

La pauvreté rurale dans les pays en développement



Mahmood Hasan Khan

D'où vient la pauvreté rurale, à quoi tient sa persistance et quelles mesures peut-on prendre pour l'éliminer ou l'atténuer?

LA PAUVRETÉ afflige environ un cinquième de l'humanité. La pauvreté n'est pas seulement une condition mais un processus multidimensionnel très complexe. Elle se caractérise habituellement par la *privation*, la *vulnérabilité* (risques élevés et faible capacité à y faire face) et l'*impuissance* (Lipton et Ravallion, 1995; Sen, 1999), autant de conditions qui altèrent le bien-être. La pauvreté peut être chronique ou passagère, mais la pauvreté passagère, si elle est extrême, peut prendre plusieurs générations dans son piège. Les exclus recourent à toutes sortes de stratégies pour atténuer et vivre avec leur pauvreté. Pour comprendre la pauvreté, il est essentiel d'en examiner le contexte économique et social, y compris les institutions de l'État, des marchés, des communautés et des ménages (familles). La pauvreté diffère selon le sexe, l'ethnie, l'âge, le lieu d'habitation (rural ou urbain) et la source de revenus de ceux qu'elle affecte. Dans les ménages, les enfants et les femmes en souffrent souvent davantage que les hommes. Dans la communauté, les groupes ethniques ou religieux minoritaires sont plus touchés que les groupes majoritaires, et les pauvres ruraux plus que les pauvres urbains; parmi les pauvres ruraux, les ouvriers sans terre souffrent plus que les petits propriétaires ou les fermiers. Ces différences parmi les pauvres traduisent des inter-

actions très complexes des cultures, des marchés et des politiques publiques.

Les rapports entre pauvreté, croissance économique et distribution du revenu ont fait l'objet d'études approfondies dans les ouvrages récents sur le développement économique. La pauvreté absolue peut être atténuée si au moins deux conditions sont réunies. Premièrement, il doit y avoir une croissance économique — ou augmentation du revenu moyen — durable. Deuxièmement, la croissance économique doit être neutre eu égard à la distribution du revenu ou réduire l'inégalité des revenus. En général, la pauvreté ne peut pas être réduite s'il n'y a pas de croissance économique. En fait, la pauvreté persistante d'une proportion substantielle de la population peut nuire aux perspectives de croissance économique (Ravallion et Datt, 1999). D'autre part, la distribution initiale du revenu (et de la richesse) peut grandement influer sur les perspectives de croissance et de réduction de la pauvreté massive. L'observation des faits donne tout lieu de croire qu'une distribution très inégale du revenu n'est propice ni à la croissance économique, ni à la réduction de la pauvreté. Il ressort de la croissance économique actuelle que, si les pays se dotent de structures d'incitation accompagnées d'investissements propres à assurer que l'amélioration de la santé et de l'éducation débouche sur une hausse des revenus, les pauvres en tireront

«Tous les groupes de pauvres ruraux sont très vulnérables face aux aléas du climat, de leur santé, des marchés, des investissements et des politiques publiques.»

un double avantage sous forme d'une augmentation de leur consommation actuelle et de leurs revenus futurs.

Le profil et la stabilité de la croissance économique comptent aussi. D'un côté, une croissance traditionnelle à forte intensité de capital, centrée sur le remplacement des importations et favorisant les zones urbaines — induite par la politique du gouvernement concernant les prix, les échanges et les dépenses publiques —, ne permet généralement pas de réduire la pauvreté. De l'autre côté, une croissance centrée sur l'agriculture — là où la propriété foncière est peu concentrée et où l'on emploie des méthodes à forte intensité de main-d'œuvre — a presque toujours contribué à atténuer la pauvreté (Gaiha, 1993; Datt et Ravallion, 1998). Enfin, un repli marqué de la croissance — résultant de chocs et d'ajustements — peut accroître l'incidence de la pauvreté; et même lorsque la croissance reprend, cette incidence ne diminuera pas nécessairement si la crise a renforcé l'inégalité.

