



منظمة الأغذية
والزراعة
للأمم المتحدة

联合国
粮食及
农业组织

Food
and
Agriculture
Organization
of
the
United
Nations

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

Продовольственная и
сельскохозяйственная
организация
Объединенных
Наций

Organización
de las
Naciones
Unidas
para la
Agricultura
y la
Alimentación

TRENTE ET UNIÈME CONFÉRENCE RÉGIONALE DE LA FAO POUR L'AMÉRIQUE LATINE ET LES CARAÏBES

Panama (Panama), du 26 au 30 avril 2010

DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL RURAL ET SES INCIDENCES EN AMÉRIQUE LATINE ET DANS LES CARAÏBES

I. INTRODUCTION

1. La Déclaration finale de la Conférence Internationale sur la Réforme Agraire et le Développement Rural (CIRADR)¹ souligne la nécessité de repenser les politiques classiques de réforme agraire et de développement rural à partir d'une approche visant à améliorer l'accès aux ressources naturelles et productives, tout en encourageant des interventions globales dans les territoires ruraux. Depuis cette Déclaration, du fait de la crise alimentaire qui touche la région, la petite agriculture et la production d'aliments de base ont commencé à être revalorisés. Il en va de même pour les approches qui encouragent un développement rural et territorial en vue de réduire les inégalités sociales et territoriales ainsi que de diminuer la vulnérabilité alimentaire de la population.

2. Au cours des vingt ou trente dernières années, le programme des politiques publiques relatives aux zones rurales a présenté deux facettes: d'une part, une politique agricole qui a favorisé un secteur d'entreprises moderne, exportateur, fondé sur les avantages comparatifs et l'exclusion d'un groupe important de petits producteurs; et d'autre part, une politique de développement rural, reposant sur l'insertion des petits producteurs dans des chaînes de production dynamiques et des mécanismes de compensation ou des facilités pour émigrer.

3. Ces dernières années, les politiques de développement rural ont été reconsidérées de sorte à faire prévaloir la cohésion sociale et territoriale sur la compensation sociale. L'adoption d'une approche territoriale permet de prendre en compte le caractère multisectoriel de l'économie rurale et donc de reconnaître la grande hétérogénéité des activités et sources de revenus dans les zones rurales. Cela ouvre la voie à des alternatives pour la recherche de stratégies économiques plus diversifiées.

¹ En mars 2006, la ville de Porto Alegre, au Brésil, a accueilli la Conférence internationale sur la réforme agraire et le développement rural (CIRADR) à laquelle ont participé des délégations de 92 pays membres de la FAO et plus de 150 délégations de la société civile et de mouvements sociaux, atteignant un total de plus de 1 400 participants

Le tirage du présent document est limité pour réduire au maximum l'impact des méthodes de travail de la FAO sur l'environnement et contribuer à la neutralité climatique. Les délégués et observateurs sont priés d'apporter leur exemplaire personnel en séance et de ne pas demander de copies supplémentaires.

La plupart des documents de réunion de la FAO sont disponibles sur l'Internet, à l'adresse www.fao.org

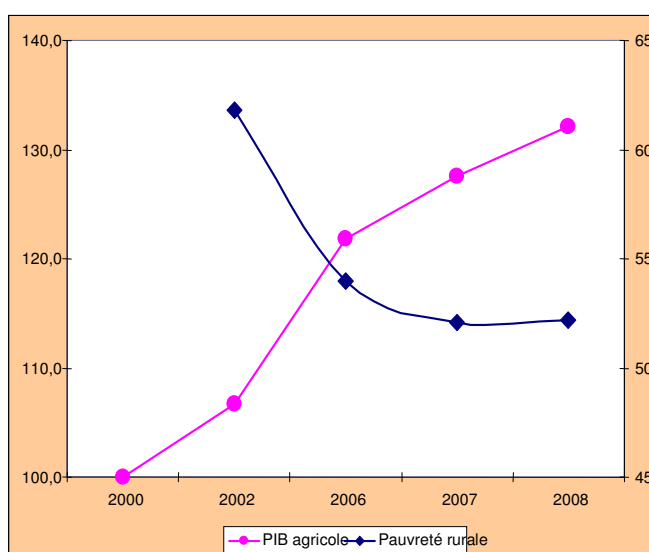
4. Les formes d'exécution des programmes de développement sont également concernées par des innovations puisque l'État et la société sont désormais considérés comme co-responsables dans cette tâche. Cela s'est traduit par la création d'instances collégiales (structures mixtes avec une participation publique et privée, juridiquement reconnues comme interlocuteurs de la société rurale et de l'État) pour gérer les politiques sociales, économiques ou environnementales relatives à leurs territoires.
5. Dans cette perspective, et conformément aux recommandations de la CIRADR, le présent document analyse les avancées, restrictions et tendances des politiques publiques de développement rural et territorial dans le contexte de grande hétérogénéité sociale et territoriale qui caractérise la ruralité de la région. La section II analyse la relation entre la croissance de l'agriculture et la pauvreté en milieu rural au cours de la dernière décennie ainsi que les différentes stratégies de survie que les secteurs ruraux les plus défavorisés ont été contraints d'adopter.
6. La section III dresse une vue d'ensemble des politiques de développement rural mises en œuvre par les pays, en s'intéressant tout particulièrement aux mesures d'amélioration de l'accès aux ressources productives et à l'adoption d'une approche territoriale. Cette transition marque une tendance vers l'avenir qui constitue une source précieuse pour l'assistance technique de la FAO ainsi que pour promouvoir les échanges et la coopération Sud-Sud entre les pays de la région. Enfin, la section IV présente aux Délégués certains des défis et possibilités de l'assistance technique que la FAO pourra apporter au fil des prochaines années dans la Région.

II. HÉTÉROGÉNÉITÉ SOCIALE ET TERRITORIALE DANS LES ZONES RURALES

7. La région présente une grande hétérogénéité sociale et territoriale, non seulement entre les pays mais aussi au sein de chacun d'entre eux. Au cours des trente dernières années, la physionomie économique et sociale des zones rurales de la région a été profondément transformée, essentiellement par la diversification de sa base de production et par la différenciation entre les territoires et les activités dynamiques ou traditionnelles.
8. Le processus de mondialisation a créé de nouvelles possibilités de croissance, a élargi l'offre économique rurale et a contribué à fonder la croissance sectorielle sur le développement de certains secteurs disposant de meilleurs avantages comparatifs pour certains produits et d'entreprises modernes fortement capitalisées.² Par ailleurs, dans un grand nombre de ces régions, des activités jusqu'alors urbaines, notamment dans le secteur des services, ont commencé à se développer, devançant même souvent l'agriculture en termes d'importance économique. L'envers de la médaille est que de vastes secteurs sociaux et zones géographiques jusqu'alors hautement dépendants de l'agriculture, où prédominait une petite agriculture produisant des denrées alimentaires destinées au marché interne, ont été confrontés à une dégradation de leur activité et contraints de chercher de nouvelles sources de revenus, voire d'émigrer.

