

**Réunion annuelle  
des assemblées des gouverneurs  
BID CII  
*Fortaleza Brésil 2002***

**Séminaire "Desarrollo de las economías rurales en América Latina y El Caribe :  
Manejo sostenible de recursos naturales, acceso a tierras y Finanzas rurales".**

**Rapport de mission de M. Jean Philippe Tonneau  
6 au 9 mars 2002**

**Introduction**

A la demande de M. Cornet, président du Comité scientifique français de la désertification, empêché, sur financement du MAE (délégation régional du Cône Sud, M. Berteaud), M. Tonneau s'est rendu à Fortaleza du 6 au 9 mars 2002 pour participer au séminaire "**Desarrollo de las economías rurales en América Latina y El Caribe : Manejo sostenible de recursos naturales, acceso a tierras y Finanzas rurales**".

Trois panels étaient prévus : *Pobreza rural y manejo sostenible de los recursos naturales ; Acceso a tierras : Estado, Mercado y Sociedad Civil ; Financiamiento publico y privado al desarrollo de las económicas rurales.*

Sur invitation de Madame Beatriz David, du CEPAL, modératrice du premier panel, le Comité scientifique français de la désertification était invité à commenter les deux présentations, celles du Dr Otavio Pérez Pardo, directeur national du secrétariat à l'Environnement et du Développement Durable d'Argentine "*Desarrollo rural en zonas secas*" et du Dr Carlos Amat, professeur de l'université du Pacifique du Pérou "*Manejo de recursos naturales y reducción de la pobreza rural en los países andinos*".

Madame David m'avait transmis le premier document. Son contenu, analysé plus avant, m'avait convaincu de centrer mon intervention sur les modalités de la lutte contre la désertification, reprenant les conclusions de l'étude réalisée par le Comité scientifique français de la désertification pour l'AFD. Je comptais insister sur la nécessité d'expériences nombreuses, avec un fort investissement en recherches, abordant à la fois des aspects techniques (quelles actions dans quels contextes), économiques, (coûts des investissements, en particulier humains), sociaux (capital humain, processus d'apprentissage individuels et collectifs) dans la durée et travaillant à la fois aux échelles de la parcelle, des terroirs communaux ou villageois et des territoires régionaux des collectivités territoriales. Le capital social, pour reprendre un thème à la mode, nécessitait du temps et des actions d'animations spécifiques. J'avais essayé d'illustrer mes propos de références à des projets d'Afrique et d'Amérique latine. J'avais aussi imaginé une coquetterie en projetant une première diapositive en français, aussi langue officielle de la BID.

En fait le secrétariat de la conférence n'avait pas enregistré cette invitation. Mon nom, ni celui d'Antoine Cornet, d'ailleurs, ne comptait d'aucune liste, ni à l'aéroport, ni à l'hôtel, ni même à l'entrée de la conférence. Pour des raisons de sécurité, je n'ai pu avoir accès au bus qui faisait la navette entre l'hôtel et le Centre des conventions. Les conditions d'obtention de mon laissez passer ont été rocambolesques.

M. Ruben Etcheverria, chef de l'unité de développement rural de la Bid, responsable de l'organisation du séminaire, n'avait jamais entendu parler de notre venue. Il m'a annoncé d'ailleurs que Mme Beatriz David n'était pas venue à Fortaleza et qu'elle avait été remplacée au "pied levé" par Mme Clara Solis, directrice du CIDER de l'IICA. Malgré les interventions de Clara Solis que je connaissais, M. Etcheverria n'a pas souhaité modifier la composition de la table des trois panélistes : Antonio Ruiz, sous secrétaire d'Etat du développement rural au Mexique, Manuel Chiriboga, d'Equateur, et Mayra Falck, professeur en Honduras. Il est vrai que le programme officiel indiquait bien Mme David comme modératrice mais ne faisait aucune référence à notre participation.

En conséquence, sauf à créer un incident bien inopportun, j'ai décidé d'assister en simple observateur à la conférence. Un enseignement à tirer de cette mésaventure, bénigne au demeurant, est que notre présence, française, doit être négociée directement avec le siège de la Banque. Des conversations ultérieures avec la secrétaire de M. Etcheverria m'ont convaincu du caractère très centralisé de la programmation.