La pauvreté rurale représente presque 63 % de la pauvreté dans le monde; elle atteint 90 % en Chine et au Bangladesh et entre 65 et 90 % en Afrique subsaharienne. (Tel n'est pas le cas de plusieurs pays d'Amérique latine où la pauvreté est concentrée dans les zones urbaines.) Dans presque tous les pays, les conditions de vie — définies par la consommation des ménages et l'accès à l'éducation, aux soins de santé, à l'eau potable et à l'hygiène, au logement, aux transports et aux communications — sont bien pires pour les pauvres des zones rurales que pour ceux des zones urbaines. La persistance d'un niveau élevé de pauvreté dans les campagnes, en présence ou non de croissance économique globale, a contribué à une croissance démographique rapide et à la migration vers les villes. En fait, la pauvreté urbaine tient en grande partie à ce que les pauvres ruraux cherchent à sortir de leur exclusion en migrant vers les villes. Les politiques publiques génératrices de distorsions, comme celles qui pénalisent le secteur de l'agriculture et négligent les infrastructures rurales (sociales et physiques), ont grandement contribué à la pauvreté, tant rurale qu'urbaine.

La place des pauvres ruraux dans l'économie

Les pauvres ruraux dépendent dans une large mesure de l'agriculture, de la pêche et des forêts, et des petites industries et services apparentés. Pour comprendre comment la pauvreté affecte ces individus et familles, et pour identifier les moyens de lutter contre la pauvreté, il faut d'abord savoir qui sont les pauvres ruraux. Ils ne constituent pas un groupe homogène. L'accès aux terres agricoles est un critère important de classification des pauvres ruraux qui amène à distinguer les *cultivateurs*, ceux qui ont accès à la terre en tant que petits propriétaires ou fermiers, des *non-cultivateurs* ou travailleurs sans terre, non qualifiés. Il y a toutefois des chevauchements fonctionnels considérables entre ces groupes, dus aux stratégies que les pauvres emploient pour atténuer leur misère face aux changements économiques et sociaux.

Les cultivateurs, qui constituent la majorité des pauvres ruraux dans les pays en développement, travaillent directement à la production et à la gestion des cultures et du bétail. Étant donné que les petites parcelles de terre dont ils sont propriétaires ou qu'ils ont en fermage ne suffisent pas pour assurer la subsistance de leur famille, ils prennent d'autres emplois, agricoles ou non, dans leur village et ailleurs. Certains membres de la famille migrent vers les villes, par alternance ou à plus long terme. Dans bien des pays, les petits propriétaires comme les fermiers sont de plus en plus poussés à quitter le secteur agricole. Cet abandon de l'agriculture est sous-tendu par les forces du marché et par les mesures

prises par les pouvoirs publics affectant les baux, les loyers, les prix, le crédit, les intrants et l'investissement public dans les infrastructures sociales et physiques.

Les non-cultivateurs sont peut-être les plus pauvres des pauvres ruraux. Leur nombre a crû rapidement en raison de l'augmentation naturelle de la population et de la déruralisation. Ces travailleurs dépendent de la demande saisonnière de main-d'œuvre dans l'agriculture et dans les petites industries et services ruraux informels. Les travailleurs sans terre sont vulnérables face aux fluctuations de la demande de main-d'œuvre, des salaires et des prix alimentaires. Il leur est encore plus difficile qu'aux petits propriétaires et aux fermiers d'avoir accès aux infrastructures et services publics. En outre, à la différence de leurs homologues des zones urbaines, ils sont souvent exclus des dispositifs publics de protection (par exemple des distributions de rations alimentaires). Dans les populations rurales, les femmes tendent à souffrir beaucoup plus que les hommes. Leur dénuement et leur statut social inférieur dans la plupart des sociétés sont l'une des principales raisons de la pauvreté chronique. De nombreux pays offrent des preuves tangibles que l'une des clés du développement humain est de veiller à répondre aux besoins des femmes et à renforcer leur autonomie.

Pour comprendre le processus générateur de la pauvreté dans les zones rurales et ses effets sur différents groupes, il faut considérer les biens qui appartiennent aux pauvres ou ceux auxquels ils ont accès, et leur rapport à l'économie. La situation économique des pauvres ruraux est influencée par les différents actifs (et leur rendement) détenus au niveau des ménages et de la communauté et à l'échelon supracommunautaire. Les *actifs physiques* des pauvres comprennent le capital naturel (les droits à la propriété privée ou commune de la terre, des pâturages, des forêts et de l'eau), les machines, outils et bâtiments, le cheptel vif et les stocks de nourriture, et le capital financier (bijoux, assurances, épargne et accès au crédit). Leurs *actifs humains* sont la force de travail des ménages et des communautés — qui est constituée par des personnes d'âge, de sexe, de compétences et de santé différents. Leurs *actifs infrastructurels* sont les transports et les communications, l'accès aux écoles et aux centres de soins, les installations de stockage, l'eau potable et l'assainissement, que ces services soient fournis par le secteur public ou privé. Leurs *actifs institutionnels* comprennent leurs droits et