² Le soja dans la région pampéenne d'Argentine; la production de céréales dans le centre-ouest du Brésil; les asperges et les bananes biologiques sur la côte nord du Pérou; des légumes dans l'État de Sinaloa, au Mexique; les ananas dans le Pacifique Nord au Costa Rica; le melon dans le sud du Honduras; les fleurs dans la savane de Bogota et dans le nord de l'Équateur, et les fruits dans la région centrale du Chili, entre autres.

Figure 1: PIB agricole et pauvreté rurale dans les années 2000 en Amérique latine et les Caraïbes



Notes: Axe de gauche: PIB agricole sous forme de taux (100 = an 2000).

Axe de droite: Pauvreté rurale en % de la population en dessous du seuil de pauvreté (CEPALC, 2009).

9. Malgré de forts taux de croissance de l'agriculture jusqu'en 2008 et une réduction proportionnelle de la pauvreté rurale, la crise a révélé une vulnérabilité sous-jacente considérable, dans la mesure où les prévisions d'accroissement de la pauvreté dissipent, en l'espace de peu de temps, les résultats obtenus au fil d'au moins sept ans. Comme le montre la Figure 1, alors que le secteur agricole a enregistré une croissance d'environ 30 points entre 2000 et 2008, la pauvreté rurale est passée d'environ 62 % en 2002, à près de 50 % en 2008. Toutefois, dans son récent Panorama social de l'Amérique latine³ la CEPALC note qu'entre 2008 et 2009 le nombre de pauvres dans la région pourrait s'accroître de neuf millions de personnes, touchant majoritairement les zones rurales.

10. La description précédente a été entièrement corroborée par une analyse réalisée par le Bureau régional de la FAO dans six pays de la région en vue d'identifier les relations de causalité existant entre la croissance dynamique de l'agriculture et la réduction de la pauvreté rurale.⁴ Ce travail de recherche conclut que bien que dans les pays présentant une forte croissance de l'agriculture cela coïncide avec une réduction accrue de la pauvreté rurale, les facteurs déterminants pour expliquer ce fait concernent non seulement la croissance du secteur agricole, mais aussi les transferts gouvernementaux et les envois de fonds que les ménages ruraux pauvres ont reçus pendant cette période.

11. Selon cette étude, cette tendance à la croissance des transferts gouvernementaux et des envois de fonds n'a pas contribué à réduire la pauvreté rurale. Au contraire, elle a eu un impact profond sur les sources de revenus des ménages ruraux, où la production agricole dans les exploitations (connue statistiquement sous l'appellation de « production pour compte propre ») tend à diminuer sa part relative par rapport à d'autres types de revenus, notamment ceux découlant d'emplois salariés, de sorte que les revenus non salariaux semblent acquérir une importance croissante.

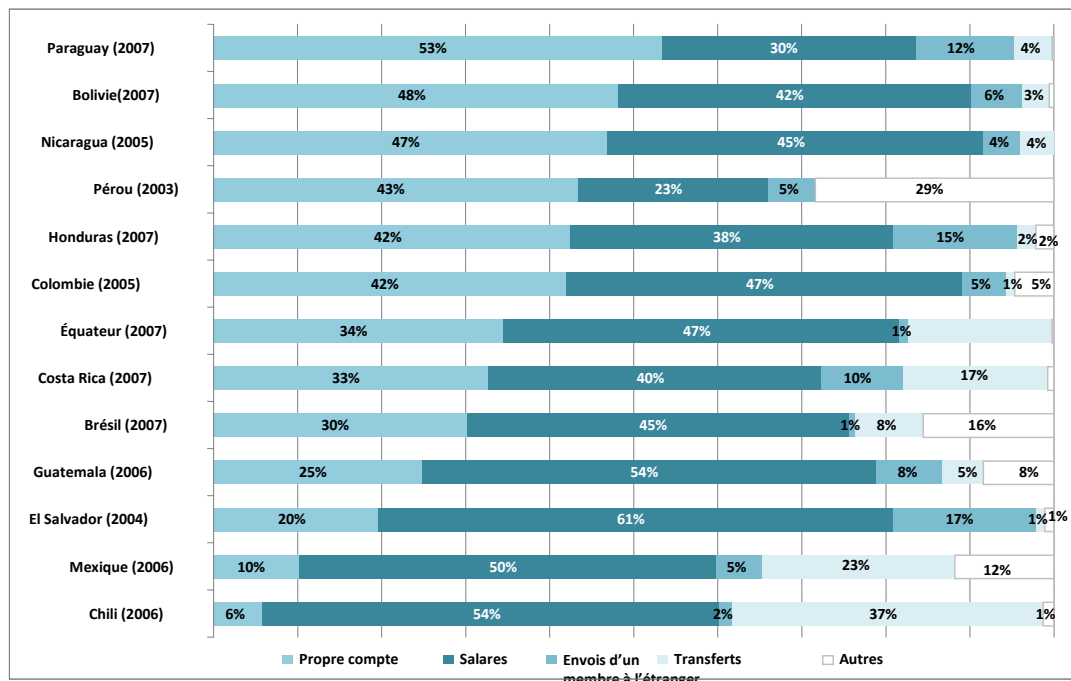
12. C'est exactement la tendance qui se dégage des données fournies par les dernières enquêtes sur les ménages réalisées par les pays sur la composition des revenus des ménages ruraux pauvres dans 13 pays d'Amérique latine: une grande diversité d'un pays à un autre et à l'échelle nationale, avec différents degrés de participation de chaque composante du revenu.

³ CEPALC. 2009. Panorama social de l'Amérique latine. Santiago.

