de la rentabilité des investissements dans ce domaine et/ou à l'augmentation de la demande d'eau pour des besoins domestiques ; cf. Rosegrant et Pingali, 1994) devraient conduire les producteurs à utiliser l'eau de façon plus efficace et donc à intégrer les légumes dans leurs systèmes de production : ceux-ci permettent en effet de mettre mieux à profit les ressources en eau et donc d'augmenter à la fois la productivité et la rentabilité (Ali et Narciso, 1996).

Enfin, et cela est très important, les études montrent que la production de légumes est beaucoup plus efficace que la production de céréales en termes de création d'emplois (tant pour la famille de l'exploitant que pour les ouvriers agricoles ou les travailleurs des industries de transformation) et de répartition de ceux-ci entre les hommes et les femmes : selon les produits et les pays, elle requiert de deux à dix fois plus d'heures de travail à l'hectare que la riziculture et, pour la plupart des légumes, le travail féminin est très largement majoritaire.

Les contraintes et possibilités de la diversification

Malgré les avantages indiqués ci-dessus, la possibilité d'utiliser les légumes pour diversifier un système de production fondé sur la céréali-culture dépend des conditions socio-économiques, lesquelles varient selon les écosystèmes et les saisons.

Si sur les plateaux la diversification est déjà importante pendant la saison sèche, en revanche les basses terres de la zone tropicale chaude et humide, où domine la culture du riz, ne sont pas favorables à la production de légumes. Celle-ci y est limitée en effet à la fois par les températures trop élevées, surtout pendant la nuit (Peet et Willis, 1993) et par les inondations (Midmore et Pudal, 1996). Il existe cependant des techniques qui permettent de faire face à ces conditions défavorables. C'est ainsi que les maraîchers de la périphérie de Bangkok construisent et entretiennent régulièrement un système de digues et de fossés qu'on nomme *sorjan* et qui permet de réguler l'irrigation des champs de légumes (Sritunga, 1975). Des améliorations similaires sont réalisées pour faire pousser des légumes pendant toute l'année en Chine (Plucknett *et al.*, 1981) et en Indonésie (Pingali, 1992). De même, l'établissement de planches surélevées, les techniques hydroponiques, les greffes ou la culture sous plastique peuvent permettre d'améliorer considérablement les rendements. Mais toutes ces techniques sont coûteuses et difficiles à mettre en œuvre de façon continue, et elles ne sont donc rentables que lorsque l'offre est très restreinte et les prix très élevés, pendant la saison chaude et humide.

Pendant la saison sèche, il est relativement facile dans les plaines irriguées de passer de la culture du riz à celle des légumes. Cependant, il faut parfois modifier entièrement le système d'irrigation : débit des eaux, canaux d'irrigation et de drainage, pentes d'écoulement, etc. (Moya et Miranda, 1989). Aussi certains auteurs (Pingali *et al.*, 1989) ont-ils proposé de modifier seulement l'utilisation du système d'irrigation, comme cela se fait par exemple aux Philippines : dans le nord de ce pays, en effet, les producteurs de légumes irriguent leurs champs avec des tuyaux en caoutchouc qu'ils tiennent sur leurs épaules et ils évitent ainsi de perturber l'irrigation des rizières.

La nature des sols est aussi citée comme un des facteurs limitants de la production de légumes (Pingali, 1992). Cependant, ceux-ci peuvent être améliorés relativement facilement : par exemple, à Bhanderanwala, dans l'intérieur du Sri Lanka, les producteurs utilisent 10 à 20 t de fumier à chaque saison et changent la couche supérieure du sol tous les trois ou quatre ans ; il en est de même sur les plateaux Cameron de Malaisie (Midmore *et al.*, 1995 a).

Une autre contrainte importante est constituée par les disponibilités de main-d'œuvre : comme on l'a vu, la production de légumes requiert beaucoup plus de travail à l'hectare que les autres productions, et en outre il y a souvent un chevauchement des périodes où les besoins de main-d'œuvre sont importants. Les producteurs font face à cette contrainte en ne consacrant qu'une partie de leur superficie cultivée à la production de légumes : 10 à 49 % au Pakistan, par exemple (Government of Pakistan, 1993). Mais les forts besoins de main-d'œuvre, la nécessité correspondante d'embaucher un grand nombre de travailleurs et la hausse des salaires réels expliquent que, dans quelques pays, certaines opérations soient en train d'être mécanisées : il en est ainsi, par exemple, de la récolte et du traitement des tomates.

De façon générale, les coûts de production sont beaucoup plus élevés pour les légumes que pour les céréales : selon les pays, la différence avec le riz peut aller de 50 % à plus de 450 %¹. Afin d'atténuer cette contrainte, des arrangements informels se pratiquent régulièrement, tels que la vente obligatoire de la production aux intermédiaires qui fournissent les intrants ou accordent des crédits de campagne. On peut penser que le développement des marchés financiers permettra bientôt de réduire très nettement les coûts de financement. Cependant, les besoins importants de financement peuvent continuer à constituer une forte contrainte lorsqu'ils vont de pair avec des risques de production élevés.

LA DIVERSITÉ DES SYSTÈMES DE PRODUCTION ET LES CHANGEMENTS PRÉVISIBLES

Une étape essentielle a déjà été franchie par les pays asiatiques dans la production de légumes. Mais l'évolution socio-économique générale de ces pays va probablement induire des modifications importantes dans les systèmes de production, tels qu'ils sont actuellement pratiqués dans les différentes zones écologiques.

Le rôle des facteurs écologiques et du marché

Contrairement aux autres cultures, la culture des légumes est relativement bien répartie entre les différentes zones écologiques. Cela est dû au fait que l'on peut normalement faire face aux contraintes de sol ou

¹ D'après les données par pays présentées à l'atelier sur *Les dynamiques de la production de légumes, de leur consommation et de leur distribution en Asie* (Bangkok, 11-13 octobre 1994)

d'environnement en appliquant les intrants appropriés (comme on l'a vu antérieurement) ou en choisissant des variétés adaptées à chaque zone (par ex. en cultivant des variétés qui résistent bien aux inondations et à la chaleur, comme les aubergines et les légumes-feuilles). La concentration de la culture des légumes dans les zones écologiques favorables est d'ailleurs handicapée par les difficultés de transport entre ces zones et les zones de consommation, par les difficultés d'obtention des crédits nécessaires et par l'absence d'informations sur les marchés potentiels.

En prenant comme critère la proximité des centres de consommation, on peut distinguer trois grands systèmes de production des légumes :

- la production maraîchère, réalisée dans les jardins potagers pour la consommation domestique ou pour les échanges avec les voisins ou les membres de la famille étendue ;
- les systèmes périurbains, lorsque la production se réalise près ou autour des grandes agglomérations ;
- et les systèmes éloignés des centres de consommation, qui dépendent du transport de la production par camion.

Lorsque les marchés ne fonctionnent pas efficacement pour l'affectation des ressources (spécialement le travail et le capital) et la distribution des produits, les systèmes maraîchers et périurbains sont prédominants. Mais alors l'échelle de la production est limitée par la taille du marché, laquelle dépend à son tour de la taille du ménage, de la famille étendue, du village ou de la ville, ainsi que des infrastructures de transport.

Le système de production périurbain, lorsqu'il est situé dans une zone écologique défavorable (comme les zones tropicales humides) est un type particulier de réponse à l'incapacité du marché à approvisionner correctement la ville en légumes provenant des zones éloignées et à absorber la main-d'œuvre urbaine sans emploi. Les coûts de transport élevés, l'accès aisé au crédit et à divers intrants et la possibilité d'utiliser les déchets urbains sont cités dans ce cas parmi les avantages comparatifs du système périurbain (Midmore et Poudal, 1996). Cependant, ces avantages s'estompent lorsque s'améliore la capacité du marché de fournir les intrants et de distribuer les produits dans les centres de consommation. Par ailleurs, beaucoup d'activités qui, comme l'élevage de poulets, produisent des déchets utilisés dans la production périurbaine sont, en raison des préoccupations écologiques, amenées à quitter les grandes villes. Enfin, les producteurs des systèmes périurbains doivent, pour couvrir leurs besoins saisonniers de main-d'œuvre, payer des salaires relativement élevés et sont donc sur ce point désavantagés par rapport aux producteurs des zones éloignées, où la concurrence sur le marché du

travail est moins vive entre l'agriculture et l'industrie. La main-d'œuvre familiale engagée dans le système de production périurbain tend d'ailleurs à l'abandonner pour des emplois mieux rémunérés et plus stables dans l'industrie.

De même, lorsque les marchés fonctionnent efficacement pour la commercialisation des légumes et l'absorption des excédents de main-d'œuvre, cela n'incite guère à produire des légumes dans les jardins potagers. Mais le marché n'est pas toujours capable de répondre aux demandes des consommateurs en ce qui concerne la qualité des produits (notamment l'absence de pesticides), l'époque de mise en vente (notamment pendant la saison chaude et humide) et le niveau des prix. Il peut être avantageux dans ce cas de mettre en place un système de maraîchage adéquat, avec une production s'étendant tout au long de l'année. Néanmoins, bien qu'une telle exploitation maraîchère puisse assurer la subsistance d'une famille de cinq personnes (AVRDC, 1992), un certain nombre de conditions doivent être réunies : une main-d'œuvre familiale excédentaire, la disposition d'un jardin potager et la connaissance des techniques de jardinage. En raison de la faible spécialisation des familles concernées (lorsque la production porte sur un grand nombre de variétés, les techniques correspondantes sont trop compliquées pour elles), les cultures sont rapidement attaquées par les insectes, ce qui limite la rentabilité de l'exploitation. D'autres contraintes viennent de la difficulté à obtenir des semences et un approvisionnement suffisant en eau tout au long de l'année, ou encore du manque d'intérêt des producteurs. En fait, on a observé au Bangladesh que la rémunération du travail engagé dans le maraîchage (soit 0,10 \$/jour) était beaucoup trop faible pour offrir quelque attrait que ce soit. La préférence que montrent actuellement les consommateurs pour les légumes sans pesticides peut donner un nouveau souffle au maraîchage, mais seulement temporairement, le temps que les marchés s'adaptent à cette nouvelle demande.

Ainsi, l'importance relative des différents systèmes de production de légumes dépend des conditions socio-économiques de chaque pays ou région. La plus importante de ces conditions est l'efficacité du marché dans l'approvisionnement des centres de consommation, efficacité qui dépend elle-même des infrastructures de transport et d'entreposage. Par exemple, à Bangkok et Hong-kong, où l'infrastructure de transport est relativement développée, la part du système périurbain dans l'approvisionnement en légumes n'est respectivement que de 8 % et 26 % ; en revanche, à Hô Chi Minh-Ville et Katmandou, où cette infrastructure est encore primitive, sa part est respectivement de 75 % et 60 % (Janson *et al.*, 1994 ; Keift, 1994 ; Midmore *et al.*, 1995). Au Vietnam, bien que l'infrastructure de transport soit encore déficiente, le fait que le gouver-

nement ait relâché l'interdiction d'expédier des légumes vers Ho Chi Minh-Ville à partir de la région de Dalat a considérablement augmenté la part de celle-ci dans l'approvisionnement des zones périurbaines (Khiem et Tien, 1994) ; en outre, les légumes les moins périssables sont produits de plus en plus loin de la ville (Midmore *et al.*, 1995 *b*). Au Bangladesh, une proportion importante des légumes provient des jardins potagers, alors que le rôle de ceux-ci a largement diminué à Taiwan, au Japon, en Corée du Sud, en Thaïlande et aux Philippines.

On peut donc conclure que, au fur et à mesure que les infrastructures de transport et de marché s'étendront à des zones jusque-là difficilement accessibles, le rôle de la proximité dans la localisation de la production de légumes diminuera, tandis que s'accroîtront au contraire fortement les avantages relatifs des régions écologiquement favorables à cette production. Cette tendance ne pourra que s'amplifier avec l'ouverture des économies faisant suite aux négociations du Cycle d'Uruguay.

Le rôle du coût des facteurs de production

Les changements macro-économiques que connaissent les pays asiatiques n'entraînent pas seulement une modification de l'importance relative des différents systèmes de production des légumes, ils ont aussi des conséquences radicales sur la production elle-même.

La restructuration de cette dernière est impulsée principalement par les changements qui affectent le niveau des salaires et les coûts des intrants matériels. Au cours du processus de développement, en effet, les prix des différents facteurs de production suivent normalement des évolutions divergentes, ce qui modifie la part de chacun d'eux dans les coûts totaux de production : le salaire minimum et le coût d'opportunité de la force de travail s'accroissent à un rythme plus rapide que les coûts des intrants matériels (tels que les fertilisants et les pesticides), ceux-ci pouvant même baisser par suite d'une amélioration du transport ou d'une concurrence plus rude entre les opérateurs ; en outre, la part du travail salarié augmente au fur et à mesure que la main-d'œuvre familiale s'engage plus largement dans des activités extérieures à l'exploitation. Cependant, comme la production requiert des activités de gestion plus importantes, et un niveau de technicité plus élevé, la part relative du travail familial, malgré le coût d'opportunité élevé que représente l'engagement dans les activités agricoles, pourra ou non se modifier selon les circonstances.

La comparaison de deux pays se situant à des stades différents du développement économique, l'Inde et Taiwan, permet de faire ressortir comment opèrent ces changements. Si l'on considère par exemple la

production d'oignons, d'une part pour l'Inde en 1978-1979 et d'autre part pour Taiwan en 1992-1993, on observe que la part du travail dans les coûts totaux de production est beaucoup plus faible dans le premier cas (46,8 %) que dans le second (62,7 %), mais que la différence porte surtout sur le travail salarié (19,2 % contre 33,5 %). En revanche, la part des intrants matériels, tels que les engrais et autres produits chimiques, est beaucoup plus élevée en Inde (52,9 %) qu'à Taiwan (22,4 %); dans ce dernier pays, la faible utilisation de ces intrants est compensée par l'emploi de machines, qui représentent 15 % des coûts totaux de production, alors qu'elles sont pratiquement inconnues en Inde dans ce type de culture. Des différences similaires peuvent être observées entre l'Inde et Taiwan pour d'autres productions, de même qu'en Inde entre différentes époques.

Nous avons essayé de montrer comment, dans les pays asiatiques, la production de légumes s'est développée et transformée sous l'effet de différents facteurs, que ceux-ci relèvent des caractéristiques de la demande ou de celles de l'offre.

Les conditions paraissent maintenant réunies pour une expansion plus importante encore de cette production. Mais, pour que ces potentialités se concrétisent, un certain nombre de points doivent retenir l'attention des chercheurs et des décideurs.

Tout d'abord, nous l'avons vu, l'offre de légumes ne répond que difficilement à la demande, particulièrement pendant la saison chaude et humide. Les efforts devraient donc se concentrer sur l'amélioration des approvisionnements pendant cette saison, et à cet effet on peut agir à la fois sur la production et sur la commercialisation.

Concernant le premier point, le problème essentiel est celui de l'utilisation de variétés végétales et de techniques culturales permettant de faire face à des conditions écologiques difficiles. Elles sont certes souvent déjà disponibles, mais leur coût beaucoup trop élevé en restreint l'utilisation à des situations très spécifiques. Il y a donc là un important défi pour la recherche : les rendre accessibles à un plus grand nombre de producteurs, dans un plus grand nombre de zones.

Par ailleurs, il faudrait, après avoir identifié les régions écologiques favorables à la culture des légumes, y encourager la production et y mettre en place un système efficace de commercialisation, de façon à mieux satisfaire les demandes des consommateurs quant au prix des légumes, à leur qualité et la période de leur mise sur le marché. Comme les hautes terres sont les régions les plus favorables à cette culture, mais aussi celles qui sont le plus négligées par les organismes d'intervention dans l'agriculture, le développement de la production de légumes pour

l'approvisionnement des grandes agglomérations y créerait des emplois et des revenus pour les petits paysans ; en outre, le fait qu'ils puissent s'engager dans des activités plus productives les inciterait à ne pas surexploiter les ressources forestières.

Il faut remarquer cependant que les avantages relatifs des hautes terres ou d'autres zones écologiques favorables à la production de légumes peuvent diminuer considérablement avec l'utilisation de techniques très capitalistiques, telles que les cultures hydroponiques. Or, ces techniques font actuellement l'objet d'une très forte demande en Asie, car elles permettent d'étendre les superficies consacrées à la culture des légumes et d'économiser une force de travail dont le coût s'accroît.

Rappelons enfin que, lorsque le revenu s'élève, les consommateurs accordent de plus en plus d'importance à la qualité des légumes. Mais leurs préférences varient selon les pays et les moments. Elles devraient donc être suivies attentivement par les chercheurs et les décideurs, de façon à diversifier l'offre de légumes. Un problème lié est celui de l'accroissement de la demande pour des légumes produits en culture biologique. Une des priorités de la recherche doit être de développer les techniques correspondantes, ce qui permettra aussi de mieux préserver les ressources naturelles. Mais ce sont les consommateurs qui doivent clairement marquer leurs préférences dans ce domaine, car la diminution du coût des intrants chimiques ne peut qu'inciter les producteurs à en accroître l'utilisation.

(Trad. par Georges Courade et Maxime Haubert.)

BIBLIOGRAPHIE

- Ali, M. and Tsou, C. S. (1996), Combating micronutrient deficiencies through vegetables – a neglected food frontier in Asia, *Food Policy* (Forthcoming).
- Ali, M. and Narciso, J. (1996), Farmers perception and economic evaluation of green manure use in the rice-based farming system, *Tropical Agriculture* (Forthcoming).
- Ali, M. and Velasco, L. (1994), Intensification induced resource degradation: the crop production sector in Pakistan, *Social Sciences Division, International Rice Research Institute, Los-Banoeos, Philippines*.
- AVRDC (1994), *Progress Report*, Taiwan, AVRDC, 1993, p. 322-326.
- AVRDC (1993), *Progress Report*, Taiwan, AVRDC, 1993, p. 322-326.
- AVRDC (1992), *Progress Report*, Taiwan, AVRDC, 1993, p. 322-326.
- AVRDC (1992), *Progress Report*, Taiwan, AVRDC, 1993, p. 350-352.

- Cassman, K. G. and Pingali, P. L. (1993), Extrapolating trends from long-term experiments to farmers field : the case of irrigated rice systems in Asia, paper presented at the Working Conference on *Measuring sustainability using long-term experiments*, Rothamsted Experimental Station, 28-30 April 1993.
- Goetz, S. J., Interlinked markets and cash crop-food crop debate in land abundant tropical agriculture, *Economic Development and Cultural Change*, vol. 41, n° 2, January 1993, p. 343-361.
- Government of Pakistan (1993), *1990 Census of Agriculture*, vol. 1 : *All Pakistan Report*, Economic Affairs and Statistical Division, Agricultural Census Organization.
- Jansen, H. G. P., Poudel, D. D., Midmore, D. J. *et al.* (1994), *Sustainable peri-urban vegetable production and natural resource management in nepal : Results of a Diagnostic Survey*, AVRDC, Working Paper N° 8, Tainan, Taiwan.
- Keift, J. (1994), *Between plants and business : Farming style in the Bangkok vegetable industry*, Msc. Thesis, *Agricultural University of Wageningen*, Netherlands/Department of Agricultural Extension Bangkok, AVRDC, Shanhua, Tainan, Taiwan.
- Khiem, N. T. and Tien, T. D. (1994), Agricultural Economic Research on vegetable production systems and consumption patterns in Vietnam, paper presented in the workshop on, *Dynamics of vegetable Production, Consumption, and Distribution Pattern in Asia*, held in Bangkok on October 11-13, 1994.
- Midmore, D. J. and Pudal, D. D. (1996), Asian vegetable production systems for the future, *Agricultural Systems*, vol. 50 (1), p. 51-64.
- Midmore, D. J. Jansen, H. G. P., Dumsday, R. G., *et al.* (1995 a), *Technical and economic aspects of sustainable production practices among vegetable growers in the Cameron highlands*, Malaysia, Terminal Report, AVRDC, Shanhua, Taiwan.
- Midmore, D. J., Jansen, H. G. P., Sinh, S., *et al.* (1995 b), *Peri-urban vegetable production in Hô Chi Minh City*, Vietnam, AVRDC, Tainan, Taiwan.
- Moya, T. B. and Miranda, S. M. (1989), Sociotechnical issues in diversifying rice-based irrigation systems, in A. Valera (ed.), *Crop diversification in irrigated agriculture in the Philippines : Proceeding of a national Workshop*, International Irrigation Management Institute, Digana Village via Kandy, Sri Lanka, p. 4-16.
- Peet, M. M. and Willits, D. H. (1993), Evaluating high night temperature effects on tomato, in G. C. Kuo (ed.), *Adoption of food crops to temperature and water stress*, AVRDC, Tainan, Taiwan, p. 175-187.
- Pingali, P. L. (1992), Diversifying Asian rice-farming systems: a Deterministic paradigm, in S. Barghouti, L. Garbux, and Umali, D. (ed.), *Trends in Agricultural Diversification : Regional Perspectives*, World Bank Technical Paper n° 180, The World Bank, Washington, DC, p. 107-126.
- Pingali, P. L. and Masikat, P., Moya, P. and Papag, A. (1989), The microeconomics of crop diversification in a diversion irrigated system: A progress report from the UTRIS, in A. Valera (ed.), *Crop diversification in irrigated agri-*

culture in the Philippines: Proceeding of a national Workshop, International Irrigation Management Institute, Digana Village via Kandy, Sri Lanka, p. 184-193.

Plucknett, D. L., Chandler, R. F., and Maccalla, T. M. (1981), Fertilization of vegetables, in D. L. Plucknett and H. L. Breemer (ed.), *Vegetable farming in China*, London, Frances printer.

Rosegrant, M. W. and Pingali, P. L. (1993), Sustaining rice productivity growth in Asia: A policy perspective, *Journal of International Development* (Forthcoming).

Stritunga, S. (1975), The intensive Ditch and Dike method for intensive vegetables in Thailand, MSc. Thesis, *Nunos Nueva Ecija*, Central Luzon State University, Philippines.

LA QUESTION AGRAIRE SAISIE PAR LE MARCHÉ

RENTE PÉTROLIÈRE, « PAYSANS » ET « ENTREPRENEURS AGRICOLES » AU VENEZUELA¹

par Olivier DELAHAYE et Jesus SALAZAR*

L'agriculture paysanne historique au Venezuela a été en grande partie marginalisée par les conséquences de l'exploitation pétrolière. L'expansion de la demande sur le marché urbain a déterminé depuis 1950 le développement d'une petite ou moyenne production menée par des agriculteurs immigrés ou d'origine urbaine. Bien que restant à base familiale, elle prend la forme d'entreprises et est très modernisée et intégrée au marché. Elle doit être considérée comme l'une des principales sources de l'approvisionnement alimentaire du pays.

La société vénézuélienne est irriguée, depuis soixante-quinze ans, par la rente pétrolière répartie par l'État. L'une des conséquences de l'exploitation pétrolière a été la pulvérisation de l'agriculture paysanne historique dans une grande partie du pays. La réforme agraire mise en œuvre à partir de 1958 a peu fait pour rétablir une voie paysanne viable de développement dans le fil de l'évolution historique de la campagne vénézuélienne. Mais, dans le même temps, comme l'exprime LLambi (1988, p. 226), « en différents points de l'espace vénézuélien, ont commencé à émerger de nouveaux agriculteurs, sur de nouvelles terres, avec de nouvelles technologies, formant un secteur agricole moderne qui a très peu de rapports avec celui qui existait auparavant ». Ces nouveaux

* Facultad de Agronomía, Universidad Central de Venezuela, Maracay, Venezuela.

1. Cet article présente des résultats du projet : « Caracterización técnico-económica de los agentes que intervienen en el circuito agroalimentario del cambur... », financé par le CDCH de l'Université centrale du Venezuela sous le numéro 01 32 3504 95

agriculteurs, produits dans une certaine mesure de la redistribution étatique de la rente pétrolière, peuvent être considérés comme des moyens ou petits producteurs. Après un rappel de l'évolution historique de la production paysanne au Venezuela, nous étudierons les caractéristiques de ces nouveaux producteurs et leur rôle croissant dans l'approvisionnement du marché interne, ce qui nous conduira à nous interroger sur leur contribution possible à la solution des problèmes.

L'ÉVOLUTION DES FORMES DE PRODUCTION ET DES POLITIQUES AGRAIRES

De la conquête à l'exploitation pétrolière : « conucos » et plantations

La société vénézuélienne se caractérisait au moment de la conquête par un « échelonnement de niveaux de culture qui allait depuis les simples bandes de chasseurs nomades, de cueilleurs ou de pêcheurs, jusqu'aux communautés agricoles sédentaires relativement complexes fabricant des poteries » (Sanoja et Vargas, p. 135).

Les caractéristiques de cette « base indigène »¹ et son importance dans le développement postérieur de la société vénézuélienne ont été mises en évidence, dans les années récentes, par les travaux de Sanoja et Vargas et du groupe socio-historique du CENDES². La technologie indigène sera conservée dans l'agriculture de *conuco*³, qui restera à la base de la production de subsistance jusqu'à la première moitié du XX^e siècle, enrichie par l'apport d'espèces européennes et africaines, mais peu transformée au niveau des techniques. En symbiose avec celle-ci se développera l'agriculture d'exportation, fondée sur la plantation (*hacienda*), qui s'étend dans la région côtière centrale et déterminera la société vénézuélienne depuis le XVIII^e siècle jusqu'aux premières décennies du XX^e siècle.

A côté de celle-ci, un élevage extensif dans les *hatos*⁴ occupe les plaines de l'intérieur (*llanos*). L'agriculture de subsistance se développe soit dans les plantations sous la forme des cultures vivrières des *conucos*, soit d'une façon autonome là où les communautés indigènes

1. Selon l'expression de Carrera Damas, dans son introduction à CENDES, 1981, p. 6.

2. Voir à ce sujet Carvallo et Hernández, 1977 et 1980, ainsi que Hernández, Carvallo et Beroes, 1977 et 1978. Le CENDES est le Centre d'études du développement de l'Université centrale du Venezuela.

3. Exploitation paysanne de polyculture de subsistance, dont l'origine se trouve dans les exploitations indigènes. Voir la caractérisation du « binôme plantation-conuco » dans Carvallo, Hernández et Beroes, 1978.

4. Exploitations d'élevage intensif.

ont pu maintenir dans une certaine mesure leur base productive. Il s'agit alors d'une production familiale paysanne, située dans les Andes et les massifs montagneux, consacrée dans un premier temps à l'auto-subsistance, puis destinée en partie à l'exportation (cacao, et surtout café au XIX^e siècle).

Haciendas, hatos et producteurs familiaux ne se transformeront qu'après 1936, du fait de l'urbanisation croissante qui va exiger une attention plus précise du gouvernement concernant le ravitaillement urbain. Ce seront les programmes de modernisation agricole qui vont provoquer la transformation des exploitations, ou plutôt le développement de nouvelles formes de production.

Deux options possibles pour la modernisation

L'on peut dater avec une certaine précision le début de la modernisation agricole au Venezuela. López Contreras, président de la République qui succéda au dernier des *caudillos*¹ traditionnels, J. V. Gómez, expose en février 1936 son « programme de février », qui peut être considéré comme un manifeste officiel pour la modernisation. Cette même année 1936 voit la fondation du ministère de l'Agriculture et de l'Élevage (MAC), qui institutionnalise le rôle central de l'État dans la modernisation². La loi de terres *baldías* et *ejidas*³ est votée aussi en 1936 ; elle stipule la formation du cadastre des terres agricoles, étape essentielle dans la mise en place d'un marché foncier. A la même époque, sont promulgués les textes essentiels pour le fonctionnement du marché des autres facteurs de la production agricole : en 1937, la loi du travail détermine les conditions du paiement du salaire ; en 1940, la Banque centrale est créée et fixe depuis lors le taux de l'intérêt du capital.

Même si le cadre institutionnel de la modernisation est ainsi posé, et si les intentions du gouvernement en la matière sont exprimées relativement clairement⁴, son contenu concret n'est pas défini précisément, et

1. Chefs militaires et propriétaires fonciers qui menèrent les guerres civiles du XIX^e siècle.

2. Le programme de février est explicite quant au modèle technologique recherché (« Aujourd'hui notre production agricole doit rivaliser avec celle de pays où les méthodes scientifiques ont été introduites depuis longtemps »), ainsi qu'au rôle central du MAC dans sa mise en œuvre.

3. *Baldías* : Terres nationales, *Ejidas* : Terres municipales.

4. Le plus explicite à ce sujet est probablement le premier ministre de l'Agriculture, Alberto Adriani, qui déclarait : « Dans cette étendue de l'Orénoque aux Andes, il faut commencer à compter et à mesurer. On nous dit que nous sommes riches, mais la richesse n'a de valeur que lorsqu'elle peut s'échanger entre les hommes » (Cité par Chiozzone dans le journal *El Nacional* du 16 mars 1980, sous le titre : « Le général López Contreras et la réforme agraire »). L'on pourrait difficilement exprimer plus clairement l'importance d'un marché foncier.

l'on observe différentes positions à ce sujet. Elles peuvent se regrouper autour de deux propositions opposées :

a) l'objet de la modernisation est l'agriculture historique, articulée aux formes de production qui existent depuis la colonie ; l'État, qui est le propriétaire du sous-sol et perçoit la rente pétrolière, utilisera ses revenus pour orienter et affermir son évolution. Ce point de vue correspond aux partis se réclamant du marxisme, aux organisations paysannes¹ et à des secteurs urbains de classe moyenne.

b) l'agriculture historique ne peut se moderniser, son retard n'est pas récupérable (un auteur parle à son sujet d'un « système primitif seulement susceptible de reculer, mais jamais d'avancer »)². Il faut développer une agriculture moderne à partir d'éléments importés : technologie mécanisée, usage intensif d'inputs industriels, importance parmi les producteurs des immigrants européens ou bien de commerçants, industriels ou fonctionnaires urbains³. L'État doit favoriser cette orientation, dans laquelle le seul rôle prévu pour le paysan est d'apporter sa force de travail. C'est le point de vue des importateurs, de certains industriels et de secteurs technocratiques urbains (militaires et fonctionnaires). Dans ce contexte, les formes historiques de production végètent (cas du *hato*) ou périssent (les *haciendas* sont l'objet d'un abandon croissant qui laisse la place à une production paysanne de subsistance)⁴.

Dans la réalité, ces deux orientations vont coexister et seront mises en œuvre parallèlement, avec la priorité donnée à l'une ou l'autre selon les secteurs les plus proches du pouvoir lors des gouvernements successifs⁵, jusqu'à la fin des années soixante. Cependant le développement accéléré⁶, à partir de 1950, d'entreprises commerciales aux caractéristiques nouvelles, qui appliquent une technologie essentiellement mécanique et produisent des cultures agro-industrielles sur des superficies petites ou moyennes⁷, va transformer profondément la scène agraire. En effet, elles répondent avec dynamisme à la croissance du marché interne,

1. Un syndicat paysan national a été fondé en 1945. Les grands producteurs ont créé une organisation autonome plus tard, en 1960.

2. Cabrera, 1946, p. 5.

3. Le modèle concret de cette orientation est la colonie de Turén, créée en 1952. Voir à ce sujet LLambi, 1988, p. 72 et sq.

4. Rodríguez (1981) montre comment, dans les années trente, les tentatives de la production paysanne pour approvisionner le marché interne se sont heurtées à la permanente surévaluation du bolivar, favorisant les importations.

5. Pour un examen des orientations de la modernisation au cours des périodes successives entre 1936 et les années actuelles, voir Delahaye, 1983, p. 35 et sq.

6. En 1961, les productions « modernes » (essentiellement les cultures agro-industrielles) représentaient 42,65 % de la valeur de la production végétale, au lieu de 27 % en 1937, selon Rodríguez, 1981 ; le pourcentage correspondant au café et au cacao, cultures fondamentales de l'agriculture historique, passe de 50 à 19,59 % pendant la même période.

7. Pour leur caractérisation, voir surtout LLambi, 1988.

et les gouvernements vont leur donner une priorité croissante dans l'affectation des ressources. Ces entreprises n'ont pas de rapport avec l'agriculture historique vénézuélienne. Elles se développent d'ailleurs sur des terres publiques, non appropriées par les formes de production historiques. Elles appliquent un paquet technologique importé pour sa plus grande part ; dans la majorité des cas, l'agriculteur lui-même est soit étranger (surtout espagnol, mais aussi portugais ou italien), soit d'origine urbaine. Elles représentent actuellement le secteur le plus important dans l'agriculture : c'est la deuxième des options possibles de modernisation qui s'impose.

La période actuelle : des faits en contradiction avec la loi

Les années actuelles, depuis 1958, correspondent à la mise en place, au développement, au déclin et à la chute de la politique économique dite de substitution des importations, dont la réforme agraire représentait un pilier essentiel pour la croissance du marché interne. L'acte de décès de cette politique a été signé en 1989, avec l'application des mesures de libéralisation de l'économie et d'ouverture commerciale à l'extérieur, imposée par les organismes financiers internationaux comme corollaire de leur intervention pour renflouer une monnaie en perte. Cette période est aussi encadrée par les soulèvements populaires les plus importants du XX^e siècle au Venezuela : en janvier 1958, les émeutes de la rue furent un facteur essentiel de la chute du dictateur Pérez Jimenez ; tandis que la révolte spontanée du 27 février 1989 (faisant suite à l'annonce de la nouvelle politique, qui supprimait les subventions à la consommation de nombreux produits), ainsi que la tiédeur de la population urbaine face aux demandes d'appui au gouvernement lors des tentatives de coup d'État de 1992, marquaient la fin du mythe de l'adhésion populaire au régime démocratique mis en place en 1958.

Voyons rapidement, tout d'abord, les principaux axes de la politique gouvernementale. Les faits observés font penser que celle-ci est dirigée vers les deux voies de la modernisation agricole exposées plus haut :

— *Le développement de l'agriculture historique* est inscrit dans la loi de réforme agraire votée en 1960 ; les *haciendas* et *hatos* sont incités à se moderniser par des dispositions qui protègent les propriétés remplissant les conditions de la « fonction sociale » ; les exploitations paysannes sont en principe dotées de terre, mais aussi d'assistance technique, crédit, logement, éducation, etc., toutes dispositions prévues dans la loi. Dans

les faits, ces orientations ne vont pas montrer de résultats probants¹. Le nombre de paysans dotés de terre par l'Institut agraire national (IAN, organisme responsable de la mise en œuvre de la réforme) ne semble pas avoir dépassé le tiers des estimations initiales, et la réforme agraire restera bien loin de ressembler à une voie paysanne du développement agricole.