### **Le déroulement du séminaire**

Le séminaire a été inauguré par le président de la BID, l'ambassadeur d'Allemagne au Brésil (l'Allemagne co-finançait le séminaire) et le gouverneur du Ceará. Les discours étaient bien sûr convenus. Le président de la BID a annoncé sa volonté de réhabiliter le rural. Le discours de l'ambassadeur était beaucoup plus technique et souhaitait des réponses à des questions précises et concrètes en terme de méthodes de développement et de lutte contre la pauvreté. Il imaginait le séminaire comme un lieu d'échanges d'idées et d'expériences. Le gouverneur a défendu les programmes et projets qu'il a développés depuis 16 ans : financement d'infrastructures, réforme agraire par achat de terre, co-partenariat avec les communautés locales. Un élément important de son discours a été sa conviction du caractère inéluctable de l'urbanisation.

Ruben Etcheverria a ensuite présenté les attentes du séminaire : avoir des réponses pour que les investissements (de la banque ?) réussissent à la fois à augmenter la production et à lutter contre la pauvreté. Il a d'une certaine façon regretté l'organisation en trois panels, car l'enjeu était d'intégrer et de faire la synthèse, le développement étant un. Lui aussi a insisté sur l'analyse d'expériences porteuses pour définir des instruments concrets.

### ***Premier panel : Pobreza rural y manejo sostenible de los recursos naturales,***

La présentation de Otavio Pérez Pardo était centrée sur une définition de la désertification, sur un "état des lieux" en matière de désertification en Amérique Latine et sur l'analyse de la corrélation entre pauvreté rurale et zones arides. Il a mis en lumière la difficulté des indicateurs et a annoncé quelques projets, commençants, assez proches dans l'esprit de l'observatoire du sahel.

Il a rappelé les grands principes de la convention de la lutte contre la désertification et son organisation. Il a conclu sur des orientations stratégiques pour la lutte contre la désertification autour de cinq thèmes : augmentation de la productivité, accès à la terre, ressources financières, gestion durable et développement d'activités rurales non agricoles.

La présentation de Carlos Amat était beaucoup plus conjoncturelle, voire anecdotique. Après une idée force "les pays andins ne sont pas pauvres, la pauvreté est le produit d'une société incapable de créer de la richesse", il a surtout présenté les pays andins et le Pérou, diversité, variabilité, en essayant de démontrer la liaison avec les phénomènes de désertification qu'il a quantifiés. Ensuite, il a défendu l'unité "bassin versants" comme unité de gestion intégrée en proposant une "méthode", sous forme de cartes successives : relevé cadastral, infrastructure d'irrigation, occupation des sols, localisation des infrastructures et des industries. Puis, il a insisté sur le concept de filière et la nécessité de croiser "bassin versant et filières" grâce à un comité de gestion des bassins versants.

Les commentaires de Antonio Ruiz ont commencé par une anecdote pour éclairer l'idée que l'aridité n'est pas un problème mais une réalité. Il a ensuite présenté la situation des zones sèches du Mexique, en corrigeant les chiffres donnés dans les présentations. Selon lui, 76 % des terres arables et 84 % du produit brut du Mexique sont en zones sèches. Il a insisté sur le rôle de l'Etat dans la lutte contre la désertification et sur la nécessité des subventions. Il a cité l'exemple du "paiement" des communautés pour réaliser des aménagements antiérosifs. Le dispositif semble proche de ceux mis en place en Tunisie. Enfin, il a insisté sur l'articulation entre le territoire, le marché et l'intégration à l'économie mondiale.

L'intervention de Manuel Chiriboga s'est réduite à l'affirmation de principes et à l'énumération de mesures sans grande originalité.

Mme Mayra Falk a parlé au nom d'une équipe engagée dans l'appui à des opérations de développement local. Son discours était très affirmé. L'eau est la priorité absolue ; il faut quitter l'exploitation pour travailler au niveau des communautés mais surtout des bassins versants ; les cadres ne sont pas "armés pour ce changement" ; il y a nécessité de modifications des comportements et cela ne pourra se faire que dans des projets pilotes...

Le débat (quelques questions et des réponses de la table), outre des approbations aux idées déjà émises, a abordé les thèmes suivants :

- Le manque d'engagement de la société globale qui se traduit par un manque de ressources. Le problème des zones arides et de la pauvreté est le problème de tous les citoyens.
- Le discours est systémique mais les institutions restent toujours organisées de manière sectorielle.
- Le rural ne peut être séparé de l'urbain.