⁴ FAO. 2009. Boom agrícola y persistencia de la pobreza rural: Estudio de ocho casos. Santiago <http://www.rlc.fao.org/es/prioridades/desarrollo/boom/pubs.htm>

13. Ainsi, par exemple, la production pour compte propre continue d'être importante au Paraguay, en Bolivie et au Nicaragua, bien que les salaires représentent une part considérable des recettes totales. Dans d'autres cas, comme à El Salvador, au Chili, au Guatemala, au Mexique et même au Brésil, la principale source de revenus est devenue le marché du travail, à hauteur égale ou supérieure à 50 % du total des recettes. Par ailleurs, la part et le type de revenus non salariaux par rapport aux recettes totales varient considérablement d'un pays à l'autre. Alors que dans certains cas extrêmes, comme au Chili et au Mexique, les transferts budgétaires représentent entre un tiers et un quart des recettes totales, à El Salvador et au Honduras ce sont les envois de fonds qui remplissent cette fonction complémentaire essentielle pour les ménages.

Figure 2: Composition des sources de revenus des ménages ruraux dans 13 pays d'Amérique latine et les Caraïbes (% des recettes totales)



Source: FAO-RLC Résultats préliminaires d'une étude en cours sur la pauvreté rurale.

14. À la fin de cette décennie, le développement de l'agriculture et des zones rurales de la région se caractérise par une discontinuité et une concentration économique et spatiale, avec une grande diversité de stratégies et de moyens de survie des secteurs les plus vulnérables. Malheureusement, les activités de production et les zones les plus dynamiques des pays présents sur les marchés internationaux, qui sont à l'origine des chiffres positifs de la croissance du secteur, n'ont pas réussi à faire bénéficier de cette croissance l'ensemble de la population des zones rurales, quelle que soit la source de revenus.

15. Depuis fin 2007, la crise – dans un premier temps en raison de la hausse des prix des denrées alimentaires puis dans un deuxième temps de l'effondrement de la croissance –, n'a fait qu'empirer la situation de vulnérabilité sociale de nombreux ménages ruraux, qui pourtant avaient réussi à améliorer, un tant soit peu, leur niveau de vie au fil des années précédentes. Il est toutefois fort peu probable, au vu des conditions structurelles susmentionnées, que la situation de précarité de vastes secteurs sociaux vivant en zone rurale puisse s'améliorer de manière significative, y compris une fois la crise surmontée. Il faudrait pour cela que les politiques publiques tendent à mieux équilibrer les possibilités de croissance entre les zones et les secteurs de production et sociaux.

III. POLITIQUES DE DÉVELOPPEMENT RURAL AVEC UNE APPROCHE TERRITORIALE

A. Programme d'action du développement rural en transition

16. La reconnaissance progressive de cette évolution de la dynamique des zones rurales se traduit dans le programme d'action du développement rural mis en œuvre dans la région. On passe ainsi d'une vision se focalisant sur la pauvreté rurale avec une approche essentiellement compensatoire, à des politiques recherchant une plus grande équité des possibilités économiques et sociales ainsi qu'une réduction des écarts territoriaux.

17. Ces approches territoriales, qui s'imposent au fur et à mesure dans les stratégies de développement rural, prônent une redéfinition de la dimension rurale en faveur d'une conception privilégiant le continuum spatial, l'intégration des marchés, les réseaux sociaux, les institutions et la culture intégrant les milieux urbain et rural. Cette évolution du développement rural s'identifie désormais au développement territorial et non à une stratégie sectorielle agricole ou à des politiques sociales centrées sur des groupes vulnérables résidant dans les zones rurales, déconnectées de la dynamique des territoires.⁵

18. Ce processus de transition du programme d'action du développement rural vise à obtenir une cohésion sociale et territoriale plus poussée allant au-delà des politiques compensatoires. Sa formulation part de la reconnaissance du caractère intégral du développement, ce qui implique d'accepter le caractère multisectoriel de l'économie rurale⁶ et donc de reconnaître l'importance des activités non agricoles et des liens urbains-ruraux.

19. C'est sans doute dans la gestion des politiques publiques, selon des critères d'articulation sectorielle et territoriale ainsi que de participation des différents acteurs impliqués, qu'il y a eu le plus d'innovations institutionnelles au cours des dernières années.

B. Politiques de développement rural dans une approche territoriale mises en œuvre par les pays

20. La meilleure façon d'illustrer la dynamique du processus de transition des politiques de développement rural est de dresser un bref aperçu des politiques avec une approche territoriale qui sont actuellement mises en œuvre par certains pays.

Politiques visant à améliorer la cohésion sociale et territoriale

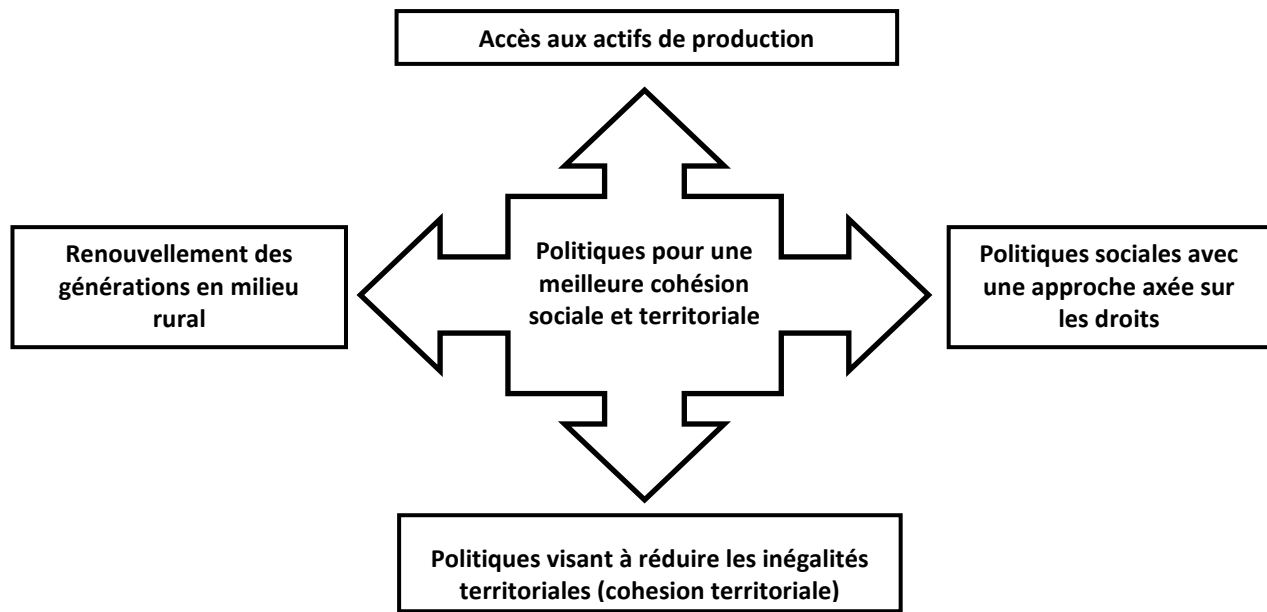
21. Les politiques de développement rural privilégient la réduction des inégalités et l'inclusion socio-économique de la petite agriculture, en s'intéressant tout particulièrement à l'amélioration de l'accès aux ressources de production (terre, eau) et au développement de compétences locales (formation, services financiers, technologie, etc.).