— *La priorité dans les orientations de la politique agricole correspond plutôt à la mise en œuvre des conditions qui permettent le développement des nouvelles formes d'exploitations commerciales moyennes*², essentiellement sur terres publiques, loin des zones mises en valeur par l'agriculture historique où les terres sont déjà appropriées. L'on observe en particulier :

- l'ouverture de voies de communication qui permettent de coloniser les terres de la frontière agricole ;
- la tolérance de plus en plus favorable à l'occupation des terres publiques, en particulier celles de la réforme agraire, par différents procédés (occupation pure et simple, ou achat illégal de leur parcelle aux bénéficiaires de la réforme agraire) : les terrains de la réforme agraire vont être de plus en plus destinés à ce type de producteurs, et de moins en moins aux paysans qui reçoivent, depuis quelques années, moins de la moitié de la terre répartie dans le cadre de la réforme agraire (voir à ce sujet Delahaye, 1989, p. 10 et sq.) ;
- un crédit agricole public en augmentation constante.

L'accent est mis sur un modèle technologique mécanisé, fort consommateur d'intrants industriels, qui fait reposer l'augmentation de la production sur l'extension des surfaces cultivées tandis que les rendements stagnent.

L'impact de la réforme agraire en matière de production et de tenure

Il faut ici rapidement faire le point sur ses résultats en matière de production et de restructuration de la tenure. Bien que les premiers programmes insistent sur l'affectation de terres privées (CENDES, 1969), le patrimoine territorial de l'Institut agraire national s'est constitué essen-

1. Sauf peut-être en ce qui concerne la modernisation du *hato*, Carvallo (*op. cit.*, p. 121) écrit à ce sujet : « L'usage de clôtures, l'établissement de pâturages artificiels, les croisements et les soins vétérinaires ont modifié d'une manière lente et substantielle les formes de l'organisation du travail, faisant du *hato* une exploitation d'élevage d'un clair caractère capitaliste. » Mais il est difficile d'évaluer l'influence sur ce point de la réforme agraire, dans la mesure où elle n'a affecté que très peu de terres privées dans les régions d'élevage. Quant à la *hacienda*, Hernández (1988) décrit sa disparition presque complète.

2. Voir à ce sujet LLambi, déjà cité, et Vessuri, 1978.

tiellement à partir de terres publiques (il est évalué actuellement à 2 millions d'hectares de terres d'origine privée et plus de 13 millions d'hectares de terres d'origine publique). L'on observe un abandon¹, probablement croissant, de la part des bénéficiaires, qui vendent leur parcelle illégalement, sous différentes formes. Pour tenter de contrôler cette situation, après diverses tentatives sans succès, l'Institut a mis en œuvre, à partir de 1979, le programme de « Régularisation de la tenure », lequel délivre un titre aux producteurs qui se sont installés sur des terres de la réforme agraire par achat à un bénéficiaire originel ou par occupation pure et simple. Le rythme annuel de la dotation a baissé de 350 000 ha dans les années 1960 à 80 000 depuis 1979, tandis que la tenure de 320 000 ha est régularisée chaque année pendant cette dernière période. L'on peut estimer par exemple (Delahaye, 1993) que plus de 1 290 000 ha des 2 600 000 ha régularisés entre 1979 et 1990 à de petits producteurs (contre 2 200 000 à de moyens producteurs) seront appropriés (du fait de l'abandon et de la vente de la parcelle) en l'an 2000 par de moyens producteurs, qui contrôleront alors près de 3 500 000 ha sur un total de 4 800 000 ha couverts par le programme. Cela veut dire que les programmes de la réforme agraire s'orientent toujours plus vers la validation du contrôle de nouveaux producteurs sur les terres publiques, en régularisant des situations de fait produites par l'occupation ou l'achat illégaux de parcelles de terres de l'Institut agraire.

En matière de production, les bénéficiaires directs² de la réforme agraire (en général petits producteurs) apportent une fraction réduite de la production nationale : 20,3 % de la production végétale entre 1968 et 1975, et 2,2 % de la production animale entre 1968 et 1973, selon les seuls chiffres disponibles du MAC. Il est probable que ces pourcentages ont diminué depuis. Mais la production apportée par les « bénéficiaires indirects »³ (moyens ou petits producteurs) est beaucoup plus considérable, même si elle n'est pas connue avec précision.

L'impact de la réforme agraire en matière de tenure peut être évalué de trois points de vue :

a) *Le nombre de producteurs directement dotés de terre* est difficile à évaluer avec précision, du fait de l'abandon par les bénéficiaires des terrains attribués, qui est ignoré par les statistiques officielles. Par exemple, un recensement exhaustif des terres de l'Institut agraire en 1969 (Venezuela, IAN, 1970), a dénombré sur ses terres un total de 95 320 familles

1. Évalué à 5 % par an du nombre total de bénéficiaires entre 1969 et 1975 (Delahaye-Richter). En l'absence de données globales, de nombreuses études partielles semblent indiquer qu'il est resté élevé.

2. Producteurs dotés d'une parcelle par l'Institut agraire national.

3. Producteurs qui exploitent des terres de l'Institut agraire national en vertu d'un acte formellement illégal : occupation pure et simple, achat illégal, etc.

sur 1 254 026 ha, quand le total de dotations qui apparaît dans les rapports annuels entre 1959 et 1968 est de 132 123 familles sur 3 300 733 ha. En 1975, un autre inventaire au niveau national (Venezuela, IAN, 1976) recense 125 054 bénéficiaires sur 2 794 602 ha, quand les rapports annuels indiquent 181 617 familles dotées entre 1959 et 1974 sur 5 461 297 ha. Il est probable que c'est l'abandon par les bénéficiaires (joint à la vente illégale de leur parcelle) qui explique ces divergences en matière de dotation.

b) *L'Institut agraire est propriétaire d'une fraction très importante des terres des exploitations agricoles* : l'étendue de son patrimoine territorial est, selon des évaluations prudentes, de 15 millions d'hectares, c'est-à-dire près de 50% de la superficie des exploitations agricoles (SEA) en 1985. Certaines estimations atteignent 18 millions d'hectares.

c) *L'évolution de la structure de la tenure* entre 1961 et 1985 (date du dernier recensement) montre (tableau 1) que, au long de la période de la réforme agraire, l'importance relative des petites exploitations (moins de 20 ha) diminue de 4,9% à 4,2%, ainsi que celle des grandes (plus de 1 000 ha) qui passe de 71,7% à 57,9% de la SEA. Ce sont les exploitations moyennes (50 à 1 000 ha) qui augmentent substantiellement leur importance relative (de 20,3% à 34,3% de la SEA). L'on peut penser que la réforme agraire n'a pas eu d'impact important en matière de restructuration de la tenure de la terre en faveur des petits producteurs. L'évolution de l'indice de Gini le confirme : il a baissé seulement de 0,915 en 1961 à 0,888 en 1985 (il avait baissé de plus de 0,200 dans des pays comme le Mexique, Taiwan ou l'Égypte, après la réforme agraire).

TABLEAU 1. — *Venezuela : évolution de la structure de la tenure de la terre des exploitations agricoles (1961-1985)*

Classe de superficie (ha)	Nombre d'exploitations				Superficie des exploitations			
	Nombre		Pourcentage		Hectares		Pourcentage	
	1961	1985	1961	1985	1961	1985	1961	1985
0-19,9	254 906	279 072	79,7	73,2	1 260 402	1 308 218	4,9	4,2
20-49,9	28 600	39 714	8,9	10,4	816 791	1 124 550	3,1	3,6
50-199,9	18 899	35 391	5,9	9,3	1 661 883	3 174 690	6,4	10,1
200-999,9	8 949	19 067	2,8	5,0	3 610 566	7 571 655	13,9	24,2
1 000 et plus	4 123	5 608	1,3	1,5	18 655 220	18 099 042	71,7	57,9
Expl. sans terres	4 617	2 424	1,4	0,6				
Total	320 094	381 276	100	100	26 004 862	31 248 155	100	100

Source : Recensements agricoles.

Voyons maintenant les changements que l'on peut observer au niveau des formes de production¹, qu'elles correspondent à l'évolution des exploitations paysannes historiques, ou à l'essor de nouvelles formes de moyenne production commerciale.

LES FORMES ACTUELLES DE PETITE ET MOYENNE PRODUCTION

Les exploitations des Andes ont subi une évolution contrastée². Après être revenues, dans une certaine mesure, à l'autosubsistance du fait de la crise de l'agriculture d'exportation des années trente, qui a intensifié l'exode paysan vers les plaines, elles voient souvent se développer une culture maraîchère à partir de 1950. Puis la réforme agraire influe, plus du fait des programmes de crédit qui induisent la mécanisation et l'usage d'intrants, que par la répartition de terres, très limitée dans les Andes. L'expansion de la culture maraîchère, parallèle au déclin du café, provoque une différenciation croissante des exploitations. Dans les *llanos*, la production paysanne autonome était très peu développée, pratiquement jusqu'aux années cinquante, non seulement du fait de l'hostilité historique manifestée par les éleveurs vis-à-vis de l'établissement d'une petite production en dehors des *hatos*, mais aussi en raison du développement du paludisme au XIX^e siècle. Pour J.-L. Hernández, l'on ne pouvait observer de telles exploitations qu'au bord de l'Orénoque et des rivières des *llanos*, et autour des grandes villes. Au sud de l'État de Zulia, elles apparaissent le long des rivières et des chemins de fer construits à la fin du XIX^e siècle, qui servent de voies de communication entre les Andes et le lac de Maracaibo pour l'exportation du café.

A partir de 1950, on observe des changements importants du fait de la construction d'infrastructures et de l'élimination du paludisme dans les *llanos*, qui allaient rendre possible le défrichement de la frontière agricole, essentiellement dans les États (Barinas et Portuguesa) du piémont andin. La réforme agraire accélère le processus en organisant la colonisation de la frontière agricole par les exploitations paysannes et en imposant par ses programmes de crédit une technologie mécanisée forte consommatrice d'intrants. Cette évolution passe par des phases contrastées : après un développement parallèle de petites et moyennes exploitations, ces dernières restent pratiquement les seules, les autres se limitant à fournir de la main-d'œuvre salariée pour les périodes de pointe.

1. La *hacienda* disparaît ou se fragmente en exploitations commerciales moyennes (voir Hernández, 1988). On a vu que le *hato* se modernise à un rythme très lent.

2. Voir à ce sujet J.-L. Hernández (1983), sur lequel nous nous appuyons pour la suite de ce paragraphe.

Des « entrepreneurs », souvent d'origine étrangère

Bien qu'invoquées dans de nombreux rapports, les nouvelles formes de moyenne production commerciale ont fait l'objet de peu d'études systématiques, jusqu'au récent travail de Luis LLambi (1988). Celui-ci examine les situations régionales les plus importantes, et en particulier la production mécanisée de céréales dans le district de Turén de l'État de Portuguesa, ainsi que celle de lait et de viande du district de Perijá, dans l'État de Zulia. Dans les deux cas, la majorité des producteurs n'est pas originaire du district¹. L'infrastructure routière construite par l'État fédéral joue un grand rôle : plus tôt, à Perijá, sous l'impulsion des recherches pétrolières dès les années vingt, plus tard, à Turén, du fait de la réalisation d'un vaste programme de colonisation officielle dans les années cinquante. Les terres concernées sont en général publiques (occupées par des formations indigènes qui en seront violemment expulsées par les colons, à Perijá ; communales ou *baldias*, siège d'une agriculture paysanne extensive, à Turén). Le modèle technologique est mécanisé et fort consommateur d'intrants. L'emploi de salariés est beaucoup plus important à Perijá qu'à Turén. Dans tous les cas, les exploitations produisent pour le marché dès leur origine ; elles ne correspondent pas à la transformation d'unités plus ou moins autarciques. Leur rapport au marché est aussi prédominant en ce qui concerne l'usage d'intrants². Enfin, leur accès à la terre se fait de plus en plus par l'intermédiaire du marché³, et le besoin de crédit hypothécaire pousse à l'accentuation de leur caractère commercial. Les agriculteurs protagonistes de ces formes de moyenne production sont appelés, d'une façon générale, *empresarios* (entrepreneurs).

Il n'existe pas d'étude exhaustive au niveau national de ces agriculteurs commerciaux. Cependant, des recherches ponctuelles les caractérisent dans différentes situations : Moreno (1993) décrit à ce sujet les producteurs de pomme de terre en Aragua, dont 85 % occupent moins de 10 ha ; 70 % d'entre eux ont un domicile urbain, et 50 % sont d'origine étrangère (40 % viennent des îles Canaries, 10 % du Portugal). Dans la même région, Salazar (1997) observe une majorité (croissante

1 Une proportion importante est d'origine urbaine ou étrangère, ce qui illustre bien leur situation extérieure vis-à-vis de l'agriculture historique. A Turén, l'on observe de 25 à 60 % d'étrangers et de 23 à 36 % de domiciliés en ville parmi les acheteurs de terrain, entre 1958 et 1990 (Delahaye, 1993).

2. L'on ne peut faire la même généralisation en ce qui concerne la force de travail. Si celle-ci est essentiellement salariée dans le sud du Zulia où les travailleurs sont souvent d'origine colombienne (Moreno, 1993), elle a un caractère familial important dans l'agriculture mécanisée de Barinas et Portuguesa.

3. Qu'il s'agisse du marché légal, ou d'un marché informel très actif sur terres publiques, voir Delahaye, 1993.

avec la taille de l'exploitation, voir tableau 2) d'urbains parmi les producteurs de bananes. Il décompte une majorité d'étrangers (Espagnols ou Portugais) chez les producteurs de bananes qu'il étudie¹ (tableau 3).

TABLEAU 2. — *Vallées d'Aragua.*
Domicile des producteurs de bananes (pourcentage)

Domicile	« Petits producteurs » (S < 5 ha)	« Moyens producteurs » (S entre 5 et 25 ha)	« Grands producteurs » (S > 25 ha)
Exploitation	9,0	5,0	
Petit centre urbain proche	91,0	79,0	
Grand centre urbain		16,0	100,0

S = superficie.

Source : Salazar 1997, p. 39.

TABLEAU 3. — *Venezuela, vallées centrales de l'État d'Aragua.*
Nationalité des producteurs de banane
selon la superficie de l'exploitation (pourcentage)

Nationalité d'origine	« Petits producteurs » (S < 5 ha)	« Moyens producteurs » (S entre 5 et 25 ha)	« Grands Producteurs » (S > 25 ha)
Vénézuélienne	46	40	33,3
Espagnole (canarien)	9	20	33,3
Espagnole (continental)	9	25	
Portugaise	36	10	16,7
Autre		5	16,7

Nationalité actuelle	« Petits producteurs » (S < 5 ha)	« Moyens producteurs » (S entre 5 et 25 ha)	« Grands Producteurs » (S > 25 ha)
Vénézuélienne	59	70	67,0
Espagnole (canarien)	5		16,7
Espagnole (continental)		20	
Portugaise	36	10	16,7
Autre			

S = superficie

Source : Salazar, 1997, p. 36.

1. Ces derniers occupent d'ailleurs, dans 58 % des cas, des terres de la réforme agraire achetées illégalement au premier bénéficiaire, 90,7 % cultivent moins de 20 ha (79,2 % moins de 10 ha).

Dans un autre contexte, Arias (1995) montre comment les petits producteurs d'un bourg des Andes ont réagi aux changements macro-économiques récents (les mesures d'ajustement structurel) en se spécialisant dans deux cultures commerciales (carotte et pomme de terre) et en intensifiant l'usage des intrants les moins coûteux. Dans ce dernier cas, ces transformations s'accompagnent d'une croissante hétérogénéité technologique, due aux différences dans l'accès aux intrants, et surtout d'une croissante « dégradation des conditions de vie et de travail de la population » (*ibid.*, p. 100), produite tant par l'aggravation des conditions écologiques (usage intensif de produits chimiques en particulier) que par la restriction des politiques sociales du gouvernement.

Une distinction difficile entre « petite » et « moyenne » production

Les études citées considèrent un univers qui dépasse l'éventuel groupe des « moyens » producteurs. Arias considère comme « grands » producteurs (6,9 % de son échantillon) ceux qui cultivent plus de 5 ha (il s'agit de cultures maraîchères intensives) et « petites » les exploitations de moins de 2 ha (43,1 %). Le travail familial y est essentiel, dans pratiquement tous les cas. Il consacre un chapitre au rôle économique et politique des producteurs immigrants de Colombie, ce qui nous indique son importance, même si elle n'est pas chiffrée avec précision. Salazar observe des caractéristiques semblables chez les producteurs de banane de Zamora en Aragua : modèle technologique à forte consommation d'intrants industriels, importance du travail familial chez les petits exploitants, taille des exploitations réduites (tableau 4), domicile urbain pour la grande majorité des producteurs¹, nationalité d'origine étrangère dans plus de la moitié des cas. D'autre part, les exploitations se trouvent souvent sur des terres de la réforme agraire achetées (illégalement) au bénéficiaire originel.

La nationalité étrangère d'une proportion importante de ces producteurs confirme que la production est en grande partie le fait d'immigrants, qui apportent (particulièrement dans le cas des Canariens) une tradition paysanne venue d'ailleurs. L'on peut observer que cette paysannerie semble s'enraciner différemment selon sa nationalité d'origine : si les Espagnols se nationalisent dans une proportion importante, les Portugais conservent leur nationalité (tableau 3).

1. Au niveau de toute la région (Zamora), à partir des études réalisées par Salazar et Moreno, l'on a relevé chez les acheteurs de terrains agricoles (Delahaye, 1993) des pourcentages élevés de domicile urbain (plus de 30%), ainsi que de professions non agricoles (commerçants ou diplômés universitaires : plus de 40%).

TABLEAU 4. — Vallées d'Aragua : taille des exploitations des producteurs de banane et importance relative du travail familial

Taille (superficie de l'exploitation)	Pourcentage du nombre total d'exploitations	Superficie moyenne (ha)		Pourcentage du travail familial dans le travail total
		Totale	Plantée	
« Petites » (5 ha ou moins)	55,4	2,9	2,7	90,0
« Moyennes » (de 5 à 25 ha)	40,1	11,9	9,2	11,1
« Grandes » (plus de 25 ha)	4,5	45,5	37,6	

Source : Salazar, 1997 (p. 26 et 47).

D'une façon générale, l'apport des exploitations « petites et moyennes » dans la production végétale nationale est très élevé : Rodriguez (1987, p. 199) l'estime à plus de la moitié dès la fin des années cinquante. Mais l'on voit qu'il faut considérer comme petite production au Venezuela une grande variété de formes productives. A côté des restes de l'agriculture paysanne historique (qui ne subsistent que dans les Andes et l'Orient), l'on observe le développement de formes nouvelles, apparues dès les années cinquante, pour alimenter le marché interne. Le producteur est souvent de domicile urbain, de nationalité étrangère. Le modèle technologique est essentiellement importé, en ce sens qu'il ne correspond pas à une évolution de la production historique vénézuélienne. La distinction entre une « petite » et une « moyenne » production n'est pas aisée, dans la mesure où souvent seule la dimension (et l'importance relative du travail familial) sont différentes.

CONCLUSION : LA PETITE PRODUCTION AU VENEZUELA PEUT-ELLE RÉSOUDRE LA QUESTION ALIMENTAIRE ?

Au Venezuela, les fluctuations de la rente pétrolière au cours des dernières décennies (« boom » pétrolier des années soixante-dix suivi de la baisse des prix et de la production qui se manifeste à partir de 1983), sont à l'origine d'années d'euphorie (1974-1982), puis de crise. La situation de plus en plus difficile de l'économie a conduit à mettre en place des politiques d'ajustement structurel (voir Gutierrez *et al.*) dont les conséquences peuvent s'observer dans l'évolution du revenu individuel, qui décroît de 34 % dans les six dernières années. Tandis que l'importation, permise par les disponibilités en devises, fournit une proportion croissante de la consomma-

tion alimentaire (actuellement proche de 60 %), la ration calorique quotidienne moyenne de la population diminue et fluctue entre 2 200 et 2 500 calories, c'est-à-dire que, pour une part importante de la population, elle devient inférieure aux normes internationales à partir de 1989. L'apport possible de la petite production à l'approvisionnement alimentaire du Venezuela doit être considéré en fonction de ses traits particuliers. A côté de la production paysanne historique, une petite et moyenne production s'est développée, réalisée majoritairement par des producteurs d'origine urbaine ou, dans une proportion importante, étrangers. Elle ne provient pas d'une évolution de la production paysanne historique et maintient peu de rapports avec elle, si ce n'est qu'elle achète ou occupe des terres de la réforme agraire. Ce dernier aspect, son caractère d'entreprise commerciale, l'ont souvent convertie en la cible favorite des défenseurs des paysans vénézuéliens. Cependant, il s'agit d'une production de petite échelle, de caractère familial, et qui montre une flexibilité remarquable d'adaptation (LLambi, 1988). Son importance dans la production nationale montre qu'il ne sera pas possible de résoudre la crise alimentaire sans son apport. Au lieu de la dénoncer au nom d'un paysan mythique (la paysannerie historique a pratiquement disparu depuis longtemps d'une grande partie du territoire), ne serait-il pas plus raisonnable de la considérer comme la principale possibilité de production interne d'aliments pour le Venezuela ?

BIBLIOGRAPHIE

- Arias, E. (1995), *Las políticas de ajuste estructural y los productores hortícolas de Pueblo LLano (Estado Mérida)*, Maracay, Universidad Central de Venezuela, Facultad de Agronomía, thèse de mastère en Développement rural, 112 p.
- Cabrera, H. (1946), *Intereses nacionales. Breve enfoque de nuestro actual problema agropecuario*, Caracas, Grafolit, 39 p.
- Carvalho, G. (1985), *El ható venezolano*, Caracas, Trópykos, 172 p.
- Carvalho, G., et Hernández, J. de (1977), *Notas para el estudio del binomio plantación-conuco en la hacienda agrícola venezolana*, Communication, II Encuentro de historiadores latino-americanos, 20/26-7-1977, Caracas, 50 p.
- Carvalho, G., et Hernández, J. de (1980), *Formas de ocupación del espacio en la Venezuela agroexportadora*, Caracas, CENDES - Universidad Central de Venezuela, mimeo, 68 p.
- CENDES (1981), *Formación histórico-social de Venezuela*, Caracas, Universidad Central de Venezuela, 214 p.
- Delahaye, O. (1983), *Política estatal y mercantilización de la tierra agrícola en la región central de Venezuela (1936-1982)*, Trabajo de ascenso, Facultad de Agronomía, Universidad Central de Venezuela, Maracay, 314 p.

- Delahaye, O. (1989), Réforme agraire et marché foncier en Amérique Latine : quelques réflexions au sujet des cas vénézuélien et chilien, *Économie rurale*, n° 191, p. 8-12.
- Delahaye, O. (1993), *Politiques foncières, lutttes agraires et marché foncier au Venezuela (1958-1990)*, thèse d'État, Paris I, 638 p.
- Delahaye, O., et Richter, G. (1982), *Reforma agraria y proletarización*, Maracay, Facultad de Agronomía, Universidad Central de Venezuela, 2 t.
- Gutierrez, A., Ablan, E., et Abreu, E. (1995), Políticas de ajuste y seguridad alimentaria en Venezuela (1983-1993), *Agroalimentaria*, n° 1, p. 43-52.
- Hernández, J. de, Carvallo, G., et Beroes, M. (1977), *Significación de la tecnología indígena en la conformación de la agricultura venezolana*, Caracas, CENDES-Universidad Central de Venezuela, mimeo, 18 p.
- Hernández, J. de, Carvallo, G., et Beroes, M. (1978), *Estudio del binomio plantación-conuco en la hacienda agrícola venezolana*, Caracas, CENDES-Universidad Central de Venezuela, mimeo, 38 p.
- Hernández, J. L., sans date (1983?), *La evolución de las formas de producción campesina o familiar en la agricultura venezolana. 1930-1980*, Caracas, mimeo, 138 p.
- Hernández, J. de (1988), *La hacienda venezolana*, Caracas, Trópykos, 320 p.
- LLambi, L. (1988), *La moderna finca familiar*, thèse de doctorat. CENDES-Universidad Central de Venezuela, Caracas, 340 p.
- Moreno, C. (1993), *La pequeña y la mediana producción agrícola en el estado Aragua : un estudio de los productores de papa y tomate de la región*, Universidad Central de Venezuela, Facultad de Agronomía, 188 p.
- Rodríguez, J. E. (1981), Una interpretación del desarrollo histórico de la producción campesina en Venezuela, *Desarrollo rural*, n° 6, p. 39-58.
- Rodríguez, J. E. (1987), *La concentración económica en la agricultura*, Trabajo de ascenso, Facultad de Agronomía, Universidad Central de Venezuela, Maracay, 296 p.
- Salazar, J. R. (1997), *Caracterización técnico-económica de los agentes que intervienen en el subsistema producción del circuito agroalimentario del cambur en el estado Aragua y sus relaciones con los agentes comercializadores*, thèse de mastère en Économie agricole et commercialisation, Caracas, Universidad Central de Venezuela, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, 156 p.
- Sanoja, M., et Vargas, I. (1974), *Antiguas formaciones y modos de producción venezolanos*, Caracas, Monte Avila, 290 p.
- Venezuela, IAN (1970), *Resultados del programa de investigación de la tenencia*, Caracas, 3 vol..
- Venezuela, IAN (1976), *Inventario nacional de tierras y beneficiarios de la reforma agraria*, Caracas, 3 vol.
- Vessuri, H. (1978), Colonización agrícola, Desarrollo capitalista y Tecnología. El caso de los productores de Turén, in CENDES, *Cambio Tecnológico y Organización de la Producción agrícola en Venezuela*, Caracas, p. 18-48.

TRANSITION POLITIQUE, « PAYSANS » ET « ENTREPRENEURS AGRICOLES » EN AFRIQUE AUSTRALE

par Roger MEUNIER*

La fin des dominations blanches en Afrique australe a actualisé la question de la réforme agraire et de la redistribution foncière. Bien que l'ampleur de la dépossession subie par les communautés africaines suggère des mesures radicales, celles-ci se heurtent à des obstacles à la fois économiques, politiques et sociaux, renforcés par les nouvelles contraintes liées à la mondialisation et aux politiques d'ajustement structurel. Depuis quinze ans, le Zimbabwe reste à la recherche d'une réforme agraire introuvable. Quant au nouveau pouvoir sud-africain, il semble s'orienter vers une redistribution foncière limitée. En l'absence d'une véritable mobilisation populaire pour la terre, les partisans d'une réforme agraire radicale se trouvent marginalisés. De fait, l'ANC s'est rallié aux vues de la Banque mondiale visant à la constitution d'un nouveau secteur paysan, composé de petits producteurs familiaux orientés vers le marché, tout en laissant en place une grande partie des fermes blanches et l'agriculture de survie ou de complément présente dans les anciens batoustans.

La dépossession foncière massive des communautés indigènes constitue un point commun de l'histoire coloniale de l'Afrique du Sud, du Zimbabwe (ex-Rhodésie) et de la Namibie. Dans ces trois pays, depuis environ un siècle, s'est mise progressivement en place une structure duale de l'agriculture opposant un secteur traditionnel, cantonné dans des réserves et faiblement orienté vers le marché, et un secteur agro-pastoral contrôlé par des fermiers blancs, bénéficiant du soutien de l'État colonial, et présentant les traits d'une agriculture capitaliste, assurant à la fois la subsistance des villes et une participation active au commerce

* École des hautes études en sciences sociales et GDR 846 du CNRS

international des produits agricoles. La récente arrivée au pouvoir de la majorité noire, qui dans les trois cas s'est faite dans le cadre de transitions politiques négociées, actualise une question agraire complexe, riche d'implications politiques et économiques, alors que jusque-là n'était envisagée qu'une question foncière, essentiellement posée en termes idéologiques. Dans les formulations les plus fréquentes, on aboutissait à une aporie mettant fondamentalement en cause la légitimité du processus colonial, l'opposition des droits historiques collectifs des anciens possesseurs de la terre – les communautés indigènes exigeant la restitution de la terre ancestrale – et de ses actuels détenteurs, arc-boutés sur le droit de propriété individuel mais aussi sur une praxis qui, pour être plus récente, inclut à la fois une profonde transformation du monde rural et de son économie et des dimensions symboliques qui ne sauraient être complètement ignorées, en particulier pour les Boers d'Afrique du Sud.

Paradoxalement, le compromis historique global qui a abouti au transfert du pouvoir politique des minorités d'origine européenne à la majorité autochtone a relativisé la question de la terre, ou tout au moins l'a mise entre parenthèses. Celle-ci n'a jamais constitué un point majeur d'achoppement des laborieuses négociations qui ont caractérisé la décolonisation de cette partie de l'Afrique australe. La question symbolique a trouvé une réponse symbolique dans l'affirmation de la légitimité de la restitution, voire d'une redistribution, et dans la réaffirmation parallèle de la garantie du droit de propriété, classiquement limité par la possibilité d'expropriations devant faire l'objet d'une juste indemnisation. Force est de constater que, pour ce qui concerne le Zimbabwe, dont la décolonisation remonte à plus d'une quinzaine d'années, un quasi *statu quo* foncier a prévalu : en dépit de proclamations diverses, la redistribution du patrimoine foncier ne s'est opérée qu'à la marge, laissant intacte la structure dualiste de l'agriculture. Il n'en est pas moins vrai que l'ampleur de la dépossession foncière et de la crise des zones rurales en Afrique du Sud crée un consensus en faveur d'une véritable réforme dont la forme, l'ampleur et les rythmes demeurent encore incertains, bien qu'elle soit un élément décisif de la stabilisation politique et économique du pays.

LE CAS DU ZIMBABWE

Le Zimbabwe (ex-Rhodésie du Sud et Rhodésie) compte environ 10 millions d'habitants pour une superficie de 390 000 km². L'agriculture y occupe plus de la moitié de la population active. La production

agricole représente environ 15% du PIB et le tiers des exportations. Bien diversifiée, cette production est nettement excédentaire en année normale. Elle est cependant tributaire des aléas climatiques : des sécheresses récurrentes (1982-1983, 1991) entraînent des déficits vivriers temporaires.

La structure foncière héritée de la colonisation¹ juxtapose trois secteurs : de grandes fermes blanches (moyenne 2 000 ha) occupent environ 44% des terres ; le reste se répartit entre des zones communales (plus de 50%) et des zones d'appropriation privée (*Purchase Area Land*, environ 5%).

La Réforme agraire introuvable

La réforme agraire constituait un point important du programme du mouvement nationaliste, au pouvoir depuis 1981. Thème récurrent de la rhétorique politique zimbabwéenne, elle correspond à une profonde aspiration populaire, dont l'aspect le plus visible est constitué par des occupations sporadiques de terre. Durant la décennie quatre-vingt, les garanties constitutionnelles liées aux accords de Lancaster limitaient la redistribution foncière des fermes blanches à des cessions volontaires (principe du *willing seller / willing buyer*). Depuis 1990, seul subsiste le droit à une juste indemnisation et des formes d'expropriation sont possibles. Cependant, la redistribution foncière demeure l'Arlésienne de la politique intérieure du pays. Installés dans l'incertitude quant à leur avenir à moyen terme, privés de leur considérable influence politique antérieure, les fermiers blancs ont globalement maintenu leur position foncière et économique, en dépit de leur petit nombre. Voici quelques éléments du processus de consolidation de la présence foncière blanche et des tentatives mitigées d'enclenchement d'un processus de redistribution foncière :

— Contrairement à une idée reçue, les fermiers blancs ont su, durant la fin de la période de la domination blanche, se situer dans la fraction la plus libérale et la plus éclairée de la communauté blanche². Significativement, le premier ministre de l'Agriculture du gouvernement Mugabe a été Denis Norman, jusque-là président de la Commercial Farmers' Union.

1. Pour une revue de la situation agraire et de la problématique des réformes à la veille de la fin du pouvoir blanc en Rhodésie, on peut se référer à l'excellente synthèse de Roger Riddell, *The Land problem in Rhodesia. alternatives for the future*, Harare, Mambo Press, 1978.

2. Sur ce point, voir les commentaires pertinents de Norman Reynolds, *Lessons for South Africa from the first decade of Zimbabwe's independence*, Johannesburg, Center for policy studies, University of the Witwatersrand, 1991.

— Ils ont su faire preuve d'un grand dynamisme économique : premiers bénéficiaires de la levée des sanctions économiques, qui a particulièrement profité aux exportateurs de tabac, ils ont su développer rapidement de nouveaux secteurs de production orientés vers l'exportation, horticulture et cultures florales en particulier. Cette option vers le secteur exportateur a renforcé une relation fonctionnelle entre l'État et le secteur d'agriculture commerciale.

— Tout en acceptant les mesures sociales d'accroissement des salaires minimaux, les fermiers blancs ont profondément modifié l'organisation de la force de travail rurale. Au salariat permanent et aux différents types de formes proches du métayage et du fermage, se sont substituées des formes de salariat temporaire, pendant les périodes de récolte ou de gros travaux agricoles, puisant abondamment dans la masse des réfugiés mozambicains ou parmi les femmes.

— La production marchande issue des zones communales s'est considérablement accrue. Ce secteur fournissait vers 1990 environ la moitié du maïs commercialisé et une part plus importante encore du coton. Cependant, un quart seulement des exploitations africaines commercialisent des denrées auprès des offices de commercialisation (*marketing boards*) et une part importante des exploitations familiales sont déficitaires pour leur production vivrière.

— Les premières tentatives de redistribution foncière, vers 1981-1982, n'ont pas eu les résultats escomptés : le plan initial qui prévoyait la réinstallation de 150 000 familles n'a pu être mené à bien, faute de capitaux pour l'acquisition des terres et aussi du fait de son impréparation et du peu de bonne volonté des administrations concernées. On s'est aperçu un peu tard de l'importance des aménagements, en particulier hydrauliques, nécessités par le plan de réinstallation. De fait, pendant la décennie quatre-vingt, 35 000 familles seulement ont été effectivement réinstallées.

— Deux autres programmes n'ont eu eux aussi que des résultats décevants : le premier a concerné la vague de squatters qui en 1982-1983 avaient envahi des terres adjacentes aux anciennes zones communales. Le « programme accéléré d'installation » (*Accelerated Resettlement Programme*) s'est contenté d'entériner les occupations : sa partie « développement » est restée lettre morte. L'autre action, connue sous le nom de « modèle B » a concerné les anciens combattants, pour lesquels des terres ont été trouvées, sur lesquelles devaient se constituer des fermes coopératives, bénéficiant d'une aide provenant souvent de donateurs internationaux. Ces implantations collectives n'ont guère eu de succès : faible motivation ou absence de qualification des participants, difficulté à trouver ou à former des cadres compétents, manque de capitaux, les causes sont multiples. Seules quelques implantations du modèle B sub-

sistent. Dans certains cas, on a frôlé le désastre écologique : la principale activité de certaines coopératives a été le déboisement des terres qui leur étaient attribuées, pour la vente de bois de feu.

Les changements constitutionnels intervenus en 1990 ont permis la promulgation du *Land Acquisition Act* de 1992, dont la version finale, fruit de longues controverses juridiques, maintient des clauses d'indemnisation substantielle pour les fermes expropriées. En avril 1993, le président Mugabe a décidé une relance du processus de réforme agraire, avec comme objectif la redistribution de 5 millions d'hectares, soit près de 40 % de la superficie occupée par les fermes blanches. En fait, les premières étapes du plan apparaissent relativement modestes : dans un premier temps, seules 70 fermes (190 000 ha) seraient expropriées. Signe des temps, l'accent semble devoir désormais être mis davantage sur la qualification des candidats à une réinstallation que sur les objectifs proprement sociaux qui avaient été mis en avant dans les premières vagues de redistribution.