### ***Deuxième panel : Acceso a tierras: Estado, Mercado y Sociedad Civil,***

Le modérateur était le secrétaire de l'agriculture de l'Etat du Ceará, requis en l'absence du représentant de la FAO.

Edson Teofilo Filho, coordonnateur du Nead a présenté un travail sur "*políticas e instrumentos para fomentar os mercados de terras : lições aprendidas.*" .

Le document de 60 pages est organisé en 6 parties. La première dite "vision théorique" est un rappel des différentes théories concernant l'accès à la terre, la réforme agraire et le marché de terres. Ce rappel est illustré d'une analyse des différentes expériences de réforme agraire qui ont eu lieu au Brésil, au Venezuela, au Chili, au Pérou, en Bolivie.

Dans la deuxième partie, les auteurs, car le texte est collectif, font un inventaire des différents instruments de régulation du marché de la terre : titres de propriété, impôts sur la terre, limitations juridiques à la vente et au morcellement. Le texte analyse les évolutions récentes dans le domaine législatif au Brésil, Mexique, Venezuela et Paraguay. Les lois sont extrêmement différentes et traduisent des politiques totalement opposées (d'une volonté de réforme agraire à un maintien de la propriété de la terre dans ses formes les plus injustes) où le rôle de l'Etat n'est pas appréhendé de la même manière (d'un Etat "tatillonnement" présent à une régulation simple).

Le texte présente ensuite le programme de redistribution des terres au Brésil. Il souligne l'effort important réalisé depuis 1995 (584 000 familles installées alors que seules 300 000 l'avaient été dans la période 64-94 ; 18, 7 millions d'hectares) et la chute des prix de terres. La réforme agraire suscite une demande accrue en terme de politiques publiques avec l'apparition d'organisations sociales. La création d'emplois agricoles atteint 3, 6 par ha ; l'impact sur l'emploi rural est plus difficile à définir. L'impact sur la distribution de la richesse, le développement rural et la réduction de la pauvreté est significatif.

Les orientations stratégiques mettent en avant la réforme agraire, toujours nécessaire, mais intégrée à une politique globale organisée autour de la planification territoriale, la formation, l'environnement comme une opportunité de développement et une "nouvelle institutionnalité".

Les recommandations pour une politique de terre mettent l'accent sur :

- la voix et la participation des bénéficiaires avec des mécanismes réels de contrôle social,
- des instruments juridiques souples à la fois pour l'obtention et la transmission des terres, la modernisation des cadastres,
- et, de manière générale, sur l'intégration des politiques de terres avec les politiques de développement.

Le document était riche, trop riche, parfois confus et insuffisamment centré, pour une présentation performante en quinze minutes.

La présentation de Roque Roldan avait pour titre "*Territorios colectivos Indígenas y Afro americanos en América del Sur y Central*". Après quelques chiffres sur la population indigène en Amérique latine, la présentation a insisté sur la diversité des tenures indigènes et sur leur "originalité" face aux droits et lois. Roque Roldan a ensuite fait un panorama de l'état de reconnaissance des territoires indigènes et afro-américains dans les pays d'Amérique latine (superficie, mode de tenure...). Il a développé l'idée d'un développement identitaire qui souffre de l'ambiguïté des positions des Etats et des partenaires financiers. Les recommandations étaient du domaine des méthodologies de développement communautaire, qui ont fait l'objet d'un large consensus lors de l'ensemble des présentations. Cette question des territoires indigènes, que je ne connaissais mal, est porteuse d'une grande émotion et d'un besoin de prise de paroles qui s'est traduite dans les interventions des panélistes et des auditeurs.

Manoel José dos Santos, président de la Contag n'a pas discuté les textes et a exposé le programme de la Contag pour le développement de l'agriculture familiale en vue d'une égalité entre le rural et l'urbain. Il a défendu le modèle de la PAC, a souhaité la globalisation des opportunités et a mis en cause la position du Brésil sur le thème.

Alain de Janvry a rappelé que l'accès à la terre n'était pas une condition unique au développement. L'accès à la terre est parfois moins important que l'accès aux conditions de mise en valeur de manière compétitive.