22. Au cours des dernières années, on observe quatre tendances dans les politiques publiques ayant pour objectif cette cohésion sociale et territoriale: a) accès aux ressources de production associé à des programmes pour leur mise en valeur (technologie, crédit, associativité, marchés); b) programmes favorisant le renouvellement des générations en zone rurale, par l'accès des jeunes aux ressources de production; c) amélioration de la couverture des politiques sociales dans les zones rurales, avec l'adoption progressive d'une approche des droits; d) innovations dans les politiques tendant à réduire les inégalités territoriales.

⁵ Echeverri, R.; Echeverri A. Avril 2009.

⁶ Des secteurs comme le tourisme, l'agro-industrie, l'artisanat, les services, le commerce, la construction et notamment, les services environnementaux, figurent comme des composantes d'un programme d'action économique productif ayant un grand potentiel et qui doivent être inclus dans les programmes d'action.

Figure 3: Tendances pour une amélioration de la cohésion sociale et territoriale



23. Voici quelques exemples de domaines et de politiques actuellement mis en œuvre par les pays et qui illustrent ces tendances:

– **Accès aux actifs de production**

24. La crise a mis en évidence les inégalités sociales et territoriales manifestes qui existent dans la région et a renforcé la priorité que beaucoup de pays accordaient déjà à la production interne d'aliments de base. Cela conduit à privilégier les politiques tendant à élargir l'accès de la petite agriculture aux ressources de production.

– **Renouvellement des générations en milieu rural**

25. Dans la région, la transition démographique, les migrations et les lois relatives à l'héritage foncier font que l'âge moyen des chefs d'exploitation agricole se situe autour de la cinquantaine. La contrepartie de cette situation est le manque de possibilités et un exode croissant des jeunes vers les villes. Bien qu'il s'agisse d'une tendance naissante, certains pays innovent dans la mise en œuvre de politiques favorisant un renouvellement des générations en milieu rural:

Pays	Description de la politique
Brésil	Le programme Notre première terre (Nossa Primeira Terra) fait partie du Programme de crédit national foncier dont l'objectif est de contribuer au renouvellement des générations en milieu rural, en attribuant des ressources à des jeunes entre 18 et 28 ans issus de familles d'agriculteurs sans terre ou avec peu de terre, pour investir dans une propriété.
Colombie	La Fédération des caféiculteurs de Colombie (Fedecafé) dispose du programme Modèles innovateurs Jeunes caféiculteurs (Modelos Innovadores Jóvenes Caficultores) dont l'objectif est de promouvoir le renouvellement des générations et les capacités d'entreprise par l'accès des jeunes agriculteurs à la terre et aux autres facteurs de production.
Mexique	Le Fonds pour les terres et l'installation des jeunes entrepreneurs ruraux (Fondo de Tierra e Instalación del Joven Emprendedor Rural) vise à promouvoir et à renforcer l'enracinement des jeunes entrepreneurs ruraux dans les noyaux agricoles, par la création de projets agroalimentaires qui encouragent le renouvellement des générations.

– **Politiques sociales avec une approche axée sur les droits**

26. L'année dernière, les systèmes de protection sociale, notamment les programmes de transfert de revenus, ont privilégié l'élargissement de leur couverture aux territoires ruraux présentant les indicateurs de plus grande pauvreté et sous-alimentation afin d'atténuer les effets de la crise dans les secteurs de la population les plus vulnérables. À cela s'ajoute une tendance croissante à l'adoption de politiques d'État axées sur les droits des citoyens au détriment des politiques de type assistantiel et clientéliste. Voici quelques exemples de ces politiques:

Pays	Description de la politique
El Salvador	Système de protection sociale universelle fondée sur une approche axée sur les droits et qui comprend l'exécution du Programme Communautés solidaires rurales (Comunidades Solidarias Rurales) avec une gestion territoriale et trois axes: a) Transferts monétaires conditionnés; b) Réseau de services de base axé sur l'infrastructure, c) Réseau pour la durabilité des familles: formation et financement de projets productifs. Le programme est mis en œuvre dans les 100 municipalités les plus pauvres du pays (40 % du total).
Chili	Loi (N° 20.379) pour un Système intersectoriel de protection sociale, pour consolider et intégrer les politiques sociales du pays et consolider les résultats obtenus en termes de couverture avec le système de protection sociale « Chile Solidario » dans l'ensemble des municipalités rurales du pays et intégrer les différentes composantes en fonction de différents segments de la population.
Guatemala	Dans le cadre d'un Programme d'action sociale, en avril 2008, création du programme de transferts de revenus conditionnés « Mi Familia Progresá » qui concerne 447 700 familles dans des municipalités rurales du pays.

– **Politiques visant à réduire les inégalités territoriales (cohésion territoriale)**

27. Des récentes études ont mis en lumière les profondes disparités territoriales qui existent entre les pays et au sein de chacun. Cela a contribué à montrer que les politiques de développement rural doivent tenir compte des liens entre les territoires ayant des dynamiques économiques différentes et les inclure.⁷

28. Le cas du Programme Territoires de la citoyenneté (Territórios da Cidadania) au Brésil illustre les nouvelles politiques visant spécifiquement à réduire les écarts entre les territoires. Le programme cherche à combler l'écart existant entre les différentes régions du pays, entre les zones rurales et entre ces dernières et les zones urbaines. 160 territoires (près de 2 500 municipalités) présentant les indicateurs les plus élevés en termes de ruralité, d'agriculture familiale et de pauvreté ont été sélectionnés pour mettre en œuvre une action globale de l'État (près de 20 ministères) et cibler les dépenses selon une approche de discrimination positive. Les principales caractéristiques de cette stratégie comprennent:

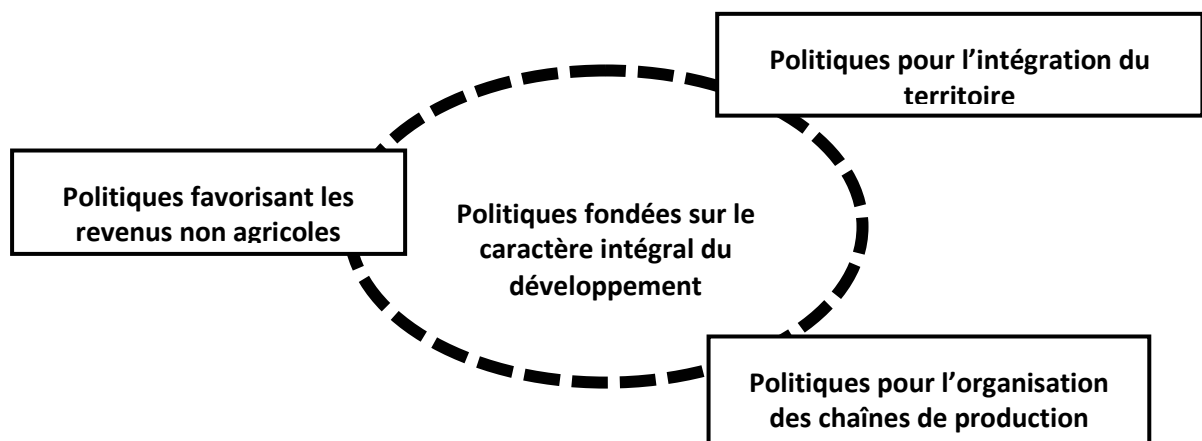
- Une délimitation territoriale fondée sur des traits identitaires de groupes de municipalités ayant des caractéristiques culturelles, politiques, économiques, sociales et environnementales communes.
- Un aménagement social du territoire comme stratégie de gestion des actions de planification et d'exécution des orientations stratégiques et des projets d'investissement.
- Les Conseils de Développement Territorial (CODETER) et les instances institutionnelles de participation, négociation et consensus pour les processus de planification, gestion et orientation de la demande territoriale.

⁷ RIMISP, 2009. Mapas de dinámicas territoriales. (CD-ROM).

C. Politiques fondées sur le caractère intégral du développement

29. La région met en œuvre une famille de politiques avec une approche territoriale qui recherchent des synergies entre le milieu rural et le milieu urbain, entre les activités agricoles et non agricoles et entre les territoires ayant un dynamisme économique plus ou moins important. Leur exécution dans des territoires majoritairement ruraux leur confère leur caractère de politiques de développement rural. Certains exemples de cette famille de politiques sont celles qui visent: l'intégration du territoire, l'organisation de chaînes de production et la génération de revenus non agricoles.

Figure 4: Politiques fondées sur le caractère intégral du développement



– Politiques axées sur le caractère intégral du territoire

30. L'emplacement, la proximité, l'intégration, les relations fonctionnelles spatiales et le lien d'interdépendance urbain-rural, ont favorisé l'émergence de politiques qui conçoivent le territoire dans son intégralité et définissent des modèles d'investissement pour l'ensemble du territoire, en tenant compte des dimensions urbaine et rurale. Voici quelques exemples de ces politiques:

- *La planification municipale.* La plupart des pays appliquent cette politique, conscients peut-être que la transformation la plus importante pour l'avenir du développement rural repose sur les processus de municipalisation et de décentralisation. Dans la grande majorité des municipalités, la planification présente un caractère rural (plus de 90 % des municipalités sont majoritairement rurales). Le Plan de développement municipal est un outil de prospective territoriale et de définition stratégique qui, dans beaucoup de cas (Colombie, Mexique, Guatemala), conditionne les investissements que les entités territoriales locales doivent effectuer.
- *Pérou.* Met en œuvre une politique globale de villes moyennes soucieuses de trouver un équilibre dans la distribution spatiale de la population et dans la cohésion territoriale. Cette politique a un énorme impact dans les sphères régionale, territoriale et rurale puisqu'elle intervient dans la distribution des investissements et dans l'évolution des dynamiques économiques et d'intégration sectorielle.

– Politiques pour l'organisation des chaînes de production

31. Nous assistons à une généralisation du renforcement de la chaîne de valorisation, comme un facteur des politiques. Il en découle des modèles institutionnels et d'orientation de la politique publique visant à apporter une réponse globale aux besoins des producteurs dans un cadre qui envisage l'intervention sur l'ensemble des acteurs qui contribuent à la compétitivité et à l'efficacité de la chaîne.

Pays	Description de la politique
Mexique	La Loi de développement rural durable a conféré un caractère institutionnel aux mécanismes de concertation de la politique publique et de gestion de la participation d'acteurs sociaux et économiques. En termes d'économie productive, cette institutionnalisation se traduit en organisations appelées Système Produit, qui regroupent des représentants des acteurs des chaînes de valorisation, en vue de promouvoir une vision complète de la chaîne, la planification globale des marchés et une concertation avec la politique publique.
Colombie	Le Programme d'alliances productives a pour objectif le développement d'économies locales et territoriales, fondées sur l'intégration économique et fonctionnelle de petits producteurs avec d'autres producteurs plus grands, dans une approche de complémentarité.

– Politiques d'appui aux revenus non agricoles

32. Le développement rural est de plus en plus axé sur la diversification des économies territoriales et sur l'importance que celle-ci a acquise dans les revenus ruraux non agricoles. Voici quelques exemples de ces politiques:

Pays	Description de la politique
Costa Rica, Colombie	Le tourisme rural joue désormais un rôle important dans la mise en valeur de l'offre naturelle du milieu rural. Il existe des modalités telles que: l'investissement privé externe avec la construction de complexes touristiques (c'est le cas de Guanacaste au Costa Rica), qui est une source d'emploi local mais qui n'intègre pas les petites entreprises rurales; ou les processus de reconversion des entreprises agricoles vers l'agrotourisme (c'est le cas de l'axe de caféiculture colombien); ou des combinaisons, où les investissements externes ou les financements publics permettent de renforcer les chaînes de production de petites entreprises ou l'entrepreneuriat local et rural.
Paraguay, Pérou	Programmes de développement de micro-entreprises fondé sur des organisations de producteurs, selon un modèle de participation et d'organisation d'entreprise, pour soutenir les initiatives non agricoles visant à produire de la valeur ajoutée ou à réaliser des activités non agricoles.

A. Gestion territoriale des politiques publiques

33. *Articulation des politiques sectorielles et gestion territoriale à plusieurs niveaux.*

D'importantes innovations ont été réalisées dans ce domaine dans la région, avec deux tendances prédominantes: a) une priorité croissante accordée aux mécanismes d'articulation des politiques publiques, sectorielles et entre les différents niveaux du territoire (national, de l'État, départemental, municipal); b) un renforcement des mécanismes de participation dans les décisions relatives à l'attribution et au type d'investissements publics, dans une volonté de co-responsabilité, de négociation et de consensus.