Vers le statu quo ?

Bien qu'il soit toujours difficile de faire des pronostics, un certain nombre de facteurs semblent jouer en faveur d'un relatif statu quo :

1 / Le poids économique des 4 500 fermes blanches et leur rôle pour les ressources de l'État et pour la sécurité alimentaire reste fondamental. Celles-ci produisent toujours environ les deux tiers de la production agricole commercialisée. Par comparaison, les fermes commerciales africaines (au nombre de 10 000 environ), malgré un accroissement des surfaces exploitées, ont vu leur part globale régresser en termes de production commercialisée.

2 / L'absence de ressources de l'État pour mener une redistribution foncière associée à une politique de développement reste dramatique. L'acceptation globale des règles du jeu définies par le FMI et les plans d'ajustement structurel diminue fortement la capacité de l'État à mener une politique interventionniste et redistributive.

3 / Enfin, le Zimbabwe semble avoir une grande incapacité à projeter une politique rurale et à définir les objectifs sociopolitiques d'une redistribution foncière. La question centrale est celle du rôle futur des terres communales. Dans la situation actuelle, les terres gérées communalement jouent un rôle complexe : elles occupent et nourrissent des paysans à temps plein et peuvent être éventuellement orientées vers la production marchande, mais elles sont également un des éléments fondamentaux de la survie et de la sécurité alimentaire d'une masse rurale dont les revenus familiaux proviennent en grande partie des activités urbaines.

Cette fraction numériquement majoritaire semble peu sensible à une perspective développementaliste. La réforme de la gestion des terres communales apparaît très délicate : la répartition des terres au niveau villageois n'est pas forcément « démocratique », elle bénéficie néanmoins d'un fort consensus. Le remplacement des autorités traditionnelles par des Comités de développement villageois, appuyés sur les autorités de district, bien que prévu par la loi, est fort peu entré dans les faits. Il semble acheminer sur la faible crédibilité d'instances dont la légitimité serait articulée sur le parti dominant. Quant au développement d'un nouveau secteur rural, reposant sur la petite propriété individuelle non régulée par le système communal, il n'a pas fait la preuve de sa viabilité (les zones de propriété privée « africaine » existent depuis plus de cinquante ans) et il se heurterait à d'importantes résistances sociales¹.

LA QUESTION AGRAIRE EN AFRIQUE DU SUD

En Afrique du Sud, les données de base de la question agraire², héritage d'un siècle de colonisation et d'un demi-siècle d'apartheid, font apparaître une situation sans commune mesure avec celle qui prévaut sur le reste du continent africain :

— La dépossession foncière, sanctionnée par le *Land Act* de 1913, constitue une dimension incontournable d'une nouvelle donne politique et sociale. Plus de 80 % des terres ont été appropriées par les Blancs. Environ 70 000 grandes fermes se partagent 86 millions d'hectares (auxquelles il faut ajouter 56 000 « petites propriétés » sur environ 800 000 ha, secteur au demeurant fort mal connu). Les territoires autrefois désignés comme réserves puis comme *homelands* regroupent environ 2 millions de foyers ruraux sur une superficie d'environ 10 millions d'hectares, l'équivalent de la superficie affectée à des zones de protection naturelle.

— Le secteur des grandes fermes commerciales assure 95 % de la production agricole (en valeur). L'agriculture représente environ 5 % du PNB. Elle est bien diversifiée et assure l'autosuffisance du pays pour

1 Pour une appréciation critique de la réforme agraire au Zimbabwe, on pourra se référer à Sam Moyo, *The Land Question in Zimbabwe*, Harare, SAPES Books, 1995 et à différents travaux de Ben Cousins et de David Weiner.

2 Écrit par Francis Wilson, le chapitre « Farming, 1866-1966 » de F. Wilson et L. Thomson, *Oxford History of South Africa*, vol II, p. 104-171, présente une synthèse particulièrement riche de l'histoire de l'agriculture coloniale. Pour une présentation globale de la question agraire, l'ouvrage collectif dirigé par Michael de Klerk, *A Harvest of discontent The Land Question in South Africa*, Cape Town, IDASA, 1991, fournit une excellente introduction. Pour des données quantitatives, la meilleure source est le rapport du Département d'Afrique australe de la Banque mondiale *South African Agriculture. Structure, performance and options for the future*, Washington, 1994.

la quasi-totalité des productions. Les secteurs déficitaires (viandes, oléagineux) sont cependant couverts à 90 % environ. Les exportations de produits agricoles (environ 0,7 milliard de dollars) représentent le double des importations, sauf dans les années de sécheresse comme 1991. Les fermes blanches emploient environ 1 million de salariés agricoles.

— Dans les anciens *homelands*, en dépit de politiques de développement (*betterment planning*), la production agricole a globalement stagné, voire reculé, depuis le début du siècle. La production agricole représente environ 16 % des besoins alimentaires des *homelands*. On estime que les deux tiers de la production est autoconsommée et un tiers environ commercialisée. L'agriculture représente environ 10 % du revenu des ménages. Sur un fond de misère généralisée, il existe de considérables inégalités. On évalue à 0,2 % le nombre de foyers vivant réellement des activités agricoles et à 13 % celui des foyers commercialisant occasionnellement une partie de leur production. Un tiers des foyers ruraux n'ont pas de terre.

L'éradication de la tradition paysanne et les contradictions du développement séparé

Dans ce contexte, la question des campagnes mêle indissolublement la question agraire à celle de la pauvreté. Les revenus des foyers ruraux, ouvriers agricoles ou habitants des *homelands*, sont inférieurs de plus de la moitié à ceux des Africains urbanisés. A cette dimension sociale se superpose un problème culturel : un siècle de colonisation et un demi-siècle d'apartheid ont en effet quasiment éradiqué la tradition paysanne en Afrique du Sud¹. C'est là l'aboutissement d'un processus historique complexe qui a placé au centre du développement économique de l'Afrique du Sud le secteur minier et une organisation du travail fondée sur le travail migrant et la discrimination raciale. Plus concrètement, et de manière schématique, l'action de l'État est allée dans le sens d'une généralisation du salariat rural par l'interdiction systématique des différentes formes de fermage et en particulier du fermage en travail (*labour tenancy*), forme qui a joué un rôle essentiel dans l'agriculture sud-africaine pendant une grande partie de ce siècle².

1. Dans *The Rise and fall of the South African Peasantry*, London, Heinemann, 1979, Colin Bundy a magistralement analysé comment la politique coloniale a cassé la dynamique de constitution d'une petite paysannerie africaine orientée vers le marché.

2. Le fermage en travail a suscité une abondante littérature et de nombreuses controverses parmi les historiens, dans lesquelles il serait trop long d'entrer ici. Il est certain en tout cas qu'il a été au centre des formes de résistance paysanne et que, malgré la volonté de l'État de les supprimer, maintes fois réaffirmée, ces rapports de travail subsistent encore aujourd'hui, sur une échelle qui reste mal connue.

En échange d'une prestation en travail, le fermier se voyait concéder des terres et des droits de pâturage sur le domaine. De plus, il pouvait bénéficier des instruments de travail de la ferme. On voit là qu'une logique de voie paysanne pouvait se développer dans les interstices du système de domination blanche. L'apartheid a mené également une politique systématique d'éviction de ce qu'on appelait les *black spots*, c'est-à-dire des zones restreintes où, pour des raisons historiques locales et circonstanciées, des communautés africaines avaient pu maintenir des droits de propriété foncière au sein des zones blanches après 1913.

Quant aux réserves, plus tard *homelands*, leur non-viabilité a constitué dès le départ leur raison d'être : leur fonction de réservoir de main-d'œuvre implique l'impossibilité de la constitution d'une paysannerie stable et insérée dans l'économie globale. Leur fonction annexe de reproduction à moindre coût de la force de travail a certes rapidement engendré une contradiction qui a justifié à la fois leur modeste extension et la mise en place depuis maintenant près de soixante-dix ans de plans de développement qui n'ont jamais permis leur auto-suffisance alimentaire. Parmi les projets avortés, le plus ambitieux et le plus cohérent est celui proposé en 1956 par le Rapport de la commission Tomlinson, qui proposait comme schéma d'ensemble la division de la population rurale en deux catégories : d'un côté des sans terre, regroupés sur des parcelles résidentielles au sein de *townships* ruraux et voués économiquement au travail migrant, d'autre part des agriculteurs à plein temps, bénéficiant d'une parcelle résidentielle, d'une parcelle cultivable et/ou de droits de pâturage. Le second axe des propositions de la Commission est le passage de la terre à la propriété privée dans les réserves, avec une délimitation des parcelles, un cadastrage, l'établissement de titres de propriété et la possibilité d'acquérir de nouvelles parcelles après paiement de la première parcelle. Le rapport Tomlinson, dont nous n'avons évoqué que le volet agraire, n'eut en fait pas de suite. Outre les résistances qu'il pouvait susciter auprès de paysans invités à acquérir une terre dont ils avaient déjà la possession, il avait l'inconvénient de remettre en cause des aspects majeurs de la structure tribale et du pouvoir de la chefferie, au moment précis où celle-ci devenait un rouage essentiel de l'organisation politique de l'apartheid.

Après le rejet des propositions de la commission Tomlinson, l'action réformatrice du régime d'apartheid a pris un tour somme toute modeste. Les projets mis en œuvre sont connus sous le nom de plans d'amélioration (*betterment planning*). Les principes essentiels en sont contenus dans la proclamation R 196 de 1967 du Département des

affaires bantoues, ainsi que dans les proclamations R 5 de 1963 et R 188 de 1969 :

— Dans les zones désignées, des parcelles économiquement viables (de dimensions identiques au sein d'un même village) seront attribuées par les chefs à des fermiers qualifiés, mais il peut y avoir également des demi-lots ou des lots encore plus petits ; un zonage entre terres arables et pâturages est effectué.

— Il n'y a pas de titres de propriété, mais des certificats d'occupation (révocables si les conditions d'occupation ne sont pas respectées), qui peuvent cependant être hérités et subdivisés.

— Les zones intégrées à un projet d'irrigation sont soumises à un régime particulier ; leurs occupants doivent payer un loyer.

— L'importance des troupeaux est strictement limitée et réglementée. Le bétail surnuméraire doit être commercialisé et abattu.

— Les zones d'amélioration font l'objet d'un aménagement de type villagisation et l'habitat dispersé est prohibé.

Officiellement, près de 80 % de la superficie des bantoustans a été affectée par les « plans d'amélioration ». Dans la pratique, la situation est beaucoup plus confuse et cette vision organisatrice de l'espace rural des *homelands* peut être considérée comme une des fictions de l'apartheid. Les conditions de fonctionnement de la chefferie et surtout la pression démographique entraînée par les évictions massives, qui ont fait des *homelands* des zones de relégation de la main-d'œuvre surnuméraire, ont réduit à néant les rêves des planificateurs. Surpeuplés et massivement dépourvus d'infrastructures, certains bantoustans comme le QwaQwa ou le Kwa Ndebele s'apparentent davantage à des bidonvilles ruraux qu'à des campagnes au sens classique. D'autres, cependant, ont vu un développement marginal de la petite production marchande. Un des exemples le plus fréquemment cité est celui des petits planteurs de canne à sucre du Kwazulu¹.

Les intellectuels et la question des tenures foncières

Au cours des années quatre-vingt, on a assisté en Afrique du Sud à un renouveau de la recherche académique, souvent inspirée par des courants d'inspiration néo-marxiste. Pour en rester au domaine

1. Ceux-ci ont fait l'objet de recherches menées sous la direction d'Ann Vaughan et d'Alaster McIntosh dans le cadre de l'Institute for Social and Economic Research de l'Université de Durban-Westville. Ces deux chercheurs ont vigoureusement mis l'accent sur le dynamisme paysan des petits planteurs, qui sont souvent des femmes, et sur leur capacité de s'adapter aux conditions du marché, dans le cadre d'unités familiales marquées par la pluriactivité.

agraire, des travaux très importants ont été effectués par les *history workshops* mis en place par les historiens de l'université du Witswatersrand, portant notamment sur la condition rurale et les formes de résistance populaire à la destruction de la paysannerie africaine¹. D'autres travaux, plus théoriques, ont porté sur la pénétration du capitalisme dans les campagnes. La seconde enquête Carnegie sur la pauvreté et le développement en Afrique australe a donné lieu à trois cents contributions, dont une part importante a concerné le monde rural². Nous nous limiterons à évoquer l'important débat sur les tenures foncières qui à la fois a permis une meilleure connaissance de la complexité des situations existantes et a fourni des éléments de réflexion prospective sur les options envisageables.

Divers articles ont été publiés en 1987 dans la revue *Reality* et une quarantaine de contributions réunies dans un volume édité par Catherine Cross en 1988 sous le titre *Towards Freehold?*. Pour schématiser, trois positions semblent en présence. La première est favorable à la généralisation progressive de la propriété individuelle des parcelles de culture, passant par la suppression des restrictions existantes aux différentes formes d'aliénation foncière et l'autorisation d'hypothéquer la terre. Pour Leon Louw, de telles mesures permettraient à terme la concentration des parcelles en unités viables, condition d'un accroissement de la productivité. Seuls les terrains de pâture conserveraient un statut communal et seraient « loués » aux détenteurs de bétail au prorata de l'importance de leurs troupeaux. L'anthropologue D. R. Tapsen propose quant à lui un système de « rente communale », dont l'avantage serait de prévenir la concentration foncière excessive et de tenir compte du rôle socio-économique de la terre dans l'économie globale, comme lieu de la reproduction sociale de la force de travail. L'expérience du Zimbabwe est prise comme preuve de l'absence de différences de productivité entre zones communales et zones d'appropriation individuelle. Trois catégories de terres pourraient être distinguées : des parcelles d'habitation et de jardinage, attribuées à chaque foyer, des terres de culture louées pour trois ans à des taux fixés par la communauté, des terrains de pâture faisant l'objet d'une redevance annuelle en fonction du nombre de têtes de bétail de chaque utilisateur. Pour Catherine Cross, il s'agirait de partir des réalités d'une situation où les tenures constituent un système plus « indigène » que communal : on est en présence de formes de propriété « informelle »,

1. En particulier à l'initiative de Belinda Bozzoli et de Charles Van Onselen.

2. La synthèse de ces travaux a été publiée par Francis Wilson et Mamphela Ramphele. *Uprooting Poverty*, Londres, 1989.

dont le fonctionnement est soumis à un certain contrôle collectif qu'il s'agit de maintenir et éventuellement de démocratiser et de formaliser par des procédures coutumières. Le système « indigène » a l'avantage de limiter la concentration foncière et de maintenir des arrangements limitant la déprivation foncière. Quant aux problèmes productifs, ils sont davantage liés à l'absence d'infrastructure et d'appui à l'agriculture africaine qu'au système de tenure.

On peut évidemment objecter à l'ensemble de ces problématiques qu'elles acceptaient le cadre de la dépossession foncière issue de la domination blanche et l'existence politique des bantoustans, et quelles faisaient globalement l'impasse sur la redistribution foncière et la réforme agraire. Elles ont cependant eu le mérite de poser le problème de l'avenir des communaux, en grande partie occulté dans la période ultérieure et qui reste un des points aveugles des projets réformateurs que l'on tente aujourd'hui de mettre en place.

LA CRÉATION D'UN CONSENSUS RÉFORMISTE

La libération de Nelson Mandela en 1990 et l'ouverture des négociations constitutionnelles ont fait entrer l'Afrique du Sud dans une ère nouvelle, un processus de transformation dont l'un des aspects les plus surprenants est le caractère quasi consensuel. Pour ce qui est de la question agraire, la création du consensus sur les objectifs d'une réforme s'est opérée par la marginalisation des courants radicaux et par l'apparition de nouveaux acteurs qui ont pu jouer un rôle de médiateurs entre les deux principales forces politiques : les « experts locaux », adossés aux experts internationaux de la Banque mondiale. Le poids de ceux-ci a été d'autant plus déterminant qu'il est apparu que ni le Parti national ni l'ANC n'avaient de véritables projets et que les courants radicaux étaient écartelés entre une aile politique enfermée dans des *a priori* idéologiques et une aile basiste peu encline et peu apte à s'impliquer dans un débat politique global.

Nous présenterons successivement les positions des différents acteurs du débat sur la réforme agraire en Afrique du Sud, en terminant par celles de l'ANC dans la mesure où la victoire électorale du 27 avril 1994 fait des positions de cette organisation la charpente du programme du nouveau gouvernement.

Le Parti national

Ayant pris l'initiative du processus de négociation et de transfert du pouvoir, le Parti National s'est efforcé de sauvegarder les intérêts économiques de la minorité blanche par une politique très active de transfert au secteur privé de l'important secteur public sud-africain et par une politique d'intégration de l'Afrique du Sud au marché mondial, en particulier par la signature des accords du GATT. Sur le plan agraire, le gouvernement De Klerk a pris deux initiatives, dès le début de la période de transition. La première a consisté en un toilettage législatif, par la promulgation en 1991 de l'*Abolition of Racially Based Land Measures Act*, qui a en principe supprimé toutes les formes de discrimination à caractère racial. L'année suivante, le gouvernement publiait un Livre blanc sur la réforme foncière¹. Sur le plan économique, tout en reconnaissant la nécessité d'une plus grande équité dans la répartition foncière, le Livre blanc soulignait le double impératif du maintien des capacités productives nationales, lié à la stabilité économique, et de la prise en compte des droits des actuels propriétaires. Dans ce cadre, la seule forme de redistribution envisageable devait se faire dans le cadre strict du marché, en excluant toute forme d'expropriation : la seule intervention publique envisagée était une assistance financière et technique aux acquéreurs potentiels : communautés tribales démunies, petits paysans et travailleurs agricoles.

Par la suite, ce document, présenté de façon unilatérale par le Parti national, et qui de fait revenait à éluder la question de la réforme agraire, n'a pas véritablement constitué une base de négociation. On peut estimer qu'il visait avant tout à rassurer la clientèle électorale du NP, fortement influencée par les positions de défense du statu quo préconisées par l'extrême-droite.

Les courants radicaux

La nébuleuse que constitue ce qui se présente comme une aile radicale en matière de réforme agraire peut se diviser en différents courants dont les positions idéologiques, les pratiques politiques et les évolutions divergent sensiblement.

Le Pan-Africanist Congress. — La question foncière constitue une référence fondamentale pour le PAC, l'organisation nationaliste noire qui se posait en alternative à l'ANC. Au-delà des slogans comme *ezwe lethu*

¹ *White Paper on Land Reform*, Pretoria, 1991.

(c'est notre terre) ou *mayibuye iAfrika* (l'Afrique doit revenir), les positions du PAC peuvent être résumées de la manière suivante : la terre que se sont appropriée les colons a été volée aux populations africaines ; elle doit leur être restituée. C'est l'État qui doit prendre le contrôle de l'ensemble de la terre et la restituer aux dépossédés. Cette expropriation légitime ne donnerait pas droit à indemnisation. Cependant, une compensation est envisageable, sous forme de bons d'État pour le capital investi par les propriétaires. La terre ne doit pas être considérée comme une marchandise : elle doit être cédée à bail, pour être exploitée, aux sans terre, aux pauvres et à ceux qui pratiquent une agriculture de subsistance. Une fois que les petits exploitants auront consolidé leur position économique, ils devront payer des taxes et une sorte de loyer de la terre. Au-delà de ces principes, la position du PAC reste relativement floue sur les formes de gestion démocratique de ce système généralisé de communaux. On peut seulement souligner que le PAC a toujours été hostile au pouvoir de la chefferie traditionnelle¹.

Le paradoxe du PAC est qu'il est une organisation essentiellement urbaine et que l'accent mis sur la restitution de la terre ne lui a pas permis de renforcer son implantation en milieu rural, comme en témoigne la faiblesse de ses résultats électoraux aux élections de 1994.

Le National Land Committee. — Le National Land Committee constitue la principale expression d'un courant radical populiste et « basiste » sur les questions agraires. Issu d'un « Comité national contre les déplacements forcés » créé au début des années quatre-vingt, le National Land Committee est un réseau indépendant qui regroupe des organisations de services. La plupart de ces organisations ont un caractère régional et s'efforcent d'apporter un soutien juridique, politique ou même parfois technique à des communautés rurales, souvent partie des *black spots* enclavés en zone blanche. Parmi les plus actives de ces organisations, on peut citer l'AFRA (Association for Rural Advancement), basée à Pietermaritzburg au Kwazulu-Natal, qu'on pourrait définir comme un bureau d'études à caractère militant. La qualité du soutien apporté aux communautés menacées par les déplacements forcés lui a permis d'acquérir une réelle audience dans toute la province et de jouer un rôle de conseiller en développement pour les communautés qui ont bénéficié des premières restitutions, comme celle, emblématique, de Cornfields.

1. Le PAC a publié en 1993 un document sur la question foncière sur lequel nous n'avons pu consulter que des comptes rendus de presse. Pour un point de vue proche de celui du PAC et du mouvement de la conscience noire, on peut consulter l'ouvrage, un peu ancien, de E. Letsoalo, *Land reform in South Africa. A Black perspective*, Johannesburg, Stokaville, 1987.

Deux organisations membres du NLC ont joué ou jouent un rôle spécifique : le Surplus People Project, qui a fait un travail de recherche et de documentation très important sur les déplacements forcés des années sombres de l'apartheid, et le Farmworkers Research and Ressources Project, qui mène un travail d'enquête et de documentation sur un secteur qui reste mal connu, en liaison avec le syndicat Food and Allied Worker's Union (COSATU).

Les groupes qui composent le NLC réunissaient initialement des intellectuels blancs radicaux, en marge du courant représenté par l'ANC, et ils ont joué un rôle important de formation, de réflexion et d'information. Cependant, l'élargissement du mouvement social et le déplacement des problèmes sur un terrain essentiellement politique tend à placer ces « amis du peuple » en porte-à-faux. A la sophistication de certaines analyses, en particulier sur le plan juridique, s'oppose le caractère incantatoire et simpliste de slogans censés exprimer « la voix des sans-voix » et qui n'ont rien à envier à ceux des Gardes rouges de la grande époque.

Le Comité a été à l'initiative de la Community Land Conference tenue à Bloemfontein les 12 et 13 février 1994. Cette conférence a réuni 750 délégués représentant 350 communautés rurales. Elle a adopté une Charte de la terre (*Land Charter*), qui exprime un point de vue radical sur la question agraire, « au nom des ruraux et des sans terre ». Cette charte met en avant les principaux points suivants :

- le principe de la « restauration » : « Le droit à la terre des communautés indigènes doit être reconnu ; les communautés doivent pouvoir réclamer la terre qui leur a été prise depuis 1652. »
- la restitution « immédiate, inconditionnelle et gratuite » de la terre aux communautés victimes des déplacements forcés ; le droit à des réparations pour les dommages subis du fait des déplacements forcés ;
- la mise en place d'une juridiction « représentative » à la place de la Commission sur l'attribution des terres (CLA, Commission on Land Allocation) ;
- l'affectation d'au moins 10 % du budget gouvernemental à la réforme agraire ;
- l'arrêt de toute éviction de fermiers en travail et de travailleurs ruraux ; la reconnaissance pour tous les fermiers et travailleurs ruraux du droit à cultiver et à faire paître leur bétail ; la pleine propriété de leur habitation, transmissible aux veuves et aux femmes ; l'affectation de terres pour les services (écoles, terrains de sport, dispensaires) ;

- le droit d'accès des syndicats et des organisations de service sur les fermes ;
- l'égalité des droits entre les hommes et les femmes, et des mesures diverses visant à améliorer la condition féminine ; l'abolition de la polygamie et des formes de lévirat existantes ;
- l'établissement d'une démocratie effective au niveau local et une limitation du pouvoir de la chefferie : « Les chefs ne devraient pas avoir le pouvoir d'attribution des terres » ;
- la révision des clauses du *Bill of Rights* protégeant la propriété privée et prévoyant les modalités d'indemnisation des propriétaires en cas d'expropriation.

Dans la pratique, depuis 1995, faute de pouvoir imposer ses vues, le NLC s'efforce de jouer un rôle d'aiguillon de la politique gouvernementale en maintenant une coordination des différentes communautés où son influence est forte et en intervenant au niveau des structures décentralisées où il peut faire entendre sa voix. Sa position se trouve de fait assez ambiguë : d'un côté, le National Land Committee juge insatisfaisantes et insuffisantes les orientations actuelles du nouveau gouvernement en matière de réforme agraire, tandis que de l'autre ses militants se trouvent amenés à collaborer au niveau local avec les différentes structures officielles liées aux programmes pilotes, qui se veulent très participatives. Le caractère limité de la mobilisation populaire ne permet pas un réel infléchissement des politiques : il s'ensuit un certain désenchantement chez bon nombre de militants.

Les intellectuels radicaux. — Durant les années quatre-vingt se sont développés en Afrique du Sud des courants marxistes radicaux, critiques par rapport à ce qu'ils considéraient comme le « réformisme » de l'ANC et de la charte de la liberté. Se référant dans l'ensemble à une certaine orthodoxie « marxiste révolutionnaire », la plupart mettaient en avant le rôle du prolétariat comme force motrice des transformations de la société sud-africaine. Cependant, se sont également exprimés des tenants d'une alliance du prolétariat et de ce que la terminologie maoïste désignait comme les paysans pauvres, en mettant l'accent sur les contradictions de classe à l'œuvre dans les campagnes. Michael Neocosmos¹, Richard Lewin, Daniel Weiner sont les représentants de ce courant, qui condamne en bloc « les capitulations devant les idéologies néoconservatrices et néolibérales » et les pressions d'une petite bourgeoisie africaine, représentée

1. Par exemple dans *The Agrarian Question in Southern Africa and « Accumulation from Below »*, Uppsala, Scandinavian Institute of African Studies, 1993.

dans les conditions locales par la chefferie. Ils rejoignent par là un certain nombre des préoccupations du National Land Committee. Récemment, un numéro spécial du *Journal of Peasant Studies*¹ s'est fait l'écho de ces thèses très critiques par rapport à la politique agraire du nouveau gouvernement à et sa volonté de rechercher un compromis avec les agriculteurs blancs, alors qu'il s'agit de « forcer l'ANC à reconnaître que les intérêts des agriculteurs blancs et ceux des masses noires rurales – ouvriers agricoles, fermiers en travail, paysans travailleurs... et prolétaires ruraux des anciens bantoustans – sont irréconciliables »².

Les acteurs d'un consensus pour une réforme aux objectifs limités

Les orientations du nouveau gouvernement sud-africain sur la question agraire sont partie prenante d'un *aggiornamento* plus général, qui a vu l'ANC passer d'une perspective de transformation sociale à caractère révolutionnaire à une politique économique ancrée dans le capitalisme et l'adaptation à la mondialisation et à une approche social-démocrate des problèmes sociaux. En témoigne le passage des différentes moutures du Programme de reconstruction et de développement à la stratégie de Croissance, emploi et redistribution (GEAR), qui constitue depuis 1996 l'orientation du nouveau pouvoir. Dans le domaine de la réforme agraire, la faiblesse de la réflexion initiale de l'ANC a favorisé l'adoption d'un schéma d'ensemble largement inspiré par la Banque mondiale et visant à susciter la création à côté des deux secteurs existants de l'agriculture sud-africaine d'un secteur de petite production marchande. Le rapprochement avec le point de vue de la Banque a été facilité par la présence d'un groupe d'intellectuels proches de l'ANC jouant un rôle de médiateurs et par l'absence d'un véritable mouvement de masse capable d'infléchir un projet d'ingénierie sociale venu d'en haut.

La Banque mondiale au chevet des campagnes sud-africaines

La Banque mondiale s'est, dès le début de la période de transition, intéressée activement au problème de la réforme agraire en Afrique du Sud et elle a su imposer ses vues et son expérience à l'ensemble des autres partenaires. Aux arguments généraux, liés à l'influence idéolo-

1 *Journal of Peasant Studies*, vol. 23, 2/3 janvier - avril 1996.

2 R. Lewin et D. Weiner, *The Politics of land reform in South Africa after apartheid perspectives, problems, prospects*, *ibid.*, p. 117

gique, politique et économique acquise au cours des années quatre-vingt par les institutions internationales issues de Bretton Woods, s'ajoute dans le domaine des politiques agricoles celui de la qualité de l'expertise acquise au plan international. Celle-ci peut se référer à une diversité d'expériences, menées en Amérique latine, en Asie et en Afrique (Kenya, Zimbabwe). Cette référence à l'expérience internationale a constitué une voie royale d'entrée dans le débat sur l'avenir agraire de l'Afrique du Sud pour les experts de la Banque. Elle a été synthétisée dans un dossier publié par la revue *World Development* en 1993¹, reprenant les principales contributions à un atelier tenu au Swaziland en novembre 1992. Les deux articles les plus importants ont pour coauteur Hans Binswanger. Ces articles développent, à partir d'une très large comparaison à la fois historique et géographique, un certain nombre de thèses centrales : 1 / il n'y a pas en agriculture d'économie d'échelle significative et le morcellement des vastes domaines est économiquement viable et justifiable ; 2 / les programmes de réinstallation ne doivent pas être centralement administrés et doivent faire preuve de flexibilité : les lots doivent être attribués à des familles en fonction de leur savoir-faire, de leur force de travail et de leur capital disponible ; 3 / la réforme doit explicitement se situer dans une économie de marché, avec la possibilité d'aliéner la terre, des subventions initiales pour éviter un endettement massif des bénéficiaires les moins pourvus en capital et une absence de contrainte en ce qui concerne le choix des récoltes, des techniques et de la commercialisation.

En ce qui concerne l'Afrique du Sud, le Département Afrique australe de la Banque a effectué et financé un considérable travail de recherche², en y associant de nombreux socioéconomistes sud-africains. Outre une remarquable synthèse des données disponibles, le document de travail de la Banque présente un certain nombre d'analyses et de recommandations. Il caractérise les politiques agraires menées jusqu'alors par leur manquement aux principes du libéralisme : c'est l'intervention massive de l'État qui a créé des distorsions allant dans le sens d'une mauvaise affectation des ressources. Les progrès récents effectués dans le sens d'une libéralisation doivent être poursuivis pour accroître l'efficacité du système agricole et assurer l'égalité d'accès au marché des fermiers qui participeront au programme de réforme agraire : « Ceci est essentiel pour maintenir le bas prix de la nourriture et soutenir une croissance économique fondée sur l'intensivité de l'emploi. » Cependant,

1. *World Development*, vol. 21, n° 9, 1993.

2. Publié comme « *Discussion paper* ». *South African Agriculture. Structure, Performance and Options for the Future*, Washington, World Bank Southern Africa Department, 1994.

le processus de libéralisation n'inclut pas une dérégulation totale, mais une forme de « rérégulation plus subtile et sélective ». Politiquement, il s'agit de faire prévaloir des mécanismes légaux de redistribution ou de restauration des droits fonciers pour éviter les risques d'« invasion foncière ». La Banque mondiale a également proposé un cadre juridique à la « restructuration foncière » avec différents volets :

- réaffirmation des clauses constitutionnelles de garantie du droit de propriété ;
- affirmation d'une clause de compensation prévalant sur la clause de garantie de la propriété et permettant un programme de restitution.

Dans ce cadre, la Banque envisage un programme de redistribution « assistée par le marché » plutôt qu'administrée par le secteur public. Celui-ci aurait essentiellement pour rôle l'acquisition des terres auprès des fermiers (dans le cadre du marché) et le contrôle global du processus. Ceux qui participeraient au programme bénéficieraient d'une attribution de base, susceptible d'être accrue en fonction de leur propre participation financière.

L'ANC

Ce n'est pas le moindre paradoxe que de constater que l'ANC n'avait pas en 1990 de véritable position sur la question agraire, ou plutôt que ses positions se résumaient à quelques slogans du genre « la terre à ceux qui la travaillent ». Cette absence de réflexion autonome a été clairement explicitée par Cyril Ramaphosa, le secrétaire général de l'organisation, dans son discours d'ouverture de la Conférence sur les options de la redistribution foncière en octobre 1994 : « La plupart d'entre nous, au sein de la direction, avons un biais urbain. Nous appartenons aux villes et nous sommes profondément impliqués dans les problèmes urgents de ces cités. La question foncière apparaît si compliquée, d'une si grande charge émotionnelle, si marquée par des intérêts contradictoires, que nous attendons toujours un moment plus opportun pour la traiter. Ce n'est jamais pour maintenant. Il y a apparemment toujours de bonnes raisons pour éviter la question de la terre : nous ne voulons pas faire tanguer la barque des négociations constitutionnelles ; nous voulons donner la priorité à la mise en place des structures gouvernementales ; nous devons en priorité nous occuper du fonctionnement de l'économie. »¹

1. *Land Redistribution Options Conference*, 12-15 octobre 1993. Proceedings, Johannesburg, LAPC, 1994, p. VI.

Cet embarras vis-à-vis de la question agraire, cette reconnaissance d'un vide programmatique, ainsi que l'urgence, semblent avoir été déterminants dans une démarche où les considérations idéologiques sont passées au second plan au profit d'un certain pragmatisme. Pour établir le volet agraire du Programme de reconstruction et de développement (RDP), une structure *ad hoc* a été constituée au sein du département de Planification économique de l'ANC, le Land and Agriculture Desk. Dans la pratique, celui-ci a élaboré deux documents, en collaboration étroite avec les experts d'un bureau d'études ami, le Land and Agriculture Policy Centre (LAPC), l'un général intitulé *ANC Agricultural Policy*, dont la version officielle a été publiée en 1994, et l'autre plus spécifique concernant les travailleurs agricoles.

Le Land and Agriculture Policy Center. — De fait, au début des années quatre-vingt-dix, le LAPC s'est trouvé à la jonction entre le groupe de réflexion de la Banque mondiale et celui de l'ANC. Ce centre, dirigé par David Cooper, se définissait initialement comme « un centre de recherche indépendant, financé internationalement, en liaison étroite avec le mouvement démocratique ». Dans la pratique, il bénéficiait du soutien financier des pays nordiques, tout en comptant parmi les membres de son conseil d'administration des représentants de l'ANC. Parallèlement à sa collaboration avec le Land and Agriculture Desk de l'ANC, le LAPC s'est trouvé engagé dans un programme de recherche sur les options de la redistribution foncière, directement soutenu par la Banque mondiale.