Il a ensuite proposé une typologie des réformes agraires, des situations de Win/win avec consensus social aux situations d'expropriations conflictuelles. Il a ensuite souligné que le marché par la vente, l'aide à la transmission pour les jeunes et la location étaient aussi des moyens à utiliser.

Les interventions de Francisca Rodriguez (Chili) et de Eduardo Zegarra (Pérou) n'ont guère alimenté le débat. La passion pour les terres indigènes a conduit à des discours politiques et à un ensemble de mesures catalogues sans grand intérêt.

Le débat avec la salle s'est focalisé sur accès à la terre ou propriété de la terre. Y-a-t-il possibilité pour l'Amérique latine de systèmes de baux comme en Europe. Certains ont avancé que dans les situations souvent de non droit d'Amérique Latine, la propriété était le seul moyen de garantir l'accès à la terre. D'autres étaient moins affirmatifs. La nécessité de modernisation du système de cadastre a été évoquée. Enfin le terme "globalisation des opportunités" a été adopté.

Les deux premiers panels ont souffert d'un manque de rigueur des modérateurs et des intervenants : des discours parfois longs, répétitifs, trop globaux donc confus, peu centrés sur les questions du panel, sauf exception notable d'Alain de Janvry et de Antonio Ruiz ; peu de références au concret.

Cette dernière remarque ne peut s'appliquer au troisième panel, très bien géré par Raquel Pena Monténégro, du Fida.

### ***Troisième panel : Financiamiento publico y privado al desarrollo de las económicas rurales.***

Rommel Acevedo, directeur de l'association latino américaine des banques de développement, a fait une présentation sur "*El papel de los bancos de desarrollo agrícola en el acceso a crédito rural*". Il a rappelé les principales critiques faites au modèle des banques de développement (ne répond pas aux besoins des petits producteurs, pas d'analyse de risques, interférences dans les prises de décisions, coûts des crédits..). Il a ensuite idéalisé un système de financement rural (pérennité des institutions, réponse à la demande, crédits et dépôts pour toutes les activités rurales, articulation avec les autres mesures gouvernementales). Il a proposé un certain nombre de mesures pour la réforme des banques de développement (taux d'intérêts libres pour répondre aux petits projets, formation d'agents d'intermédiation, facilité de refinancement). Il a ensuite défendu le modèle "réformé" de banques de développement en l'illustrant par une analyse du secteur en Amérique Latine et en présentant quelques expériences de réforme. Il en tiré des recommandations pour l'organisation des marchés financiers.

Juan Buchunau, consultant américain (USA), a présenté un exposé intitulé "*Servicios financieros rurales privados : Situación et perspectivas*". Il a d'abord exposé les difficultés du crédit dans le monde rural : dispersion géographique, instabilité, risques, garanties insuffisantes. Cela conduit à augmenter à la fois les coûts d'administration et de risques. A partir d'exemples, il a ensuite déterminé des facteurs de succès pour le développement du crédit rural :

- Un environnement favorable ou au moins neutre ; des activités agricoles consolidées et appuyées,
- Une vocation institutionnelle à long terme : créer un réseau,
- La diversification des services, des produits et des publics : des études de marchés,
- Une technologie "financière" adaptée ; une assistance technique et la formation,
- Des garantis et des fonds de recours,
- Des tarifs qui permettent la reproduction,
- Un état qui subventionne les taux et qui régule.

L'intervention de Carlos Garramon (Uruguay) a surtout porté sur l'évolution des marchés des capitaux et sur les conséquences sur le financement rural. La présentation était très technique et j'ai eu du mal à comprendre les mécanismes exposés.

Isabel Cruz Hernández du Mexique a été critique sur le modèle des banques de développement et s'est posé la question de savoir si la réforme était possible. Elle a souligné l'importance des institutions de micro financement et de leur construction qui relève des biens publics, donc est du domaine de l'Etat.

Guillermo Leite da Silva (professeur à Sao Paulo) a tenté une synthèse en montrant tout l'intérêt et toute la difficulté d'articuler les banques de développement (dans un rôle de refinancement) et les systèmes de micro financement. C'est un nouveau modèle à construire.