34. La reconnaissance de la complexité des politiques appliquées en milieu rural a donné lieu à des schémas de coordination intersectorielle tendant à l'articulation de politiques convergentes dans l'espace rural. La recherche de ces synergies donne naissance à des modèles institutionnels visant à identifier des mécanismes d'articulation des stratégies sectorielles, au-delà de leurs objectifs spécifiques, dans les actions conjointes de coopération menées sur un territoire.

35. Un nouvel angle d'attaque du développement rural tient de plus en plus compte de la nécessité d'une gestion à plusieurs niveaux des politiques, fondée sur la reconnaissance institutionnelle légitime, à différents niveaux, de délimitations territoriales pour une gestion

autonome conformément aux principes de subsidiarité. Dans un processus dynamique de décentralisation, ces entités territoriales jouent un rôle de plus en plus actif dans la gestion des politiques.

36. *Participation citoyenne.* Les modes d'exécution des programmes traduisent une tendance claire à l'augmentation des co-responsabilités entre l'État et la société, aussi bien dans des processus de décentralisation que de privatisation et de participation. Le modèle de gestion territoriale axée sur le développement rural a franchi une étape supplémentaire dans ce schéma de participation avec la création d'espaces de consultation – publique et privée – et l'élargissement des responsabilités en matière de planification, de gestion et de contrôle social.

– Développement rural et territorial

37. Il existe plusieurs exemples de politiques qui mettent en avant des innovations tendant à améliorer l'articulation entre les politiques sectorielles à différents échelons territoriaux et qui favorisent une participation citoyenne croissante. Parmi ces exemples, nous pouvons citer:

Pays	Description de la politique
Mexique	La Loi de développement rural durable consacre l'approche territoriale comme cadre conceptuel et de programmation qui oriente la stratégie de développement dans les municipalités du pays. Ses principaux axes sont les suivants: • Programme spécial (Programa Especial Concurrente), stratégie d'exécution des politiques sectorielles fédérales à l'échelle des municipalités, notamment rurales. • Les Conseils municipaux de développement rural durable constituent l'unité de base de la gestion dans les différents échelons territoriaux (national, de l'État, municipal). • Planification territoriale participative, axe central de la gestion des demandes des producteurs, organisations et communautés dans les territoires, dans les Plans de développement rural.
Panama	Politiques de développement territorial ayant mis en œuvre des processus de gestion régionale avec des projets supra-municipaux dans des zones stratégiques du pays, en privilégiant la cohésion territoriale. • Stratégie territoriale d'articulation de politiques sectorielles qui applique des critères de décentralisation, de participation et de simultanéité. • Participation, autonomie et co-responsabilité des entités territoriales dans la gestion du territoire et mécanismes de concertation pour la formulation et l'exécution des politiques publiques. • Corporations territoriales pour la gestion de la demande relative à des politiques et des actions publiques qui réunissent et relient des acteurs sociaux territoriaux et des agents publics.
Guatemala	Le Secrétariat général pour la planification et la programmation de la Présidence de la République (SEGEPLAN) chargé de la structure de la planification de quatre systèmes complémentaires: pré-investissement, investissement, coopération internationale et planification territoriale, avec des mécanismes d'articulation sectorielle et territoriale. Pour la gestion locale il dispose d'une structure de transfert de ressources à l'échelle territoriale (départements et municipalités) ainsi que d'une stratégie locale et régionale (territoriale) de Planification stratégique territoriale.
République Bolivarienne du Venezuela	Promotion de modèles de gestion territoriale fondés sur le développement endogène. Introduction d'un vaste processus de planification et d'orientation de l'investissement, du système de transferts et des programmes pour une stratégie explicite de développement du potentiel local.

– Sécurité alimentaire et nutritionnelle

38. Le Mexique, le Guatemala, El Salvador, le Honduras, le Nicaragua, la République Dominicaine, le Brésil, la Colombie, l'Equateur, le Pérou, la Bolivie et le Paraguay mettent en œuvre des Programmes de sécurité et de souveraineté alimentaire et nutritionnelle visant une articulation des politiques sectorielles, une vaste participation citoyenne et une gestion territoriale de leurs actions.

Le Brésil a encouragé la formation de Consortiums inter-municipaux de sécurité alimentaire et de développement local (CONSADES) en vue d'une dynamisation des économies territoriales. Le Nicaragua a décentralisé sa politique de sécurité alimentaire et nutritionnelle en élargissant la participation citoyenne dans les territoires.

La Bolivie met en œuvre le Programme « Desnutrición Cero » (Malnutrition zéro) avec une approche intersectorielle associée à plusieurs ministères et dont le caractère institutionnel repose sur des résolutions ministérielles. Il tient également compte de résolutions préfectorales et de règlements municipaux.

Au Mexique, le Projet stratégique pour la sécurité alimentaire (PESA) permet de prendre en charge 110 000 familles issues de 4 356 localités, dans 635 municipalités de 17 États du pays. Ce projet SAGARPA-FAO est mis en œuvre avec le soutien des gouvernements des États via des équipes techniques multidisciplinaires appelées Agences de développement rural, qui sont validées par la FAO. Ces groupes de travail contribuent au développement de compétences des familles rurales pour qu'elles mènent à bien des projets viables, grâce à des processus de planification participative, d'appropriation et d'autogestion, leur permettant d'améliorer leurs sources d'alimentation et leurs conditions de vie.

En Colombie, le Projet d'appui au renforcement de la sécurité alimentaire et nutritionnelle (PROSEAN), résultant d'une convention entre la FAO et Acción Social / ReSA a pour objectif d'apporter un soutien à tous les secteurs associés à la sécurité alimentaire et nutritionnelle dans le pays, notamment le Ministère de la protection sociale, l'Institut Colombien du bien-être familial, le Ministère de l'éducation nationale, le Ministère de l'agriculture et du développement rural et le Département national de planification. Par ailleurs, il travaille en collaboration avec différents départements et municipalités pour formuler et mettre en œuvre des plans locaux d'action de sécurité alimentaire et nutritionnelle. L'action est coordonnée avec les autres Agences du Système des Nations Unies, telles que le Programme alimentaire mondial, l'Organisation panaméricaine de la santé, l'UNICEF et des organisations telles que Plan Internacional entre autres. À travers l'assistance technique, PROSEAN soutient l'un des programmes les plus importants du pays en matière de sécurité alimentaire: ReSA (Réseau de sécurité alimentaire) soutient une campagne médiatique télévisuelle pour la diffusion de l'éducation alimentaire et nutritionnelle auprès des familles et des écoles aussi bien dans les communautés rurales marginalisées que dans les quartiers urbains pauvres où vit la population déplacée.