Dans ces conditions, il n'est guère étonnant que le document sur la politique agricole de l'ANC ne soit pas franchement contradictoire avec les options de la Banque mais en constitue en quelque sorte un habillage politique. Il se situe clairement dans la perspective d'une économie de marché sur le plan intérieur et sur le plan international. Les objectifs sociaux de réduction des inégalités et de développement des zones rurales sont intégrés à une perspective libérale. Tout en émettant quelques réserves sur les rythmes de son application, l'ANC soutient globalement (*broadly supports*) la politique de réduction des protections douanières liée aux accords du GATT et la dérégulation du système des prix intérieurs : l'intervention gouvernementale s'orientera vers « la correction des échecs du marché et la promotion de l'efficacité marchande »¹. Dans ce cadre, les objectifs globaux de la politique agricole demeurent centrés sur la poursuite d'une autosuffisance compétitive pour la production d'aliments et de fibres et le maintien d'un haut niveau d'expor-

1. « Government intervention will be directed at correcting market failures and enhancing market efficiency. »

tations. Outre la volonté de libéralisation, les principales réformes envisagées concernent les coopératives, jusqu'ici instrument du monopole des agriculteurs blancs, le système de crédit, une gestion nouvelle des ressources en eau et des aides liées aux sécheresses, de nouvelles orientations pour la recherche agronomique, la mise en place de nouveaux dispositifs sanitaires pour l'élevage, et enfin la prise en compte des préoccupations environnementales. L'ensemble des mesures proposées vise à favoriser l'émergence d'une petite agriculture commerciale, bien que le « rôle vital » de la grande agriculture soit reconnu. Le développement de cette agriculture commerciale passe par la redistribution foncière sur laquelle le document est peu explicite, se contentant de développer le volet juridique de la restitution foncière.

Ces grandes orientations relativisent fortement les perspectives de réforme agraire et posent dès le départ la question de l'absence d'articulation entre la politique agricole proposée et les deux grands objectifs proposés par le Programme de reconstruction et de développement : réforme agraire d'une part, politique intégrée de développement rural d'autre part. Cette absence de vision d'ensemble donne au document une connotation très technocratique : les réformes de structure de l'environnement économique du secteur agricole envisagées ne semblent pas pouvoir apporter au monde rural sud-africain le grand dessein susceptible de produire de véritables transformations. Significativement, le document reste muet sur la place relative que le nouveau pouvoir entend donner au nouveau secteur de la petite agriculture, sur la nature des aides dont il devrait bénéficier. Autres points majeurs passés sous silence, celui de la modernisation du secteur rural des anciens bantoustans et celui de l'avenir des formes collectives de propriété.

L'ANC et les travailleurs agricoles. — Le problème des travailleurs agricoles a commencé à être envisagé à partir des années 1990, avec comme principal acteur un certain nombre d'ONG comme le Farm Worker Support Group. La définition d'un « programme » concernant les salariés agricoles est devenue une des préoccupations du Land and Agriculture Desk de l'ANC. A la suite d'une première réunion tenue à Stellenbosch en 1992, un premier document de travail a été proposé à la discussion à l'intérieur de l'ANC, mais aussi des syndicats, des organisations de fermiers blancs et de la Banque mondiale. De cette concertation est issu en août 1993 un document de travail de l'ANC intitulé *A policy on Farm workers*. Ce texte prévoit la mise en place d'une sorte de Commission nationale où seraient représentés les travailleurs, les employeurs, des *civics* et l'État, et qui aurait pour mission de mener une grande négociation sur les conditions de salaire, d'emploi, de logement, de services

sociaux, de retraite. En matière de rémunération, les positions du document sont particulièrement modérées :

- pas de salaire minimum national, mais des salaires planchers par secteur et par région ;
- le salaire minimum continuera à comporter une part en nature, mais « les employeurs seront encouragés à payer un pourcentage donné substantiel en argent » ; le *dop system*, c'est-à-dire le paiement en alcool, largement pratiqué dans le vignoble du Cap, devra être prohibé ;
- en conclusion, « les mesures salariales doivent être suffisamment flexibles pour tenir compte des conditions de production dans l'agriculture.

De même, en matière de durée du travail, d'heures supplémentaires, de congés hebdomadaires, les formules retenues sont particulièrement souples.

Les avancées les plus notables de la législation proposée concernent la protection familiale : droit aux congés de maternité, individualisation des contrats de travail (pas d'obligations définies pour la femme ou les dépendants d'un travailleur sans contrat individuel), prohibition du travail des enfants de moins de quinze ans, bien que soit prévue la possibilité « d'exemptions limitées et bien motivées ». Tout un chapitre est consacré au droit à une vie familiale, à un logement décent, à l'accès à l'eau, à des toilettes, à l'énergie (électricité, bois de chauffage, pétrole), avec comme principe la double responsabilité des employeurs et de l'État. Le droit au logement s'applique aux travailleurs âgés ayant de longs états de service ou des « droits générationnels ».

Des propositions innovantes concernent les fermiers et les squatters, dont la condition pourrait être sensiblement améliorée. Le droit des fermiers et des fermiers en travail devrait être formalisé. Dans tous les cas, aucune expulsion ne devrait avoir lieu sans jugement et sans que la cour aît pris en compte l'existence d'une autre solution appropriée en matière de logement.

Dans la perspective d'une réforme agraire, plusieurs principes sont définis :

- d'une part, le droit des travailleurs agricoles à accéder à la terre, à partir de critères définis, et avec l'appui de l'État ;
- et, d'autre part, le droit des salariés à défendre leur droit à l'emploi, y compris à l'encontre des bénéficiaires d'un éventuel programme de redistribution : « des fermes de petites ou moyennes dimensions ne doivent pas être établies au détriment des travailleurs agricoles ».

Vers une nouvelle paysannerie ?

La Conférence sur les Options de la redistribution foncière, tenue à Johannesburg en octobre 1993, à l'initiative du LAPC avec la caution de l'ANC et de la Banque mondiale, a tracé les grands axes de la politique de réforme agraire que l'Afrique du Sud envisage de mener et en a précisé de nombreux aspects techniques. Ce sont ces orientations qui servent de base à l'activité du ministère des Affaires foncières dirigé par Derek Hanekom depuis mai 1994. Les transferts fonciers envisagés comportent la restitution de terres aux communautés évincées depuis 1913 par des procédures juridiques et l'amorce d'une redistribution foncière, par une nouvelle attribution des terres appartenant à l'État jusque-là louées aux fermiers blancs et par un certain nombre de rachats de terres au fermiers blancs. L'objectif d'une redistribution foncière portant sur environ 30% des terres à relativement court terme est maintenu. C'est la pièce maîtresse du projet visant à la recréation d'une paysannerie de petits producteurs marchands, constituant un secteur spécifique, à court terme encadré techniquement et soutenu financièrement.

En ce qui concerne le processus de restitution, les procédures sont juridiques et donc relativement lentes. Elles ont été définies par une loi promulguée en 1994¹ mettant en place une commission et des tribunaux *ad hoc*. Les demandes ne sont recevables que si elles se réfèrent à des évictions postérieures à 1913. Elles concernent des communautés et posent des problèmes complexes quant à la délimitation de celles-ci, aux formes d'allocation des terres restituées et au sort des occupants actuels. Pour ce qui est de la redistribution foncière, le LAPC s'est vu confier par le ministère la mise en œuvre technique d'un certain nombre d'expériences pilotes qui sont actuellement en cours. Au sein des districts pilotes, les fermes disponibles pour la redistribution sont identifiées, leur prix est négocié, puis un groupe de bénéficiaires est constitué. Les bénéficiaires reçoivent un prêt de 15 000 rands pour l'achat d'une parcelle. L'ensemble de cette lourde procédure s'effectue dans le cadre d'un dispositif décentralisé et participatif mettant en avant des Commissions pour l'attribution des terres (Commission on Land Allocation). Ces commissions réunissent des représentants des administrations de l'agriculture et de la réforme foncière, depuis peu placés sous la houlette du même ministère, des représentants de l'administration locale, des organisations d'agriculteurs blancs et des associations locales de type *civics*. Tel qu'il a commencé à fonctionner, le dispositif semble poser un pro-

1. *Restitution of Land Act*, n° 22, novembre 1994.

blème politique important : les garanties financières et techniques demandées aux bénéficiaires jouent clairement au profit d'une petite bourgeoisie rurale tirant des ressources de ses activités marchandes ou appartenant à la bureaucratie, en tout cas pas au profit de ceux qui sont dépourvus de moyens et de terres¹.

Il est trop tôt pour tirer aujourd'hui le bilan d'une réforme agraire qui n'en est encore qu'à ses prémises. On peut cependant estimer que les orientations politiques et économiques de la nouvelle Afrique du Sud n'expriment pas une volonté politique forte de transformation rapide de la société rurale et de mener à bien une réforme très coûteuse : les impératifs de croissance globale, ainsi que la volonté de maintenir le niveau de la production agricole et les ressources tirées de leur exportation, assurent encore de beaux jours à l'agriculture capitaliste des grandes fermes blanches. Le seul élément qui pourrait modifier cette situation serait une mobilisation massive des ruraux se traduisant par une invasion foncière, créant l'urgence d'une solution politique. Cette boîte de Pandore ne s'est pas encore ouverte et la modeste réforme en cours constitue, faute de mieux, une réelle soupape de sûreté permettant l'accès à la terre des éléments les plus dynamiques et les plus motivés. La recréation d'une paysannerie en Afrique du Sud reste hypothétique et en tout cas risque de se faire tout aussi lentement qu'au Zimbabwe. Quant au problème de la pauvreté des masses rurales, sa solution se situe probablement davantage à la ville qu'à la campagne.

Cet article, issu d'une communication présentée en février 1996, avait fait l'objet d'une première actualisation en vue de sa publication. En deux ans les choses ont évolué sans que pour autant il semble nécessaire de remettre en cause les grandes lignes des analyses présentées.

Au Zimbabwe, la rhétorique gouvernementale a connu une nouvelle étape en novembre 1997 avec l'annonce par le président Mugabe d'un programme d'expropriation de plus de 1 500 fermes blanches, soit près d'un tiers d'entre elles, sur environ 4 millions d'hectares. Cette expropriation concernant des terres « non exploitées ou mal exploitées » devrait se faire sans indemnisation pour le foncier, avec un dédommagement pour les bâtiments et le matériel agricole. On peut avoir des doutes sur l'application effective de cet énième plan, compte tenu de l'absence de provisions budgétaires pour sa réalisation et plus encore pour le volet développement qui devrait lui être associé, compte tenu aussi de l'important contentieux juridique que suscite cette mesure. Plus que jamais se pose le problème des finalités de la réforme agraire. Selon une enquête récente du ministère des Affaires sociales zimbabwéen auprès d'un large échantillon, seuls 2% de la population considèrent que la question de la pauvreté pourrait être résolue par l'attribution de terres. L'échec

1. C'est du moins ce qui semble se dégager des seules études de cas jusqu'ici analysées par Colin Murray, *South African land reform : case-studies in « demand » and « participation », in The Free State, African Affairs*, 96, 1997, p. 187-214.

des plans de réinstallation précédents y est sans doute pour quelque chose et la confiscation des terres ne semble guère susceptible de répondre à un mécontentement populaire exacerbé. D'autant que, à supposer que des terres soient redistribuées, les bénéficiaires seront probablement des membres de l'administration, des vétérans, et certains fermiers africains impliqués dans le marché, trois des bases politiques les plus solides du régime.

En Afrique du Sud, fin 1997, la lecture de la presse permettait de constater un certain nombre de phénomènes. D'abord, un quasi-blocage du processus de restitution. Depuis la mise en place de la Commission et des tribunaux *ad hoc* en 1995, sur 22 000 dossiers déposés, 4 ont été réglés, 46 sont en cours, 170 demandes ont été rejetées. Manque de personnel et de moyens, complexité des procédures et du travail d'enquête sont invoqués pour expliquer le fiasco de la Commission. En revanche, les procédures de redistribution et de réinstallation semblent avancer, certes lentement. Parallèlement, selon divers témoignages, les premières difficultés apparaissent pour les nouveaux fermiers, pris à la gorge par le remboursement des prêts, les problèmes d'aménagement hydraulique et de gestion. Dans le même temps, on assiste à un boom sans précédent pour les agriculteurs blancs. La part de l'agriculture dans les exportations augmente, la croissance des exportations est massive pour certains produits, les investissements en engrais et en machines se sont accrus de plus de 50 % : visiblement les fermiers blancs envisagent l'avenir avec sérénité.

Roger Meunier, janvier 1998.

BIBLIOGRAPHIE

- African National Congress, *ANC Agricultural Policy*, Johannesburg, ANC, Land and Agriculture Desk, 1994.
- African National Congress, *A Policy on Farm Workers. Working document*, Marshalltown, ANC, Land and Agriculture Desk, 1993.
- African National Congress, *The Reconstruction and Development Programme*, Johannesburg, Umanyano Publications, 1994.
- Agrarian struggle in South Africa. Africa perspectives 1* (5 and 6) special edition, 1987.
- Association for Rural Advancement, *Annual reports*.
- Bernstein, Henry (ed), *The Agrarian Question in South Africa. Journal of Peasant Studies. Special Issue*, 23 (2-3) Jan. - April 1996.
- Binswanger, Hans P. and Deininger, Klaus, South African land policy: the legacy of History and current options, *World Development*, 21 (9), 1993, p. 1451-1475.
- Bundy, Colin, *The Rise and Fall of the South African Peasantry*, London, Heinemann, 1979.
- Callear, Diana *et al.*, *Requirements for a rural social safety net to support rural reconstruction and development in South Africa*, Johannesburg, Land and Agriculture Policy Centre, 1993 (LAPC Research Paper 4).

- Cock, Jacklyn and Koch, Eddie (eds), *Going green. People, politics and the environment in South Africa*, Cape Town, Oxford University Press, 1991.
- Cousins, Ben, Debating communal tenure in Zimbabwe, *Journal of contemporary African studies*, 12 (1), 1993, p. 29-39.
- Cross, C. R. and Haines, R. J., *Towards freehold? Options for land and development in South Africa's Black rural areas*, Cape Town-Wetton-Johannesburg, Jutta, 1988, 406 p.
- De Janvry, Alain, The Role of land reform in economic development: policies and politics, *American Journal of Agricultural Economics*, 63 (2), May 1981, p. 384-392.
- De Klerk, Michael *et al.*, *Developing models of land use activities: agricultural development options*, LAPC, Johannesburg, 1993, 54 p. (LAPC Research Paper 8).
- De Klerk, Michael (ed.), *A Harvest of discontent. The land question in South Africa*, Cape Town, IDASA, 1991.
- Farmworkers' Union Support Unit, *A Demographic Profile of Farmworkers in South Africa*, Johannesburg, Farmworkers' Research and Resource Project, 1993.
- Farm labour's harvest of discontent, *Indicator South Africa*, 4 (2), Spring, 1986, p. 67-81 (dossier de 4 articles).
- Howe, Graham and le Roux, Pieter (ed.), *Transforming the Economy. Policy options for South Africa*, Durban, Indicator Project South Africa, University of Natal, 1992.
- Keegan, Tim, *Facing the Storm. Portrait of Black Lives in Rural South Africa*, Cape Town-Johannesburg, David Philip, 1988.
- Kockott, Fred, *The Fields of Wrath. Cattle Impounding in Weenen*, Pietermaritzburg, Association for Rural Advancement, 1993 (AFRA special reports 8).
- Land and Agriculture Policy Centre, *Land Redistribution Options Conference 12-15 october 1993, Proceedings*, LAPC, Johannesburg, 1994.
- Land and Agriculture Policy Centre, *Land Reform Pilot Initiative. Proceedings of a consultative workshop held on 29 and 30 june 1994...*, LAPC, Johannesburg, 1994.
- Letsoalo, E., *Land Reform in South Africa. A Black Perspective*, Johannesburg, Stokaville, 1987.
- Liversage, Harold, *Cornfields. A case study*. Pietermaritzburg, Association for Rural Advancement, 1993.
- Marcus, Tessa, Comparative perspectives on land reform, *Indicator South Africa* 11 (1), Summer 1993, p. 44-52.
- Mbongwa, Masiphula and Matsetela, Teddy *et al.*, *Rural land resettlement and South African experiences*, Johannesburg, LAPC, 1993, 70 p. (LAPC Research Paper 7).
- McIntosh, Alastair and Vaughan, Anne, *State and capital in the regeneration of a South african peasantry*, Durban, University of Durban-Westville, Institute for Social and Economic Research, 1994, 26 p. multigr.

- McIntosh, Alastair, Quinlan, Tim and Vaughan, Anne, *Promoting small scale irrigation enterprises in the Transkei: possibilities and constraints*, Durban, University of Durban-Westville, ISER, 1993, 43 p.
- Moyo, Sam, *The Land Question in Zimbabwe*, Harare, Sapes Books, 1995.
- Murray, Colin, South African land reform: case-studies in «demand» and «participation», *African Affairs* 96, 1997, p. 187-214.
- National Land Committee and Surplus People Project, *Closing the Door. The implication and implementation of the 1993 Land legislation*, NLC, Johannesburg and SPP, Athlone, 1994.
- National Land Committee, *Report from the Community Land Conference 12 et 13 february 1994*, NLC, Johannesburg, 1994.
- Neocosmos, Michael, *The Agrarian Question in South Africa and Accumulation from Below*, Uppsala, Scandinavian Institute of African Studies, 1993.
- Njobe, Rongiwe et al., *Criteria for participation*, Johannesburg, LAPC, 1993 (LAPC Research Paper 6)
- Pickles, John and Weiner, Daniel, *Rural and regional restructuring in South Africa. Antipode Special Issue*, 23 (1) Jan. 1991.
- Reynolds, Norman, *Lessons for South African from the first decade of Zimbabwe's independence*, Johannesburg, University of Witwatersrand, Centre for Policy Studies, 1991 (Policy Issues and Actors 4 (3)).
- Riddel, Roger, *The Land Problem in Rhodesia*, Harare, Mambo Press, 1978.
- Schrire, Robert (ed.), *Wealth or Poverty? Critical choices for South Africa*, Cape Town, Oxford University Press, 1992.
- Tapson, David Ross, *A socio-economic analysis of small-holder cattle producers in Kwazulu*, These doct. of Philosophy, Department of Business economics at Vista University, Pretoria, 1990.
- The Agrarian question, *Indicator South Africa*, 4 (4) Autumn-Winter, 1987, p. 65-78 (dossier de 5 articles).
- White Paper on Land Reform*, Pretoria, 1991.
- Williams, Gavin, *Setting the agenda: a preliminary critique of the World's Bank rural restructuring program for South Africa*, LAPC, Johannesburg, 1993, 23 p. multigr.
- Wilson, Francis and Ramphela, Mamphela, *Uprooting Poverty*. London, 1989.
- World Bank Southern Africa Department, *South African agriculture: structure, performance and options for the future*, World Bank, Washington, 1994 (Informal discussion papers on aspects of the economy of South Africa 6).

LE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL AU COURS DE L'INDUSTRIALISATION DE LA CORÉE DU SUD

par Hyunseok OH*

La Corée du Sud a connu durant les dernières décennies une croissance rapide et soutenue qui lui a permis d'entrer récemment à l'OCDE. Cet essor a été le résultat d'une stratégie de croissance dite « extravertie », tournée vers l'exportation. Elle a été suivie avec opiniâtreté et tout lui a été subordonné, y compris les politiques agricoles. L'autosuffisance dans les aliments de base (riz, orge) a été recherchée jusque dans les années 70. On espérait par ce moyen maintenir de bas salaires pour l'industrie naissante. Pour faire augmenter la production, on a procédé dans les années 60 à d'importants travaux d'aménagements et, dans les années 70, les prix du riz seront soutenus. L'écart de développement qui sépare les populations rurales et urbaines ne cesse de se creuser. Les pressions extérieures qui entraînent l'ouverture du marché compliquent la situation rurale à partir des années 80. On tentera en vain d'implanter des industries dans les campagnes pour offrir des emplois d'appoint aux agriculteurs. La « Nouvelle Politique agricole » des années 90 continue de soutenir le développement rural, mais se donne pour principal objectif de former une élite d'agriculteurs capable d'affronter la libéralisation.

Des économistes occidentaux admiratifs devant les succès de l'économie coréenne ont souvent fait état du rôle de l'agriculture dans le processus d'industrialisation. La réforme agraire de 1950, qui avait distribué la terre à ceux qui la cultivaient, permit une amélioration de la productivité agricole. On considère généralement que celle-ci a préparé

* Cet article est tiré d'une thèse présentée à l'Institut national agronomique, Paris-Grignon, 1997 : *L'Agriculture et l'Industrialisation en Corée du Sud : la crise agricole et sa réponse.*

l'industrialisation. En effet, on libéra de la sorte une abondante main-d'œuvre bon marché, ce qui était une condition préalable dans le modèle d'industrialisation suivi par la Corée. Comme chacun sait, la Corée du Sud a depuis longtemps adopté une stratégie de croissance résolument tournée vers l'exportation. Ce type de croissance exigeait une solide base de bas salaires, pour garantir la compétitivité des produits sur les marchés internationaux.

Hormis ce phénomène bien connu du transfert de la main-d'œuvre rurale vers le secteur industriel, on s'est peu interrogé sur ce qu'est l'état réel du secteur agricole. Sait-on par exemple qu'encore aujourd'hui la majorité des exploitants agricoles cultivent une surface inférieure à 1 ha ? Cette petite taille des exploitations est considérée, à l'heure de la libéralisation du commerce agricole, comme un obstacle au nouvel élan que pourrait prendre l'économie du pays. Les Coréens s'inquiètent aussi des conséquences de l'exode rural qui a vu la jeunesse des campagnes affluer vers les villes. L'exode rural n'a jamais été maîtrisé et aujourd'hui les petites exploitations agricoles se ressentent de cette perte de sang neuf. Beaucoup d'exploitations agricoles, enracinées dans l'antique civilisation de la riziculture, sont dirigées par des agriculteurs âgés. Ils sont désemparés face aux nouvelles règles du commerce agricole instituées par les accords du GATT.

Quelles sont les réponses apportées par l'État coréen dans ce contexte difficile ? Nous verrons que des sommes énormes sont affectées aujourd'hui à la mise en place d'une nouvelle agriculture. On la voudrait assez forte pour faire face à l'ouverture du marché. C'est ce que vise la « Nouvelle Politique agricole » des années 90. Pour comprendre ce que cette politique agricole apporte de nouveau, nous décrirons d'abord celles qui l'ont précédée depuis les années 60, en mettant en relief leur relation avec la stratégie globale d'industrialisation.

I. LE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE DANS LA STRATÉGIE DE CROISSANCE EXTRAVERTIE DES ANNÉES 60 ET 70

L'État, la stratégie d'industrialisation et le rôle de l'agriculture

On ne peut décrire la croissance rapide et soutenue que l'économie sud-coréenne connaît dans les années 60 et 70 sans parler du rôle joué par l'État. Pendant cette période, où le protectionnisme de la Corée du Sud est plus ou moins toléré sur le marché international, l'État est maître du jeu en matière de croissance économique nationale. Il affecte des ressources matérielles, financières et humaines aux secteurs jugés

stratégiques, en établissant des plans de développement économique à moyen ou long terme (plans quinquennaux), tout cela sans pour autant négliger complètement les lois du marché.

Ce dirigisme de l'État correspond à la conjoncture économique que rencontre le gouvernement du général Park, à son arrivée au pouvoir en 1961. Les Américains commencent à réduire les aides qui alimentaient l'économie du pays depuis la guerre de Corée. C'est ce qui explique que le taux de croissance économique se ralentit brusquement entre 1958 et 1960, passant de 6,6 % à 2,5 %. En effet, les entreprises qui transforment les surplus agricoles américains (le blé, le coton et le sucre) commencent à connaître des difficultés. Par ailleurs, comme une part de l'aide américaine prend la forme de produits agricoles lancés directement sur le marché coréen, le secteur agricole connaît une paupérisation générale¹.

Du côté de l'industrie, le nouveau gouvernement de 1961 est obligé de recourir à l'épargne étrangère pour financer les programmes d'investissement. Malgré la volonté politique de construire « une économie indépendante et autosuffisante », le I^{er} Plan quinquennal (1962-1966), doit se financer à hauteur de 60 % par l'emprunt extérieur (Lee, 1984). Cette dépendance vis-à-vis du capital étranger est confirmée lors des négociations coréano-japonaises de 1965, destinées à rétablir les relations diplomatiques entre les deux pays. Ce sont pour une grande part les emprunts étrangers, garantis en principe par le gouvernement, qui financent les programmes d'investissement jusqu'en 1971 : 54 % pour le I^{er} Plan quinquennal et 40 % pour le deuxième².

Cette stratégie de développement fondée sur le capital étranger a pour conséquence d'accentuer le caractère « extraverti » de l'économie coréenne. Le pays ne peut alors payer ses dettes que par le moyen des produits d'exportation marchande. En effet, il est pauvre en ressources naturelles et n'a pas de surplus agricole à commercialiser. C'est pour ces raisons d'ailleurs que l'industrialisation de la Corée du Sud est d'abord et avant tout orientée vers l'exportation. L'effort porte dans les années 60 sur le développement des industries légères (le textile, la per-

1. Les céréales américaines introduites dans le cadre du *PL. 480* dès 1956 représentaient chaque année quelque 600 000 tonnes, soit 15 % de la production céréalière du pays. Il en est résulté entre 1956 et 1959 une baisse du prix des céréales : l'indice du prix du riz passe de 100 à 83, celui de l'orge descend à 73. L'aide américaine, fournie en grande partie gratuitement, se transforme en emprunt commercial dès 1961, quand le gouvernement de J. F. Kennedy décide d'appliquer une nouvelle politique d'aide extérieure fondée sur la loi du *FAA (Foreign Assistance Act)*.

2. Cette dépendance a continué en fait jusqu'à la fin des années 70 et c'est seulement à ce moment que, la croissance s'affirmant, une bonne partie des ressources d'investissement commence à être assurée par l'épargne intérieure. Le taux de dépendance des ressources d'investissement à l'égard du capital étranger est réduit à 17 % de moyenne annuelle durant la période du IV^e Plan quinquennal (1977-1980) (juin, 1981).

ruque, le contre-plaqué), puis dans les années 70 sur les industries lourdes (la construction navale, la pétrochimie). Épousant les courbes des changements de la division du travail à l'échelle internationale et profitant de son protectionnisme, la Corée aura le souci de lutter contre l'endettement.

La croissance économique dans les années 60 et 70 découle de la synergie entre le capital étranger, l'État et les industries exportatrices. Par opposition, la formule des années 50 serait : l'aide américaine, l'État, et l'industrie de transformation des produits agricoles américains. Dans la stratégie de croissance de la Corée du Sud, il importe que les industries d'exportation aient accès à une main-d'œuvre bon marché. Et, afin de maintenir ces bas salaires, le secteur agricole a pour mission de satisfaire le mieux possible la demande alimentaire.

Avant de donner une vue d'ensemble du développement agricole et rural des années 60 et 70, il convient de présenter la situation de l'agriculture en Corée à la fin des années 50.

L'agriculture à la fin des années 50

Alors que l'agriculture emploie 80% de la population active en 1960, elle ne produit que 33% du PNB (cf. tableau 1 en annexe). La production agricole à la fin des années 50 reste essentiellement végétale : 77% de la valeur ajoutée agricole provient de la production végétale, surtout céréalière, et seulement 12,5% de la production animale. Malgré cela, le secteur agricole doit supporter de grandes charges fiscales : l'impôt agricole représente à l'époque 30 à 40% des impôts directs (KREI, 1989).

Grâce à la réforme agraire de 1950, les terres agricoles sont réparties de façon plus égalitaire. Les paysans qui possèdent moins d'un ha représentent environ 70% des exploitations. Cette classe d'agriculteurs occupe 45% de la SAU (superficie agricole utile) totale. En comparaison, la classe de plus de 2 ha est faiblement représentée, par 5% des exploitations, et occupe seulement 10% de la SAU totale.

La plupart des paysans souffrent des dettes accumulées. Seulement un tiers des familles agricoles ayant plus d'un ha peuvent couvrir les frais du ménage grâce à leur revenu agricole. Même les exploitants familiaux appartenant à la classe la plus aisée (plus de 2 ha), arrivent difficilement à obtenir, de la vente des produits agricoles, assez de numéraire pour assurer les divers paiements au comptant exigés d'eux. Une famille agricole moyenne, composée de six personnes, doit tirer ses ressources d'une exploitation de 0,9 ha. Seulement deux exploitations sur dix pos-

sèdent un bœuf de labour. La situation économique des paysans est donc très précaire. La plupart des exploitations voient leur stock céréalier s'épuiser six mois seulement après la récolte. La famine de printemps (*choungung*) touche la majorité des familles d'agriculteurs. La Corée n'est pas encore entrée à cette époque dans la période des plans quinquennaux, dont le premier est établi en 1961.

Politiques de développement agricole et rural dans les années 60 et 70

Dans l'élaboration des politiques agricoles des années 60 et 70, la question primordiale est celle de l'autosuffisance alimentaire. Cette priorité politique provient, comme nous l'avons dit, d'une nécessité stratégique de l'industrialisation. La priorité de la politique agricole va à l'accroissement de la capacité de production. On cherche à mobiliser pour cela des ressources humaines et foncières jusqu'alors insuffisamment valorisées.

Après avoir pris des mesures urgentes pour liquider des dettes usuraires rurales et lancé une réforme institutionnelle dans l'agriculture, le gouvernement militaire met en place des programmes visant à l'autosuffisance alimentaire¹. La population rurale s'accroît encore au début des années 60, en raison notamment du retour à la campagne des anciens ruraux que la guerre avait poussés vers les villes. Ils viennent grossir les rangs de la main-d'œuvre qui travaillera à l'extension de la superficie agricole. Le gouvernement utilise cette main-d'œuvre en état de « chômage déguisé » pour aménager des terres jusqu'alors incultes (les terrains marécageux, les bas-fonds, les collines). C'est ainsi que, entre les années 1962 et 1966, la SAU totale augmente de 6 % (110 000 ha). Pour mobiliser toujours davantage cette main-d'œuvre qui serait autrement en chômage, le gouvernement établit, sur les terres nouvellement gagnées grâce aux travaux de défrichement, plus d'un millier de familles urbaines en difficulté (cf. tableau 2 en annexe). Le secteur agricole, grâce à ces efforts, connaît une croissance qui suit assez bien celle du PNB. Le taux d'autosuffisance alimentaire peut se maintenir ainsi à 90 %.

1. Le régime militaire, arrivé au pouvoir le 16 mai 1961, a décrété le 25 la liquidation des dettes usuraires rurales. Pour les dettes jugées usuraires – celles dont le taux d'intérêt annuel dépassait 20 % –, le gouvernement a exigé des débiteurs qu'ils déclarent leurs dettes à l'administration. Le créancier recevait des obligations remboursables sur quatre ans avec un taux d'intérêt de 20 % par l'intermédiaire de la coopérative agricole. C'était à la coopérative agricole aussi que les paysans remboursaient leur dettes sur cinq ans avec un taux de 12 %. L'écart entre les deux sommes était réglé par le gouvernement. Le nouveau système de coopératives agricoles est créé en 1961 par la fusion du crédit agricole et des anciennes coopératives agricoles.

Ce n'est qu'au cours du II^e Plan quinquennal (1967-1971) que l'exode rural affecte l'activité agricole. L'objectif ambitieux d'autosuffisance alimentaire rencontre alors ses limites, car la demande alimentaire s'accroît et se diversifie. La SAU totale a d'ailleurs commencé à diminuer en raison de l'extension des espaces urbains. Une part de plus en plus grande de l'alimentation du pays est assurée par des importations de produits agricoles étrangers, décidées par l'État au coup par coup. Du I^{er} Plan quinquennal au II^e, la quantité des céréales importées passe de 3,7 millions de tonnes en moyenne annuelle à 10 millions de tonnes. Au cours du II^e Plan quinquennal, le taux d'autosuffisance alimentaire passe de 95 % à 69 %, et l'exode rural s'accélère. On constate alors un entassement des populations dans les bidonvilles des grandes agglomérations.

Confronté au déséquilibre criant entre la ville et la campagne, et constatant la perte d'autosuffisance alimentaire, le gouvernement doit réorienter sa politique agricole vers le début des années 70. On veut alors améliorer l'infrastructure de production agricole et soutenir les prix des aliments de base, pour retrouver un niveau satisfaisant d'autosuffisance.

La politique du soutien du prix du riz lancée en 1968. Mais on se rend compte très vite, vers 1969, que le riz ne pourrait pas être produit en quantité suffisante pour satisfaire le marché intérieur. On cherche alors à encourager chez les consommateurs l'achat de l'orge comme aliment de substitution au riz. En 1972, l'idée s'impose d'établir une prévision du prix d'achat gouvernemental de l'orge de manière à favoriser la production de cette céréale en tant que produit de culture complémentaire. En effet, le riz étant une céréale cultivée l'été, l'orge peut être cultivé l'hiver dans les rizières. Le gouvernement achète donc l'orge et le riz des agriculteurs à des prix élevés, et revend moins cher aux consommateurs. L'État achète par l'intermédiaire des coopératives agricoles. La part des achats publics dans la production totale de riz et d'orge tourne autour de 20 %. Les prix d'achat publics augmentent annuellement de 25 % entre 1968 et 1971.

Bien sûr, il ne suffit pas de soutenir les prix pour améliorer la situation alimentaire. Une intervention sur l'infrastructure agricole est nécessaire. On commence par protéger les terres agricoles en interdisant leur conversion à un usage différent. Mais la politique la plus ambitieuse, lancée dès le début des années 70, est celle de l'aménagement des quatre grands bassins fluviaux de l'ouest du pays. On fait appel au financement offert par les institutions internationales (BIRD, ADB, OECF), car il s'agissait de travaux d'envergure¹. Toute une zone dépendant d'un fleuve voit son drainage et

1. Les emprunts pour ces projets se sont élevés à 0,3 milliard de dollars et 33 milliards de yens (Krei, 1989).

son irrigation repensé, et on procède par la même occasion au remembrement des terres. Ce remembrement, de même que les grands travaux d'électrification rurale dans les mêmes zones, sont considérés comme des conditions préalables à la mécanisation de la production agricole. On pratique là un développement intégral pour lequel on escompte des résultats à long terme. Par ces travaux, 180 000 ha de terres agricoles sont équipés de dispositifs d'irrigation et de drainage. Le défrichement et l'assèchement libèrent 30 000 ha et le remembrement rend 60 000 autres hectares propres à une agriculture mécanisée (cf. tableau 3).

L'État dans les années 70 se présente donc comme le grand administrateur des activités rurales. Il lui faut s'affirmer comme garant du développement et défenseur de la modernité¹. Ainsi, dans le « mouvement des nouvelles communautés rurales » qu'il lance en 1970, l'accent est mis sur l'esprit coopératif, car le gouvernement juge décadente et peu productive l'antique mentalité du paysan. Ce mouvement transforme profondément le paysage des campagnes. L'État fournit les armatures de fer et le ciment, les paysans se chargent de couler le béton. On aménage ainsi des routes de villages et les habitations des paysans, tandis que l'électrification rurale gagne du terrain. Les techniques agricoles de la révolution verte sont implantées presque de force dans les mœurs paysannes. Un réseau de vulgarisation agricole composé de diverses institutions publiques ou semi-publiques conduit cette marche forcée vers l'autosuffisance en riz, atteinte finalement en 1976². Ce succès est dû aux effets combinés du « mouvement des nouvelles communautés rurales », de la révolution verte et du soutien des prix agricoles.