Le débat a porté sur :

- La difficulté de mettre en place des crédits ruraux : c'est le service le plus complexe
- les limites de l'outil crédit qui doit être intégré à des politiques globales de développement,
- le rôle de l'Etat (régulation ou acteur direct),
- les coûts différenciés des services,
- la nécessité que le système financier assume globalement les coûts trop élevés des crédits ruraux, de la même manière que les réseaux d'électricité ou de téléphonie,
- la relation entre un système de crédit possible et un secteur viable,
- le besoin de plus d'expériences,
- l'importance de la formation,
- le développement et le renforcement d'une demande.

### **La visite de terrain du 8 mars.**

Cinq terrains étaient proposés. J'ai choisi de rendre visite à une opération dite de gestion communautaire menée dans le cadre du programme de développement hydroenvironnemental. Le Prodham a pour objectif principal la récupération des micros bassins dans la zone semi-aride grâce à l'introduction de pratiques conservatoires. Le programme a une entrée explicitement participative. La stratégie est de renforcer les droits citoyens par une éducation au développement, structurée autour de techniques appropriées pour l'environnement.

La visite a eu lieu dans un district du municípe de Canindé, à 150 km au Sud de Fortaleza. La zone n'est pas à probablement parler du sertão. C'est plus une zone d'Agreste, sèche avec une pluviométrie moyenne, sur les versants mal arrosés, de 600 à 700 m/m.

Avant le départ, une réunion a été organisée pour que les services de l'agriculture de l'Etat puissent présenter leurs programmes, principalement Sao José et leurs philosophies. La perspective de récupérer des fonds était manifeste. Malheureusement, pour convaincre des effets de la sécheresse, le Ceará a connu des pluies diluviennes. Il était difficile pour les membres de la BID, engoncées dans leurs imperméables, regardant l'autobus enlisé, de croire que la zone pouvait connaître des périodes de sécheresse. Paradoxe du Nordeste.

En fait, le programme a commencé il y a 9 mois. L'activité principale a été la construction de cordons pierreux (25 kilomètres) et de barrages de retenues... avec paiement de la main d'œuvre, fournie par la communauté. Le coût de revient est de 0,43 reais le mètre. Ce sont les anciens fronts d'émergence (ou ateliers nationaux) revisités par une approche communautaire réelle. Un tri sélectif des déchets est prévu. Le temps passé sur le terrain a été minimum, à peine une demi-heure, précédée d'une demi-heure de réunion en plénière et suivi d'un repas.

En un mot, l'exercice habituel imposé des séminaires.

Les participants du groupe étaient majoritairement allemands, de la coopération, de la GTZ. La gouverneur de la BID, représentante de l'Allemagne, était présente. Le voyage m'a permis de discuter avec le staff technique de la GTZ et d'envisager quelques coopérations.

## **Bilan**

Le séminaire a surtout traité, d'une manière souvent trop abstraite, les problèmes du développement en général. Les zones arides et la désertification étaient plus un prétexte à ce débat.

Je reste persuadé :

- que nos expériences et pratiques parce que systématisées peuvent intéresser la BID
- que la participation à ce type de séminaire peut aider à mieux valoriser nos expériences africaines et latino américaines. Mais cela implique une véritable stratégie à deux niveaux:
  - ✓ Au niveau politique avec une intervention via le gouverneur représentant de la France garantissant une place significative aux débats. Une délégation de quatre à cinq personnes, reconnues, pourrait avoir un impact significatif.
  - ✓ Au niveau technique, il faudrait traduire cette reconnaissance et cette attente par la participation aux programmes pilotes qui vont être lancés. L'entrée la plus pertinente serait celle de la formation, à monter en partenariat avec les institutions IICA, CIAT... De tels programmes de formation sont envisagés. Un appui politique permettrait de leur donner une lisibilité plus grande.

Si nécessaire, je suis prêt à m'investir sur un tel chantier, en liaison avec le Comité Scientifique français de la désertification.

La mission a surtout permis, comme souvent dans ces séminaires, des contacts. Les plus intéressants ont été ceux réalisés avec la GTZ, le Fida, Alain de Janvry, de l'université de Berkeley et Clara Solis, du Cider de l'IICA.

## **Calendrier**

*Mercredi 6 mars : Voyage Campina Grande-Fortaleza*

*Jeudi 7 mars : séminaire au centre des Conventions de Fortaleza*

*Vendredi 8 mars : Visite à Canindé*

*Samedi 9 mars : voyage Fortaleza-Campina Grande*