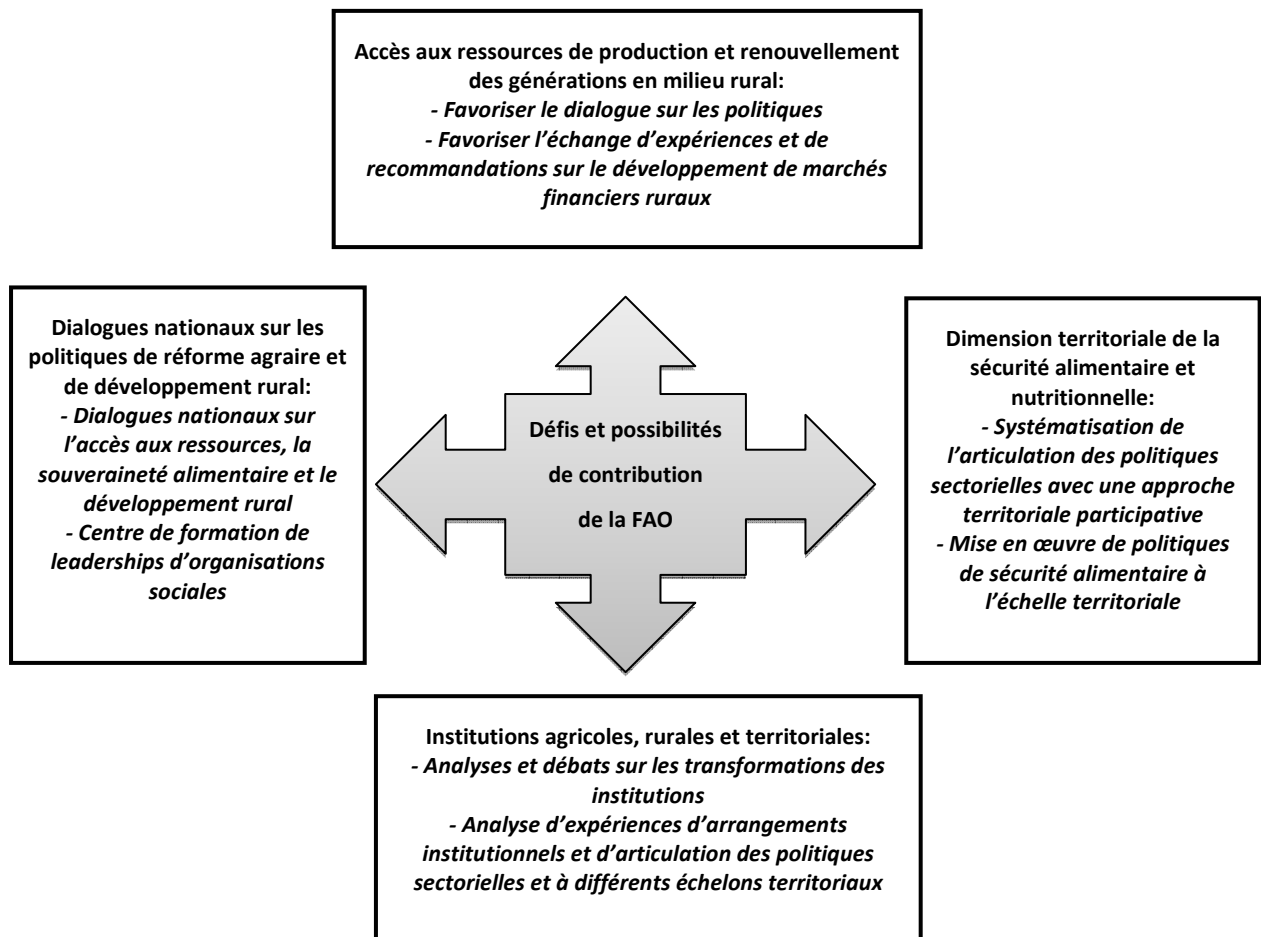
IV. DÉFIS ET POSSIBILITÉS DE CONTRIBUTION DE LA FAO

39. Au vu des politiques adoptées par les pays de la région en matière de développement rural et territorial, nous pouvons identifier quatre axes prioritaires dans lesquels la FAO, forte de son expérience, pourrait collaborer sur le plan technique dans les prochaines années: a) la systématisation et l'échange d'expériences dans la mise en œuvre de politiques qui améliorent l'accès de la petite production aux ressources de production et encouragent le renouvellement des générations en milieu rural; b) la promotion de dialogues nationaux sur les politiques de réforme agraire et de développement rural; c) le soutien aux réformes des institutions agricoles, rurales et territoriales; d) la dimension territoriale des politiques de sécurité alimentaire et nutritionnelle.

40. Le Bureau régional de la FAO cherchera à approfondir la collaboration et le travail interinstitutions en vue d'apporter son soutien aux politiques en coordination avec l'Institut interaméricain de coopération pour l'agriculture (IICA), la Commission économique pour

l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), le Fonds international de développement agricole (FIDA), le Programme alimentaire mondial (PMA) et l'initiative PROTERRITORIOS⁸, ainsi que de donner un nouvel élan au Groupe interinstitutionnel de développement rural de la région qui, en plus des agences citées, est intégré par la Banque Mondiale, la Banque interaméricaine de développement (BID), l'Agence de coopération technique allemande (GTZ) et l'Agence Espagnole de Coopération Internationale pour le Développement (AECID).

Figure 5: Défis et possibilités de contribution de la FAO



A. Accès aux ressources productives et renouvellement des générations en milieu rural

41. Les expériences de politiques visant à élargir l'accès aux ressources productives et aux marchés par l'incorporation d'une population plus jeune, pour le moment à petite échelle, sont riches en enseignements sur les mécanismes associant des ressources financières remboursables ou non, en vue de permettre la viabilité des projets productifs sur la terre acquise.

42. La FAO a apporté un soutien technique et a évalué certaines de ces expériences. Elle serait de ce fait en mesure de systématiser, diffuser et favoriser les dialogues sur les politiques faisant prévaloir les éléments communs qui, ayant fait preuve de résultats concrets, puissent être

⁸ Programme Ibéro-américain de coopération en matière de gestion territoriale, intégré par 11 pays : son objectif est d'établir des processus d'amélioration de la qualité, de l'efficacité et de l'impact des politiques et des dépenses publiques via la coopération internationale et le développement de capacités de gestion territoriale dans les institutions, les organisations sociales, auprès des acteurs et agents publics.

répliqués à une certaine échelle, selon la volonté politique de chaque pays à cet égard, plutôt que des programmes spécifiques obéissant aux particularités de chaque pays.