L'accroissement de l'écart de développement entre le monde rural et le monde urbain

Sur les résultats globaux des politiques agricoles des années 60 et 70, il faut cependant se garder de porter un jugement trop enthousiaste. Le poids de l'agriculture est passé de 33 % à 15 % du PNB et la population active dans ce secteur a chuté de 80 % à 32 %. Par ailleurs, les succès dans l'autosuffisance en aliments de base ne doivent pas cacher que

1. Cet interventionnisme de l'État dans le secteur agricole, renforcé dès le début des années 70, peut être mis en parallèle avec, dans le secteur industriel, un contrôle plus musclé du travail. Cela se fait au mépris des revendications syndicales des ouvriers et s'appuie sur les nouveaux pouvoirs d'intervention que le régime politique de Park s'est donnés en 1972 dans la nouvelle Constitution dite de *Yushine* (renouveau).

2. Grâce à la diffusion rapide des variétés à haut rendement, la production du riz est passée de 3,9 t à 4,8 t/ha, entre 1972 et 1976. Ces nouvelles variétés occupaient, en 1972, 16 % de la superficie rizicole, et 50 % en 1976. L'État a favorisé ces variétés en pratiquant une politique d'achat préférentiel.

l'exode rural s'est constamment aggravé depuis le milieu des années 60. Chaque année durant cette période, environ 600 000 personnes quittent les campagnes pour les villes. Ce sont les jeunes ruraux qui viennent chercher de l'emploi en ville. Car vers le milieu des années 70, le revenu moyen des ménages agricoles commence à se détériorer : en 1979, il ne représente plus que 77% du revenu moyen des ménages urbains (cf. tableaux 4 et 5).

Les nombreux programmes d'aménagement rural n'ont pas eu d'effets notables sur la taille moyenne des exploitations agricoles : celle-ci passe de 0,9 ha à 1,0 ha entre 1965 et 1980. Les terres agricoles sont en trop grande partie consacrées à la riziculture. Cela résulte bien sûr du soutien du prix du riz, mais aussi des travaux d'aménagement qui ont surtout profité aux rizières. D'où cette dérive vers la monoculture : la proportion des terres rizicoles dans la SAU a augmenté entre 1965 et 1980 de 50% à 60%. Pendant ce temps, les habitudes de consommation se sont occidentalisées et la demande en riz a baissé progressivement. Alors que la part de revenus que l'agriculteur tire de son exploitation diminue (de 80% à 65% entre 1965 et 1980), de plus en plus d'importations entrent sur le marché intérieur pour répondre aux nouveaux goûts des consommateurs.

II. LE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL DANS LES ANNÉES 80 ET 90

L'ouverture de l'économie et la crise agricole des années 80

L'économie sud-coréenne entre dans une nouvelle phase d'évolution vers 1980. Deux facteurs changent : la permanence d'une abondance de main-d'œuvre n'est plus assurée à l'intérieur, et les pressions extérieures forcent la Corée à accepter un nouvel afflux d'importations. Le phénomène de la hausse du coût salarial inquiète le gouvernement, car cette hausse dépasse les gains de la productivité et amoindrit la compétitivité sud-coréenne à l'exportation. Si la productivité du travail augmente de 9% par an, l'augmentation des salaires se chiffre, elle, à une moyenne de 19% entre 1976 et 1978. Cette hausse des salaires est plus forte que chez les autres dragons asiatiques (Taiwan, Singapour, Hong-kong) et s'accompagne d'une inflation très élevée (13%), l'augmentation des prix alimentaires arrivant en tête (19%).

L'économie coréenne dans l'ensemble a cependant retrouvé un rythme de croissance assez fort dès 1983. Elle se relève alors du choc

pétrolier de 1979. Cela ne pouvait rendre les États-Unis que plus exigeants dans leurs demandes. La pression pour l'ouverture du marché coréen est particulièrement forte dès 1986, lorsque la Corée obtient un très bon résultat de balance commerciale avec l'extérieur. Chaque fois que le secteur industriel gagne du terrain, le marché agricole coréen, qui intéresse les États-Unis, est forcé de s'ouvrir un peu plus.

Au début des années 80, la stratégie de croissance extravertie semble bien réussir à la Corée. Le nouveau gouvernement autoritaire de 1980 tient à maintenir cette orientation fondamentale, parce que le potentiel de croissance de l'économie du pays réside dans le commerce extérieur. Il n'y aura donc pas de la part de ce gouvernement de réorientation majeure, malgré la volonté affichée de préférer la stabilité à la croissance et de déréglementer l'économie.

Un problème se pose cependant : la base de main-d'œuvre bon marché nécessaire à la puissance exportatrice s'érode. En effet, les demandes d'augmentation de salaire se sont multipliées au cours des dernières années, en raison notamment de la flambée des prix de l'alimentation. On comprend alors que le gouvernement veuille faire baisser les prix des aliments sur le marché intérieur, en permettant une concurrence plus libre avec les produits de l'étranger. Non seulement, il satisfait aux exigences d'ouverture des partenaires commerciaux, mais il espère de la sorte aussi maintenir une base de bas salaires. D'où la politique d'ouverture graduelle et programmée du nouveau gouvernement.

On voit que c'est encore et toujours du point de vue de la stratégie de croissance extravertie que sont envisagés les problèmes du secteur agricole. Celui-ci est sommé de préserver l'accès à une main-d'œuvre bon marché. Le paradigme a cependant changé : on ne pense plus en termes d'autosuffisance comme dans les décennies précédentes, on se préoccupe de faire baisser les prix de l'alimentation de façon qu'ils pèsent moins sur le budget des salariés de l'industrie. On n'imagine plus, en outre, pouvoir influencer les goûts des consommateurs. Les comportements alimentaires suivent des mouvements capricieux qui dépassent les capacités de réaction de l'offre intérieure.

Mais dans quel état le secteur agricole se trouve-t-il au tournant des années 80 ? Très mauvais. D'abord, il n'y a plus dans les zones rurales cette main-d'œuvre qui y semblait naguère inépuisable, et l'agriculture connaît même une pénurie de force de travail. L'exode rural, qui avait touché les filles dans les années 60, a fait partir les hommes jeunes durant les années 70. La main-d'œuvre du début des années 80 se trouve féminisée et vieillie. Les autorités voient dans la petite taille des exploitations l'une des causes de l'augmentation des prix de l'alimentation.

On considère que le manque de productivité du secteur agricole se répercute sur la hausse des prix à la consommation et sape les tentatives de contrôle des salaires. Il est donc impensable, de ce point de vue, de continuer à soutenir le prix des denrées de base, car on commence à y voir une prime à la paresse. Cela encourage de plus l'extension de la riziculture, dont la présence toujours plus affirmée dans le secteur agricole suit une tendance inverse de celle de la demande des consommateurs. En somme, le secteur agricole du tournant des années 80 est perçu comme un obstacle à la croissance.

Des politiques agricoles pour un temps de crise

La priorité de la politique agricole mise en œuvre au début des années 80 va tout d'abord à ce qu'on appelle l'industrialisation rurale. On veut offrir des emplois industriels dans les campagnes pour que les agriculteurs puissent compléter leurs revenus. Il faut se rendre à l'évidence, l'exploitant agricole n'est plus en mesure de vivre convenablement de sa terre, surtout depuis que le soutien des prix agricoles régresse et qu'on libéralise les importations. L'action de l'État consistera à délimiter, dans une loi de 1983, des « zones industrielles en territoire rural », où il vaudra que des entreprises industrielles viennent s'installer. Des avantages financiers et fiscaux leur sont réservés, et par ailleurs le coût foncier, beaucoup moins élevé qu'en zone urbaine, est susceptible de les attirer. Pourtant cette ambitieuse politique connaîtra un échec relatif.

Il faut savoir qu'en Corée les infrastructures se sont surtout développées autour des grandes villes portuaires reliées entre elles par quelques grandes routes dans l'intérieur du pays. Les entreprises des zones côtières profitent de l'efficacité du transport maritime pour l'exportation ; les matières premières sont échangées par cabotage entre les villes portuaires. Les entreprises qui s'installaient en zone rurale perdaient donc cette facilité d'échange, d'autant plus que les infrastructures dans les zones désignées par l'État ne permettaient pas un transport efficace des marchandises. Et de toute façon en zone rurale le tissu économique était moins resserré. Comment les entreprises auraient-elles pu trouver dans ce nouvel environnement des débouchés nouveaux pour leurs produits ? Et qui allait là-bas leur fournir des matières premières ? Faute de pouvoir offrir des réponses à ces questions, cette politique de création d'emploi dans les campagnes n'a pas connu le succès espéré. En 1983, le gouvernement avait annoncé dans l'enthousiasme la création pour 1990 de 660 000 emplois d'appoint dans les 210 zones désignées. A la fin de 1990, on se rend compte que le dixième de cet objectif n'a pas été atteint.

Un autre volet de cette politique agricole des années 80 est celui de la diversification de la production qui était trop centrée sur la riziculture. Après avoir réduit le soutien des prix du riz, on incite les agriculteurs à produire dans de nouveaux domaines plus lucratifs. La production de légumes et de fruits est encouragée par les aides à la transformation des exploitations. Dans le cadre du libéralisme économique, on juge qu'il ne faut pas tenter d'influencer les prix de ces produits. Or, le marché de ceux-ci est très sensible, et les nouveaux producteurs souffrent de l'instabilité de l'offre et de la demande. En effet, l'ouverture du marché expose à tout moment à devoir concurrencer des produits importés, dont les prix sont imprévisibles. Beaucoup d'agriculteurs qui se sont engagés dans la diversification de leur production sont précipités dans la faillite. Pendant ce temps, les négociations multilatérales (Cycle d'Uruguay) et bilatérales (notamment avec les États-Unis), suivent leur cours ou bien progressent. Dans la deuxième moitié de la décennie, elles plongent le gouvernement dans un grand désarroi quant à la politique agricole qu'il faut choisir. La crise agricole s'est approfondie partout dans les campagnes.

Des mouvements de paysans voient le jour à ce moment. Des manifestations violentes ont lieu dans la capitale. Voilà pourquoi le nouveau gouvernement civil, arrivé au pouvoir en 1993, ne peut pas négliger la question agricole. Dans sa « Nouvelle Politique agricole » (NPA), les principes des politiques précédentes ne sont pas remis en question. On met cependant davantage l'accent sur les « Mesures synthétiques pour le développement rural », qui avaient été proposées pour la première fois en 1989.

La NPA cherche, comme dans les années 80, à diversifier la production agricole et à inciter l'entreprises s'installer en zone rurale. Fidèle aux « mesures synthétiques » de 1989, la NPA prévoit un soutien aux écoles agricoles et au développement des équipements collectifs. Mais ce qui caractérise avant tout la NPA, c'est le souci de moderniser les exploitations, en vue d'améliorer leur compétitivité. On ne peut plus au début des années 90 envisager de politique agricole qui ignore la concurrence internationale. Afin de financer cette politique, le gouvernement établit un budget de 4 200 milliards de wons, soit environ 28 milliards de francs, pour dix ans. Un nouvel impôt spécial sera créé après les accords du GATT pour porter ce budget à 5 700 milliards de wons, ce qui est l'équivalent du budget annuel de l'État. Cet effort financier mécontente les milieux industriels, qui y voient un gaspillage de fonds publics.

Environ 85% du budget de la NPA sera consacré à l'amélioration structurelle des exploitations agricoles. La philosophie de la NPA est

ouvertement élitiste. L'aide n'est accordée qu'aux exploitants les plus prometteurs et on encourage les autres à prendre leur retraite. Les «exploitations familiales spécialisées» que l'État sélectionne se voient offrir des subventions contre la promesse d'un accroissement substantiel de leur taille. Cette montée en puissance de l'exploitation agricole est jugée vitale pour assurer la survie de l'agriculture coréenne à l'heure de la libéralisation. Le gouvernement voudrait qu'en 2004 il y ait 150 000 de ces «exploitations spécialisées» – nombre qui correspond à peu près à 10% de l'ensemble des exploitations de 1995. Au plan législatif, on a harmonisé certaines lois avec les objectifs poursuivis. Le plafond de la propriété, que la réforme agraire de 1950 avait fixé à 3 ha, et qui fut toujours source de polémique, est enfin éliminé.

Deux grandes époques peuvent être distinguées dans l'évolution des politiques agricoles. La première, celle de la recherche d'autosuffisance, correspond à un développement centré sur les seuls paramètres de l'économie interne du pays. Ces efforts très impressionnants, déployés pour atteindre l'autosuffisance dans les aliments de base, deviennent ensuite presque incompréhensibles lorsque le paradigme économique a changé. L'ouverture ne permet plus que l'on dépense autant d'énergie à satisfaire la demande pour une production agricole particulière, quelle qu'elle soit. On doit admettre que les autres pays prennent pied sur le marché intérieur, et viser pour ses propres produits des marchés au-delà des frontières nationales.

La politique protectionniste a laissé le temps nécessaire à l'industrie pour construire sa puissance. Cette industrie était axée dès le début des années 60 sur l'exportation. Mais comme tout devait être subordonné à la stratégie de croissance industrielle, le secteur agricole se voyait traiter en auxiliaire. Le meilleur de sa main-d'œuvre allait à l'industrie et son horizon commercial était limité au territoire national.

La nouvelle politique agricole des années 90 est très ambitieuse en ce sens qu'elle semble avoir des exigences de productivité et de gestion qui avaient été jusque-là la marque du secteur industriel. L'esprit d'entreprise dans le secteur agricole n'a jamais été encouragé à ce point. Mais cette modernisation ne se fait pas sous la protection sécurisante d'un marché fermé comme cela s'est produit, par exemple, dans quelques pays d'Europe, sur une longue période. Il faut que les milieux industriels tiennent compte de cela, dans la critique qu'ils font des efforts de l'État en faveur de la restructuration agricole. A peine le secteur agricole a-t-il commencé de s'organiser, que déjà les barrières protectrices tombent autour de lui.

ANNEXE

TABLEAU 1. — *L'évolution du poids du secteur agricole dans l'économie de la Corée du Sud*

	1960	1970	1980	1990	1995
Population (en millions d'habitants)	25	32	38	43	45
PNB par habitant (en \$)		200	1 600	5 900	10 000
Part de l'agriculture dans le PNB (en \$)	33	27	15	9	7
Part de la population agricole dans la population active (en %)	79	50	34	18	13

Source : Ministère de l'Agriculture, *Statistical yearbook of Agriculture, Forestry & Fisheries*.

TABLEAU 2. — *L'évolution des ménages agricoles et de la SAU*

Année	Population des ménages agricoles (Milliers de personnes)	Nombre des ménages familles (Milliers)	SAU totale (Milliers d'hectares)	Surface par famille (Hectares)
1960	14 559	2 350	2 042	0,87
1965	15 812	2 507	2 256	0,90
1970	14 422	2 483	2 271	0,91
1975	13 244	2 397	2 240	0,94
1980	10 827	2 155	2 196	1,02
1985	8 521	1 926	2 144	1,11
1990	6 661	1 767	2 109	1,19
En pourcentage				
1960-1965	8,6	6,7	10,5	3,6
1965-1970	- 8,8	- 0,9	0,7	1,6
1970-1975	- 8,2	- 4,2	- 1,4	2,9
1975-1980	- 18,3	- 9,4	- 2,0	8,2
1980-1985	- 21,3	- 10,6	- 2,3	9,3
1985-1990	- 21,8	- 8,2	- 1,7	7,2

Source : Ministère de l'Agriculture, *Statistical yearbook of Agriculture, Forestry & Fisheries*.

TABLEAU 3. — *L'évolution des exploitations agricoles par catégories de surface agricole*

Année	En milliers		Moins de 0,5 ha		0,5 ha-1,0		1-2 ha		2-3 ha		3 ha	
	milliers	%	En milliers	%	En milliers	%	En milliers	%	En milliers	%	En milliers	%
1960	2 329	100	815	35	837	36	562	24	93	4	20	1
1970	2 385	100	760	32	824	35	639	27	123	5	39	1
1980	2 113	100	598	28	748	35	630	30	108	5	29	1
1990	1 728	100	468	27	544	32	543	31	130	8	43	2

TABLEAU 4. — *La comparaison du revenu entre le ménage agricole et le ménage urbain (le ménage urbain = 100)*

Année	Le ménage agricole
1967	91
1971	111
1975	123
1979	77
1983	78
1987	74
1989	72
1990	71

Source. Ministère de l'Agriculture, *Statistical yearbook of Agriculture, Forestry & Fisheries*

TABLEAU 5. — *L'exode de la population rurale vers les villes*

	Taux annuel moyen de la croissance démographique (%)	Nombre annuel moyen des personnes quittant la campagne (Milliers de personnes)	Taux annuel moyen de la croissance du nombre des exploitations (%)
1955-1960	3,1	169	1,2
1960-1966	2,6	189	1,3
1966-1970	1,9	629	- 0,6
1970-1975	2,0	512	- 0,9
1975-1980	1,5	670	- 2,0
1980-1984	1,6	612	- 2,2

Source. Ministère de l'Agriculture, *Statistical yearbook of Agriculture, Forestry & Fisheries*

BIBLIOGRAPHIE

- Bak Jindo, Évolution de la politique agricole depuis la libération de 1945 (texte coréen), in *Études sur l'agriculture de la Corée du Sud*, Séoul, Yungusa, 1988.
- Benadou R., La Corée du Sud ou l'industrialisation planifiée, *Économie et perspective internationale*, août 1982.
- Commission spéciale pour le développement rural, *Orientation de la réforme de la politique agricole* (texte coréen), Rapport soumis au président de la République de la Corée, Séoul, 1994.
- Courlet C. et Judet P., Industrialisation et développement : la crise des paradigmes, *Tiers Monde*, n° 107, juillet-septembre 1986.
- De Reure I. L., La Corée du Sud : une économie au défi, *Économie et Humanisme*, janvier-février 1984.
- Hwang Hansik, L'agriculture coréenne dans le processus d'ouverture de l'économie (texte coréen), in *Économie de la Corée du Sud*, Séoul, Kkachi, 1987.
- Jun Cheolhwan, Évaluation des stratégies de promotion d'exportation (texte coréen), in *Évolution de l'économie sud-coréenne*, Séoul, Dolbégé, 1981.
- Jung Ilyong, L'évolution de l'économie de l'aide américaine (texte coréen), in *Théorie du capitalisme coréen*, Séoul : Kkachi, 1984.
- KREI (Korean Rural Economic Institute), *Les Quarante Années d'histoire de la politique agricole de la Corée du Sud* (texte coréen), Séoul, 1989.
- KREI, *Évaluation de la Nouvelle Politique agricole* (texte coréen), Séoul, juin, 1996.
- KREI, *Rapport sur la politique agricole pour l'an 2000* (texte coréen), Séoul, 1989.
- Lanzarotti M., *La Corée du Sud : une sortie du sous-développement*, Paris, PUF, 1992.
- Lee Daegeun, Les conséquences économiques de la guerre de 1950-1953 (texte coréen), in *Économie coréenne*, Institut de l'industrie coréenne de l'Université de Sungyungwan, 1982.
- Lee Jaehee, Accumulation du capital et rôle de l'État (texte coréen), in *Théorie du capitalisme coréen*, Séoul, Kkachi, 1984.
- Michel C., Corée : une réussite qui fait mentir les théories, *Tiers Monde : la fin des idées reçues*, Paris, Syros-Alternatives, 1991.
- Ministère de l'Agriculture et de la Forêt, *Statistical year book of Agriculture, Forestry and Fisheries*, 1992-1994.
- Oh Hyunseok, *L'agriculture et l'industrialisation en Corée du Sud : la crise agricole et sa réponse*, thèse de doctorat de l'INA-PG, Paris, 1997.
- Park Gwangseo, La structure de reproduction du capitalisme coréen et l'ouverture du marché aux importations des produits agricoles (texte coréen), in *L'importation agricole et l'agriculture coréenne*, Séoul, Bibong, 1992.
- Pierre J., Le rôle de l'État dans la croissance économique de la République de Corée du Sud, *Revue d'Économie industrielle*, n° 14, 4^e trimestre 1980.

REDISTRIBUTION FONCIÈRE ET DIFFÉRENCIATION SOCIALE AU VIETNAM

Une étude de cas dans le delta du fleuve Rouge¹

par DU VAN CHAU*

Depuis 1981, le Vietnam a procédé à une décollectivisation progressive de son agriculture. Les terres ont été réparties entre les paysans, qui jouissent à présent d'une très grande liberté dans la gestion de leurs exploitations. Ces réformes, ainsi que l'ouverture au marché, ont fortement stimulé la production. Cependant, bien que leur objectif ait été d'effectuer une répartition égalitaire, elles n'ont pas modifié les inégalités antérieures entre les paysans. C'est ainsi que dans la commune de Thanh Thuy, ici étudiée, ceux qui possédaient d'importantes terres de vergers (qui n'ont été affectées ni par la collectivisation ni par les répartitions ultérieures) ont pu profiter beaucoup plus que les autres de la libéralisation du marché des produits et de la terre, ce qui a eu pour conséquence d'accroître fortement les inégalités.

La commune de Thanh Thuy est située au sud-est du district de Nam Thanh, dans la province de Hai Hung (delta du fleuve Rouge) au nord du Vietnam. Depuis 1972, nous y menons des recherches dans le cadre du Programme Fleuve Rouge, programme de recherche franco-vietnamien sur l'évolution des problèmes ruraux dans cette région. Une attention est portée plus particulièrement aux questions foncières, telles qu'elles se posent depuis 1988, date de début de la politique de rénovation économique (*Doi Moi*), de restauration de l'économie de marché et de redistribution de la majeure partie des terres entre les paysans. L'analyse que nous présentons ici des résultats des enquêtes réalisées montre comment les réformes foncières successives ont modifié la gestion et la productivité des exploitations agricoles, mais aussi accru les disparités entre paysans.

* Ingénieur agronome, Institut national des sciences agronomiques (Hanoi-Vietnam).

1. Article rédigé avec la collaboration de Maxime Haubert et, pour la traduction, de Nguyen Trong Nam Trân.

La population rurale du delta dépasse aujourd'hui les 13 millions (dont 2,6 millions dans la province de Hai Hung), soit une densité moyenne supérieure à 10 hab./ha cultivé. Dans la commune de Thanh Thuy, la superficie moyenne cultivée par habitant était en 1992 de 770 m² (337 ha pour 4 379 habitants, soit 1 223 foyers).

Si l'on considère uniquement les cultures annuelles, base de la consommation familiale, les potentialités de la commune paraissent faibles : alors que, dans le reste du district, en particulier au nord, les terres utilisables au cours de la même année pour trois saisons culturales (les meilleures terres rizicoles) occupent de 50 % à 70 % de la superficie cultivable, elles n'en couvrent que 25 % à Thanh Thuy. Cependant, bien que la principale occupation soit la riziculture, la plus grande partie des revenus provient des vergers, lesquels couvrent 57 ha, soit près de 20 % de la superficie totale cultivée. Ils sont soit diversifiés (orange, clémentine, pomme, cannelle...), soit spécialisés dans la production de litchis. Le litchi de Nam Hà (dans la commune de Thanh Thuy) est réputé et surnommé « la Princesse » des fruits.

Pour comprendre l'importance des vergers, et particulièrement de ceux qui sont plantés en litchis, dans l'économie paysanne et dans les transformations qu'elle a connues au cours de la période récente, il est nécessaire de rappeler brièvement l'évolution des régimes de répartition et de gestion de la terre au Nord-Vietnam.

APERÇU SUR LA POLITIQUE AGRAIRE DE 1960 A NOS JOURS

L'organisation de l'agriculture vietnamienne est passée par plusieurs étapes. Pour ce qui concerne le delta du fleuve Rouge, les principaux jalons ont été les suivants.

De 1960 à 1981, c'est la période collectiviste, pendant laquelle la production agricole est presque totalement du ressort des coopératives de production, les paysans ne conservant pour leur production autonome que des lopins familiaux, généralement attenants aux habitations et dont la superficie totale ne dépasse pas en moyenne 5 % des terres cultivables. Les activités des paysans, dans l'agriculture ou en dehors de celle-ci, sont rémunérées par des points-travail (10 points-travail = 1 *công*). A la fin de la saison culturale, le produit des récoltes est réparti au prorata des *côngs* obtenus. Dans un tel contexte de rapports de production, les paysans ont tendance à penser que la terre et le bétail appartiennent à la coopérative¹.

1. Cf. Nguyen Duc Nhuan, Les contradictions de l'organisation scientifique de l'espace et du travail agricoles au Nord-Vietnam, 1954-1981, *L'espace géographique*, n° 2, 1982, p. 81-94.

En 1981, la directive n°100 donne aux paysans davantage de possibilités pour augmenter leurs revenus. Tout en conservant leurs lopins familiaux, ils reçoivent des parcelles de rizières, sous contrat, de la coopérative. Celle-ci rémunère la force de travail sur les superficies contractuelles. En fin de saison, les points attribués sont convertis en produits. Par exemple, lorsque la coopérative remet à un foyer un *sào*¹ de rizières de catégorie 1, qui vaut 10 *côngs*, le foyer lui doit une redevance de 150 kg de paddy. Si le rendement du groupe familial dépasse cette quantité, le surplus lui est acquis. Dans cette période, le paysan subit deux contraintes :

- en premier lieu, le travail de la main-d'œuvre est converti en denrées produites, mais seulement après que la coopérative ait déduit toutes les contributions dues à l'État (rémunérations des services tels que l'irrigation et la fourniture de fertilisants, et autres prélèvements des différentes caisses de la coopérative) ;
- en deuxième lieu, bien que le paysan puisse bénéficier du surplus si sa production dépasse les quantités déterminées dans le contrat, les prélèvements sont très élevés et les rendements bas. La valeur d'un *công* (unité de valeur-travail) est faible à cause de la pluralité d'activités autres qu'agricoles et donc du grand nombre de *côngs* correspondant aux différents métiers, ainsi qu'à des services administratifs pesants, de type bureaucratique.

Au début de son application, la directive n° 100 a été acceptée avec enthousiasme. Cependant, la valeur du point étant considérée comme trop basse, les paysans se sont détournés du travail de la terre. A la fin de la période, ils sont de plus en plus nombreux à rendre leurs rizières contractuelles. Les résultats d'exploitation des terres coopératives s'en sont ressentis et ont été très médiocres.

En 1988, la directive n° 10 officialise le retour à l'unité de production familiale autonome. Les terres autres que celles relevant des lopins familiaux sont réparties de la manière suivante² :

- 10 % de la superficie cultivable est attribué définitivement aux paysans (terres dites « de 10 % ») ;
- la majeure partie des autres terres cultivables est répartie entre les familles (avec un plafond de 3 ha par famille), pour une durée de trois à cinq ans, en fonction du nombre d'actifs (selon les dispositions officielles, un actif masculin est âgé de 17 à 60 ans et un actif

1. Un *sào* équivaut à 300 m².

2. Cf. Pascal Bergeret, La politique foncière au Vietnam, *Études vietnamiennes* (Hanoi), n° 1, 1995, p. 33-47.

- féminin de 17 à 55 ans ; les enfants et les vieillards comptent pour une moitié d'actif) ; la répartition se veut égalitaire, les terres étant cataloguées selon leur degré de proximité et de fertilité et chaque famille recevant plusieurs parcelles de valeur différente ;
- le reste des terres (généralement de mauvaise qualité) est attribué par la coopérative pour une courte durée aux paysans qui souhaitent les mettre en valeur et ont la capacité de le faire (terres dites « d'adjudication »).

Le terrain d'habitation et le jardin attenant ne doivent pas en principe dépasser 200 m². Les terres que possède le ménage en plus de ces 200 m² et des « terres de 10 % » sont cataloguées comme « terres de jardin » et imposées comme telles.

Sur les terres faisant l'objet d'une répartition sous contrat (deuxième catégorie mentionnée ci-dessus), le foyer s'occupe lui-même des cultures et de leur commercialisation et n'a de compte à rendre à la coopérative que sur deux points :

- payer les redevances aux services d'irrigation, de protection phytosanitaire, de labourage éventuellement, ainsi qu'à quelques autres caisses sous l'autorité de la coopérative ;
- s'acquitter des impôts à l'État, selon les catégories de terres détenues.

Finalement, le paysan peut gérer de façon autonome la majorité de ses productions et s'investir avec ardeur dans l'exploitation de ses parcelles contractuelles. Mais il ne se sent pas encore complètement sécurisé car, au bout de trois, quatre ou cinq ans, les parcelles sont, à nouveau, redistribuées. Aussi ne se concentre-t-il que sur leur exploitation et non sur le développement de leurs potentialités.

Pourtant, l'État a pu attacher le paysan plus étroitement à la terre qu'il cultive. Les productions augmentent et certaines denrées alimentent progressivement les exportations. Les liens du paysan à la terre ne feront que se renforcer avec la promulgation de la nouvelle loi foncière de juillet 1993. Le droit de jouissance sur la terre est prolongé (jusqu'à quinze ans pour les terres consacrées à des cultures annuelles et jusqu'à cinquante ans pour celles portant des cultures pérennes) et il est possible de la louer, de l'échanger et de la transmettre. Le paysan sent, à présent, la possibilité de mettre en place une vraie stratégie de production. Il réfléchit aux différents moyens de rentabiliser au maximum les potentialités de son exploitation, dans le cadre des directives communes et en rapport avec les conditions de l'ouverture au marché.

AVANT 1993, LA POSSESSION DE VERGERS SERT DÉJÀ DE BASE
A LA DIFFÉRENCIATION ..

Comment l'évolution de la législation agraire s'est-elle traduite à Thanh Thuy, et quelles ont été en particulier ses répercussions sur la place des vergers dans les stratégies paysannes ?

Il faut remarquer tout d'abord qu'après 1955, lorsqu'une partie des rizières furent expropriées, les paysans auxquels elles furent attribuées furent autorisés à les transformer éventuellement en vergers. Lorsqu'en 1960 ils furent regroupés dans des coopératives de production, ils apportèrent à celles-ci leurs rizières et leur bétail mais conservèrent la jouissance de leurs lopins familiaux et de leurs vergers, transmis ensuite à leurs descendants.

Actuellement, chaque ménage dispose ainsi en moyenne d'un *sào* de terres privées. Mais certains possèdent jusqu'à 7 ou 9 *sào* alors que d'autres n'ont pas de verger. En effet, dans les périodes passées de pénurie alimentaire, et alors que l'accès au marché était très réglementé, des agriculteurs ont détruit leurs vergers afin de cultiver du riz et des patates pour l'alimentation humaine. Avec la politique de rénovation économique et l'application de techniques intensives, les potentialités de la zone ont pu se concrétiser et l'exploitation des vergers devenir rentable, ce qui a conduit cette fois à la transformation de rizières en vergers, avec d'importantes conséquences du point de vue socio-économique. D'une part, en effet, les produits des jardins ou vergers familiaux – et tout spécialement les litchis – ont pris progressivement une forte valeur marchande. Et comme par ailleurs – l'expérience et la sécurité foncière aidant – les paysans ont fortement augmenté les rendements, la commercialisation de ces produits joue à Thanh Thuy un rôle très important pour l'obtention de revenus monétaires. Mais, d'autre part, les disparités existant au départ dans la répartition des vergers vont donner lieu à d'importantes inégalités entre les paysans, à la fois quant à leurs revenus monétaires et quant à leurs possibilités d'accumulation.

Quelle est la situation lors de nos premières enquêtes de 1992, donc quatre ans après les répartitions foncières de 1988 ? Sur les 337 ha de terres cultivables, une quarantaine correspondent aux lopins privés, dont la plus grande partie est exploitée sous forme de vergers. Quant aux terres auparavant cultivées collectivement, une faible partie (9 ha) continue à être exploitée directement par la coopérative (sous forme de vergers également), tandis que 31 ha sont attribués définitivement par celle-ci aux familles de paysans, sur la base de 92 m² par

actif (selon les modalités indiquées antérieurement). Il s'agit des « terres de 10 % »¹, dont une partie (13 ha environ) va être également transformée en vergers.

Les autres terres, consacrées essentiellement aux cultures annuelles, mais pouvant servir aussi éventuellement à doter les nouveaux ménages de terrains d'habitation, totalisent 256 ha. Elles sont divisées selon deux cercles concentriques. Les terres de la première catégorie, les plus proches du village, occupent 91 % de la superficie, soit 233 ha. Elles sont réparties entre les 2 649 actifs qui ont droit chacun à 879 m², et comprennent à la fois des parcelles proches et éloignées, bonnes et mauvaises. Chaque foyer se retrouve, ainsi, avec une pluralité de parcelles, ce qui entraîne un morcellement de l'exploitation. Les terres de la deuxième catégorie sont attribuées aux enchères, selon les potentialités d'exploitation des ménages demandeurs. Ces terres sont, en général, de qualité médiocre et éloignées des habitations ; les redevances et impositions sont aussi plus importantes.

La répartition des terres cultivées en 1992, par types de régime foncier et par types de cultures, est synthétisée dans le tableau suivant.

TABLEAU 1. — Répartition des terres cultivées en 1992

Type de régime foncier	Total (ha)	Cultures annuelles (ha)	Vergers (ha)
Lopins familiaux et autres terres « en surplus » (« jardins »)	41	6,4	34,6
Terres exploitées directement par la coopérative	9,3		9,3
Terres « de 10 % »	31	18,3	12,7
Terres réparties en usufruit entre l'ensemble des familles	233	233	
Terres « d'adjudication »	23	23	
Total	337,3	280,7	56,6

En moyenne, un membre de la commune dispose de 664 m² et un foyer paysan d'un verger de 1,1 *sào*. Mais ces moyennes recouvrent de fortes disparités entre les foyers paysans, qu'accentuent encore les écarts importants entre les revenus procurés par les différents types de cultures.

1. Elles représentent en fait dans ce cas un peu plus de 10 % des terres à répartir (287 ha), car chaque coopérative dispose d'une certaine marge de liberté dans l'application de la législation.

Les enquêtes fournissent les résultats approximatifs suivants sur les revenus d'un *sào* (de rizière, de verger, etc.), après soustraction des charges, prélèvements et impôts divers (chiffres de 1992) :

Culture	Revenu (en dôngs)
Paddy	65 000
Ail	61 000
Pommes de terre	102 000
Litchi	1 500 000

Notes : 1 1FF = 2000 dôngs ; 2 1 kg de paddy = 1 100 dôngs ; 3. Le litchi commence à donner des fruits en abondance en moyenne à partir de la 7^e année de plantation.

A la fin de l'année 1992, quarante foyers ont été interrogés et répartis en trois catégories selon le revenu annuel par personne (inférieur ou égal à 500 000 dôngs pour le groupe I ; compris entre 500 000 et 1 000 000 de dôngs pour le groupe II ; supérieur à 1 000 000 de dôngs pour le groupe III). Comme le montre le tableau suivant, le revenu annuel par personne varie en fonction de la taille de la famille, de la superficie cultivable dont elle dispose et du type d'activités.