libertés protégés par la loi et leur participation au processus de décision dans la famille et la communauté, ainsi qu'au niveau supracommunautaire. Les deux premières catégories d'actifs sont largement réglementées de manière formelle et informelle par les individus et les communautés. La plupart des ruraux, et en particulier les femmes et les familles sans terre, sont fortement désavantagés par le caractère inadéquat de leurs actifs et les rendements faibles et irréguliers qu'ils en tirent.

Les différences entre les pauvres ruraux apparaissent plus clairement dans leurs rapports à l'économie, qui déterminent la façon dont ils utilisent leurs actifs et participent à la production. Tous les pauvres ruraux participent à la production de biens et de services échangeables et non échangeables. Les artisans et les travailleurs non qualifiés fournissent beaucoup de services non échangeables et certains produits non échangeables (comme les denrées alimentaires de base) que les petits cultivateurs produisent également. Toutefois, seuls les cultivateurs ont accès à de petites parcelles de terre par la propriété ou le fermage. Ils forment aussi le seul groupe de pauvres qui possèdent ou louent du capital physique tel qu'outils, matériel et machines. Les artisans et petits agriculteurs ne disposent que de quantités limitées de capital physique. Ils n'ont aussi qu'un accès limité au capital financier qu'ils acquièrent en grande partie par l'intermédiaire d'agents ou d'institutions informels, à l'exception des fermiers qui peuvent accéder au crédit formel par l'intermédiaire des propriétaires de leurs terres. Les capitaux empruntés sont souvent coûteux et servent à maintenir la consommation pendant les périodes difficiles ou à acheter les fournitures et l'équipement nécessaire au travail agricole. La main-d'œuvre familiale est employée à la fois au sein de la famille — sans rémunération — ou en dehors à des travaux rémunérés, agricoles et autres.

Tous les groupes de pauvres ruraux sont très vulnérables face aux aléas du climat, de leur santé, des marchés, des investissements et des politiques publiques. Les fluctuations qui en résultent pour ce qui est des prix et du volume de leurs actifs et de leur production peuvent soit aggraver leur pauvreté, soit leur donner la possibilité d'en sortir. La principale raison est que les pauvres ruraux sont mal équipés pour absorber les chocs. En outre, les crises économiques et les catastrophes naturelles peuvent fortement aggraver la pauvreté, et les pauvres auront encore plus de mal à en sortir.

Comment la pauvreté rurale est engendrée

Maintes caractéristiques économiques et sociales propres aux pays, ainsi que certaines influences extérieures, engendrent et perpétuent la pauvreté rurale (Jazairy et autres, 1992; Gaiha, 1993) :

- l'instabilité politique et les conflits civils;
- la discrimination systémique sur la base du sexe, de la race, de l'ethnie, de la religion ou de la caste;
- un régime de la propriété mal défini ou l'application inéquitable des droits aux terres agricoles et autres ressources naturelles;
- la forte concentration de la propriété foncière et les accords de fermage asymétriques;
- les politiciens corrompus et les fonctionnaires en quête de rentes;
- les politiques économiques qui sont discriminatoires à l'égard des pauvres ruraux ou qui les excluent du processus de

développement et accentuent les effets d'autres facteurs génératrices de pauvreté;

- les familles nombreuses et en augmentation rapide, avec une forte proportion de personnes à charge;
- les imperfections du marché dues à la forte concentration des terres et autres actifs et à des politiques publiques génératrices de distorsions;
- les chocs extérieurs d'origine naturelle (climatique, par exemple) ou liés à la situation économique internationale.