43. Par ailleurs, les politiques visant à développer les services financiers (crédit et épargne) dans les zones rurales contribuent aussi de manière importante à ce que la petite agriculture puisse améliorer son accès aux ressources productives. L'expérience a montré que cela doit passer par l'accompagnement de programmes publics minimisant une partie des risques auxquels sont confrontées les institutions financières. La FAO a analysé les impacts de la crise financière sur le financement agricole et rural de la région et elle est en mesure de promouvoir l'échange d'expériences entre les pays ainsi que d'émettre des recommandations à l'intention des différents acteurs impliqués dans le développement des marchés financiers ruraux.

B. Dialogues nationaux sur les politiques de réforme agraire et de développement rural

44. Comme le rappelle l'Introduction du présent document, la Déclaration finale de la CIRADR 2006 mentionne aussi bien la nécessité de repenser les politiques classiques de réforme agraire et de développement rural à partir d'une approche visant à améliorer l'accès aux ressources naturelles et productives, tout en encourageant des interventions globales dans les territoires ruraux, que la nécessité de prendre en compte la volonté des organisations sociales de participer davantage au dialogue et à la gestion de ces nouvelles politiques. Plusieurs propositions de dialogue social ont été présentées et débattues en ce sens au sein de différentes instances où se réunissent les pays membres de la FAO, telles que le Comité de sécurité alimentaire et le Comité d'Agriculture.

45. En réponse aux principales requêtes de la FAO, avec le soutien du Gouvernement Brésilien, cette initiative met en œuvre un programme de dialogues nationaux entre les différentes parties impliquées dans l'accès aux ressources, la souveraineté alimentaire et le développement rural. L'objectif de cette initiative est de créer des espaces de débat et de réflexion qui renforcent les capacités de participation des secteurs sociaux des agriculteurs, des pêcheurs artisanaux, des peuples indigènes, des travailleurs ruraux et des jeunes dans la conception de politiques publiques en matière de développement rural.

46. Ces dialogues ont déjà eu lieu au Chili, à Cuba, en Colombie, au Panama et en Équateur, avec la participation de plus de 150 dirigeants d'organisations sociales. Une deuxième étape de dialogues nationaux est prévue en 2010 dans le cadre du projet de coopération technique de la FAO Soutien au suivi de la Conférence Internationale sur la Réforme Agraire et le Développement Rural: Nouveaux défis et options pour revitaliser les communautés rurales (CIRADR) en Amérique du Sud (TCP/3209/RLA) qui prévoit de contribuer à ces dialogues dans six pays supplémentaires de la région.

47. Par ailleurs, la FAO dispose d'un Centre de formation en matière de politiques publiques qui a accumulé une expérience considérable dans l'utilisation de méthodes d'enseignement à distance et qui propose un programme régional de cours pour la formation de leaderships des organisations sociales afin d'améliorer les capacités de participation aux dialogues territoriaux ou nationaux pour la gestion des politiques publiques.

C. Institutions agricoles, rurales et territoriales

48. L'attribution des responsabilités relatives au développement rural continue de reposer essentiellement sur les ministères de l'agriculture, avec différentes structures institutionnelles chargées de ces questions, notamment la création de vice-ministères (sous-secrétariats) ou de directions générales chargées des composantes stratégiques ou politiques, et des modèles qui permettent une collaboration avec des institutions autonomes rattachées, chargées de la mise en œuvre des instruments d'intervention. Ces schémas indiquent une tendance selon laquelle le développement rural est une politique d'articulation qui ne peut résider exclusivement dans une instance institutionnelle, comme c'est le cas aujourd'hui.

49. Les tendances des politiques et institutions du milieu rural montrent des transformations profondes qui dépassent la sphère des ministères de l'agriculture et qui impliquent les entités territoriales dans les modèles de fédéralisation ou de décentralisation. Dans le même temps, on répond à la nécessité d'une spécialisation des institutions et des politiques, et la dichotomie existante au sein des ministères de l'agriculture devient plus claire pour affronter, d'une part la responsabilité de l'agriculture en tant que ministère de la production et d'autre part la responsabilité du développement rural en tant que ministère du développement.

50. L'une des priorités régionales de la FAO a été de favoriser l'analyse et les débats sur les transformations que requièrent les institutions agricoles et rurales de la région. Faire une analyse comparative des expériences de différents types d'arrangements institutionnels contribuant à l'articulation entre les politiques sectorielles à différents échelons territoriaux, dans la perspective d'une institutionnalisation du secteur agricole et rural pourrait être une contribution importante dans ce processus global de changements institutionnels.

D. Dimension territoriale de la sécurité alimentaire et nutritionnelle

51. La crise économique associée à des phénomènes naturels de plus en plus fréquents a révélé la grande vulnérabilité alimentaire de la population dans de nombreux territoires ruraux de la région. La baisse des exportations, de l'emploi, de la réception de fonds et le maintien du prix élevé des denrées alimentaires pour les consommateurs ont contribué à restreindre l'accès à la nourriture. À cela s'ajoute la perte de récoltes due aux sécheresses et/ou aux inondations en Argentine, Bolivie, dans le sud du Brésil, en Équateur, au Guatemala, à El Salvador, au Honduras et au Nicaragua.

52. Dans la région, le développement rural et territorial est de plus en plus associé à l'urgence de garantir la sécurité alimentaire et nutritionnelle de la population. Cela dépend d'une gestion des politiques publiques qui cherche à articuler les politiques favorisant le dynamisme économique (agricole et non agricole) et la protection sociale, par des mesures relatives au développement des marchés locaux de produits vivriers, l'approvisionnement alimentaire des populations vulnérables et l'éducation nutritionnelle, tout en mettant en valeur les produits locaux, entre autres.

53. En raison de ce qui précède, ces dernières années, la FAO via des Programmes de sécurité alimentaire et nutritionnelle, oriente son assistance vers l'articulation des politiques sectorielles et l'adoption d'une approche territoriale participative. Les expériences les plus récentes à ce sujet sont actuellement mises en œuvre en Équateur, au Pérou et au Paraguay. La systématisation de ces expériences permettra de tirer d'importantes leçons. C'est pourquoi, la FAO est en mesure d'accompagner sur le plan technique la mise en œuvre de politiques de sécurité alimentaire à l'échelle territoriale.