TABLEAU 2. — Sources des revenus des trois catégories de foyers en 1992

Indicateur	Groupe I	Groupe II	Groupe III
Nombre moyen de membres/foyer	4,7	4,9	3,4
Superficie en cultures annuelles (sào/tête)	1,4	1,9	2,43
Superficie de jardin (sào/tête)	0,19	0,34	1,2
Revenus des cultures annuelles (dông/tête/an)	113 186	269 256	158 202
Revenus de l'élevage (dông/tête/an)	122 242	210 102	435 969
Revenus des activités de jardins (dông/tête/an)	62 357	156 793	1 645 833
Autres revenus (dông/tête/an)	90 078	126 524	252 583
Total des revenus (dông/tête/an)	387 863	762 675	2 492 586
Revenus en équivalent-paddy (kg/tête/an)			
(Prix de 1 kg de paddy : 1 100 dôngs)	352	693	2 265

On voit que le troisième groupe, qui dispose des revenus les plus élevés, est aussi celui pour lequel les revenus du jardin ou verger représentent la plus grande partie du total (66%). Ce groupe se situe bien au-dessus du niveau de vie minimum (établi à 350 kg de paddy/tête/an), grâce à sa superficie moyenne de verger de 1,2 *sào*/tête, ce qui lui offre des potentialités d'enrichissement par la culture du litchi, de forte rentabilité actuellement (tant que le marché n'est pas saturé). Le tableau 3 montre en outre que le paddy, produit par les trois groupes de foyers, est peu rémunérateur et ne contribue que pour une faible part au revenu total, et cela bien qu'il représente l'essentiel des revenus procurés par les cultures annuelles (l'apport des cultures d'hiver étant peu important).

TABLEAU 3. — *Proportion du revenu apportée par différents types d'activité en 1992*

Activité	Groupe I	Groupe II	Groupe III
Production de riz	29	35	16
Élevage et activités annexes	55	44	26
Exploitation du verger	16	21	66

.. MAIS LES DISPARITÉS RISQUENT DE S'AGGRAVER
AVEC LA NOUVELLE LOI FONCIÈRE

Après la nouvelle loi foncière de 1993, les terres ont été redistribuées non plus en fonction du nombre d'actifs, mais en fonction du nombre de « bouches à nourrir ». Sont considérées comme « bouches » toutes les personnes appartenant au secteur agricole, les soldats en service, les militaires blessés, les malades. Comptent pour une « demi-bouche » les cadres physiquement diminués, les petits artisans retournant à l'agriculture. Les retraités n'ont pas de part, puisqu'ils reçoivent déjà une pension de l'État. En tout, ont été dénombrées 4 336 parts (bouches à nourrir) bénéficiaires de la redistribution foncière.

Certaines superficies sont exclues de la nouvelle répartition : les terrains d'habitation, les terres de jardin « en surplus », les « terres de 10% » attribuées aux retraités en 1988, les terres de culte des pagodes, ainsi que celles utilisées dans le cadre des activités collectives (écoles, jardins communautaires, voies de communication...). Au total, la superficie à redistribuer est de 287,8 ha. Selon la nouvelle loi, 5% sont destinés à des rizières communales, soit 14,4 ha. Sur les 273 ha restant à répartir, chaque « bouche » reçoit donc 613 m².

Quelques remarques peuvent être faites concernant ce réaménagement foncier. Les rizières communales (14,4 ha) sont regroupées dans des lieux éloignés et sont de qualité médiocre. En ce qui concerne les « terres de 10 % », celles qui sont occupées par des vergers sont recensées pour le calcul des parts de chaque foyer mais, à la différence de celles qui sont affectées à des cultures annuelles, elles ne peuvent être attribuées à d'autres familles. Quant aux terres jusque-là réparties en usufruit entre l'ensemble des familles, elles sont répertoriées dans le but de savoir si certaines familles en ont trop ou pas assez, par rapport aux nouvelles normes ; leur localisation initiale n'est pas remise en cause, mais un réajustement de la superficie détenue peut être effectué.

Le tableau 4 indique comment cette redistribution se traduit dans la situation des trois groupes de revenu distingués précédemment.

TABLEAU 4. — *Superficies cultivées par les trois catégories de foyers en 1992 et après l'application de la loi de 1993 (en sào/bouche à nourrir)*

Indicateur	Groupe I	Groupe II	Groupe III
Cultures annuelles :			
1992	1,4	1,9	2,43
1993	1,8	1,52	1,58
Vergers :			
1992	0,19	0,34	1,2
1993	0,19	0,39	1,17
Total :			
1992	1,59	2,24	3,63
1993	1,99	1,91	2,65

On voit que la nouvelle répartition des terres a pour résultat de diminuer très fortement les disparités entre paysans. Cela est particulièrement net pour les terres affectées aux cultures annuelles, la superficie par « bouche à nourrir » étant même plus élevée dans la catégorie des paysans les plus pauvres que dans les catégories plus aisées. Mais cela tient en grande partie au fait que dans ces dernières catégories les paysans ont, comme on le verra plus loin, transformé une partie de leurs terres de rizières en vergers. Or, ce sont les vergers – il faut le rappeler – qui dans la commune sont la source fondamentale des revenus monétaires et donc aussi de l'accumulation. Comme d'autre part ils ne sont pas affectés par la redistribution (si ce n'est pour le calcul des parts), il en résulte que celle-ci, bien qu'elle ait réduit globalement les inégalités foncières,

n'a pas remis en cause les bases des inégalités en matière de revenu et de capacité d'accumulation.

Cependant, dans l'ensemble, les paysans se montrent satisfaits de l'allongement de la durée de jouissance foncière et de la maîtrise obtenue dans la conduite ou la modification de leur système de production, à leur propre initiative.

Cette maîtrise est confirmée en 1994 par la directive n° 5. Celle-ci autorise en effet officiellement les changements de structure économique en agriculture, c'est-à-dire la modification de l'affectation des terres à différents types de production. Dans notre cas, cela a conduit la coopérative à planifier la possibilité de substituer aux rizières, situées dans les terres de bas-fonds et de rendement aléatoire, des plantations de litchis beaucoup plus rentables. Ce projet, qui porte sur la période 1994-2000, est étendu à tout le district de Nam Than et concerne une superficie de 2 000 ha. Il reçoit surtout l'adhésion des jeunes foyers. Cependant, la faculté de profiter de cette mesure est étroitement liée aux conditions économiques des familles paysannes. En effet, pour transformer un *sào* de rizière en verger, il faut investir dans des travaux de comblement des parcelles (600 000 dôngs) et dans l'achat des jeunes plants (120 000 dôngs), tous investissements qui ne deviendront pleinement rentables qu'au bout d'une dizaine d'années environ. Les six à sept premières années, le litchi ne donne pas de fruit, mais il faut l'entretenir et surveiller sa croissance ; et, en même temps, on ne peut pas cultiver de riz. Pour les paysans du groupe III, cela ne soulève guère de problèmes, puisqu'ils possèdent les capacités financières correspondantes. Mais ce n'est pas le cas des paysans des deux autres groupes, et surtout du groupe I. En outre, leurs préoccupations prioritaires portent sur la sécurité alimentaire, ce qui explique pourquoi ils n'osent pas actuellement transformer leurs rizières en verger.

Au cours d'une année d'observation, les données ci-après ont pu être recueillies :

TABLEAU 5. — *Source des revenus agricoles pour trois catégories de foyers, de juin 1994 à juillet 1995 (en dôngs/tête)*

Nature des productions	Groupe I	Groupe II	Groupe III
Paddy	313 000	494 000	499 000
Cultures d'hiver	61 000	69 000	100 000
Verger	280 000	490 000	770 000
Total	654 000	1 053 000	1 369 000

Note. Les revenus résultent des trois campagnes d'été 1994, hiver 1994 et printemps 1995, ainsi que de la récolte de litchis de 1995.

TABLEAU 6. — *Incidence de la transformation des rizières en jardins (en m²/tête)*

Indicateurs	Groupe I	Groupe II	Groupe III
Rizières transformées en verger en 1994	18	39,6	43,2
Rizières transformées en verger en 1995	0	0	75,6
Superficie de jardin acquise en supplément	0	32	50,4
Total des superficies transformées dans l'année, de juin 1994 à juillet 1995	18	71,6	169,2

La comparaison des revenus par personne obtenus des différentes productions agricoles avec les données présentées antérieurement pour 1992 est difficile, en raison notamment des évolutions divergentes des prix des produits agricoles, de l'inflation qui a affecté l'ensemble de l'économie vietnamienne, des modifications qui ont pu intervenir dans la composition démographique de chaque catégorie de paysans et, au sein de chaque catégorie, dans la structure du système de production. Ce dernier facteur paraît déterminant. On remarquera en effet que, si l'on s'en tient à l'ensemble des revenus provenant des cultures annuelles et des vergers, les inégalités de revenu agricole par tête entre les trois groupes se réduisent considérablement : le rapport entre le groupe III et le groupe I passe, ainsi entre les deux dates, de 10/1 à 2/1. Mais tout donne à penser (par-delà les erreurs qui peuvent biaiser nos résultats d'enquête) que cela provient du fait que les paysans les plus aisés, non seulement ont mis à profit les nouvelles dispositions pour accroître leurs superficies de vergers (comme l'indique le tableau 6) mais aussi ont concurremment procédé à un profond renouvellement des vergers qu'ils possédaient jusqu'alors, en remplaçant par de jeunes plants les arbres devenus peu productifs. La rentabilité de ces jeunes plants étant différée, cela réduit les revenus procurés par les vergers renouvelés, comme par ceux nouvellement établis sur des terres de rizières. Mais ce double processus d'accumulation permettra aux paysans aisés d'accroître très fortement leurs revenus futurs : on peut donc supposer que, toutes choses restant égales par ailleurs, l'apparente égalisation actuelle cédera alors la place à des inégalités sans commune mesure avec celles que l'on a pu observer dans la période récente.

Il faut ajouter que les différenciations entre paysans quant aux capacités d'accumulation et donc aux possibilités d'accroissement des revenus ne portent pas seulement sur les vergers, mais aussi sur la production rizicole, comme il ressort du tableau 7 :

TABLEAU 7. — *Les composantes de la production rizicole paysanne (par sào)*

Indicateur	Groupe I		Groupe II		Groupe III	
	Campagne d'été 1994	Campagne de printemps 1995	Campagne d'été 1994	Campagne de printemps 1995	Campagne d'été 1994	Campagne de printemps 1995
Fumier de ferme (kg)	75	148	78	184	123	400
Urée (kg)	6,1	6,36	6,52	8,02	4,88	6,36
Engrais phosphaté (kg)	3,9	8,75	2,9	7,1	7,1	9,65
Engrais azoté (kg)	0	0	0	0	0	0
Rendement (kg)	74	132,5	93	147,5	100,8	165,5
Dépenses totales (1 000 d)	39,25	96,3	47,7	94	40,8	95,6
Rentabilité de l'investissement	2,7	2,3	2,7	2,72	3,76	3,08
Revenu global (1 000 d)	76,7	168	98	202	116,4	236

En première approximation, les dépenses consacrées par les trois groupes à la production rizicole sont à peu près identiques par unité de superficie. Mais il ne s'agit que des dépenses monétaires, et le cheptel plus important que possèdent les paysans les plus aisés leur permet d'appliquer des doses beaucoup plus fortes de fumier naturel et donc d'obtenir des rendements rizicoles très supérieurs. C'est là une autre source de différenciation et d'accumulation.

LA POLITIQUE FONCIÈRE ENTRE ÉQUITÉ ET EFFICACITÉ

Le réajustement foncier, effectué après la promulgation de la nouvelle loi agraire de 1993, a été un puissant stimulant pour les producteurs paysans. En allongeant la durée du droit d'usage et en établissant la possibilité de le transmettre ou de le négocier sur le marché, le nouveau régime foncier a resserré les liens entre les paysans et la terre. Dans

la commune de Thanh Thuy, la redistribution foncière et la transformation du système productif qui en a résulté ont mobilisé leurs efforts individuels et collectifs.

Une différenciation socio-économique apparaît cependant nettement entre les catégories de foyers, qui montre l'importance déterminante de la possession d'un verger de superficie relativement étendue. Les habitants de Thanh Thuy ont réalisé que le développement des vergers est un moyen d'augmenter substantiellement leur niveau de vie : le revenu procuré par un *sào* est d'environ 6,3 fois supérieur pour un verger aménagé que pour une rizière. Par ailleurs, la transformation des rizières des terres basses en vergers est bien adaptée aux conditions écologiques de la zone. Comme les superficies de vergers détenues antérieurement n'ont pas été modifiées et que d'autre part le groupe de revenu supérieur est celui qui a le plus de possibilités de les accroître, c'est aussi celui qui possède les meilleurs atouts pour élever encore son niveau de vie.

Les observations faites à Thanh Thuy recourent sur ce point celles qui ont pu être faites dans d'autres communes rurales : les réformes foncières et économiques y ont suscité à la fois une accélération de la croissance et une accélération de la différenciation entre groupes sociaux : tout au moins là où la riziculture n'occupe pas tout l'espace économique, car c'est en dehors de celle-ci que se situent les sources d'accumulation. Faisant la synthèse des enquêtes réalisées dans le cadre du Programme Fleuve Rouge, Pascal Bergeret note que :

« (Dans) le delta du fleuve Rouge, l'accumulation économique dépend de la capacité des familles à mobiliser main-d'œuvre et capital dans des activités telles que cultures sèches d'hiver, élevage, transformation des produits agricoles. Certaines communes se sont spécialisées dans des cultures très rémunératrices (litchis...) (...). La politique foncière de l'État, appliquée avec beaucoup de marge de décision par les communes, vise d'abord à assurer au plus grand nombre l'indispensable base vivrière par l'attribution très égalitariste des rizières. Pour le reste, les attributions individuelles des autres types de terre, base de l'accumulation, répondent beaucoup moins aux exigences de l'idéal égalitariste. La privatisation de certaines terres préalablement en indivision risque d'accroître les différenciations et, à terme, les exclusions. »¹

On ajoutera que ces processus peuvent dans certains cas prendre des modalités différentes : dans les communes proches des villes, par exemple, elle s'appuiera sur la capacité de certains ménages de développer plus que d'autres des activités commerciales, ou sur leur niveau plus

1. P. Bergeret, art. cit., p. 46-47.

élevé d'éducation, ou encore sur leurs réseaux de relation avec les centres de pouvoir urbains¹.

Par ailleurs, il est important de souligner le fait que l'aggravation des différenciations, lorsqu'elle se produit, va de pair avec une élévation générale du niveau de vie. En comparant le revenu par tête des foyers paysans dans les différentes régions du Vietnam en 1989 et 1992, Dao Thê Tuan montre que dans les régions les plus pauvres (montagnes du Nord et hauts plateaux) les réformes ont réduit les inégalités, tandis qu'elles les ont accrues dans les régions les plus riches (delta du fleuve Rouge, région côtière sud et delta du Mékong), mais que partout il y a une très forte diminution du nombre de foyers en dessous du seuil de pauvreté (soit un revenu équivalent à 20 kg de riz par mois et par personne) : en moyenne leur proportion dans l'ensemble des foyers paysans tombe de 25,3 à 12,1 %, et dans le delta du fleuve Rouge elle tombe de 25,4 à 13,1 % (alors que le coefficient de Gini mesurant les inégalités de répartition des revenus passe de 0,202 à 0,307)².

Il reste que l'État doit, pour ces familles les plus pauvres, mettre en œuvre une politique spécifique d'appui, notamment dans le domaine du crédit et des services techniques, afin de leur permettre de développer leurs exploitations ou même tout simplement de survivre.

1. Cf. Nguyen Trong Nam Trân et Nguyen Duc Truÿên, Stratégies paysannes au Vietnam dans la phase de pénétration du marché, in M. Haubert (sous la dir de), *Les paysans, l'État et le marché Sociétés paysannes et développement*, Paris, Publications de la Sorbonne, 1997, p. 137-152.

2. Dao Thê Tuan, Coup d'œil sur l'agriculture vietnamienne depuis 1985, *Études vietnamiennes* (Hanoi), n° 1, 1995, p. 7-17

QUELS CHOIX FONCIERS EN ZONE AGROPASTORALE SAHÉLIENNE ?

Le cas du Nord du Burkina Faso

par Patrick d'AQUINO*

Au Sahel, États et institutions de développement se préoccupent de plus en plus de la question foncière et reconnaissent que les aménagements fonciers ne pourront faire fi des réalités coutumières. Mais la prise en compte des règles foncières coutumières sans l'analyse de leurs finalités paraît difficile. On ne peut puiser dans ces règles comme dans un panel de techniques de gestion foncière. De la même façon que notre droit d'origine romaine, elles se sont élaborées en fonction d'une finalité bien définie, différente selon la société de référence. L'article analyse comment, dans la zone sahélienne du Burkina Faso, se pose actuellement la question des finalités de l'intervention foncière.

Au Sahel, États et institutions de développement se préoccupent de plus en plus de la question foncière, avec comme souci principal de « sécuriser et d'augmenter la production rurale ». L'objectif affiché est de stabiliser les droits de l'exploitant afin de lui garantir les bénéfices de ses investissements.

Après une longue période volontariste, il est maintenant reconnu que les aménagements fonciers à introduire au Sahel ne pourront faire fi des réalités coutumières. Cependant, les systèmes fonciers coutumiers ont des finalités différentes, qui varient en fonction de la société considérée. Au Burkina Faso, par exemple, les pasteurs peul cherchent par leur organisation à minimiser les crises dues aux risques climatiques et à la dispersion des ressources¹, les agrocommerçants mossi structurent leur espace pour un approvisionnement de leurs foyers centraux surpeuplés²,

* Géographe, CIRAD-SAR, BP 5035, 34032 Montpellier Cedex 1.

1. Dupire, 1970; Bonfiglioli, 1988; d'Aquino, 1996 a.

2. Benoit, 1980; Pélissier, 1995.

les agropasteurs songhaï se sont organisés sur des espaces réduits afin de préserver leur indépendance¹.

Prendre en compte les réalités coutumières implique donc de comparer leurs finalités. C'est à ce niveau que les démarches actuelles ne nous semblent pas encore assez explicites. On ne peut puiser dans les règles coutumières comme dans un panel de techniques de gestion foncière, en faisant abstraction des finalités différentes qui ont présidé à leur adoption. Sans finalité commune, la règle ne peut être commune.

Cet article analyse le cas de la zone sahéenne du Burkina Faso, où des interrogations fondamentales se posent actuellement quant à l'intervention foncière. Quelle est la finalité des règles coutumières existantes ? Y a-t-il une convergence possible avec celles que l'on veut mettre en place ? Quel développement souhaitons-nous ainsi promouvoir ? Autrement dit, quels choix fonciers au Sahel ?

QUELLES FINALITÉS FONCIÈRES POUR LES INTERVENANTS EXTÉRIEURS ?

Historiquement, au Burkina Faso, comme dans les autres États sahéens², l'administration coloniale, puis l'État indépendant, ont toujours oscillé entre le désir d'éliminer les droits fonciers coutumiers, considérés comme une entrave au progrès, et la nécessité pratique de les prendre en considération. En fait, l'impact des différentes législations, en milieu rural, s'est fait essentiellement sentir au niveau de l'arbitrage des conflits fonciers. C'est là qu'intervient, sous-jacente, la « finalité foncière » des instances d'arbitrage, représentants locaux de l'administration, mais aussi administration centrale : priorité ethnique, choix de développement (le « tout agriculture » par exemple)... L'action de l'État a donc été moins sensible sur les options foncières individuelles et les processus de transmission des terres que sur les disciplines et règles collectives de gestion des ressources³. Sans le plus souvent parvenir à remettre fondamentalement en cause ce foncier coutumier, les interventions étatiques ont ainsi diminué la protection qu'offraient ces règles quant à l'utilisation des ressources, en particulier non cultivées, pouvant ainsi créer une situation d'accès libre : course aux réserves foncières, coupes de bois abusives, remise en cause de la vaine pâture et des voies de passage du bétail...

1. Ohvier de Sardan, 1984 ; Diarra, 1993, d'Aquino, 1996 a.

2. Faye, 1990.

3. *Ibid.*

Choix de société, choix de développement : ainsi se pose le problème des interventions au cours des dernières décennies. Pour les intervenants du développement, « reconnaître » les droits coutumiers locaux doit permettre de stabiliser les exploitants, donc de pérenniser leurs investissements, sur l'espace de production. La question que tentent alors de résoudre maintenant les intervenants les plus avertis peut se formuler ainsi : quels modes de recueil et de transcription des règles coutumières sont les plus adaptés aux objectifs du développement ? Il est difficile de recueillir et de conserver à l'échelle d'un pays toutes les règles complexes, locales et évolutives, qui constituent le foncier coutumier rural. Si l'on choisit de transcrire ces règles dans un langage et une forme juridique officiels, il est indispensable de les simplifier. On passe alors d'une information « brute », issue des enquêtes, à une information foncière traitée, digérée, par l'intervenant. Ainsi, dès la première étape du recueil, un choix fondamental est fait par celui-ci. Que cherche-t-on à retenir du foncier coutumier : des limites entre espaces utilisés ? les règles sur les différents usages possibles ? les modes de transmission des droits ? l'organisation des instances coutumières qui régulent le système ?

Deux choix opposés sont envisageables : soit l'on cartographie des espaces bien délimités et l'on recueille les *droits* y attachés, soit l'on récupère les modes de gestion des terres (*règles*, procédures et instances de décision) qui définissent, et modifient régulièrement, ces droits. La règle n'est pas « un instrument d'ordre pur »¹ mais un des facteurs qui contribuent à la stabilisation des structures. La règle a donc une logique, mais elle est évolutive, contrairement au droit, et aux limites, qui sont fixés. Il y a donc un choix à faire, qui dépendra des objectifs que l'on s'assigne. Dans les projets de développement actuels, deux grands objectifs sont identifiables : la *sécurisation foncière* des producteurs et la *définition d'une garantie foncière* indispensable pour les investissements publics ou privés. On peut analyser les deux démarches possibles présentées plus haut par rapport à ces objectifs. La première possibilité pour le recueil du foncier coutumier – une parcelle, des droits – répond bien au besoin d'une garantie foncière individuelle tangible pour les investisseurs. La simplification et la fixation des règles coutumières en des droits juridiques peuvent ainsi être considérées comme une première étape cohérente vers cet objectif. La deuxième possibilité – une zone, des règles, des procédures et des instances de décision – peut être moins efficace pour attribuer des garanties foncières (tout au moins individuelles), puisque le niveau reconnu dans la gestion des terres risque fort d'être

1. Raffestin, 1980, p. 164.

collectif¹. Mais elle a de grands avantages pour la sécurisation foncière des producteurs : elle pérennise les modes existants² de responsabilité foncière, sans les cristalliser autour de traductions instantanées et simplifiées en « droits ».

Ce choix préalable n'est pas le seul. Il est en effet impossible de cartographier de façon explicite tout le foncier coutumier existant, et sa diversité. Parmi la multiplicité des droits d'usage et des responsabilités, et donc les divers types d'espaces cartographiables, quels espaces ont une « utilité foncière » pour le projet et doivent être délimités : l'espace du lignage ? de la grande famille ? de la famille nucléaire ? de l'individu qui exploite cette année ? l'espace où sont reconnus des droits ancestraux ? celui où est affirmé un droit de faire-valoir sans, ou avec, limite de durée ? ou seulement l'espace attribué à la responsabilité éminente d'une chefferie ? Tous ces espaces ont une certaine réalité foncière, même si s'y rattachent des règles, des usages et surtout des degrés de responsabilité différents. Le choix ne peut être neutre. Il s'agit toujours d'un choix politique, volontaire ou inconscient, à propos de la société et du développement que l'on souhaite pour la région d'intervention.

Cela nous renvoie aux finalités des organisations foncières coutumières, dont les choix de société peuvent être très différents de ceux des intervenants extérieurs, État local compris. Au Sahel, ceci est par exemple particulièrement sensible chez les pasteurs, dont l'organisation foncière est un exemple très illustratif d'une logique différente, et cohérente, de gestion des ressources.

QUELLES FINALITÉS FONCIÈRES CHEZ LES PASTEURS SAHÉLIENS ?

Dans le contexte pastoral sahélien, l'espace de production est encore plus hétérogène et de limite plus imprécise qu'en zone agricole³. Le pastoralisme repose sur une utilisation extensive et mobile des ressources sahéliennes. Il a pour principe sous-jacent de modifier le moins possible l'environnement naturel. L'équilibre dans l'alimentation du troupeau doit être trouvé dans la complémentarité spatiale et saisonnière des différents parcours disponibles, plutôt que dans l'exploitation ciblée, et donc l'épuisement, d'une seule ressource rare, fût-elle la meilleure.

1. La garantie individuelle pour un investissement peut alors être fondée non sur des droits mais sur des avoirs : production agricole (c'est par exemple le cas des contrats de prêt passés entre banques et producteurs en ce qui concerne la production de parmesan en Italie), cheptel...

2. Instances (des tribunaux coutumiers aux conseils de lignage), règles et procédures coutumières.

3. Cisse et Laine, in Lebris *et al.*, 1982, Thebaud, 1988 et 1990 ; Marty, 1993..

Même s'il s'agit d'une activité moins incertaine que l'agriculture dans ces régions à la pluviométrie très aléatoire, l'élevage comporte de multiples risques qui obligent les pasteurs à recourir à des choix d'exploitation et à des organisations sociales complexes. Les droits et les règles d'accès à l'espace doivent favoriser la mobilité des hommes et du bétail¹. Chez les pasteurs, la variabilité extrême et la diversité des ressources ont impliqué les deux constats suivants, qui sont la base de leurs systèmes d'utilisation des ressources.

Premier constat, la distribution spatiale des ressources entre les utilisateurs, individus ou groupes sociaux, est impossible, l'incertitude² étant trop grande, du fait de la variabilité climatique, sur les potentialités d'un espace donné pour une année donnée, quelle que soit sa dimension. Ensuite, devant la complexité des combinaisons possibles pour équilibrer l'alimentation du cheptel sur une année (selon la localisation des premières pluies, la pluviométrie moyenne de la saison, la nature très diverse des parcours, la position des cultures...) et la fragilité des équilibres naturels, une responsabilisation et une prise de décision sur l'espace sont cependant nécessaires, et même capitales pour le devenir du troupeau et la préservation des ressources. Une logique de gestion commune des ressources s'en est déduite, qui repose sur les trois principes fondamentaux suivants :

- 1 / Il ne peut y avoir d'exclusivité sur une ressource.
- 2 / Il existe un droit et un devoir pour un groupe social désigné (le plus souvent le plus fréquent utilisateur de la ressource) de gérer chaque ressource d'importance et non un espace : points d'eau, formations végétales.
- 3 / La prise de décision concernant l'utilisation des ressources (des déplacements journaliers aux grandes transhumances) est collective, fruit d'un compromis entre tous les utilisateurs et les gestionnaires.

A partir de ces trois principes, les sociétés pastorales ont dû trouver des formes originales d'organisation foncière, qui puissent procurer aux unités de production une indispensable autonomie de décision, tout en les intégrant dans un groupe social élargi en ce qui concerne l'usage commun des ressources pastorales. Cette exigence est la seule garante d'une pérennité écologique et sociale, que ce soit à l'échelle de l'unité de production ou globalement à celle de la société pastorale.

1. Milleville, 1989.

2 S'il y a « risque », alors il y a une probabilité calculable. Mais si les phénomènes sont aléatoires, alors, par définition, il n'y a pas de scénarios « probables » et nous sommes dans un environnement « incertain ». Considérant qu'il n'y a à l'heure actuelle aucune probabilité calculable sur la pluviométrie sahélienne, nous nous situons en environnement incertain.

Les règles foncières coutumières découlent de ces finalités. Les modes d'appropriation des ressources chez les pasteurs peul sont beaucoup plus subtils et diversifiés que l'opposition occidentale public/privé. Étienne Le Roy¹ a ainsi dénombré une vingtaine de cas juridiques différents d'appropriation chez des populations pastorales. Cette diversité foncière ne recouvre pas seulement les types d'appropriation, mais aussi une variabilité, pour une même ressource donnée, du mode de tenure selon l'échelle spatiale prise en considération. Il existe un emboîtement des niveaux² de responsabilité sur la ressource, comme l'avait déjà remarqué ailleurs J.-P. Dozon³.

Le plus remarquable est que chacune de ces échelles de responsabilité sur la ressource est de nature différente. Au premier échelon, la parcelle et son cultivateur, les usages pris en compte sont limités (agriculture et peut-être arboriculture fruitière). Au deuxième échelon, c'est-à-dire au niveau de la famille reconnue comme la première utilisatrice, agricole ou pastorale, de la zone, l'usage concerné dépasse la culture *stricto sensu* et comprend la chasse, la cueillette, etc. Ces deux premiers niveaux sont encore essentiellement des droits d'usage préférentiels, pour une utilisation théoriquement limitée dans le temps. C'est au niveau supérieur que ces mêmes espaces, sous la responsabilité du groupe social qui les « personnalise » en s'y installant à chaque saison, acquièrent une première valeur foncière. C'est ce qu'au Burkina Faso en zone agricole on appelle le « quartier de culture »⁴, et qu'en zone pastorale Dominique Guillaud⁵ et les cartes IGN nomment le « lieu-dit ».

L'échelon supérieur, directement supra-villageois⁶, est celui du *djorro*⁷. Au niveau de la région, c'est cet échelon qui s'est retrouvé primordial dans la gestion des ressources : au-dessous du « chef », l'*ardo* des Peul, qui est à la tête de la responsabilité collective et garant du respect du droit d'usage, le territoire se répartit entre les *djorro*, qui gèrent les ressources⁸.

Ainsi, chez le Peul du nord du Burkina Faso, pour une ressource donnée, le type et le niveau de responsabilisation foncière diffèrent selon la nature de la ressource et l'« intérêt général » de son usage. Ajoutons à cela que le territoire pastoral n'a pas de limites spatiales précises, si ce

1. Le Roy, 1996.

2. Niveaux, ou échelles, autant spatiaux que temporels ou sociaux (Milleville *et al.*, 1982, d'Aquino, 1996 a).

3. J.-P. Dozon, *in* Lebris *et al.*, 1982, p. 57.

4. Marchal, 1983, Dugué, 1990

5. Guillaud, 1993, p. 320.

6. Il n'existe pas au niveau foncier d'échelon villageois

7. *Djorro* est la contraction de *djom wuro* : de *djom*, le maître et *wuro* le groupe familial.

8. D'Aquino, 1996 c

n'est par des ancrages unidimensionnels. C'est l'homme qui est un enjeu de pouvoir et non l'espace. Chaque responsable politique peut règne sur un « territoire » constitué par un ensemble de localités et les ressources, plutôt que les terres, qui y sont associées. Il peut ainsi y avoir superposition spatiale des aires d'influence de chaque responsable, mais pour des hommes et des ressources ponctuelles différents.

La colonisation a bouleversé cet équilibre subtil entre d'un côté une variabilité extrême des ressources combinée à leur rareté, et de l'autre des besoins et des usages diversifiés. Lorsqu'il y a superposition de logiques différentes (agricoles, pastorales, administratives...) sur une même ressource, elles peuvent devenir directement concurrentes si elles cherchent à s'exprimer au même niveau de décision, ou si elles veulent imposer un monopole¹. C'est l'origine de toutes les déstabilisations foncières contemporaines dans le nord du Burkina Faso².

La plupart des dysfonctionnements fonciers constatés sont entraînés par de mauvaises articulation et hiérarchisation entre les différentes échelles de responsabilité sur la ressource. L'analyse des conflits montre que les oppositions entre plaignants ne portent pas sur l'interprétation du foncier, comme on le croit au premier abord, mais sur la référence à des échelles de responsabilité, donc des types d'appropriation. Alors que selon la coutume il existe une hiérarchie dans ces responsabilités, la logique occidentale qui ne permet qu'un seul pouvoir (et souvent un seul usage) entraîne leur mise en concurrence à tous les niveaux de gestion.

Ainsi, quel que soit le conflit, le paysan peut prendre parti d'en référer à n'importe lequel des niveaux identifiés ci-dessus. Pour un litige sur une ressource, on peut alors voir intervenir sur la demande d'une des parties le préfet du lieu concerné (le pouvoir sur les espaces), sur la demande de l'autre le préfet du lieu de rattachement administratif de l'ancien *djorro* de la zone, distant d'une vingtaine de kilomètres (le pouvoir sur les hommes), ou bien l'ancien du village le plus proche, alors qualifié abusivement de chef du « terroir villageois » (niveau qui n'a coutumièrement dans la région aucune réalité foncière)³.

D'une organisation pastorale dont pourrait peut-être s'inspirer l'Europe moderne, que ce soit pour sa maîtrise de la décentralisation ou dans sa gestion de la mobilité, on est passé à une compression de tous les droits sur une même échelle de référence, universelle et totipotente. L'insistance des intervenants et de l'administration sur la délimitation de terroirs villageois confirme cette orientation : pourquoi réduire l'or-

1. Faure et Le Roy, 1990, 14.

2. D'Aquino, 1996 a.

3. Guillaud, 1993 ; D'Aquino, 1996 a.

ganisation de la responsabilité sur les ressources sylvopastorales à une seule échelle spatiale et sociale, de plus inconnue au niveau foncier dans la région ?

QUELLES FUTURES INTERVENTIONS EN ZONE SAHÉLIENNE ?

Prendre en compte les réalités foncières coutumières, c'est d'abord et avant tout reconnaître leur cohérence et leur caractère évolutif, *moderne*. S'il n'existe toujours pratiquement pas de paysans sans terre au Sahel, malgré le croît démographique, c'est que ces organisations pour l'usage et la distribution de la terre ont toujours une certaine efficacité.

Il serait tentant de reprendre ici l'une des expressions favorites du paysan sahélien face à l'intervenant volontariste : « Où est le (ton) problème ? » En quoi les coutumes foncières actuelles sont-elles inefficaces ? Nous n'irons pas jusque-là. Même si l'on évacue la question de la garantie d'investissement qui peut être beaucoup plus justement jouée par des avoirs économiques (cf. *supra*), la situation foncière au Sahel devient actuellement problématique. Aux perturbations extérieures s'ajoute une évolution interne des modes d'utilisation des ressources, due à l'accroissement de la pression démographique et au fait que le climat devient plus sec (d'Aquino 1996 c).

Ainsi de nos jours, face à la rareté de certaines ressources fourragères utiles à tous, avec la généralisation d'un nouveau système de production, l'agropastoralisme, et devant l'émergence d'une nouvelle identité pluri-ethnique¹, une réorganisation collective autour de ressources communes paraît indispensable. Suivant en cela les principes coutumiers, les agropasteurs sahéliens doivent retrouver une gestion répondant au besoin, collectif, de ressources très localisées, de valeur variable et diversifiée. Dans le nord du Burkina Faso, les quelques exemples positifs, et endogènes², de sécurisation foncière montrent qu'elle passe par une reconnaissance des responsabilités collectives et de la diversité de leurs échelles d'action³.

Pour appuyer ces innovations spontanées, pour faciliter l'émergence de nouveaux systèmes de régulation foncière adaptés à la situation sahélienne, l'intervenant externe est condamné à une approche globale et politique de la question.