Politiques de réduction de la pauvreté rurale

L'un des moyens les plus importants de réduire la pauvreté rurale est de stimuler la croissance de l'agriculture à l'aide de technologies nouvelles. Cependant, l'effet de telles initiatives sur les pauvres ruraux dépend des conditions initiales, de la structure des institutions pertinentes et des incitations. Nous savons que la stagnation de l'agriculture a porté préjudice aux pauvres ruraux d'Afrique subsaharienne en créant des pénuries alimentaires et en faisant monter les prix, ce qui a réduit leur capacité à acheter de quoi se nourrir et à trouver du travail. Inversement, on a vu avec la révolution verte que de rapides progrès de l'agriculture ont fortement contribué à réduire la pauvreté rurale dans certaines régions de l'Asie du Sud. Datt et Ravallion (1998) ont constaté qu'une hausse du rendement des cultures réduit à la fois le nombre des pauvres ruraux et la gravité de leur condition. Mais ces effets ne sont substantiels que si certaines conditions sont remplies.

Étant donné la diversité des populations rurales pauvres, il faut comprendre comment les changements et les politiques macroéconomiques peuvent les affecter. La politique économique affecte les pauvres ruraux par trois grands canaux : les marchés, les *infrastructures* (y compris les services publics) et les *transferts* (Behrman, 1993). Les marchés auxquels les pauvres ruraux participent sont ceux des produits, des intrants (main-d'œuvre et autres) et des moyens de financement (de sources formelles et informelles). Plusieurs caractéristiques importantes de ces marchés peuvent influer sur la situation dans les zones rurales. Les infrastructures économiques (transports, communications, services de vulgarisation et irrigation) et sociales (éducation, soins de santé, eau et assainissement) agissent directement sur la productivité du secteur rural et la qualité de vie des pauvres ruraux. La majeure partie des infrastructures nationales étant financée par les deniers publics, le niveau des dépenses, l'efficacité par rapport aux coûts, la qualité des services et la dotation en infrastructures et services publics ont un impact considérable sur les ressources humaines et la productivité dans les zones rurales. Les transferts, privés comme publics, offrent une certaine protection contre les chocs prévisibles ou imprévisibles. La plupart des pauvres ruraux sont tributaires de transferts privés entre les membres de la famille, de la famille élargie et d'autres groupes apparentés. Les transferts publics peuvent revêtir la forme d'une redistribution d'actifs, par exemple de terres, de créations d'emplois dans des chantiers publics et de subventions ciblées d'intrants et de certains biens de consommation. Ces transferts complètent ou remplacent les transferts privés, suivant la nature de l'instrument et la manière dont il est utilisé. Il importe de souligner que ces canaux — marchés, infrastructures et transferts — ne jouent pas le même rôle pour tous les pauvres ruraux, car leurs rapports à l'économie sont très différents selon les groupes.

L'action publique devrait cibler quatre principaux groupes de pauvres : les petits propriétaires qui cultivent leur terre; les fermiers non propriétaires qui cultivent la terre des autres; les ouvriers sans terre, employés à la tâche ou à long terme dans le secteur agricole ou autre; et les femmes, qui peuvent aussi appartenir à l'un des trois groupes précédents. Tous ces groupes bénéficieront d'une bonne gestion macroéconomique — qui aide à maîtriser l'inflation et maintienne des prix non subventionnés — parce qu'elle facilite une croissance économique durable grâce à l'investissement privé et à des marchés compétitifs. Il est inutile de dire que des lois inéquitables ou l'application déficiente des lois en vigueur, l'exclusion des pauvres du processus de décision et la corruption généralisée dans le secteur public ne sont pas moins nuisibles au bien-être des pauvres qu'à la croissance économique globale du pays.

On peut identifier différents moyens de faire reculer la pauvreté dans le cadre de stratégies nationales qui font intervenir les administrations publiques, le secteur privé (à but lucratif) et la société civile (Lipton, 1998).

- Un droit d'accès adéquat à la terre et à l'eau est crucial pour la réduction de la pauvreté rurale dans de nombreux pays en développement. Un vaste programme de réforme agraire — comprenant l'attribution de titres de propriété foncière, la redistribution de terres et des contrats de bail équitables et applicables — peut accroître l'efficience des petits propriétaires et fermiers et rehausser leur niveau de vie.