1. Amselle, 1990, Fay, 1995, d'Aquino, 1996 a.

2. D'Aquino, 1996 a

3 C'est-à-dire, selon l'importance de la ressource, une gestion au niveau du quartier, du groupe social, du village, ou de l'entente intervillageoise (Weber et Reveret, 1993).

L'intervention foncière n'est pas uniquement technique

Le règlement de la question foncière ne se résume pas, loin s'en faut, à la question technique des réglementations ou, pire, de la délimitation cartographique d'unités de gestion. Ces mesures sont secondaires par rapport aux « techniques d'encadrement »¹, c'est-à-dire à l'organisation sociale et à l'environnement politico-administratif nécessaires pour assurer le respect d'une certaine logique foncière (choix politique clair de priorités, reconnaissance des responsabilités sur les ressources, relations paysan/administration...).

C'est pourquoi l'intervention foncière, y compris sous son aspect le plus pratique, la gestion des ressources renouvelables, ne peut être conçue sans une dynamique commune entre l'expertise technique et les pouvoirs locaux et nationaux. Comment peut-on imaginer modifier durablement les relations entre paysans, ressources et pouvoir sans que l'État et l'administration locale soient parties prenantes de chaque étape de l'intervention ? Quelle pérennité possible à des projets de gestion de ressources très localisés et sans grande relation avec les dynamiques nationales ? Plus grave, quelle autorité ont les projets intervenant sur le foncier pour instaurer de nouveaux choix de développement, sous-jacents aux réglementations et aux procédures expérimentées ?

La question foncière n'est pas uniquement législative

Tout d'abord, « les codes fonciers ne constituent qu'un cadre général permettant d'assurer le suivi des actions locales et de faire œuvre de jurisprudence en matière de règlement des litiges (...). C'est le processus même de règlement des litiges et non le principe qui détermine l'impact à long terme sur l'environnement et l'économie (...). Il faut accorder plus d'importance aux processus locaux avant de tirer des règles générales »². La reconnaissance des pratiques et des principes à mettre en œuvre s'appuiera sur les collectivités locales, comme l'ont compris beaucoup d'intervenants (les démarches Gestion de Terroir, le Plan foncier rural Côte-d'Ivoire, l'Opération Pilote POAS de la SAED³ sur le fleuve Sénégal...), le « local » étant le « seul véritable lieu de concrétisation des rapports d'appropriation »⁴.

1. Gourou, 1973.

2. Club du Sahel, 1991.

3. SAED : Société d'aménagement et d'exploitation du delta.

4. Crousse in Crousse *et al.*, 1986, p. 11-12.

Ensuite, les règles foncières coutumières évoluent, *se modifient*, d'une décennie à l'autre (beaucoup plus rapidement que le droit occidental), pour s'adapter aux changements de l'environnement et conserver leur finalité. Formaliser, figer des règles conçues pour s'adapter aux circonstances ne traduit pas une prise en compte du foncier coutumier. C'est l'objectif que poursuivent ces règles, et non leur forme, qui est un élément constitutif, et stable¹, du foncier coutumier.

Mais même l'objectif particulier assigné à une règle donnée n'a pas de sens en soi. Il n'est qu'un des éléments constitutifs d'un système foncier coutumier global, système qui vise, comme nous l'avons vu, une finalité particulière à la société. Sans prendre en compte cette finalité, les règles récupérées n'auront aucun sens et ne seront pas opérationnelles.

La question foncière est d'abord un choix de société, de développement

Nous avons déjà souligné *supra* que la question essentielle de l'intervention foncière au Sahel nous semblait se poser en ces termes : garantie foncière individualisée ou reconnaissance d'instances de gestion ? Seules les institutions autorisées à s'engager sur de telles orientations fondamentales, les États souverains, peuvent y répondre, non sans avoir provoqué un débat national. Aucun autre intervenant, aucun « projet »² de développement ne devrait pouvoir instaurer des réformes aussi radicales en n'ayant qu'un aval flou de l'État.

Cependant, la teneur politique de toute intervention foncière ne se limite pas à la question de l'habilitation à décider. Au nord du Burkina Faso, dans la décennie quatre-vingt, les aspirations révolutionnaires³ pour une prise en charge par les populations des problèmes fonciers locaux, pour une représentativité démocratique des populations, ont mis en évidence des questions fondamentales pour l'intervention sur le foncier. L'un des premiers enjeux dans l'organisation collective de gestion est l'équilibre à trouver entre l'intérêt de rétablir les droits des autochtones à tirer eux-mêmes profit de leur écosystème et l'erreur que serait l'exclusion des allochtones, qui représentent souvent l'une des sources principales de l'investissement, que ce soit en capital ou en travail. La dynamique tentée par le Plan foncier rural de Côte-d'Ivoire est

1. Au moins sur plusieurs décennies.

2. Le terme est alors bien révélateur.

3. La Réforme agraire et foncière (4 août 1984) de la révolution du 7 août 1983 (dirigée par T. Sankara) consiste en l'institution d'un « domaine éminent de l'État », lequel s'appuie pour sa gestion sur des délégués villageois élus par les populations locales.

illustrative des difficultés que l'on peut rencontrer et du caractère brûlant de ces choix de société.

L'expérience du Burkina montre aussi la complexité d'une autre question essentielle, la représentativité des instances locales amenées à prendre en charge la gestion du foncier. Les jeunes ont à l'époque de Sankara souvent été élus par les villageois en raison de leur activisme, qu'il soit économique ou social, et de leur niveau d'instruction. Mais, pour la gestion foncière, l'efficacité des fonctions d'arbitrage et de police repose sur l'autorité morale des représentants, ce qui est rarement le cas de ces catégories sociales. Même s'ils ont été désignés sous l'égide des anciens, ces jeunes élus ont un espace de liberté de plus en plus grand, qui entraîne rapidement des blocages en ce qui concerne la question foncière. La situation est encore plus critique lorsqu'il existe un conflit ouvert de génération (cas de la zone forestière de Côte-d'Ivoire).

La démocratisation de la responsabilité foncière par l'élection (« l'État importé ») n'est donc pas automatiquement la panacée en matière foncière. D'une part, cette démocratisation n'est pas synonyme de sécurisation, la majorité de la population pouvant ne pas être intéressée à une gestion durable des ressources (on en revient aux choix de société). D'autre part, cette démocratisation accentue le pouvoir des groupes sociaux les plus actifs au plan démographique, ce qui n'est pas non plus toujours favorable à la durabilité sociale et écologique. Enfin, l'instauration brutale de nouvelles formes de reconnaissance politique, élection ou attribution foncière, d'ailleurs souvent effectuée avec très peu d'assistance juridique et sociologique, peut détruire le consensus social qui s'était progressivement instauré entre les différents groupes en présence. Les conflits agriculture/élevage au Sahel, la tension sociale actuellement très vive dans l'agriculture de plantation en zone forestière de Côte-d'Ivoire, en sont de bons exemples.

CONCLUSION : UNE VÉRITABLE INNOVATION,
QUI DOIT ÉMERGER DE LA SOCIÉTÉ SAHÉLIENNE

L'organisation de l'utilisation des ressources renouvelables, la sécurisation de leur exploitation, voilà alors de premiers enjeux en intervention foncière au Sahel qui ne pourront être atteints qu'après une reconnaissance par tous les partenaires concernés, et en particulier par l'État, d'une finalité partagée pour la gestion des ressources.

Beaucoup ont cru un moment trouver une explication aux difficultés des pasteurs, et plus globalement du Sahel, grâce à la fameuse théorie de la

tragédie des communs¹, selon laquelle la propriété collective des terres engendre nécessairement le gaspillage et la dégradation des ressources. Ils ont oublié un peu vite que l'apparition de pratiques visant un profit immédiat maximum était la conséquence d'une situation d'accès libre, et non pas collectif, issue de la nouvelle définition de la propriété introduite par l'État². La situation actuelle dans les zones agropastorales souligne ainsi que, une fois la responsabilité de gestion collective diminuée et affaiblie par les interventions de l'État, les ressources *rare*s, c'est-à-dire celles dont une bonne gestion est indispensable à la survie de tous, sont surexploitées par quelques-uns, le plus souvent avec l'aval des autorités restantes en matière de gestion, administration locale et administration centrale³.

L'exercice le plus difficile est alors, pour l'intervention foncière, la réalisation d'un consensus autour d'un objectif commun à moyen et long termes. Le fossé le plus difficile à combler ne sera pas le plus souvent entre les options des différentes sociétés locales, comme l'illustrent les consensus qui ont émergé entre Peul et Mossi au nord du Burkina Faso⁴, entre sédentaires et transhumants dans la vallée du Sénégal⁵ ou entre autochtones, « allochtones » et « allogènes »⁶ en zone forestière ivoirienne. Sur ces choix d'orientation foncière à long terme, la fracture la plus difficile à résorber risque fort de se situer entre les logiques locales et celles de l'intervention extérieure (y compris étatique), qui est calquée sur une perception foncière héritée du droit romain et dont la finalité est avant tout d'instaurer une garantie foncière économique et individualiste. Si l'objectif de la privatisation individuelle peut être séduisant parce qu'*a priori* simple, ne vaut-il pas mieux préserver la flexibilité des systèmes coutumiers, tout en prenant en compte les nouveaux enjeux ?

Il n'existe cependant pas de solution à l'officialisation, sous une forme moderne, des situations foncières coutumières et ce n'est pas une aspiration passiviste qui aidera les sahéliens à affirmer leur spécificité. A besoin nouveau, réponse nouvelle. En ce qui concerne l'évolution organisationnelle, les sociétés sahéliennes ont toujours démontré leurs extraordinaires capacités⁷. Il suffirait peut-être que leurs autorités nationales et locales leur fournissent un environnement sociopolitique favorable, au lieu de suivre les aspirations des intervenants du développement et de l'« État importé ».

1 Hardin, 1968

2. Berkes *et al.*, 1989 ; Behnke et Scoones, 1992 ; Marty, 1993.

3. D'Aquino, 1996 *a.*

4. D'Aquino, 1996 *a.*

5 Schmitz, 1994.

6 Termes employés en Côte-d'Ivoire pour distinguer les populations étrangères à la région de résidence et celles étrangères au pays

7. Dupriez, 1985 ; Milleville, 1992. Bernus *et al.*, 1993 ; d'Aquino, 1996 *a.*

BIBLIOGRAPHIE

- Amselle J.-L. (1990), *Logiques métisses, anthropologie de l'identité en Afrique et ailleurs*, Payot, Paris, 275 p.
- D'Aquino P. (1996a), *Les évolutions dans l'occupation de l'espace et l'utilisation des ressources en zone agropastorale sahélienne. Le cas de la province du Soum au nord du Burkina Faso*, thèse de doctorat, Inst. de géog., Univ. Aix-Marseille 2, Aix-en-Provence, 385 p.
- D'Aquino P. (1996b), *Le traitement et la gestion de l'information foncière dans les approches en matière de foncier rural, ressources renouvelables et développement*, Paris, ministère de la Coopération, Groupe de réflexion sur le foncier, multigr.
- D'Aquino P. (1996c), Du sable à l'argile. L'occupation de l'espace dans le Djelgodji (nord Burkina Faso), *Cahiers des sciences humaines*, ORSTOM, 32, 2, Bondy, p. 311-333.
- Assier-Andrieu L. (1996), *Le droit dans les sociétés humaines*, Paris, Nathan, 320 p.
- Behnke R. H., Scoones I. (1992), Repenser l'écologie des parcours : implications pour la gestion des terres de parcours en Afrique, *Progr. rés. zon. arid.*, IIED, 23, Overseas Development Institute, Londres, 46 p.
- Benoit M. (1980), *Oiseaux de mil. Les Mossis du Bwamu*, Paris, ORSTOM, 116 p.
- Berkes F., Feeny D., Mac Cay B. J., Acheson J.M. (1989), The Benefits of the Commons, in *Nature*, 340, London, p. 91-93.
- Bernus E., Marchal J. Y., Poncet Y. (1993), Le Sahel oublié, *Tiers Monde*, t. XXXIV, 134, IEDES, Paris, 480 p., p. 305-326.
- Bonfiglioli A. M. (1988), *Dudal, histoire de famille et histoire de troupeau chez un groupe de Wodaabé du Niger*, Londres, Cambridge University Press, Paris, Maison des sciences de l'homme, 294 p.
- Club du Sahel (1991), *Bulletin d'information du Club du Sahel*, 10, Paris, OCDE, 122 p.
- Crousse B., Lebris E., Le Roy E. et al. (1986), *Espaces disputés en Afrique noire. Pratiques foncières locales*, Paris, Karthala, 426 p.
- Diarra A. (1993), *Utilisation des ressources naturelles et occupation de l'espace par les agriculteurs et les pasteurs en zone aride du Mali*, thèse de doctorat, Univ. P. Valéry, Montpellier, 334 p.
- Dugué P. (1990), *Possibilités et limites de l'intensification des systèmes de culture vivriers en zone sahélo-soudanienne. Le cas du Yatenga, Burkina Faso*, coll. « Documents Systèmes Agraires », 9, CIRAD-DSA, Montpellier, 268 p.
- Dupire M. (1970), *Organisation sociale des Peul. Étude ethnographique comparée*, Paris, Plon, 625 p.
- Dupriez H. (1985), *Paysans d'Afrique noire. Terres et vie*, Nivelles, 256 p.
- Faure A., Le Roy E. (1990), Experts et développeurs face aux enjeux de la question foncière en Afrique noire, *Cahiers recherche développement*, 25, CIRAD-DSA, Montpellier, p. 5-18.

- Fay C. (1995), Introduction au numéro spécial Identités et appartenances dans les sociétés sahéliennes, *Cahiers des sciences humaines*, 31, 2, Paris, ORSTOM, p. 291-300.
- Faye J. (1990), Le contrôle privé permet-il une meilleure gestion des ressources naturelles? in *L'avenir de l'agriculture des pays du Sahel. Enseignements et perspectives économiques*, Montpellier, Club du Sahel, CIRAD.
- Gourou P. (1973), *Pour une géographie humaine. Nouvelle Bibliothèque scientifique*, Paris, Flammarion, 388 p.
- Guillaud D. (1993), *L'ombre du mil; un système agropastoral en Aribinda (Burkina Faso)*, Paris, ORSTOM, 322 p.
- Hardin G. (1968), The tragedy of the Commons, *Science*, 162, p. 1243-1248.
- Lebris E., Le Roy E., Leimdorfer F. (1982), *Enjeux fonciers en Afrique noire*, ORSTOM, Paris, Karthala, 426 p.
- Le Roy E. (1996), Les sociétés pastorales et l'impossible propriété du sol: diversité des solutions et des montages juridico-fonciers, in *La sécurisation foncière en Afrique noire, pour une gestion viable des ressources renouvelables*, Paris, Karthala, Éd. Sc. E. Le Roy, A. Karsenty, A. Bertrand.
- Marchal J. Y. (1983), *Yatenga, nord Haute-Volta. La dynamique d'un espace rural soudano-sahélien*, Trav. et Doc. 167, Paris, ORSTOM, 872 p.
- Marty A. (1993), La gestion des terroirs et les éleveurs, *Revue Tiers Monde*, t. XXXIV, 134, Paris, PUF-IEDES, 480 p., p. 327-344.
- Milleville P. (1989), Activités agropastorales et aléa climatique en région sahélienne, in *Le risque en agriculture*, Éd. Sc. M. Eldin et P. Milleville, Paris, ORSTOM, 620 p., p. 233-241.
- Olivier de Sardan J.-P. (1984), *Les sociétés songhay-zarma (Niger-Mali)*, Paris, CNRS, Karthala, 300 p.
- Pélissier P. (1995), *Campagnes africaines en devenir*, Paris, Arguments, 318 p.
- Raffestin C. (1980), *Pour une géographie du pouvoir*, Paris, LITEC, coll. « Géographie économique et sociale », 249 p.
- Schmitz J. (1994), Cités noires: les républiques du Fuuta Tooro (vallée du fleuve Sénégal), *Cahiers d'Études africaines*, 34, 133-135, Paris, EHESS, p. 419-460.
- Thebaud B. (1988), *Élevage et développement au Niger. Quel avenir pour les éleveurs au Sahel?*, Genève, BIT, 148 p.
- Thebaud B. (1990), Politiques d'hydraulique pastorale et gestion de l'espace au Sahel, *Cahiers des sciences humaines*, 26, 1-2, Paris, ORSTOM, p. 13-31.

RATIONALITÉ ET OBJECTIFS DES EXPLOITATIONS PAYSANNES. UN EXEMPLE D'INDE DU SUD

par Frédéric LANDY*

Si les paysans sont désormais considérés comme des êtres « rationnels », leurs objectifs peuvent être fort éloignés de la maximisation du profit. Cet article propose donc un modèle à trois niveaux pour expliquer les choix paysans et leur diversité, à partir de la comparaison de deux villages du Karnataka – l'un irrigué, l'autre pas : il tend à montrer que pour expliquer la diversité des logiques et des stratégies paysannes, on ne peut se contenter de la taille de la propriété foncière, du niveau d'éducation, de tous ces facteurs quantifiables que je propose de regrouper sous le terme de « capital objectif ». Il faut aussi prendre en compte le « capital subjectif », c'est-à-dire la personnalité de chacun, ses goûts et ses peurs, son intelligence ou ses pulsions.

Ce qu'il faudrait, c'est que les économistes incorporent à leur analyse, quand c'est indiqué, des émotions et des traits fondamentaux tels que le désir de pouvoir et de sacrifice, la peur de s'ennuyer, le plaisir de l'engagement et de l'inattendu, la recherche de sens et de solidarité, etc.

Albert O. Hirschman (1984), p. 107¹.

La vieille question de la rationalité des paysans du « Tiers Monde »² ne se pose plus guère de nos jours. Il fut pourtant un temps où l'on accusait facilement le riziculteur indien, le *caboclo* brésilien, et davantage encore l'agriculteur d'Afrique noire, de paresse, de « pensée prélo-

* Département de géographie, Université de Paris X, 92001 Nanterre Cedex. Cet article reprend pour l'essentiel les conclusions de mon livre *Paysans de l'Inde du Sud. Le choix et la contrainte*, Paris, Karthala-Institut français de Pondichéry, 1994, 492 p. Il a été publié en anglais sous le titre « Ends, Logics, Strategies. Rationality and Objectives of Tropical Peasant Holdings: A South Indian Exemple », *Man and Development*, Chandigarh (Inde), XIX, 3, septembre 1997, p. 70-89.

1. A. O. Hirschman (1984), *L'économie comme science morale et politique*, Gallimard-Seuil, 112 p. (trad. partielle de *Essays in Trespassing. Economics to Politics and Beyond*, Cambridge Univ. Press, 1981, 310 p.)

2. Gardons le terme bien que le « second monde » ait disparu avec l'effondrement du bloc socialiste.

gique» ou de croyances anti-économiques. Les sociétés rurales dans lesquelles ils vivaient – et qui faisaient d’eux des *paysans* davantage que de simples « agriculteurs » – n’étant pas fondées sur la « rationalité économique », elles laissaient une part, jugée souvent excessive, aux liens de parenté, aux relations de sociabilité, ou à la « religion ».

A l’inverse, à partir des années 1960 surtout, un mouvement inverse se dessina pour, à la suite du prix Nobel d’économie T. W. Schultz (1964)¹, décerner aux paysans des pays tropicaux leur brevet de rationalité : si les rendements étaient faibles, c’est que leurs facteurs de production faisaient défaut en quantité et en qualité ; si leurs budgets consacraient trop de place à des dépenses « non économiques », c’est parce que davantage d’investissement dans leur exploitation agricole n’aurait créé qu’une productivité marginale négligeable. Les facteurs économiques suffisaient à expliquer les choix paysans sans qu’il faille faire intervenir des facteurs culturels.

Aujourd’hui, refusant ces deux points de vue extrêmes, la plupart des observateurs s’accordent pour dire que les paysans du Tiers Monde ne sont ni des brutes fatalistes ou bigotes, ni des entrepreneurs maximisant forcément le revenu – sauf cas individuels – mais doivent être situés dans un entre-deux qui les rend comparables aux formes de logiques d’un Parisien ou d’un New-Yorkais moyen.

Il semble de même que l’on soit parvenu à une entente concernant deux autres disputes conceptuelles. La première concernait l’ampleur de la liberté laissée à l’individu dans les sociétés dites « traditionnelles ». On peut désormais dépasser certaines visions d’inspirations structuralistes ou marxistes, qui ignoraient trop l’individu, sans pour cela tomber dans un individualisme méthodologique outrancier, tant il est vrai que chez les Inuits aussi bien que chez les agriculteurs beaucerons, l’individu ne joue pas qu’un rôle défini par la société qui l’encadre. L’acteur est aussi un agent. D’un côté donc, l’individu est un véritable concentré de sa société : de même que chaque point d’un hologramme contient presque toutes les informations de l’image dont il fait partie (E. Morin), dans l’individu se reflète la société tout entière à travers sa langue, sa culture, ses valeurs. D’un autre côté, chaque individu a un rapport avec sa culture qui lui est propre, en fonction de sa personnalité, de son statut socio-économique, de son âge – et ce dans toutes les sociétés, même si ce n’est pas toujours dans la même mesure.

1. T. W. Schultz (1964), *Transforming Traditional Agriculture*, New Haven, Yale Univ. Press, 212 p. Pour l’actualité de ces thèses, cf. R. Ball, L. Pounder, « Efficient but poor » Revisited, *Economic Development and Cultural Change*, Chicago, vol. 44, n° 4, juillet 1996, p. 735-760.

De même sont presque vaines les querelles entre marxistes et idéalistes, pour savoir qui de l'économie ou des représentations idéologiques fonde les sociétés tropicales, puisque la réponse est sans doute : « Ni l'une ni l'autre, et les deux à la fois. » M. Godelier (1984)¹ est sans doute celui qui a le mieux expliqué cette alliance entre « l'idéal et le matériel » : fondant habilement, pour mieux les dépasser, les théories de Marx et l'idée de K. Polanyi (1957)² selon laquelle l'économie rurale est « encastree » (*embedded*) dans les sociétés traditionnelles, il suggère que la religion, ou l'idéologie, ou les rapports de parenté, peuvent fort bien être les véritables « infrastructures » d'une société s'ils fonctionnent en même temps comme rapports de production, s'ils servent de vecteurs économiques. On peut voir une illustration de cette théorie dans le maintien du système des castes qui subsiste dans l'Inde contemporaine : ce système fondé sur la religion hindoue n'a-t-il pas survécu parce qu'il fonctionne également comme structure économique ? Chaque caste, à laquelle est attaché un certain degré de pureté religieuse, correspond traditionnellement à une activité économique (ou politico-religieuse) : le système des castes, tout hiérarchique qu'il soit, est donc aussi un système économique fondé sur une certaine complémentarité inégalitaire³.

Voilà qui laisse leur place aux facteurs culturels, tout en expliquant que les logiques paysannes ne puissent aller dans un sens fondamentalement anti-économique. Les paysans des pays tropicaux sont désormais bien hybrides : êtres culturels, ils sont aussi des êtres économiques – autrement dit des êtres humains. Leurs objectifs, s'ils ne correspondent pas forcément à la « rationalité » telle qu'elle est définie trop rapidement en Occident⁴, sont toujours poursuivis d'une façon qui, elle, est tout à fait rationnelle. C'est ce que J. Elster (1986)⁵ appelle la « rationalité formelle », c'est-à-dire l'adaptation des moyens à la fin recherchée – la seule rationalité qui puisse être définie sans trop de subjectivité. En Inde l'*Homo economicus* peut donc coexister avec l'*Homo hierarchicus*⁶, et à l'inverse les

1. M. Godelier (1984), *L'idéal et le matériel. Pensées, économies, sociétés*, Paris, Fayard, 348 p.

2. K. Polanyi, C. Arensburg (éd.) (1957), *Trade and Market in the Early Empires*, New York, The Free Press.

3. D'ailleurs, l'un des quatre buts de l'homme selon les textes anciens brahmaniques est l'*artha*, c'est-à-dire la recherche du profit, l'intérêt matériel (et la quête de la prospérité du royaume, pour le prince). L'*artha* est placé juste derrière le *dharma* (le devoir fondamental de maintenir l'ordre du monde et de respecter la loi religieuse), et devant le *kama*, le désir amoureux. Cf. M. Biardeau (1981), *L'hindouisme Anthropologie d'une civilisation*, Paris, Flammarion, 206 p.

4. L'« Occident » est une notion floue, et la terminologie bien malheureuse : un pays « oriental » comme le Maroc se situe en fait à l'ouest de la France. J'utilise cependant le terme par facilité.

5. J. Elster (1986), *Le laboureur et ses enfants Deux études sur la limite de la rationalité*, Paris, Éd. de Minuit, 202 p.

6. L. Dumont (1966), *Homo hierarchicus. Le système des castes et ses implications*, Paris, Gallimard, 450 p.

entrepreneurs occidentaux, soumis à l'imperfection de leurs connaissances, aux pressions de la mode, de la publicité, du besoin de loisirs, sont des êtres beaucoup moins économiquement rationnels qu'on ne l'a dit¹. Les limites des modèles « utilitaristes » sont donc réelles.

Ainsi, alors que l'opposition « logiques individuelles en pays développés / logiques individuelles en pays sous-développés » s'était trouvée trop longtemps recouvrir les oppositions « rationnel/irrationnel » et « libre/non libre », celles-ci ont été finalement dépassées : les individus membres des sociétés « traditionnelles » apparaissent plus rationnels et libres qu'il n'y semblait... alors que les individus des sociétés développées le sont moins qu'on ne l'avait cru.

Cependant, une fois affirmé que la « pensée sauvage » ne l'est pas, le fonctionnement des exploitations agricoles ne paraît pas beaucoup plus clair pour autant. Si leur « utilité » ne correspond pas nécessairement à la maximisation du revenu net, quels sont donc les objectifs que tentent d'atteindre les paysans ? Quelle est leur marge de liberté lorsqu'il leur faut faire des choix face aux contraintes climatiques, économiques, sociales, ou politiques ?

I. FINALITÉS, LOGIQUES, STRATÉGIES

Il faut d'abord souligner que les situations varient selon les pays et les groupes sociaux. C'est ainsi que M. Dufumier (1985)² distingue quatre objectifs possibles pour les exploitations agricoles du Tiers Monde : *l'autosubsistance, la marge brute à l'hectare, la rémunération du travail familial*, et enfin *le taux de profit* – seul objectif véritablement « schultzien » où l'on cherche à rentabiliser au maximum le capital investi.

Ces quatre objectifs pourraient peut-être eux-mêmes être subdivisés afin de préciser encore davantage la diversité des finalités des exploitations agricoles : mais, quoi qu'il en soit, ils montrent bien que selon les régions, voire selon les continents, les situations varient énormément. Mieux : au sein d'une même région, au sein d'un même village, les systèmes de production peuvent avoir différents objectifs en fonction de la surface cultivée, de la main-d'œuvre disponible, du cheptel, etc. C'est

1. Cf par exemple H. A. Simon (1983), *Reason in Human Affairs*, Oxford, Basil Blackwell, 116 p. et la somme de H. Bartoli, *L'économie multidimensionnelle*, Economica, 1991, 528 p.

2. M. Dufumier (1985), Systèmes de production et développement agricole dans le Tiers Monde, *Les Cahiers de la recherche-développement*, Montpellier, n° 6, p. 31-38.

ainsi que M. J. Dugué (1986)¹ a recensé trois objectifs possibles dans un seul village du Yatenga (Burkina Faso) : « l'autosubsistance à court terme », « l'autosuffisance alimentaire avec besoins monétaires faibles », enfin « assurer un revenu élevé à la famille et capitaliser ». A chaque exploitation correspond un de ces trois objectifs, en fonction du nombre, de la surface et de la répartition des parcelles, en fonction du nombre des actifs familiaux ou de la taille du troupeau.

On peut cependant se demander s'il faut se contenter de ces typologies d'objectifs. Ces classements ont l'intérêt d'être très théoriques pour synthétiser la réalité du terrain et la rendre plus intelligible, mais du même coup ils ne coïncident pas toujours avec les objectifs réels des paysans. Si l'on interroge un cultivateur wolof du Sénégal ou un agriculteur jat de l'Uttar Pradesh sur la finalité de son exploitation agricole, affirmera-t-il : « Je veux maximiser la marge brute à l'hectare », ou même « Je veux investir dans les cultures commerciales » ? Non. Il répondra par exemple plus simplement : « Je veux devenir plus riche. » Parlera-t-il d'autosubsistance ? Il affirmera plutôt sans doute, ce qui n'est pas la même chose : « Je ne veux pas prendre de risques. » Mais on l'entendra d'autres fois répondre aussi : « Je souhaite marier ma fille selon mon rang » ou « Je rêve d'être élu représentant du village ».

Parfois, l'agriculteur ne voudra rien répondre, ou mentira sur ses objectifs, ou ne pourra livrer une vérité dont il n'a pas pleinement conscience². Mais que l'objectif de son exploitation soit exprimé directement par le paysan, ou seulement déduit par l'enquêteur à partir des comportements et des choix de l'agriculteur, voilà en tous les cas de quoi troubler ceux qui auraient aimé faire entrer l'exploitation dans une case de leur grille de lecture : « maximisation du revenu net », ou « maximisation du revenu brut », « recherche de l'autosuffisance », etc. Où placer en effet « Je veux marier ma fille » ? Tout cela n'est pas qu'une question de vocabulaire ou de différents niveaux d'abstraction opposant un diplômé en agronomie, en économie ou en géographie à un paysan parfois analphabète : il s'agit bien d'une différence plus fondamentale de *niveau d'analyse*. Quand le chercheur affirme d'après son enquête : « Untel veut maximiser son revenu par hectare », assurément il a conscience de

1. M. J. Dugué (1986), *Fonctionnement des systèmes de production et utilisation de l'espace dans un village du Yatenga*, coll. « Documents systèmes agraires », n° 1, Montpellier, CIRAD, 56 p. + annexes.

2. Par souci de simplification, on n'abordera pas ici la question pourtant essentielle des pouvoirs de décision au sein de la maisonnée : le chef d'exploitation est-il le seul décideur, ou prend-il en compte les souhaits des autres membres de la maisonnée ? La question ne pourrait pas être éludée si l'on étudiait ces sociétés d'Afrique tropicale où les femmes et les cadets disposent souvent d'une forte autonomie économique. En Inde, c'est beaucoup plus rarement le cas : cependant, faire comme si les choix de l'exploitation étaient ceux d'un seul individu correspond assurément à une regrettable schématisation de la réalité - à laquelle il faut bien se résoudre ici, sauf à grossir démesurément cet article.

dépasser la pensée explicitée de l'agriculteur (un peu comme cette critique littéraire qui découvre sous les textes étudiés des significations qui avaient complètement échappé à leurs auteurs même). Mais, alors que le chercheur croit aller plus profondément que le paysan dans la description de l'objectif de l'exploitation, il s'arrête en fait à un niveau inférieur, sans pouvoir découvrir l'objectif qui, apparemment plus simple, plus concret, se trouve à la base du fonctionnement de l'exploitation et l'explique complètement.

Expliquons-nous : il ne faut pas confondre le but et le moyen. « Je veux devenir riche » ou « Je veux marier mes trois filles avec de belles dots » représentent des buts à atteindre ; maximiser la marge brute à l'hectare, ou chercher la plus forte productivité du travail possible, ne sont que des modes particuliers de production, et ne représentent pas, quoi qu'on puisse penser, de véritables objectifs.

On voit que le problème est relativement complexe, d'autant qu'il existe sur la question un flou malheureux concernant la terminologie : « objectifs », « logiques », « stratégies », « buts »... Tous ces mots semblent parfois équivalents ; or ils ne le sont pas ; surtout, les confondre peut avoir de graves conséquences sur la compréhension du fonctionnement des exploitations agricoles.

Proposons donc quelques définitions. Le but de l'exploitation, je l'appellerai *finalité* : c'est l'objectif ultime vers lequel tend le système de production, que cela soit s'enrichir, acheter la parcelle du voisin détesté, ou se maintenir en survie. Ces finalités sont recherchées au moyen de *logiques* : c'est ainsi qu'il existe des logiques d'autosuffisance, des logiques de maximisation du revenu net, etc. Une même finalité peut être atteinte par des logiques différentes : c'est ainsi que la finalité « sécurité » correspond à plusieurs logiques possibles : logique d'autosuffisance par exemple, ou logique de diversification économique qui permet de ne pas « mettre tous ses œufs dans le même panier ».

Il convient enfin de définir un dernier niveau : la *stratégie* suivie par l'exploitant, c'est-à-dire les moyens concrètement mis en œuvre. Autant il est relativement aisé de recenser les différentes logiques et finalités existant dans le monde, qui sont en nombre limité, autant les stratégies varient grandement selon les régions ou même les villages. Dans un même village du Karnataka – dont il sera question plus longuement ici – une finalité d'enrichissement pourra être atteinte par l'achat de terre, ou par l'achat de bétail, tout autant que par l'investissement dans un moulin à canne à sucre ou dans l'éducation d'un fils.

Au total, la stratégie est le moyen, la logique est le mode, la finalité est le but. Mais peut-être convient-il à présent de préciser ces concepts à travers l'exemple de deux villages du Karnataka.

II. ZONE IRRIGUÉE, ZONE NON IRRIGUÉE AU KARNATAKA

La recherche sur laquelle se fonde le modèle ici proposé s'est déroulée en 1988-1990 au cours de onze mois passés dans deux villages du Karnataka méridional (Inde du Sud)¹. Là, sur le plateau du Maidan, à 900 m d'altitude environ, il pleut approximativement 800 mm. Mais ce climat semi-aride offre des potentialités et des contraintes bien différentes selon que les agriculteurs disposent d'irrigation ou non. Aussi pour notre recherche a-t-on sélectionné dans le district de Mandya deux villages, l'un irrigué depuis 1940 par le canal Vishveshvarayya à partir des eaux du fleuve Kaveri, l'autre dépourvu d'irrigation à part un petit *tank* (étang d'irrigation) vide en fin de saison sèche et quelques puits réservés aux paysans les plus riches.