- Les pauvres ruraux ont besoin de développer leur capital humain pour pouvoir sortir de la pauvreté et contribuer davantage à l'économie et à la société. Les soins de santé de base (vaccination, accès à l'eau salubre et planning familial) et l'éducation (alphabétisation, scolarisation et formation technique) — en particulier pour les femmes et les enfants — sont des conditions fondamentales et devraient être accessibles à un coût raisonnable. Les pauvres ruraux ne peuvent cependant pas faire le meilleur usage de leurs ressources, notamment humaines, si certaines des principales composantes des infrastructures physiques du pays (irrigation, transports et communications) et des services de soutien (recherche et vulgarisation) sont inadéquates, en qualité ou en quantité. La meilleure façon de financer et d'entretenir les infrastructures sociales et physiques et les services — pour qu'ils soient efficaces par rapport aux coûts et d'une qualité raisonnable — est de faire participer les groupes ciblés à leur conception, à leur emploi et à leur suivi, et de responsabiliser les administrations publiques compétentes.

- Les sources de crédit informel et formel sont souvent trop coûteuses ou inaccessibles pour les pauvres. Les programmes publics ciblés de crédit rural, en particulier s'ils sont subventionnés, bénéficient beaucoup plus aux non-pauvres qu'aux pauvres. Ceux-ci veulent pouvoir obtenir des crédits à des conditions acceptables quand ils en ont besoin. Les récentes expériences de programmes de crédit centrés sur les collectivités, qui font appel à la participation active des pauvres dans les décisions en matière de prêts et les responsabilisent, ont



Mahmood Hasan Khan est professeur de sciences économiques à l'université Simon Fraser (Burnaby, Colombie britannique, Canada). Il était professeur invité à l'Institut du FMI lorsqu'il a établi le document dont s'inspire cet article.

permis de servir les groupes ciblés pour un coût raisonnable.

- Une proportion forte et croissante des pauvres ruraux dépend du travail salarié, parce qu'ils n'ont pas d'autre actif que leur travail ou qu'ils ont des actifs très limités sous forme de terres et d'animaux domestiques. Un programme souple de travaux publics peut grandement aider ceux qui n'ont pas ou presque pas de terre à lisser les fluctuations des ressources du ménage et à faire face aux périodes de disette. Si ces programmes sont établis sur des bases durables, ils peuvent aussi renforcer le pouvoir de négociation des pauvres dans les zones rurales.

- Certains pauvres ruraux vivent dans un état de malnutrition presque constant. Le soutien dont ils ont besoin diffère selon les circonstances, et peut leur être procuré sous forme de complément alimentaire, d'aide alimentaire fournie par les écoles, les centres

de soins et les centres communautaires, ou de transferts monétaires. Les programmes d'aide décentralisés et ciblés semblent les plus efficaces.

Conclusion

La stabilité macroéconomique, des marchés compétitifs et les investissements publics dans les infrastructures physiques et sociales sont largement reconnus comme des conditions importantes d'une croissance économique durable et du recul de la pauvreté rurale. En outre, du fait que les rapports des pauvres ruraux à l'économie varient considérablement, l'action menée par les pouvoirs publics doit avoir pour but de leur donner accès aux terres et au crédit, à l'éducation et aux soins de santé, aux services de soutien et à l'aide alimentaire au moyen de programmes de travaux publics bien conçus et d'autres mécanismes de transfert. **F&D**

Le présent article s'inspire d'une plus longue étude de l'auteur intitulée «Rural Poverty in Developing Countries: Issues and Policies», n° 00/78 de la collection des documents de travail du FMI.

Références :

Jere R. Behrman, «Macroeconomic Policies and Rural Poverty: Issues and Research Strategies», Rural Poverty in Asia, publié sous la direction de M.G. Quibria (Hong Kong, Oxford University Press, 1993).

Gaurav Datt et Martin Ravallion, «Farm Productivity and Rural Poverty in India», Journal of Development Studies, 1998, volume 34, n° 4, pages 62–85.

R. Gaiha, Design of Poverty Alleviation in Rural Areas (Rome, Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, 1993).

Idriss Jazairy et autres, The State of World Rural Poverty: An Inquiry into Its Causes and Consequences (New York, New York University Press, 1992).

Michael Lipton, Successes in Anti-Poverty (Genève, Bureau international du travail, 1998).

_____ et Martin Ravallion, «Poverty and Policy», Handbook of Development Economics, volume IIIB, publié sous la direction de Jere R. Behrman et T.N. Srinivasan (Amsterdam, Elsevier, 1995).

Martin Ravallion et Gaurav Datt, «When Is Growth Pro-Poor?», document de travail consacré à la recherche sur les politiques n° 2263 (Washington, Banque mondiale, 1999).

Amartya K. Sen, Development as Freedom (New York, Knopf, 1999).