On reconnaîtra là la démarche suivie par Mme T. S. Epstein (1962, 1973)² qui, avec talent, compara par deux fois, à quinze ans d'intervalle, deux villages du Karnataka, l'un irrigué, l'autre « sec » avec cultures pluviales. De fait, notre village irrigué, Mottahalli, n'est qu'à 3 km de celui étudié par Epstein, qu'elle avait nommé du pseudonyme de Wangala : il s'agit de la zone la mieux irriguée de tout le Karnataka méridional, où l'eau est disponible toute l'année. Notre village non irrigué, lui, se compose en fait de deux hameaux contigus du *taluk* de Nagamangala, Mayagonahalli et Naragalu (sélectionnés ensemble pour obtenir une masse de population à peu près comparable : 1 150 habitants à eux deux en 1990, contre 2 100 pour Mottahalli). Nous les avons choisis au cœur d'une des régions les plus déshéritées du Karnataka méridional, et c'est là la première différence avec le choix d'Epstein, dont le village non irrigué, Dalena, se trouve en fait à proximité immédiate de la zone irriguée par le canal Vishveshvarayya. La deuxième différence, c'est que Mayagonahalli et Naragalu sont à 11 km d'une bourgade, Nagamangala (moins de 15 000 habitants en 1991), et à 60 km de Mandya (120 000 habitants)³ : il s'agit donc de villages véritablement ruraux. Alors que Dalena, le village choisi par Epstein, se trouve juste sur la *State Highway* reliant les deux

1. Les résultats complets de cette recherche pour le doctorat de géographie ont été publiés dans F. Landy (1994), *Paysans de l'Inde du Sud. Le choix et la contrainte*, Paris, Karthala-IFP, 492 p. Le travail s'est fait dans le cadre du programme *Migrer ou pas ? Changement rural, logiques de mobilité et logiques d'enracinement en Inde du Sud* lancé par le CEGET-CNRS et l'Institut français de Pondichéry, dont les résultats ont été publiés dans J.-L. Racine (éd.) (1994), *Les attaches de l'homme. Enracinement paysan et logiques migratoires en Inde du Sud*, Institut français de Pondichéry - Maison des Sciences de l'Homme, 400 p.

2. T. S. Epstein (1962), *Economic Development and Social Change in South India*, Manchester, Manchester University Press, 350 p. et (1973), *South India : Yesterday, Today and Tomorrow*, Londres, Macmillan, 274 p.

3. Dont notre village irrigué n'est distant que de 9 km.

grandes villes du sud du Karnataka, Mysore et Bangalore, et à proximité immédiate de Mandya : plus que d'un village non irrigué, il s'agit donc surtout d'un village périurbain, ce qui n'est pas sans avoir un impact sur l'évolution économique de ce village.

Mais la troisième différence entre notre démarche et celle d'Epstein est une différence de perspective : elle s'intéressait surtout au devenir des *villages*, à leurs trajectoires économiques, sociales et politiques. Je me suis intéressé avant tout à l'échelle des exploitations, voire des *individus*. La problématique de ma recherche était moins l'impact de l'irrigation sur un système rural – comme pour Epstein – que les logiques des paysans et leur marge de manœuvre face aux contraintes climatiques, économiques, sociales ou culturelles.

A l'échelle du village, il est sûr que tout oppose la zone irriguée par canal et la zone semi-aride. Commençons par l'irrigué : à Mottahalli, les trois quarts du finage bénéficient de l'eau du canal. Aussi 40 % des terres cultivées sont-elles en canne à sucre, et le reste en paddy ou en éléusine (millet) irrigués avec deux récoltes par an. Les rendements sont bons (125 t de canne/ha, et plus de 6 t de paddy/ha). Surtout, les débouchés de la canne à sucre assurent des revenus importants. Les planteurs peuvent en effet compter sur deux débouchés possibles : soit la raffinerie de Mandya, à qui ils vendent leur production par contrat souscrit en début de campagne, à un prix fixé par l'État relativement élevé (490 Rs/t en 1992) ; soit la trentaine de moulins artisanaux villageois, appartenant aux plus gros propriétaires, qui produisent du « jagre » (*gur*, sucre brut non raffiné).

Grâce à l'irrigation, mais aussi grâce aux prix de la canne et du jagre, l'agriculture est rentable au village. Certains paysans, et pas forcément des plus riches, prennent même le risque de ne cultiver que de la canne à sucre sur leurs parcelles sans cultures vivrières. Au total, avec un demi-hectare irrigué, une famille de cinq personnes peut (sur)vivre.

Les écarts sociaux sont cependant importants. Non point tellement parce que 12 % des ménages possèdent plus de 4 ha au contraire des 20 % qui possèdent moins de 1 ha¹, mais parce qu'est grand le nombre des maisonnées sans terre (29 %). L'existence d'un tel prolétariat (commune aux autres villages des environs) est en fait paradoxalement l'effet de la prospérité : il s'agit pour la plupart d'immigrés qui ont quitté leur village non irrigué pour s'installer définitivement à Mottahalli, souvent sur une terre publique que leur offrit l'État. Ces immigrants sont rejoints pendant la saison du broyage de la canne par des saisonniers, eux aussi venus de villages « secs ».

1. On suit ici la terminologie officielle, selon laquelle 1 ha irrigué vaut 2 ha standard (bien qu'en réalité 1 ha irrigué rapporte environ 6 fois plus).

Les salaires de ces ouvriers agricoles ne sont guère élevés en comparaison des revenus de la vente de la production : en 1993, plus de 10 roupies pour huit heures de coupe de la canne, 10 *seers* de grains avec deux repas pour une journée de moisson du paddy¹. Cela reste suffisant toutefois pour attirer des habitants de villages sans irrigation, qui ne vont certes pas ici s'enrichir, mais qui du moins pourront survivre. Surtout, la plupart prend une avance sur salaire (sans intérêt) auprès d'un propriétaire : de telles relations de clientélisme entraînent la perte partielle de liberté, mais assurent une certaine sécurité et sont en fait recherchées.

Mottahalli correspond en fait au phénomène décrit par Epstein : dans ce village, l'irrigation, facteur de prospérité, a agi comme facteur de conservation économique et sociale. L'économie villageoise est presque exclusivement agricole, à l'exception de quelques artisans traditionnels, d'une rizerie et des moulins à canne. Quelques minuscules épiceries et un loueur de vélos, la généralisation de vaches laitières de race améliorée, voilà résumée la diversification économique du village. L'agriculture est trop rentable pour qu'on s'en éloigne, et ce n'est pas un hasard si même l'éducation est encore un investissement relativement peu prisé : seulement 31 % des hommes et 15 % des femmes savent lire et écrire². Quant à l'évolution sociale, elle est aussi très limitée : certes, les relations de servage fondées sur un endettement héréditaire (*jita*) des ouvriers agricoles ou des Dalit (Intouchables) n'existent plus ; certes, les Dalit peuvent depuis les années 1980 marcher chaussés de sandales dans les rues du village ; mais ils doivent toujours boire à l'extérieur des cafés, et la plupart demeurent liés par le système des avances sur salaire. Le *panchayat* (conseil de village) traditionnel est concurrencé par le moderne conseil de village élu ; mais c'est le *patel* (chef coutumier) qui préside celui-ci, et les Vokkaliga (70 % de la population) représentent plus que jamais la caste économiquement et politiquement dominante du village.

Les deux petits villages non irrigués, Mayagonahalli et Naragalu, représentent-ils la situation inverse de Mottahalli ? Agronomiquement, oui. Dans l'année, on ne peut cultiver qu'une seule récolte d'éleusine (7 à 8 q/ha en moyenne) incluant quelques rangs d'oléagineux en culture associée. Plus rarement, on pratique deux cultures à suivre de rustiques *jowar* (sorgho) fourrager et *horsegram* (pois). Aucune culture

1. Un *seer* de paddy représente environ 1 kg ; 1 F valait plus de 5 Rs à l'époque (mais on pouvait obtenir un repas végétarien complet pour 4 Rs).

2. La zone non irriguée, elle, a des taux d'alphabétisation supérieurs. En revanche, le nombre des enfants en âge d'être scolarisés qui fréquentent l'école est comparable dans deux régions étudiées (deux tiers), ce qui prouve que la zone irriguée est en train de combler son retard.

commerciale si ce n'est les cocoteraies des vallons (15% des terres cultivées) et une sériciculture embryonnaire (2% des terres en mûrier irriguées par puits). Voilà qui est bien peu pour faire vivre une population dans un *taluk* (subdivision du district) dont la densité rurale est de plus de 140 hab/km². Aussi un sixième des habitants de Mayagonahalli et Naragalu (des hommes avant tout) est-il absent des deux villages : émigrés pour quelques années – ou plus rarement toute la vie – à Bangalore, Bhadravati, ou même Bombay à plus de 1 000 km, pour des emplois en général peu qualifiés dans la restauration ou les transports. Il est à remarquer que ces circuits migratoires ignorent complètement et les villes proches de Mandya et Mysore, et la zone irriguée pourtant longtemps très attractive pour des migrations à long terme : voilà qui est un signe de la segmentation des circuits migratoires et du rôle des contacts établis, qui font que chaque village de la région a ses filières particulières.

Le village ne tire guère d'avantages de cette émigration, puisqu'un serveur de restaurant employé à Bombay, qui gagnait environ 500 Rs par mois en 1990, n'envoyait en moyenne que 100 Rs à sa famille. Mais si l'exploitation ne gagne que peu à envoyer un de ses membres en migration, le principal avantage est de compter une bouche de moins à nourrir. L'émigration n'est qu'une simple soupape de sûreté, qui permet la survie mais non point l'enrichissement – à de rares exceptions près.

Peut-on rapprocher cette situation de celle décrite par Epstein ? Selon celle-ci, la présence d'irrigation permet de maintenir certaines structures sociales et politiques que son absence oblige au contraire à faire disparaître, étant donné que dans les zones non irriguées les ressources nouvelles ne peuvent venir de l'agriculture mais d'une diversification économique qui entraîne de profonds changements d'ordre économique, social, politique, ou rituel.

L'absence d'irrigation à Mayagonahalli et Naragalu a-t-elle donc entraîné de profonds changements économiques et sociaux ? Point du tout. De diversification économique, il n'y en a guère : l'élevage laitier est plus réduit que dans le village irrigué étant donné que la population est plus pauvre, mais aussi que fonctionnent moins bien les programmes de développement lancés par l'État tels que l'*Integrated Rural Development Programme*. On ne trouve que quelques échoppes à un carrefour routier près des deux villages. Aucun autre commerce sinon le courtage des noix de copra, ou la vente par les éleveurs eux-mêmes de cocons. Certes, l'éducation a été considérée comme importante plus tôt que dans le village irrigué, ce qui fait que 53% des hommes, mais seulement 13% des femmes, savent lire et écrire : en tout, seuls 9% des adultes ont le brevet.

Quant aux bouleversements sociopolitiques, eux aussi sont absents. Vrai, le panchayat traditionnel n'existe plus. Mais a-t-il jamais existé ? Pas de mémoire d'homme en tout cas : mon hypothèse est que, alors que la région de Mandya possédait avant même la construction du canal Vishveshvarayya quelque irrigation par des tanks ou des canaux issus directement de la Kaveri, il n'y a jamais eu dans la région de Nagamangala d'eau à gérer (à part celle de tanks très tôt vides au début de la saison sèche), donc point le besoin d'une organisation villageoise solide et efficace.

Vrai aussi, dans les villages non irrigués de Mayagonahalli et Naragalu, les Dalit peuvent boire dans les mêmes verres que les autres castes, et à l'intérieur des cafés – nous avons vu que ce n'est pas le cas à Mottahalli. Mais n'est-ce pas surtout dû au fait que les cafés se trouvent tous à l'extérieur du village, en bordure de route, près d'un arrêt de bus anonyme ?

Selon Epstein, c'était la nécessité de s'ouvrir vers l'extérieur qui avait créé de nouvelles structures sociales et de pouvoir à Dalena, son village non irrigué. Ici, guère de changement. L'absence d'irrigation n'a pas entraîné de bouleversement économique, et c'est toujours la propriété foncière qui hiérarchise la société puisque les activités non agricoles sont déficientes¹. Partant, pas de bouleversement social. A cette faiblesse de la diversification économique, les raisons sont certes nombreuses : manque de capitaux en raison de la pauvreté de l'agriculture, environnement régional peu développé, nullement dynamisé par la petite ville de Nagamangala, etc. L'absence de diversification n'est donc pas étonnante. Il reste que cela va à l'encontre de la théorie d'Epstein selon laquelle l'absence d'irrigation encourageait les activités non agricoles. Sans doute la situation décrite par cette économiste est-elle davantage caractéristique des villages périurbains que des villages non irrigués. La diversification est favorisée par une localisation en bordure d'un axe de communication important, bien plus que par l'absence d'irrigation en tant que telle.

III. LE CHOIX ET LA CONTRAINTE

Revenir sur les théories d'Epstein n'était pourtant pas l'objet principal de mon étude. Ce que je recherchais était plutôt de comprendre les choix des paysans, et leur éventuelle marge de liberté : rendre compte de la diversité des exploitations.

1. On compte 7% de paysans sans terre dans nos deux hameaux non irrigués, à Mayagonahalli comme à Naragalu. Mais le premier village est nettement mieux pourvu en « gros propriétaires » que le second, puisqu'on compte 13% de maisonnées possédant plus de 4 ha (et 33% entre 2 et 4 ha), contre 2% seulement à Naragalu (et 12% entre 2 et 4 ha).

Naturellement, le premier facteur de différenciation en Inde est la taille de la propriété foncière. Il est évident que les plus gros propriétaires ont à leur disposition un éventail de stratégies, de logiques et même de finalités plus large que celui réservé aux microfundiaires et aux sans-terres. Et pourtant : le facteur foncier suffit-il à rendre compte de la diversité des logiques paysannes au sein d'un même village ? Alors que dans certaines régions de l'Afrique subsaharienne ou d'Amérique latine le contrôle des hommes est traditionnellement plus important que le contrôle de la terre, peut-on dire que les typologies d'exploitations en Inde peuvent n'être fondées que sur la superficie cultivée ?

Retournons par exemple à Mottahalli. En ce jour de mars, Kempe Gowda, 45 ans, est en train de répandre de l'engrais chimique sur des tomates qui poussent comme culture intercalaire sous une petite cocoteraie irriguée. Cette parcelle n'est que la moitié d'un champ originel qui a été partagé entre Kempe et son frère à la mort de leur père. Or, à côté du champ de tomates sous cocoteraie, la seconde moitié de la parcelle ne porte aucune culture sous les arbres. Le choix du frère de Kempe, propriétaire de cette terre, s'explique : à l'ombre, les tomates ne donnent jamais beaucoup. Alors, pourquoi une intensivité du système de culture plus grande chez Kempe que chez son frère ? Les deux hommes possèdent la même superficie. Mais c'est que Kempe a deux filles de 12 et 15 ans, et cinq fils célibataires dont le plus jeune a déjà 19 ans ; tandis que son frère n'a que trois enfants, dont l'aîné a 12 ans : celui-ci peut donc se permettre de laisser en jachère sa cocoteraie. Il cherche à maximiser le profit net, tandis que Kempe doit maximiser le revenu brut, presque à n'importe quel prix pour pouvoir nourrir et occuper sa nombreuse main-d'œuvre.

Il existe donc bien d'autres facteurs pouvant expliquer les différences de logiques que la taille de l'exploitation : la caste et la religion, le nombre de fils/filles, la quantité de bétail, le type de structure familiale (famille indivise ou famille nucléaire), l'âge, le niveau d'éducation, le rang social... Tous ces facteurs sont cependant assez faciles à recenser, voire à quantifier, et laisseraient donc croire à la possibilité d'une modélisation ou d'un système-expert très performants pour rendre compte des logiques paysannes à l'échelle de l'exploitation. Ce sont tous des moyens de production, ou des facteurs influençant directement le fonctionnement du système de production : pour des raisons que nous verrons plus loin, je propose de les regrouper sous le terme de « capital objectif ». Ainsi donc, si l'on envisage deux exploitations ayant une même surface cultivée, un même cheptel, un même niveau d'éducation, une même structure démographique, un même

rang social, une même caste, etc., on considérera que leur « capital objectif » est exactement semblable. Leurs stratégies, voire même leurs logiques et leurs finalités seront-elles pour autant les mêmes ? Sans doute pas.

... Voici, toujours à Mottahalli, les quatre fils mariés de Javare Gowda qui ont quitté l'exploitation paternelle et se sont vu alors attribuer leur part de terre. En Inde le patrimoine est divisé en autant de parts égales qu'il y a de fils, et ceux-ci ont donc reçu 0,4 ha irrigué chacun (Javare a gardé ses trois autres fils avec lui, sur 1,6 ha). L'aîné, Linge, 34 ans, prend en location des moulins à jagre et y broie de la canne à sucre qu'il achète à d'autres paysans : une activité à haut risque, qui lui rapporta 20 000 Rs une année et lui fit perdre 10 000 Rs l'année suivante. Il est en outre un des deux ou trois agriculteurs de Mottahalli à avoir une bananeraie. Il a acheté une vache laitière de race améliorée pour en vendre le lait. Sa mentalité d'entrepreneur ne laisse aucun doute sur la finalité de son exploitation : s'enrichir. Sa logique : maximisation du revenu net.

Le second fils, Nage, 30 ans, est davantage allé à l'école que son frère (sept années), mais est plus prudent. Il ne loue pas de moulin à jagre et ne possède pas de vache laitière, mais travaille de temps à autre comme courtier pour des rizeries de la région, ce qui lui procure un revenu relativement stable. Il voit sans doute moins grand que son frère, et sa logique est davantage tournée vers l'autosuffisance que Linge, en raison de la finalité de son exploitation, la sécurité.

Le troisième, Puttaswamy, 23 ans, deux années d'école, est le plus audacieux de tous. Comme Linge, il loue des moulins à jagre ; mais va jusqu'à consacrer toutes ses terres à la canne à sucre, sans jamais y faire pousser des cultures vivrières comme le paddy ou l'éleusine. La logique commerciale domine sans partage son exploitation – ce qui est d'autant plus risqué qu'il ne peut compter sur ses frères ou son père pour lui donner du grain en cas de coup dur, étant fâché avec eux. On le trouve en effet trop instable, et trop tourné vers la boisson.

C'est pourtant le dernier fils marié, Sidde, que ses frères dénigrent le plus. Trois années d'école, et toujours analphabète : « Il n'a pas de tête », dit-on de lui. Ses 40 ares, il les cultive selon la rotation traditionnelle au village, canne-paddy-éleusine. Il n'est pas courtier en paddy. Il ne prend pas de moulin en location. Il se contente de vendre sa canne soit à la raffinerie, soit à un moulin. Prudence, voire passivité semblent le caractériser.

Avec un même capital foncier de départ, les quatre frères suivent des stratégies, des logiques et des finalités très diverses, que ne suffisent pas à expliquer les légères dissemblances concernant leur âge et leur niveau

d'éducation¹. Quel ultime critère de différenciation évoquer alors, si les différences de « capital objectif », ici presque minimes, ne suffisent pas à expliquer les choix de chacun ?

Il nous faut désormais quitter le domaine des facteurs « objectifs » et le plus souvent quantifiables, celui de la superficie foncière ou du nombre d'actifs familiaux, de la caste ou de la classe, pour pénétrer celui plus abscons de la personnalité individuelle, du caractère de chacun, de son intelligence, de ses goûts, de ses peurs, de ses répulsions, un domaine façonné par l'enfance encore plus sans doute que par la vie d'adulte : ce que j'appellerai le « capital subjectif ». Une partie de ce capital est certes déterminée par l'environnement, social ou régional : que le village soit irrigué, ou proche géographiquement des centres de pouvoirs régionaux, et les motivations des individus y résidant seront fort différentes de celles de paysans vivant dans des villages misérables ou traditionnellement dominés voire exploités. Mais pour le reste, le « capital subjectif » est seulement fonction de l'individualité (ou *des* individualités des différents membres de la maisonnée, si ceux-ci, comme c'est souvent le cas, influent sur les décisions du chef d'exploitation).

On peut se poser la question : faut-il vraiment prendre en compte ce « capital subjectif » qui sent tellement l'inconscient et la psychanalyse – domaines difficiles à aborder pour un géographe ou un sociologue ! – si l'on a une vue « économique » du développement rural ? Introduire une innovation agronomique (une nouvelle variété de semences, des puits, une culture commerciale...) suppose-t-il vraiment d'aller chercher dans le tréfonds de la personnalité de chacun pour avoir quelque chance que le projet de développement réussisse ?

Il est sûr qu'on peut se passer de la démarche ici proposée, et en rester au stade de l'étude du « capital objectif » qui reste bien sûr le plus fondamental. Mais le comportement général d'une population est composé d'une somme de cas particuliers, eux-mêmes façonnés en partie par le capital « subjectif » de chacun. Et, quand on veut s'appuyer pour le démarrage d'un projet sur quelques individualités considérées comme pouvant jouer le rôle de « moteur » au sein du village pour pousser à l'adoption de l'innovation, il importe que ces individus soient perçus avec l'ensemble des caractéristiques de leur exploitation, capital subjectif comme capital objectif. Assurément, les logiques paysannes sont explicables *en premier lieu* par les structures sociales, les contraintes

1. Linge a trois jeunes enfants (deux garçons et une fille), Nage a trois fillettes, Puttaswamy deux très jeunes enfants, Sidde n'en a pas. Des situations familiales diverses, qui pourtant ne peuvent expliquer les différentes logiques suivies par les quatre frères. C'est ainsi que Nage, parce qu'il doit envisager avant une quinzaine d'années de fournir une dot à chacune de ses trois filles, devrait être le plus soucieux de la maximisation du profit afin d'accumuler quelque épargne : c'est loin d'être le cas.

politiques, économiques ou culturelles qui les encadrent ; mais on ne peut les comprendre tout à fait qu'en faisant intervenir *en dernier ressort* le capital subjectif.

Les tableaux qui suivent veulent évoquer, pour la zone irriguée comme pour la zone « sèche », la diversité des stratégies, logiques et finalités suivies par les paysans¹. En abscisse sont les contraintes : présence ou absence d'irrigation par canal bien sûr (contraintes régionales), mais aussi contraintes à l'échelle de l'exploitation représentées par les variations de capital objectif, selon qu'il est « faible », « moyen » ou « important ». On voit comme ces adjectifs qualificatifs sont flous : je me suis refusé en effet à inscrire dans ces tableaux des limites de propriétés foncières précises, pour bien montrer que le capital objectif n'était pas déterminé uniquement par le contrôle de la terre, mais aussi par d'autres éléments, en général moins importants il est vrai. Par exemple, un très petit propriétaire peut fort bien disposer d'un important capital objectif s'il est bachelier, car cela lui permet de plus facilement diversifier ses activités économiques ; de même s'il appartient à une haute caste dont le pouvoir se traduit par un crédit plus facile ou des relations de travail plus favorables. Des seuils précis de superficie ne peuvent donc être définis : si l'on veut toutefois quelque ordre de grandeur, disons que la limite entre capital objectif « faible » et « moyen » est d'environ 0,5 ha pour une famille nucléaire dans le système rural irrigué, et de 1 ha en zone pluviale. Un capital objectif « important » correspond grossièrement à plus de 2 ha irrigués à Mottahalli, et à plus de 2,5 ha (souvent avec puits et pompe) à Mayagonahalli et Naragalu. Cependant, non seulement ces limites, répétons-le, ne suffisent pas à définir les différents niveaux de capital objectif, mais encore les niveaux de vie varient beaucoup entre les deux régions : un capital objectif « faible » en zone irriguée fait vivre moins chichement qu'à Naragalu.

En ordonnée sont les différentes logiques et finalités suivies : on voit que pour un même capital objectif, plusieurs logiques et finalités sont possibles. Il y a donc un élément de *choix*, déterminé en partie, pensons-nous, par la personnalité et l'intelligence de chacun, par le « capital subjectif ». Le terme de « choix » peut sembler certes un peu excessif, ne serait-ce que parce que l'individu ne détermine pas son capital subjectif, mais qu'il est au contraire déterminé par ce dernier. Gardons-le cependant, pour mettre en valeur la marge de liberté qui

1. Dans chacun des villages, une première enquête a été menée sur 50 % des ménages, puis une seconde, plus approfondie, en a concerné 10 %. L'échantillon qui m'a servi à bâtir ces tableaux est donc d'assez petite taille (34 ménages pour Mottahalli).

existe entre les contraintes des systèmes de production et les logiques et finalités suivies en définitive.

Des contraintes assurément très fortes ! Il n'est que de compter le nombre de cases avec mention « inexistant » concernant les exploitations à capital objectif faible, pour s'apercevoir que bien des logiques et des stratégies sont interdites aux plus pauvres. Sans surprise, ce sont les riches qui disposent de la palette de choix la plus étendue.

En outre, tous les types de logiques et de stratégies ne sont pas également représentés : dans le village irrigué de Mottahalli par exemple, la finalité « enrichissement » concerne à elle seule 42 % des exploitations, et la sécurité 35 %. L'hédonisme (une certaine paresse au nom de la priorité aux loisirs) et le « suicide économique » (très souvent par l'alcool) n'ont qu'une importance marginale¹. On pourrait donc dessiner une courbe gaussienne, avec des logiques et finalités centrales représentant la majorité des exploitations, tandis que les extrémités de la courbe ne représenteraient que des choix minoritaires. Autrement dit, la variété des finalités soulignée ne doit pas nous faire oublier que la plupart des exploitants cherchent soit la sécurité (pour les plus pauvres), soit l'enrichissement, en général par la maximisation du revenu brut ou net par hectare. Cependant, prendre conscience de la diversité des logiques paysannes permet de ne pas réduire la nature humaine à un schéma unique mais d'appréhender son aspect protéiforme. Tenir compte des minorités est sagesse politique autant qu'obligation morale.

Car c'est quand même la diversité qui frappe au vu de ces tableaux – d'autant que les cloisons entre chacune des cases n'ont rien d'étanche, et que sur le terrain bien des exploitations correspondent à des cas intermédiaires : je n'ai fait que schématiser la réalité². La distinction entre stratégie, logique et finalité permet en outre de mettre en lumière une variété de choix qui aurait pu rester masquée : c'est ainsi que dans le village irrigué de Mottahalli, certains agriculteurs consacrent l'ensemble de leurs terres à la canne à sucre, sans pratiquer de culture vivrière. Mais deux logiques différentes président à cette stratégie : la plupart souhai-

1. Je ne puis donner de pourcentages à propos de la zone de cultures pluviales, car mon enquête y utilisait un échantillon stratifié non proportionnel afin d'étudier toute la gamme des diverses logiques paysannes (tandis que j'avais employé la méthode des quotas dans le village irrigué). Il est vraisemblable que dans ces villages « secs » la part de la finalité « sécurité » est accrue, alors que l'« enrichissement » est moins répandu en raison d'un environnement plus difficile.

2. Par exemple, avoir pour finalité le prestige politique peut entraîner par la suite d'importantes retombées économiques favorables, qui peuvent alors faire croire à une simple finalité d'enrichissement. Cependant, certains chefs d'exploitation candidats à une élection dépensent tant pour la propagande et la construction d'une clientèle électorale que, même à long terme, leur finalité ne peut être assimilée à l'enrichissement.

tent maximiser leur revenu net, tandis que d'autres, surendettés, ne font que tenter de se procurer un maximum d'argent pour rembourser leurs créanciers. Chez les uns, la finalité est l'enrichissement ; chez les autres, la simple survie¹.

En outre, cette diversité est une diversité dans le temps : au fil des ans et des saisons, en fonction des accidents économiques ou climatiques, en fonction des bonheurs et des malheurs, des décès, des naissances et des mariages, une exploitation peut changer de finalité, de logique et de stratégie. Au cours de sa « trajectoire », l'exploitation est confrontée à de nouvelles expériences qui font évoluer les critères de choix et les objectifs finaux. Voilà d'ailleurs une faiblesse de mon modèle : une finalité, par définition, se projette dans l'avenir ; or cet aspect diachronique ne peut s'inscrire convenablement dans la grille ici présentée, qui ne décrit une situation qu'à un instant précis, celui de l'enquête.

Pour chacun des deux villages étudiés au Karnataka, on a pu construire une grille synthétisant les diverses stratégies des exploitations en fonction du « capital objectif » (la contrainte) mais aussi des différentes logiques et finalités (le choix). Ces deux grilles ont une structure similaire, et nul doute que si l'on avait étudié une autre région de l'Inde, voire un autre pays ou un autre continent, on en aurait pu établir d'autres fort comparables, quoique non identiques. Partout l'on trouvera la même diversité, partout la même place laissée au « capital subjectif », une fois prises en compte les contraintes du « capital objectif ». Un universitaire de Paris, un cadre supérieur de Denver, un agriculteur du Sénégal, un épicier de Rio de Janeiro : tous, me semble-t-il, font leurs choix en faisant jouer de façon semblable contrainte et marge de liberté, capital objectif et capital subjectif, n'oubliant jamais leurs désirs, leurs craintes ou leur volonté de puissance quand il leur faut choisir une carrière, un investissement ou un mode de vie.

1. Cette dernière finalité n'a pas été placée sur le tableau dans un souci de simplification. J'aurais pu en fait en ajouter bien d'autres, mais j'ai préféré les regrouper au maximum, plaçant par exemple le souci de bien marier sa fille et celui d'être élu chef du conseil de village sous une même rubrique, celle du prestige. Du coup, les finalités représentées ne correspondent pas véritablement au but ultime de l'exploitant. Sous un terme générique comme « enrichissement », par exemple, peuvent se cacher des choix fort différents : s'enrichir parce qu'on veut voyager n'est pas la même chose que s'enrichir pour le plaisir de compter ses écus. Par ailleurs, il est vraisemblable qu'il existe au village d'autres finalités que je n'ai pas décelées, comme l'obsession d'acheter la parcelle d'un voisin détesté. Soulignons donc que la construction d'un tel tableau est un travail éminemment subjectif, puisque c'est l'enquêteur lui-même qui définit la logique et la finalité de chaque exploitation, en fonction de la stratégie constatée et de ce que lui disent les paysans. L'important à mon sens est donc davantage le principe de la division du tableau en trois colonnes (finalité, logique, stratégie) plutôt que le contenu même de chaque case.

Choix selon capital subjectif	Contraintes	Système rural irrigué de Mottahalli			
		Exploitations			
		A capital objectif « faible »	A capital objectif « moyen »	A capital objectif « important »	
Finalités	Logiques	Stratégies			
Sécurité	Autosuffisance	Type 1. Salarié agricole ou non agricole avec avance sur salaire Si terre possédée, cultures vivrières essentielles. Peu de scolarisation et de bétail	2. Cult. vivrières surtout. Rarement salarié (sans avance). Peu d'éducation et de bétail	Inexistant	29%
	Diversification		3. Emploi non agricole peu qualifié. Canne vendue à la raffinerie. Bufflesse	4. Éducation. Canne domine les rotations (vente à raffinerie). Éventuelle vente de céréales. Bufflesse	
	Maximisation du revenu par temps de travail	Inexistant	5. Jamais salarié agricole. Bufflesse si main-d'œuvre disponible	6. Canne à la raffinerie. Peu de journaliers engagés. Bufflesse	6%
S'enrichir mais avec sécurité	Maximisation du revenu brut par hectare	7. Salarié agricole (avance). Pas de scolarisation	8. Salarié agricole sans avance. Bufflesse à crédit	9. Avances à journaliers. Scolarisation. Moulin à jagre. Bétail laitier	6%
		Canne prédominante, vendue à la raffinerie et aux moulins à jagre			
		INTENSIF			

S'enrichir	Maximisation du revenu brut par hectare	10. Canne dominante. Salarié agr. (avance). Bufflesse à crédit. Faire-valoir indirect, courtier pour rizerie	11. Emploi comme journalier. Bufflesses ou vaches croisées (endettement productif). Éducation	12. Investissement dans l'achat et la culture de la terre avant tout	21 %
	Maximisation du profit net	Inexistant	13. Diversification : vache, moulin à jagre loué... Endettement productif. Scolarisation longue	14. Diversification : vache, construction de moulin à jagre. Scolarisation même des filles	21 %
Prestige social politique ou religieux	Toutes logiques sauf maximisation du profit	Inexistant	15. Possession de moulin à jagre. Scolarisation longue. Dépenses (fêtes...) importantes par rapport au capital objectif	16. Moulins. Éducation. Clientélisme. Maison type urbain	9 %
Hédonisme	Limitation du temps de travail	Inexistant	17. Agriculture extensive. Dépenses de consommation	18. Agriculture extensive. Abandon des terres sèches	6 %
Suicide économique	Limitation du temps de travail	19. Extensif. Dépenses de consommation. Vente ou location des terres	20. Cf. type 19. Rare	21. Cf. type 19. Rare	3 %
		26 %	41 %	32 %	100 %

Fig. 1. — Typologies des logiques dans les villages non irrigués de Mottahalli (on a entouré d'un trait double les stratégies les plus rencontrées)

		<i>Système rural pluvial de Naragalu et Mottahalli</i>		
		<i>Exploitations</i>		
<i>Choix selon capital subjectif</i>	<i>Contrainte</i>	<i>A capital objectif « faible »</i>	<i>A capital objectif « moyen »</i>	<i>A capital objectif « important »</i>
<i>Finalités</i>	<i>Logiques</i>	<i>Stratégies</i>		
Sécurité	Autosuffisance	1'. Cultures vivrières dominant. Salariat agricole ou non agric. Pas de bétail laitier sinon des vaches de trait. Pas d'éducation	2'. Comme dans 1'	Inexistant
	Diversification		3'. Comme 1', avec un peu de bétail laitier	4'. Cultures vivrières et cocoteraies. Bufflesse(s) sans emprunt. Éducation
	Maximisation du revenu par temps de travail	Inexistant	5'. Rare emploi agricole. Émigration assez qualifiée. Quelques cocoteraies EXTENSIF	6'. Cocoteraies importantes (parfois copra). Peu d'éducation ni buffles
S'enrichir mais avec sécurité	Maximisation du revenu brut par hectare	7'. Salarié, émigration. Engagement éventuel de journaliers. Terres même peu fertiles (ou publiques) cultivées	8'. Peu d'émigration. Emploi comme salarié agricole. Bufflesses achetées à crédit	9'. Pas d'émigration. Bufflesses ou vaches de race croisées. Vivrier marchand. Courtier en copra
		Cocoteraies sur les bonnes terres INTENSIF		

S'enrichir	Maximisation du revenu brut par hectare	10'. Émigration plutôt que salariat local. Bufflesse à crédit. Culture de terres publiques	11'. Émigration. Emprunt pour bufflesse ou vache croisée. Cocoteraies importantes	Inexistant
	Maximisation du profit net	Inexistant	12'. Sérériculture. Nombreuses bufflesses. Vente de copra autoproduit. Maximum de cocoteraies	13'. Sérériculture. Élevage laitier intensif (vaches croisées). Courtier en copra. Éducation même des filles
Prestige social politique ou religieux	Toutes logiques sauf maximisation du profit	Inexistant	14'. Stratégies variables Agriculture souvent extensive. Dépenses non directement productives	15'
Hédonisme	Limitation du temps de travail	Inexistant	16'. Salariat limité aux tâches bien rémunérées Nombreuses cocoteraies EXTENSIF ou emploi d'ouvriers agricoles	17'. Jachère sur les plus mauvaises terres
Suicide économique	Limitation du temps de travail	18'. Alcoolisme et marginalité. Travail pour survie biologique	19'. Cf. type 18'. Rare	20'. Cf. type 18'. Rare

Fig. 2. — Typologies des logiques dans les villages non irrigués de Mayagonahalli et Naragalu

Haubert M. (ed), Courade Georges (ed.) (1998)

Sécurité alimentaire et question agraire : les risques de
la libéralisation

Revue Tiers Monde, 39 (153), 1-209

ISBN 2-13-049225-8